

ANALITIČKA PROCJENA STANJA PROVOĐENJA REFORME JAVNE UPRAVE U BIH

BANJA LUKA, 2022.

I IZVRŠNI SAŽETAK.....	4
II UVOD.....	7
III KONTEKST EU PERSPEKTIVE.....	10
IV TRENUTNO STANJE PROCESA REFORME JAVNE UPRAVE.....	14
FINANSIJSKA DIMENZIJA REFORME.....	21
STRUKTURE ZA KORDINACIJU REFORME JAVNE UPRAVE.....	24
V STANJE MEHANIZAMA IZVJEŠTAVANJA I PRAĆENJA.....	29
VI PRESJEK NAPRETKA U IMPLEMENTACIJI PO KLJUČNIM OBLASTIMA REFORME.....	38
OBLAST: IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA.....	39
OBLAST: DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA.....	44
OBLAST: ODGOVORNOST.....	50
OBLAST: PRUŽANJE USLUGA.....	55
VII ZAKLJUČAK.....	62



*Ova publikacija proizvod je rada
Transparency International u Bosni i
Hercegovini zahvaljujući podršci
Švedske.*

*Stavovi i preporuke iznesene u ovoj
publikaciji su isključivo stavovi autora
i **ne odražavaju nužno stavove i
mišljenja Švedske.***

I IZVRŠNI SAŽETAK

Uprkos činjenici da reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini traje dugi niz godina, ocjene u pogledu stanja provođenja reforme date u okviru različitih eksternih izvještaja iznose zapažanja o nedostatku stvarnih reformi, konstatujući da je BiH još uvijek u ranoj fazi reforme javne uprave¹. Jedna od ključnih zamjerki je svakako dinamika ukupnog procesa reforme, posebno u pogledu spore i nedosljedne implementacije planiranih obaveza. Postoje problemi koji nisu rješavani (poput implementacije načela meritornosti u državnoj službi) i koji su jednostavno prenošeni iz jednog u drugi planski period, ili je u pitanju bio stvarni efekat reformskih mjera, o kojima je raportirano da su implementirane, ali iste u praksi nisu polučile željene rezultate. Tipičan primjer su reformske aktivnosti na izradi politika i propisa za koje se često nakon donošenja i formalnog usvajanja dokumenata kojima je definisan okvir za njihovo provođenje smatralo da je glavni posao time i završen. Sa druge strane, postojale su, i još uvijek su donekle prisutne, tendencije da obuhvat reformskih planova bude široko postavljen i obuhvati što više reformskih inicijativa, zanemarujući pritom dimenziju kapaciteta i resursa koji su realno na raspolaganju. U

praksi se stoga često postavljalo pitanje ambicioznosti reforme, kako sa aspekta sadržaja, ali isto tako i u pogledu utvrđenih rokova. Proces izrade ukupnog strateškog okvira za reformu javne uprave za period 2018-2022. u BiH obilježilo je neracionalno dugo vrijeme procesa pripreme, izrade i usvajanja strateških dokumenata (strategije i akcionog plana), kao i pojedinih elemenata ukupnog okvira politike za RJU (sistema monitoringa, izvještavanja i koordinacionog mehanizma). Na taj način je kašnjenje u fazi planiranja reformskog programa posljedično uslovilo i kašnjenje implementacije.

Drugi aspekt aktuelnog procesa reforme javne uprave (RJU) odnosi se na nastojanje da se unaprijedi ukupni strateški okvir za provođenje reforme kroz poboljšanja na tehničkom nivou koja su vezana za pokazatelje učinaka reforme, kvalitetnije izvještavanje, bolje finansijsko planiranje i upravljanje troškovima i unapređenje sistema koordinacije RJU. Ovo su svakako pozitivni iskoraci na poboljšanju ukupnog sistema za upravljanje reformama i značajni resursi investirani su u predmetna unapređenja, kao što je potrošeno i dodatno vrijeme potrebno za finalizaciju

¹ Izvještaji Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2020. i 2021. godinu

ukupnog strateškog okvira. Sa druge strane, još uvijek se ne vide ili nisu evaluirani efekti ovih unapređenja u praksi. Kao značajna inovacija, uvedeni su u planske dokumente poboljšani pokazatelji učinka i tzv. pasoši indikatora i dizajniran je IT sistem za praćenje i izvještavanje. Međutim, sistem nije aktiviran i nije još uvijek generisan izvještaj o ostvarenom progresu Akcionog plana, na osnovu kojeg bi se moglo govoriti o ostvarenim prednostima u odnosu na raniji sistem izvještavanja i monitoringa. Takođe, unapređenja koordinacione strukture na bazi analiza i rješenja ugrađena u novi dokument Zajedničke platforme o principima i načinu implementacije RJU, koji definiše postavke za rad koordinacionih struktura na političkom i tehničkom nivou, nisu profunkcionisala jer dokument nisu usvojili donosioci odluka i nije izvjesno koliko će još vremena trebati za formalnu verifikaciju. Tek po aktiviranju koordinacione strukture mogla bi se valorizovati koordinacija reforme u svjetlu novih rješenja.

U međuvremenu, tokom perioda od tri godine reforma je usmjeravana više po inerciji u skladu s radnim verzijama planskih dokumenata novog strateškog okvira i pomaci u reformi su uglavnom generisani kroz određeni broj projekata tehničke pomoći koji su premošćavali jaz između prethodnih i novih reformskih

programa. Efekti krize izazvane globalnom pandemijom COVID-19 dodatno su usporili rad na provođenju reformi i osim promjene svijesti o neophodnosti digitalizacije pružanja javnih usluga i transformacije u načinu rada uprave i korišćenja alata za rad na daljinu, nisu evidentirani drugi pozitivni uticaji krize na tok reformi. Djelotvoran mehanizam usmjeravanja i upravljanja tokom reforme javne uprave u proteklom periodu predstavljao je rad Posebne grupe za reformu javne uprave, koja djeluje u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje i nadzire tok realizacije relevantnih odredaba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U okviru godišnjih sastanaka ovog foruma EU s predstavnicima vlasti BiH održavan je fokus na prioritete iz domena RJU i praćenje stanja na terenu. SIGMA je nakon pauze koja je napravljena 2019. godine, kada nije rađena procjena za Bosnu i Hercegovinu, pokrenula nove cikluse monitoringa u prošloj i tekućoj godini s ciljem pregleda ispunjavanja načela iz Principa javne uprave. Ipak, ovaj mehanizam i izvještaji ne mogu zamijeniti odgovornosti domaćih vlasti da osiguraju redovni sistem koordinacije i monitoringa RJU, koji je potrebno što prije staviti u funkciju. Osiguravanje istinskog vođstva za provođenje reforme javne uprave na svim upravnim nivoima, uz preuzimanje jasne odgovornosti za rezultate reforme i dalje

investicije u kapacitete nosilaca reforme, ostaju ključne determinante održivosti procesa RJU za naredni period.

II UVOD

Implementacija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini provodi se kroz sistemski pristup od 2006. godine, kada je usvojena prva strategija za reformu javne uprave² kao cjeloviti strateški dokument i usaglašena politika za različite nivoe vlasti, koja je trebalo da obezbijedi sinhronizovano i fazno provođenje reforme na nivou institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH.

Reforma javne uprave bila je i ostala jedan od prioriteta u sklopu svih dosadašnjih faza procesa evropskih integracija. Ako se posmatra dosadašnji tok provođenja ove horizontalne politike, može se reći da je integracioni proces ipak bio glavni zamajac i pokretački motor reforme javne uprave, dok su potrebe građana, iako često isticane kao druga osovina, bile više u drugom planu i manje uticale na reformske sadržaje i tokove. Značaj nastavka rada na provođenju ove za građane važne reforme apostrofiran je i u Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji i Analitičkom izvještaju iz 2019. godine, gdje je reforma javne uprave ušla u listu četrnaest ključnih prioriteta koje zemlja treba da ispuni u cilju otvaranja

pregovora za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji.

Trenutna situacija u pogledu provođenja ove reforme ukazuje da je većina napora bila usmjerena na zaokruživanje planskog i provedbenog okvira, na šta je potrošeno neracionalno mnogo vremena i značajan obim resursa, dok je uporedo i sa smanjenim intenzitetom tekao rad na provođenju konkretnih reformskih inicijativa i mjera, koje su uglavnom podržavali ranije pokrenuti projekti podrške.

U nastavku dokumenta dat je opšti presjek aktuelnog stanja u pogledu procesa reforme javne uprave u BiH, uključujući proces razvoja strateškog okvira za RJU, sistema izvještavanja, praćenja i koordinacije, kao i pogled na značaj ove reforme iz perspektive procesa integracije u EU.

Pregled stanja u implementaciji reforme po pojedinačnim reformskim oblastima uključuje pregled najvažnijih aktivnosti u odnosu na prioritete iz sadržaja Akcionog plana (AP), koji su realizovani u periodu od protekle dvije godine, imajući u vidu da

² *Strategija reforme javne uprave u BiH dostupno na [Strategija RJU iz 2006. godine – Ured koordinatora za reformu javne uprave \(parco.gov.ba\)](#)*

ukupni vremenski period implementacije AP pokriva razdoblje 2020-2022. (što je proizašlo kao posljedica kašnjenja u usvajanju ovog planskog dokumenta). Tamo gdje postoje, uključni su i podaci o specifičnim zahtjevima u domenu reforme javne uprave koji su proistekli iz integracionog procesa i dijaloga koji Evropska komisija vodi sa domaćim vlastima posredstvom Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR grupa).

Ograničavajuću okolnost u pripremi izvještaja, osim vremenskih i ograničenja na strani resursa, predstavlja i činjenica da u periodu nakon 2018. godine nije bilo redovnih izvještaja o napretku u provođenju reforme javne uprave, koje je prethodno pripremala Kancelarija koordinatora za RJU na polugodišnjoj i godišnjoj osnovi, te da sistem praćenja i izvještavanja za novi strateški okvir za RJU još nije profunkcionisao. Takođe, u ovom vremenskom periodu nije bilo ni drugih izvještaja u vezi s napretkom reforme javne uprave u BiH na ukupnom nivou, izuzev informacija koje su dostavljene u sklopu izvještavanja o napretku u procesu evropskih integracija i ispunjavanju prioriteta koji su za BiH postavljeni od strane EU.

Kao referentni okvir za praćenje uzete su ključne mjere iz strukture usvojenog Akcionog plana za implementaciju

Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. u četiri reformske oblasti: Izrade politika i koordinacije, Upravljanje ljudskim potencijalima i državne službe (HRM), Odgovornosti i Pružanja usluga. Napredak u reformskoj oblasti Upravljanja javnim finansijama (PFM) izuzet je iz analize, pored ostalog i zbog činjenice da su reforme u ovoj oblasti definisane kroz zaseban skup strateških dokumenata i da su mjere iz Akcionog plana prvenstveno usmjerene na izradu konsolidovanog, cjelodržavnog strateškog okvira za PFM. Za prvi dio izvještaja kao analitička podloga korišteni su pretežno zahtjevi proistekli iz SIGMA Principa javne uprave u dijelu koji se odnosi na izradu strateškog okvira za reformu javne uprave, i to dimenzije koje se odnose na izradu i sadržaj politike u oblasti reforme javne uprave (RJU), koordinaciju procesa RJU, finansiranje reforme, praćenje i izvještavanje.

U pogledu izvora informacija, osim analize dokumentacije i podataka prikupljenih kroz istraživanje javno dostupnih dokumenata (desk research), dodatni podaci prikupljeni su i kroz intervju sa zaposlenima i menadžmentom Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave i kroz analizu internih dokumenata koji su obezbijedeni tokom i nakon intervju. U proteklom periodu okončana je implementacija i dva značajna projekta tehničke podrške u oblasti reforme javne uprave i to "Podrška

reformi javne uprave u BiH", koji je finansiran iz programa IPA 2015. (u nastavku referenciran kao projekat tehničke podrške RJU), i "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH", koji je finansiran iz instrumenta IPA za 2017. godinu (HRM projekat), te su kao izvor podataka korišteni i izvještaji o realizaciji ovih projekata i pojedinačne projektne isporuke. Takođe, u određenom obimu korišteni su i podaci i dokumenti koji su proistekli kao rezultat podrške RJU koja je pružena kroz GIZ "Program jačanja javnih institucija u BiH" (GIZ SPI), višegodišnji program finansiran od Vlade Njemačke i u završnoj fazi od Ambasade Velike Britanije putem GGF instrumenta za podršku dobrom upravljanju, i koji je u značajnoj mjeri podržao reformske aktivnosti, posebno u oblasti izrade i koordinacije politika, pružanja usluga, HRM-a i odgovornosti.

Izvori podataka, između ostalog, uključivali su:

- Izvještaji o radu Kancelarije koordinatora za RJU (PARCO9 za 2019. i 2020. godinu).
- Godišnji programi rada PARCO za 2019, 2020. i 2021. i Srednjoročni plan rada PARCO 2020-2022. godina.
- Godišnji izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u evropskim integracijama 2020/2021.
- Informacije sa/za sastanak(e)a Specijalne grupe za reformu javne uprave (PAR SG).
- Finalni izvještaji i projektni dokumenti IPA projekata tehničke podrške reformi javne uprave i HRM projekta o aktivnostima realizovanim tokom perioda 2020-2021.
- Informacije i izvještaji o realizaciji aktivnosti programa "Jačanje javnih institucija u BiH - SPI" koji je implementirao njemački GIZ u BiH.

III KONTEKST EU PERSPEKTIVE

Shodno ocjenama iz izvještaja o napretku Evropske komisije iz posljednje dvije godine, Bosna i Hercegovina se i dalje nalazi u ranoj fazi reforme javne uprave i zabilježen je ograničen, odnosno tek određeni napredak tokom 2021. godine.³ Napredak koji je evidentiran kroz zadnji izvještaj je ostvaren prvenstveno kroz usvajanje Akcionog plana za reformu javne uprave i strategija za upravljanje javnim finansijama na pojedinačnim nivoima vlasti, dok su preostali izazovi koji su vezani za realizaciju kratkoročnih prioriteta koji su bili navedeni i u Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji iz 2019. godine⁴, a koji se odnose na:

- Uspostavljanje zajedničkog okvira za praćenje reforme zasnovan na učinku i osiguranje finansijske održivosti;
- Uspostavljanje političkog tijela za donošenje odluka i ojačanje tehničke koordinacione strukture kako bi se unaprijedio

cjelodržavni pristup reformi javne uprave;

- Izmjene zakona o državnoj službi tako što će osigurati da se zapošljavanje, napredovanje i otpuštanje vrši na osnovu zasluga, te da ojačaju kapaciteti agencija za državnu službu u cilju poboljšanja upravljanja ljudskim potencijalima i obuka.

Evropska komisija je kroz strategiju za "Vjerodostojnu perspektivu proširenja i pojačanu saradnju EU sa zapadnim Balkanom" iz 2018. godine potvrdila svoje opredjeljenje za evropsku budućnost regije, gdje će se valorizacija procesa proširenja temeljiti i dalje na zaslugama i individualnim postignućima svake zemlje. Kroz ovu strategiju potvrđen je pristup EU iz prve strategije proširenja (2015. godina) koji znači "rješavanja temeljnih pitanja na prvom mjestu", odnosno da je najprije potrebno provesti sveobuhvatne reforme u ključnim oblastima koje uključuju vladavinu prava, temeljna prava i upravljanje, uključujući i reformu javne uprave.

³ Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu (19.10.2021. godine, dostupno na [izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf \(dei.gov.ba\)](#)) i Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (6.10.2020. godine, dostupno na [izvjestaj-o-bih-za-2020-godinu_1604579634.pdf \(dei.gov.ba\)](#))

⁴ Radni dokument Komisije: Analitički izvještaj u prilogu dokumentu Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU {COM(2019) 261 final} dostupno na [Analitički-izvještaj-Mišljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-članstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf \(parco.gov.ba\)](#)

Novi dokument strategije iz 2020. godine⁵ naglašava dodatno pristup vjerodostojnosti, za koji se ističe da bi ga trebalo povećati jačim usmjerenjem na temeljne reforme neophodne za uspjeh na putu prema EU, što, pored ostalog, uključuje funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave. Posebno se ističe da će se pregovori o temeljnim pitanjima otvoriti prvi i zatvoriti zadnji, jer će napredak u vezi s tim pitanjima određivati tempo pregovora.

Nažalost, evidentno je da Bosna i Hercegovina gubi tempo i u regionalnim okvirima kada je riječ o bazičnim reformama u oblasti upravljanja i uspostavljanja funkcionalnije javne administracije. Komunikacija Evropske komisije o politici proširenja EU za 2020. godinu tako navodi da je zbirno na nivou regije ostvaren opšti napredak, gdje su Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija umjereno pripremljene za reformu javne uprave, zatim da je na Kosovu ostvaren određeni nivo pripremljenosti, dok je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi⁶. Kao zajednički izazovi na nivou regije za provedbu reformi javne uprave prepoznati

su potreba za boljim mehanizmima međuinstitucionalne koordinacije, jačanje upravljačke odgovornosti, te nastavak rada na profesionalizaciji, depolitizaciji i izgradnji sistema državne službe zasnovanog na zaslugama i principu meritornosti u svim procesima upravljanja ljudskim potencijalima. Sve prethodno navedeno je svakako relevantno i za Bosnu i Hercegovinu, što je vidljivo iz prioriteta koji su postavljeni od strane Evropske komisije i koji su već duži period u fokusu reformskih strateških dokumenata kojima se nastoji adresirati njihovo rješavanje.

Izostanak napretka u provođenju upravne reforme u Bosni i Hercegovini u odnosu na zemlje regije može se osvjedočiti i kroz činjenicu da je BiH jedina zemlja u regiji zapadnog Balkana u kojoj nije rađena SIGMA procjena napretka za 2019. godinu, putem koje se prati napredak u provođenju reforme javne uprave u odnosu na "Principe za javnu upravu". Ovo ispitivanje se provodi od 2015. godine, kada je urađeno i početno mjerenje i zadnja revidirana verzija dokumenta Principa za javnu upravu priređena je u 2017. godini, kada je provedeno novo bazno mjerenje u

⁵ KOMUNIKACIJA KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EVROPSKOM PRIVREDNOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA **Unapređenje pristupnog procesa - Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan 2020.** (od 5.2.2020 COM(2020) 57 final, dostupno na [unapređenje-pristupnog-procesa-vjerodostojna-perspektiva-eu-a-za-zapadni-balkan-2020_1604654949.pdf \(dei.gov.ba\)](https://doi.org/10.1017/9781108816049))

⁶ KOMUNIKACIJA KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EVROPSKOM PRIVREDNOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA **Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2020.** (od 06.10.2020. godine, COM(2020) 660 final , dostupno na [komunikacija-o-politici-prosirenja-eu-a-za-2020-godinu_1611132349.pdf \(dei.gov.ba\)](https://doi.org/10.1017/9781108816049))

skladu s utvrđenim metodološkim okvirom i listom pokazatelja, koje, pored ostalog, omogućava i komparaciju ispunjenosti principa u svim zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.⁷ SIGMA je provela djelimičnu procjenu ostvarenog napretka u Bosni i Hercegovini za 2021. za oblasti izrade i koordinacije politika, odgovornosti, dijelom za oblast upravljanja javnim finansijama (upravljanje budžetom, interna kontrola i revizija) i oblast javnih nabavki. Procjena napretka u oblastima strateškog okvira za PAR, državne službe i upravljanja ljudskim potencijalima (HRM), pružanja usluga i preostalim segmentima upravljanja javnim finansijama (vanjska revizija, javno-privatno partnerstvo - PPP i koncesije) provodi se u tekućoj 2022. godini.

Izvjeshno je da ocjene iznesene u posljednjem izvještaju SIGMA djelimične procjene iz 2021. godine, kao i ocjene iz ukupnog izvještaja koji je rađen za 2017. godinu, ukazuju na činjenicu izostanka značajnijeg napretka i veoma nizak intenzitet stvarnih reformskih promjena, uzimajući u obzir pokazatelje za BiH u godinama mjerenja i u odnosu na regionalni prosjek. Ukupna ocjena SIGMA za 2021. ističe ograničen napredak,

nerješavanje ozbiljnih nedostataka iz prethodnog perioda i činjenicu da napredak u izmjenama zakonodavstva nije praćen provođenjem odgovarajućih zakonodavnih rješenja, što za posljedicu ima izostanak postignuća zacrtanih reformskih ciljeva.

Napredak u provođenju reforme javne uprave prati se i putem mehanizma koji je uspostavljen u okviru strukture za nadzor nad provođenjem i primjenom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u obliku Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR grupa). PAR grupa je formirana kao zajedničko tijelo Evropske unije i BiH koje djeluje pod ingerencijom Odbora za stabilizaciju i pridruživanje (zajedno s još sedam sektorskih pododbora) i predstavlja forum za strukturiran dijalog o procesu reforme javne uprave na političkom i tehničkom nivou. Po uzoru na druge zemlje iz regije, formiranjem ovog tijela dodatno je akcentovana politička dimenzija za podršku procesu reforme javne uprave i osigurano je kontinuirano praćenje procesa i rezultata koje Bosna i Hercegovina treba da postigne u ovom segmentu procesa evropskih integracija.

U prethodnom periodu, od prvog sastanka PAR grupe, koji je održan 1. februara 2017.

⁷ *Principi javne uprave, SIGMA/OECD (izdanje iz 2017. godine), dostupno na [Master doc - Principles of Public Administration \(sigmaxweb.org\)](http://www.sigmaxweb.org)*

godine, do ove godine održano je ukupno pet godišnjih sastanaka ovog tijela na kojima su razmatrana pitanja od značaja za funkcionisanje ukupnog planskog i provedbenog okvira za reformu javne uprave u BiH, te razmatrano ispunjavanje prioriteta po pojedinačnim reformskim oblastima. Održavanje šestog sastanka PAR grupe, koji je bio predviđen za kraj februara 2022. godine, je u vrijeme pripreme ovog izvještaja bilo neizvjesno, te je moguće njegovo sazivanje u novom terminu koji naknadno bude utvrđen.

Ishodi sastanaka PAR grupe u formi preporuka daju dodatni podsticaj donosiocima odluka i domaćim institucijama na ispunjavanju preuzetih reformskih obaveza, gdje je vidljivo iz pregleda prethodno održanih sastanaka da su aktuelizacija i stavljanje na agendu neriješenih pitanja koja se odnose na strateške dokumente za RJU i upravljanje javnim finansijama rezultirali sukcesivnim donošenjem i usvajanjem ovih

dokumenata na pojedinačnim nivoima vlasti. Neka od ključnih pitanja koja su i dalje otvorena odnose se na:

- Sistem praćenja i izvještavanja reforme koji je zasnovan na učinku.
- Funkcionalna i djelotvorna koordinacija procesa RJU na tehničkom i političkom nivou.
- Finansijska odgovornost i održivost provođenja mjera iz planskih dokumenata RJU.
- Učinkovitija koordinacija donatora u segmentu reforme javne uprave.

Osvrt na preporuke sa sastanaka PAR grupe koje se odnose na pojedinačne reformske oblasti biće adresiran u nastavku u okviru pregleda najznačajnijih inicijativa i onoga što je realizovano u područjima izrade politika i koordinacije, reforme državne službe, odgovornosti i pružanja usluga.

IV TRENUTNO STANJE PROCESA REFORME JAVNE UPRAVE

Aktuelna situacija u pogledu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini se ne može posmatrati odvojeno od opšteg socijalno-ekonomskog i političkog konteksta u zemlji u pogledu niskog nivoa spremnosti i nedovoljnog stepena političke podrške za provođenje reformi. Nakon određenog zamaha koji je pratilo donošenje Reformske agende za period 2015-2018. godine i niza aktivnosti proisteklih kao podrška reformama u BiH, došlo je do stagnacije i izostanka stvarnih efekata. Sa druge strane, na nivou operativnih i koordinacionih struktura investirani su značajni naponi i resursi u planiranje, dogovaranje i aktivnosti izgradnje kapaciteta za dizajniranje i razvoj ukupne zajedničke politike RJU: Unapređenje okvira za provođenje reforme temeljilo se pretežno na iskustvima iz prethodne faze i eksternim zahtjevima Evropske komisije, SIGMA, donatora koji podržavaju reformu javne uprave i drugih partnera u ovom procesu.

Usvajanje aktuelnog Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018-2022. u Bosni i Hercegovini realizovano je na različitim

nivoima vlasti tokom perioda od gotovo dvije godine. Najprije su sredinom 2018. godine Vlada Brčko distrikta BiH i Vlada Federacije dale formalnu podršku kroz usvajanje ovog dokumenta, potom Savjet ministara BiH (SM BiH) u septembru 2018. godine, dok je Vlada Republike Srpske u junu 2020. godine podržala Prijedlog strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. godine, uz uslov da se implementacija definisanih mjera i aktivnosti provodi u skladu s ustavno-pravnim uređenjem Bosne i Hercegovine i Republike Srpske⁸.

Formalnom usvajanju strateškog dokumenta za reformu javne uprave prethodilo je intenzivno planiranje i dogovaranje pristupa kako da se uđe u ovaj proces, s obzirom na to da je prethodni okvir za politiku provođenja reforme definisan kroz Strategiju reforme javne uprave iz 2006. godine, nakon ekstenzija kroz akcione planove, prestao da važi.⁹ Još su krajem 2015. godine uz podršku eksperta iz SIGMA/OECD pokrenute prve aktivnosti na pripremi novog strateškog okvira za reformu javne uprave. Usljed

⁸ Zaključak Vlade RS, broj 04/1-012-2-1760/20, od 26.6.2020, 77. redovna sjednica;

⁹ Dokument Akcioni plan 1 (AP1) Strategije za reformu javne uprave za period 2007-2010,

a potom dokument Revidirani akcioni plan 1 (RAP1) za period 2011-2014.

neslaganja oko obima, sadržaja i drugih otvorenih pitanja u vezi s novim strateškim dokumentom, najprije je bio usaglašen poseban "Operativni plan za pripremu strateškog okvira za RJU", koji su potom svi nivoi vlasti usvojili tokom 2016. godine. Ovim dokumentom bili su utvrđeni postupak, rokovi i radni aranžmani za izradu novog strateškog okvira za RJU, uključujući radne strukture u formi međuinstitucionalnih radnih grupa kao nosioce poslova na pripremi dokumenata. Imenovanje i formalno potvrđivanje ovih struktura bio je još jedan korak u procesu koji je zahtijevao odluke na nivou SM BiH/vlada.¹⁰

Iako inicijalno zamišljeno da akcioni plan bude sastavni dio zaokruženog paketa strateških dokumenata i da njegova priprema teče sinhronizovano uz razvoj strateškog okvira za RJU, u praksi ovo nije bilo moguće realizovati. Prva verzija akcionog plana, koja je pripremljena 2017. godine zajedno sa strateškim okvirom, nije dobila saglasnost na nivou radnih struktura i poslužila je za pripremu finansijskih

procjena implementacije budućeg okvira za RJU.

Nastavak rada na razvoju dokumenta akcionog plana formalno je usaglašen tek sredinom 2019. godine, nakon što je ovo pitanje više puta kandidovano kroz strukture za koordinaciju reforme na operativnom nivou (sastanci koordinatora za reformu javne uprave i sastanci zajedničke radne grupe) i nakon informisanja donosilaca odluka o procesu pripreme planskih dokumenata. Proces je tekao na način da je najprije u saradnji sa SIGMA programom osiguran razvoj pokazatelja učinka za mjere i specifične ciljeve iz strateškog okvira i Akcionog plana za RJU, koji su dodatno razrađeni kroz poseban dokument tzv. pasoš indikatora kako bi se osiguralo svrsishodnije praćenje postignuća na ukupnom nivou. O ovom dokumentu biće više riječi u dijelu koji se odnosi na mehanizme praćenja i izvještavanja.

Treba istaći da je jedna od odrednica kod razvoja strateškog okvira i akcionog plana za RJU bila opredjeljenje da dokumenti budu usaglašeni sa zahtjevima iz Principa

¹⁰ Radne strukture za izradu strateškog okvira RJU i Akcionog plana činile su:

- a) Zajednička radna grupa (ZRG), koju su činili četiri koordinatora za reformu javne uprave, s dodatnim predstavnicima državnog, entitetskog nivoa i Brčko distrikta BiH.

- b) Pet tematskih radnih grupa (TRG), u čiji sastav su ušli predstavnici resornih institucija, definisanih u skladu s reformskim oblastima.

javne uprave¹¹ kako bi se osiguralo usmjeravanje aktivnosti reformskog procesa i usklađivanje sa standardima evropskog upravnog prostora. Reformska područja definisana strateškim okvirom i akcionim planom RJU u BiH u potpunosti korespondiraju ključnim pitanjima reforme koja su obuhvaćena djelokrugom pomenutih principa i uključuju oblasti:

- *Razvoj politika i koordinacija;*
- *Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima;*
- *Odgovornost;*
- *Pružanje usluga;*
- *Upravljanje javnim finansijama.*

¹¹ *Principi javne uprave, SIGMA/OECD (izdanje iz 2017. godine), dostupno na [Master doc - Principles of Public Administration \(sigmaweb.org\)](http://www.sigmainitiative.org/publications/masterdoc-principles-of-public-administration)*

Ključni zahtjevi i principi

<i>Ključni zahtjev:</i>	Formirano je liderstvo za reformu jake uprave i odgovornost za njenu provedbu, a strateški okvir pruža osnovu za provedbu prioritarnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima.
<i>Princip 1:</i>	Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni zahtjevi
<i>Princip 2:</i>	Reforma javne uprave se provodi svrsishodno, ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate
<i>Princip 3:</i>	Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave
<i>Princip 4:</i>	Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za upravljanje i koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme

Tabela 1: Principi javne uprave u oblasti izrade strateških okvira reforme javne uprave

Principi javne uprave u okviru područja koje se odnosi na izradu strateškog okvira za RJU, pored ostalog, posebno ističu zahtjev za

- svrsishodno utvrđivanje ciljeva čije se praćenje vrši putem indikatora uspješnosti i
- osiguranje finansijske održivosti bazirane na procjeni troškova, potrebnih resursa identifikaciji izvora finansiranja, te je ovim dodatnim zahtjevima bila posvećena posebna pažnja tokom razvoja strateškog i planskog okvira za RJU u BiH.

U nastavku procesa pripreme Akcionog plana, na bazi verifikovanih pasoša

indikatora, definisani su pokazatelji i utvrđeni ostali sadržaji koji su usaglašeni s međuinstitucionalnim radnim grupama za pojedinačna reformska područja (mjere i aktivnosti, odgovorne institucije, rokovi za provedbu i procjena potrebnih finansijskih sredstava). Nacrt akcionog plana je bio takođe predmetom javnih konsultacija (dokument objavljen na portalu e-konsultacije, kao i na službenoj internet stranici PARCO), kao i dodatnih konsultacija s predstavnicima nevladinog sektora putem radionice za predstavnike civilnog društva. Nacrt akcionog plana upućen je i koordinadorima za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta BiH

radi objave na web stranicma nadležnih institucija.

Tokom čitavog procesa pripreme održavana je neposredna komunikacija s ekspertima SIGMA, koji su kroz povratne informacije s konsultacija i komentare usmjeravali proces, uključujući i mišljenje na finalni Nacrt akcionog plana kojim je potvrđeno da je plan reformski orijentisan, te da bi njegova implementacija trebalo da doprinese ispunjavanju značajnog broja preporuka iz prethodnih izvještaja procjena za BiH.¹² Nakon potvrđivanja dokumenta na tehničkom nivou (u formi sastanka Zajedničke radne grupe) u julu 2020. godine, dokument je dostavljen SM/vladama entiteta i Brčko distrikta BiH, koje su formalno usvojile dokument u periodu od septembra do decembra iste godine.

¹² Informacija o pripremi Akcionog plana za reformu javne uprave, dostavljena za SM BiH uz dokument Akcionog plana, decembar 2020. godine

Period	Aktivnost
<i>Decembar 2015 – April 2016</i>	Priprema i usvajanje Operativnog plana za pripremu strateškog okvira RJU
<i>Juni – Novembar 2016</i>	Imenovanje radnih struktura za izradu strateškog okvira za RJU (zajedničke i tematske radne grupe)
<i>Novembar 2016 – April 2017</i>	Priprema materijala i izrada prvog nacrtu dokumenta Strateškog okvira za RJU i Akcionog plana
<i>Maj 2017 – Mart 2018</i>	Usaglašavanje sadržaja Strateškog okvira za RJU u radnim strukturama
<i>Juni 2018 – Juni 2020</i>	Usvajanje Strateškog okvira za RJU na SM/vladama: <ul style="list-style-type: none"> - Vlada Brčko Distrikta BiH 8. juna 2018 - Vlada Federacije BiH 14. juna 2018 - Savjet ministara BiH 25. septembra 2018 Vlada Republike Srpske 26. juna 2020. godine
<i>Juli 2019 – juli 2020</i>	Nastavak rada na izradi Akcionog plana i usaglašavanje sadržaja u radnim strukturama (aktivnosti, indikatori, pasoši indikatora, budžetiranje)
<i>Oktobar 2020 – Decembar 2020</i>	Usvajanje Akcionog plana na SM/vladama <ul style="list-style-type: none"> - Vlada Federacije BiH 8. oktobra 2020 - Vlada Brčko Distrikta BiH 12. oktobra 2020 - Vlada Republike Srpske 19. novembra 2020 - Savje ministara BiH 16. decembra 2020
<i>Mart 2021 – Decembar 2021</i>	Razvoj mehanizama monitoringa i izvještavanja (smjernice, metodologija, IT sistem za monitoring i izvještavanje)
<i>Mart 2021 – U toku</i>	Priprema i usaglašavanje prijedloga za unapređenje koordinacione strukture RJU (Zajednička platforma)

Tabela 2: Hronologija pripreme dokumenata Strateškog okvira RJU, Akcionog plana i sistema za koordinaciju, praćenje i izvještavanje

Kako se može neposredno zaključiti iz prethodnih opisa pojedinih faza pripreme i sveukupne hronologije razvoja i usaglašavanja aktuelne politike u oblasti reforme javne uprave u BiH, radi se o procesu koji je trajao više od šest godina i neminovno se kao prvo nameće pitanje aktuelnosti vremenske dimenzije i sadržaja

samog dokumenta, gdje je inicijalni strateški okvir rađen za period 2018-2022. godina. U toku pripreme Akcionog plana već su revidirani rokovi, tako da je početni period važenja dokumenta koji je trebalo da korespondira strateškom okviru skraćen i pokriva period implementacije 2020-2022. godina. Sa druge strane, teško je govoriti o zastarijevanju sadržaja bez cjelovitog monitoring izvještaja koji još uvijek nije izrađen, međutim ako se uzmu u obzir opšti tempo u provođenju reforme i informacije iz eksternih izvještaja o napretku (Evropske komisije, SIGMA, realizacija preporuka Posebne grupe za RJU i drugih sekundarnih izvora), jasno je da oni upućuju na manje-više iste zadatke i prioritete u oblasti RJU koji nisu realizovani.

Drugo pitanje koje se nameće je svakako pitanje obima ulaganja u sam proces razvoja strateškog okvira i cost-benefit analiza utroška materijalnih i ljudskih resursa, koji svakako nisu zanemarivi. Na strani domaćih institucija značajni resursi bili su uključeni u pripremu planskih dokumenata i ukupnog strateškog okvira, gdje je ilustrativan podatak da je u proces izrade Akcionog plana za reformu javne uprave bilo uključeno oko 200 službenika iz institucija države, entiteta i Brčko distrikta BiH, koji su participirali u procesu kao članovi radnih struktura. Značajna podrška procesu je pružena i kroz spoljnu

tehničku pomoć, gdje je posredstvom više različitih projekata i programa partnerskih institucija i međunarodnih organizacija bila osigurana specifična ekspertiza i podrška. Proces je podržan kroz projekat tehničke podrške "Podrška reformi javne uprave u BiH" (finansiran iz programa IPA 2015), GIZ Program jačanja javnih institucija, GGF - Fond za dobru upravu - Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, te uz kontinuiran angažman SIGMA i Delegacije Evropske unije u BiH.

Ipak, izvjesno je da je ključni činilac koji je uticao na dugotrajan period pripreme strateškog okvira izostanak političkog dogovora o reformama i nedostatak jasnog političkog liderstva za reformu javne uprave, kako bi se podržali napori tehničkih struktura koji su intenzivno radili na ovom zadatku tokom različitih faza procesa.

Finansijska dimenzija reforme

Vodeći se već pomenutim zahtjevima iz SIGMA Principa javne uprave u dijelu koji se odnosi na izradu strateškog okvira za RJU, prilikom pripreme novog SO za RJU u BiH je prvi put urađena i sveobuhvatna procjena troškova implementacije reformskog programa (što je novina i za većinu drugih sektorskih i horizontalnih strategija). Procjena je rađena kroz budžetiranje troškova implementacije aktivnosti Akcionog plana, koji je poslužio kao osnova za procjenu ukupnih troškova reforme u periodu 2020-2022. i bila je provedena u saradnji s Ministarstvom finansija i trezora BiH, te entitetskim ministarstvima finansija i Direkcijom za finansije Brčko distrikta BiH. Dodatna ekspertska podrška bila je osigurana posredstvom GIZ Programa jačanja javnih institucija u BiH.

Procjenom je utvrđen ukupni trošak provođenja aktivnosti za sva četiri upravna nivoa obuhvaćena reformskim mjerama - nivo institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Ova procjena se odnosi na dodatne troškove, tamo gdje implementacija reformskih aktivnosti nije moguća s postojećim resursima i angažovanje kroz redovan rad zaposlenih u institucijama uprave.

Ukupni planirani iznos za provođenje svih aktivnosti koje su obuhvaćene Akcionim planom za reformu javne uprave **procijenjen je na približno 61,66 miliona KM.**

Kada se uzme u obzir struktura troškova prema izvorima finansiranja, vidljivo je da se provođenje reforme javne uprave i dalje u najvećoj mjeri oslanja na donatorska sredstva u iznosu od preko 60 miliona KM, dok se iz budžeta planiraju sredstva u daleko skromnijem iznosu od približno 1,08 miliona KM.

U periodu izrade finansijske projekcije bilo je izvjesno da je za troškove reforme kroz donacije i budžet bilo osigurano tek 8% (5,09 miliona KM) sredstava, dok preostali iznos procijenjenih troškova od 92% sredstava (oko 56,57 miliona KM) predstavlja nedostajuća sredstva za koje je u budućem periodu potrebno iznaći izvore finansiranja.

Stavka	Razvoj i koordinacija politika	Državna služba i uprava	Odgovornost	Pružanje usluga	Upravljanje javnim finansijama	Ukupno KM	%
<i>A. Potreba sredstva</i>	5.885.500	2.920.060	4.228.755	48.480.433	150.000	61.664.748	100%
<i>Procentualno</i>	9,54%	4,74%	6,86%	78,62%	0,24%	100%	
<i>B. Planirana/osigurana sredstva</i>	1.669.000	2.046.440	1.226.550	-	150.000	5.091.990	8,3%
<i>Budžeti</i>	-	75.000	-	-	-	75.000	0,1%
<i>Donatorski projekti</i>	1.669.000	1.971.440	1.226.550	-	150.000	5.016.990	8,1%
<i>(B-A) Nedostajuća sredstva</i>	4.216.500	873.620	3.002.205	48.480.433	-	56.572.758	91,7%
<i>Planirano iz budžeta</i>	-	300.000	708.000	-	-	1.008.000	1,6%
<i>Planirano iz donacija</i>	4.216.500	573.620	2.294.205	48.480.433	-	55.564.758	90,1%

Tabela3: Procjena troškova za implementaciju reforme i izvori finansiranja

Kada se imaju u vidu potrebna sredstva po reformskim oblastima, vidljivo je da je najveći "potrošač" sredstava oblast pružanja usluga, gdje su za planirane reformske intervencije potrebna značajna sredstva, na prvom mjestu kroz ulaganja u buduća informatička rješenja za digitalizaciju javnih usluga i registara, kao i razvoj potrebne infrastrukture. Sa druge strane, u oblasti javnih finansija (UJF) predviđeni su najmanji troškovi, imajući u vidu redukovan obim aktivnosti u ovoj oblasti, s obzirom na to da su kroz Akcioni plan za RJU planirane samo aktivnosti na izradi konsolidovanog strateškog okvira za upravljanje javnim finansijama, dok će

troškovi njegove implementacije biti zasebno utvrđeni kroz sam dokument.

Ukupni pristup finansiranju reforme javne uprave nije značajno promijenjen u odnosu na fazu implementacije proteklog strateškog ciklusa, gdje je finansijska podrška dolazila pretežno kroz donatorske programe i različite projekte. Kroz posebno kreiran instrument za podršku RJU, u vidu Fonda za reformu javne uprave, u dosadašnjem periodu bila su na raspolaganju sredstva za realizaciju konkretnih projekata iz prethodnog strateškog okvira. U strukturi izvora finansiranja Fonda bio je prisutan sličan omjer ulaganja domaćih vlada koje su participirale u iznosu od oko 7%, dok su

donatori u Fond za RJU uložili 93% sredstava. Kroz ovaj mehanizam bilo je osigurano finansiranje ukupno 26 projekta ukupne vrijednosti od nešto preko 20 miliona KM u periodu od 2009. do 2019. godine, kada je okončana realizacija zadnjeg ugovora o realizaciji projekta za podršku aktivnostima iz Revidiranog akcionog plana 1. Usljed nepostizanja dogovora o nastavku rada Fonda za RJU, i izostanka potpisivanja novog sporazuma o produženju njegovog funkcionisanja, rad ovog instrumenta suspendovan je od 2018. godine. Na računu Fonda i dalje se nalazi 10,5 miliona KM neutrošenih sredstava, koja su preostala nakon što je određenim donatorima tokom 2020. godine izvršen povrat dijela neutrošenog novca u iznosu od približno 5,33 miliona KM.

Ipak, treba imati u vidu da su ukupna ulaganja donatora u reformu javne uprave tokom proteklog perioda bila značajno veća i da prevazilaze finansijske kontribucije koje su bile alocirane putem Fonda za RJU. Na bazi analize, koja je provedena u sklopu nedavno okončanog projekta tehničke pomoći "Podrška reformi javne uprave u BiH" i informacija koje je osigurao PARCO, samo kroz IPA 1 i IPA 2 mehanizme u periodu operativnog provođenja ovih instrumenata tokom perioda 2007-2014. godine bilo je identifikovano 20 projekata u oblasti reforme javne uprave čija je

implementacija bila relevantna za podršku prethodnoj Strategiji RJU u BiH. Ukupna vrijednost ovih projekata iznosila je 57,86 miliona EUR, što daleko premašuje iznos koji je utrošen za projekte finansirane putem Fonda za RJU u proteklom periodu (9,63 miliona EUR).

U svakom slučaju, postizanje dogovora u vezi s alokacijom neutrošenih sredstava iz Fonda za RJU i, što je još važnije, iznalaženje rješenja za kontinuitet njegovog funkcionisanja i održivost, predstavljaju i dalje prioritetna pitanja. U njihovo rješavanje moraju biti uključeni predstavnici izvršne vlasti i donosioci odluka sa svih nivoa, imajući u vidu projektovane ukupne troškove koji su potrebni za provođenje RJU u predstojećem periodu i efekte opšte krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Pri tome treba imati na umu da je osim finansijske podrške, Fond za RJU u proteklom periodu imao i ulogu "vezivnog instrumenta" koji je osiguravao koordinisan i sinhronizovan pristup reformi i fokusiranje na prioritete i pitanja od zajedničkog interesa.

Kroz već okončane cikluse programiranja putem instrumenta IPA 2 za 2019. i 2020. godinu planirana je podrška za dva projekta iz oblasti razvoja i koordinacije politika i odgovornosti i dalje podrške koordinacionoj strukturi za RJU (iz IPA

2019. u indikativnom iznosu od tri miliona EUR) i jednog projekta u oblasti upravljanja javnim finansijama (iz IPA 2020). Kroz novi instrument IPA 3, za 2022. godinu takođe su planirana tri projekta koji su direktno vezani za podršku implementaciji mjera iz Akcionog plana u oblastima pružanja usluga, upravljanja ljudskim potencijalima, te daljeg razvoja okvira politike za RJU. Ipak, i pored ovoga značajan dio planiranih reformskih aktivnosti još uvijek nema identifikovane izvore finansiranja i nije izvjesno kako će sredstva biti osigurana.

Strukture za kordinaciju reforme javne uprave

Neodvojivi dio ukupnog strateškog okvira i politike za RJU predstavlja i mehanizam koordinacije za reformu javne uprave, koji u kontekstu ukupnog okruženja i administrativne arhitekture u BiH u kojoj se reforma provodi ima naglašen i specifičan značaj. Ovo pitanje je aktuelizovano tokom čitavog procesa pripreme novog strateškog okvira i u prethodnom periodu i predstavljao je predmet diskusija na brojnim sastancima kako domaćih aktera i koordinacione strukture za RJU, tako i u dijalogu EU na sastancima Posebne grupe

za RJU, gdje je funkcionisanje koordinacionih struktura na političkom i tehničkom nivou, pitanje kapaciteta i odgovornosti učesnika u procesu reforme bilo i, i dalje, ostalo otvoreno pitanje.

U periodu implementacije prve Strategije reforme javne uprave u BiH nije postojala iskustvena dimenzija u vezi s adekvatnom postavkom koordinacione strukture i odgovornosti učesnika u ovom procesu, te se sistem gradio od temelja. Nadzorna i implementaciona struktura, koja je uspostavljena na tehničkom operativnom nivou, nakon inicijalnog perioda "uvođenja u posao" adekvatno je odgovorila većini odgovornosti koje su bile utvrđene kroz Zajedničku platformu o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije RJU u Bosni i Hercegovini.¹³ Koordinacione strukture na operativnom nivou su, osim odgovornosti u vezi s praćenjem i izvještavanjem o reformi, imale posebne odgovornosti u vezi s dizajnom, nadzorom i učešćem u implementaciji projekata za podršku reformi javne uprave. Primarno radilo se o projektima koji su finansirani posredstvom instrumenta Fonda za reformu javne uprave, ali je ista struktura vrlo često korištena i kod razvoja,

¹³ *Zajednička platforma o principima i načinu implemantacije Akcionog plana 1 Strategije RJU u Bosni i Hercegovini, 2007. godina,*

dostupno na [Common platform for AP1 implementation \(parco.gov.ba\)](http://parco.gov.ba)

operacionalizacije i nadzora nad projektima koji su realizovani kroz podršku drugih donatora i programa u sektoru dobre uprave i RJU.

Sa druge strane, koordinacija na političkom nivou nije profunkcionisala na način koji je bio predviđen Zajedničkom platformom (u formi Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije, kao političkog tijela koje je trebalo da se bavi reformom). Ovo je sa praktične strane onemogućilo proaktivno i sistematično bavljenje reformom na nivou donosilaca odluka, te su pitanja iz domena reforme javne uprave povremeno i na *ad hoc* osnovi razmatrana kroz uobičajene kanale komunikacije i informisanja putem izvještaja o napretku, posebnih informacija, izvještaja, kao i prijedloga mjera i zaključaka u vezi s realizacijom pojedinačnih projekata i reformskih inicijativa koje su pripremale nadležne institucije i koordinacione strukture za RJU.

Polazeći od SIGMA Principa javne uprave, u dijelu koji se odnosi na zahtjeve u pogledu strateškog okvira za reformu javne uprave, jasno je da postoje eksplicitni zahtjevi za koordinaciju ukupnog reformskog procesa i na političkom i na operativnom kolosijeku.¹⁴ Ovi zahtjevi

podrazumijevaju da postoji formalizovan forum na političkom nivou koji se redovno sastaje i upravlja reformom kroz informisano donošenje odluka, dok sa druge strane upravna operativna struktura podržava rad ovog foruma i "snabdijeva" ga svim neophodnim inputima za odlučivanje (priprema redovne izvještaje o napretku u provedbi reforme javne uprave, utvrđuje prepreke napretku i pronalazi moguće načine za njihovo prevazilaženje, odnosno predlaže odgovarajuća rješenja. Takođe se podrazumijeva postojanje institucije koja je generalno odgovorna za vođenje i koordinisanje politike za reformu javne uprave i koja posjeduje dovoljne kapacitete za obavljanje te funkcije. Ujedno od svih sudionika u procesu, i posebno od zvaničnika, očekuje se da posjeduju odgovarajuće kompetencije za upravljanje i koordinaciju, te posjeduju potrebno iskustvo, znanje i vještine u različitim oblastima koje dalje unapređuju i usavršavaju.

Strateški okvir za RJU 2018–2022. zadržao je rješenja iz prethodnog perioda u pogledu nadležnosti za operativnu koordinaciju RJU, gdje je ova funkcija dodijeljena koordinatorima za RJU sa sva

¹⁴ *Principi javne uprave, SIGMA/OECD (izdanje iz 2017. godine), Princip 4: "Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za upravljanje i koordinaciju, kako na političkom, tako i*

na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme".

četiri uključena nivoa i gdje su ujedno identifikovani i institucije i organi koji su nosioci odgovornosti za reformu javne uprave. Aktuelno stanje u pogledu načina uređenja institucionalne i operativne koordinacije upućuje na različite

modalitete, gdje su koordinatori RJU formacijski i organizaciono pozicionirani u okviru različitih institucija:

NIVO VLASTI	INSTITUCIJA KOJA JE NOSILAC REFORME JAVNE UPRAVE/ODGOVORNOST ZA KOORDINACIJU/KAPACITETI
Nivo BiH	Kancelarija koordinatora za RJU <ul style="list-style-type: none"> - Koordinator za reformu javne uprave i dva zamjenika (rukovodilac institucije je ujedno i koordinator za RJU) - 33 zaposlena službenika/namještenika (sistematizovano ukupno 41 radno mjesto) - Status institucije - organizaciono dio Kabineta predsjedavajućeg SM BiH
Nivo Federacije BiH	Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine <ul style="list-style-type: none"> - Koordinator za reformu javne uprave FBiH je direktor Zavoda za javnu upravu - 1 zaposleni službenik (5 sistematizovanih radnih mjesta unutar Sektora za koordinaciju javne uprave kao organizacione jedinice Zavoda) - Status institucije - Zavod za javnu upravu je upravna organizacija u sastavu Ministarstva pravde FBiH
Nivo Republike Srpske	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske <ul style="list-style-type: none"> - Koordinator za reformu javne uprave RS je pomoćnik ministra za upravu (rukovodi sektorom Ministarstva) - 4 službenika (sva sistematizovana radna mjesta unutar Odjeljenja za reformu javne uprave i normativne poslove kao nadležne organizacione jedinice su popunjena) - Status institucije - Ministarstvo nadležno za poslove uprave
Nivo Brčko distrikta BiH	Kancelarija gradonačelnika Brčko distrikta BiH <ul style="list-style-type: none"> - Koordinator za reformu javne uprave BD je rukovodilac Kancelarije koordinatora za RJU - 5 zaposlenih službenika (svih 5 sistematizovanih radnih mjesta unutar Kancelarije je popunjeno) - Status institucije - Kancelarija koordinatora za RJU je sastavni dio Kancelarije gradonačelnika BD BiH

Tabela 4: Institucionalne i operativne nadležnosti za koordinaciju reforme

Polazeći od odrednice strateškog okvira da će rad međuvladinih radnih tijela na nivou političkog i operativnog upravljanja i koordinacije RJU biti naknadno utvrđen na bazi usaglašenih principa iz prethodne Zajedničke platforme, u proteklom periodu je uz podršku projekta tehničke pomoći rađeno na iznalaženju rješenja za unapređenje postojećeg mehanizma upravljanja i koordinacije. Mada je strateški okvir predviđao da će ovo pitanje biti riješeno do usvajanja Akcionog plana, to se nije desilo i modaliteti koordinacije se još uvijek dogovaraju na nivou različitih aktera uključenih u ovaj proces.

Pitanje efikasne i funkcionalne koordinacije bilo je razmatrano u okviru agendi svih prethodnih sastanaka Posebne grupe za reformu javne uprave i dijaloga koje domaće institucije vode s EU u okviru ovog foruma. Na sastancima koji su održani u 2020. i 2021. godini posebno je naglašeno pitanje formiranja strukture za političko odlučivanje o procesu RJU, gdje je sugerisano da se razmotri formiranje posebnog stalnog tijela u formi odbora premijera ili ministarske konferencije na nivou ministarstva koji su nadležni za

upravu kako bi se osiguralo političko usmjeravanje reforme.

U sklopu pomenutog projekta "Podrška reformi javne uprave u BiH" provedena je detaljna analiza koordinacionih struktura i prethodnih praksi na bazi čega je pripremljen prijedlog novog dokumenta kojim bi bili regulisani mehanizmi i okvir za koordinaciju i implementaciju reforme (revidirana Zajednička platforma o principima i načinu implementacije reforme javne uprave). Revidirani dokument je zadržao osnovna rješenja iz prethodnog perioda u vezi struktura i odgovornosti za koordinaciju na tehničkom nivou (koordinatora za RJU i međuvladinih radnih tijela - nadzornih timova, implementacionih timova i drugih/*ad hoc* tijela koja se formiraju prema potrebama za rad na određenim reformskim zadacima i inicijativama). Na političkom nivou revidirana platforma predviđa formiranje koordinacionog odbora za reformu javne uprave, u čiji sastav bi ušli najviši predstavnici izvršne vlasti sa svih nivoa i ministri nadležni za poslove uprave¹⁵. Dokument koji je u julu 2021. godine usaglašen na tehničkom nivou kroz sastanke koordinatora za RJU i predstavnika izvršne vlasti, još uvijek nije

¹⁵ Prema konačnom nacrtu dokumenta koji je podržan na operativnom nivou, **Koordinacioni odbor za reformu javne uprave** označava međuvladino radno tijelo koje čine predsjedavajući Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, premijer

Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, premijer Republike Srbije, gradonačelnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kao i ministar pravde Federacije BiH i ministar uprave i lokalne samouprave Republike Srbije

dostavljen na potvrđivanje SM/vladama usljed političke krize u funkcionisanju vlasti u BiH koja je nedugo potom započela. Dodatni komentari na dokument, koji su adresirani od strane Delegacije EU, dostavljeni su u oktobru 2021. godine predstavnicima izvršne vlasti na svim nivoima. Njima se, između ostalog, predlažu dopune platforme kako bi se dodatno precizirale odgovornosti i linije izvještavanja pojedinih koordinacionih tijela (nadzorni timovi) unutar struktura za RJU, uključivanje ministra pravde u sastav Koordinacionog odbora, naglašava potreba trajnije primjene platforme tokom čitavog ciklusa politike RJU i ističe značaj odlučivanja tijela za političku koordinaciju.

Imajući u vidu trajanje cjelokupnog procesa usvajanja strateškog okvira, vremenske rokove za provođenje mjera iz Akcionog plana i činjenicu da bez potvrđivanja Zajedničke platforme nije moguće aktivirati proces monitoringa i izvještavanja, sasvim je izvjesno da je apsolutni prioritet za dalji rad na reformi javne uprave usvajanje ovog dokumenta u što kraćem roku na nivou Savjeta ministara, vlada entiteta i Brčko distrikta. Institucionalni sastav strukture radnih tijela - nadzornih timova je već određen na tehničkom nivou za sve reformske oblasti i

potrebno je kroz odluke SM/vlada aktivirati njihovo funkcionisanje, što se može relativno brzo završiti¹⁶.

¹⁶ Vlada Federacije BiH je na sjednici održanoj 17.03.2022 godine donijela Odluku o imenovanju članova i zamjenika

članova nadzornih timova za implementaciju reforme javne uprave u BiH

V STANJE MEHANIZAMA IZVJEŠTAVANJA I PRAĆENJA

Kako je istaknuto u uvodnom dijelu, redovni izvještaji o monitoringu reforme javne uprave, koje je prethodno pripremala Kancelarija koordinatora za RJU u saradnji s koordinatorima za RJU i predstavnicima koordinacione strukture, nisu rađeni u proteklom trogodišnjem periodu (2019-2021). Osim isteka prethodnih planskih dokumenata, osnovni razlog je kašnjenje u pripremi novog strateškog okvira s akcionim planom i nepostizanje dogovora o potvrđivanju novog mehanizma koordinacije reforme i aktiviranju koordinacione operativne strukture, u čije odgovornosti spada i monitoring reformskog procesa.

Određeni opseg informacije o ukupnom procesu reforme javne uprave, uključujući i specifična reformska područja, sadržan je u godišnjim izvještajima o radu Kancelarije koordinatora za RJU, kao i izvještajima o komplementarnim reformskim inicijativama u okviru oblasti odgovornosti i pružanje usluga, poput Partnerstva za otvorenu vlast¹⁷ i praćenja primjene Politike i standarda proaktivne transparentnosti na nivou institucija BiH.¹⁸

Tokom prethodnog perioda nije evidentirano ni postojanje pojedinačnih izvještaja ili informacija o sveukupnom procesu RJU prema SM/vladama i parlamentarnim tijelima, s izuzetkom informacija koje su pripremane prilikom dostave planskih dokumenata na usvajanje (Informacija o pripremi Akcionog plana za RJU za Savjet ministara BiH) ili informacija/urgencija o samom procesu izrade ovih dokumenata. O procesu reforme javne uprave izvještavano je u sklopu informisanja donosilaca odluka o procesu evropskih integracija pri izradi Priloga institucija u BiH za redovni godišnji izvještaj o Bosni i Hercegovini u procesu evropskih integracija, kao i prilikom pripreme sastanaka tijela za provođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (sastanci Posebne grupe za reformu javne uprave, odbora za stabilizaciju i pridruživanje i sl). Međutim, sve prethodno ne može biti supstitut za sveobuhvatne izvještaje o monitoringu reforme koji su vezani za strateške i planske dokumente u oblasti RJU i koji su kontinuirano pripremani u proteklom periodu.

¹⁷ Izvještaj o implementaciji akcionog plana Savjeta ministara za provođenje inicijative "Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2019-2021. godina, dokument pripremljen za Savjet ministara BiH

¹⁸ Informacija o provedbi online istraživanja o primjeni Politike i standarda proaktivne transparentnosti u 2021, dokument pripremljen za Savjet ministara BiH

Zadnji redovni izvještaj o ostvarenom napretku u provođenju reforme javne uprave, koji priprema Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, urađen je za 2018. godinu. Izvještaj je urađen u skladu s metodologijom praćenja progressa u implementaciji RJU na bazi stepena ostvarenja mjera definisanih kroz sadržaj Revidiranog akcionog plana 1 (RAP1) za period 2011-2014. Uprkos činjenici da su rokovi definisani ovim planskim dokumentom prethodno već bili istekli, donosioci odluka sa nivoa Savjeta ministra BiH, vlada Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH usaglasili su još 2015. godine zaključke kojima je bilo podržano provođenje reforme kroz "rad na započetim i nedovršenim projektima, te implementaciju drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i Revidiranim akcionim planom 1".¹⁹

Ovim putem ujedno je osiguran i kontinuitet praćenja reforme i izvještavanja na bazi postojećih strateških dokumenata, a do donošenja novog strateškog okvira za RJU, koji je trebalo da bude praćen odgovarajućim instrumentima monitoringa i evaluacije. Posljednji izvještaj o napretku RJU za 2018. godinu pripremljen je u skladu s metodologijom ocjene napretka koja je bazirna na procesnom praćenju realizacije planskih aktivnosti koje vode ispunjavanju utvrđenih ciljeva i takozvanom sistemu semafora.²⁰

Ovaj izvještaj monitoringa je konstatovao da je sa završetkom 2018. u prosjeku na sva četiri upravna nivoa bilo realizovano kumulativno 75% ciljeva od početka praćenja, odnosno da je na godišnjem nivou za 2018. bilo realizovano prosječno 3% ciljeva.²¹

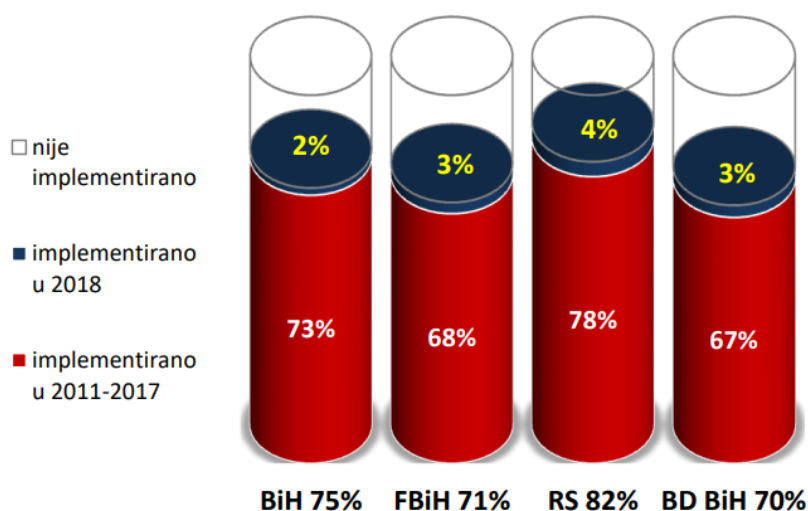
¹⁹ Informacije o aktivnostima u procesu reforme javne uprave sa zaključcima, usvojene na sjednicama SM BiH, Vlade FBiH, Vlade RS i Vlade BD BiH sredinom 2015. godine

²⁰ Ovaj sistem je podrazumijevao korištenje različitih boja kako bi se evidentirao stepen ispunjenosti ciljeva iz RAP1 sa sljedećim značenjem:

- crvena boja – realizacija nije počela

- narandžasta boja – realizacija je u toku
- žuta boja – djelimično realizovano
- zelena boja – u potpunosti realizovano

²¹ Godišnji izvještaj o napretku 2018. Godina - Praćenje provođenja Revidiranog akcionog plana 1 Strategije RJU (dostupno na [Godišnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf](http://parco.gov.ba) (parco.gov.ba))



Na grafikonu je prikazano stanje implementacije RAP1 po nivoima vlasti u razdoblju 2011-2017., kao i napredak u 2018. godini.

Slika 1: Stepen implementacije RJU prema Godišnjem izvještaju o napretku 2018.

Kroz prethodni sistem monitoringa bilo je obezbijeđeno uporedno praćenje stepena ispunjenja reformskih ciljeva za svaki pojedinačni upravni nivo, kako na ukupnom nivou, tako i na nivou pojedinačnih reformskih oblasti:

	BiH	FBiH	RS	BD BiH	PROSJEK
SPKKIP	75%	79%	91%	75%	80%
JF	87%	84%	86%	79%	83%
ULJP	75%	63%	74%	67%	70%
UpiUU	72%	70%	90%	72%	75%
IK	86%	76%	78%	80%	79%
e-Uprava	56%	60%	75%	48%	60%
UKUPNO	75%	71%	82%	70%	75%

Tabela 5: Procentualne vrijednosti implementacije ciljeva iz RAP1 po reformskim oblastima i administrativnim nivoima s krajem 2018. godine

Na bazi podataka iz monitoringa moglo se zaključiti da je tempo implementacije bio prilično ujednačen između pojedinačnih nivoa vlasti, a isto tako i između šest reformskih oblasti za koje se pratio progres (s izuzetkom oblasti eUprava, koja je imala značajno niži stepen napretka, s postignućem u iznosu od 60% ostvarenih ciljeva).

Međutim, treba imati u vidu da produženjem postojećih aranžmana za važenje strateških dokumenata i praćenje ostvarenog napretka nisu bili formalno utvrđeni revidirani rokovi implementacije

planiranih mjera u odnosu na inicijalne rokove i planski period RAP 1 od 2011-2014. godine. Samim tim ostvareni progres o kome je izvještavano u zadnjem presjeku monitoringa generisan je u periodu od osam godina, umjesto u četvorogodišnjem planskom periodu.

Ipak, da bi se dobila ukupna slika o dinamici reforme treba imati u vidu podatke o ostvarenom napretku tokom prethodnih izvještajnih perioda. Tako je Izvještaj o napretku **za 2014. godinu** konstatovao ukupni nivo postignuća **od 61% u prosjeku za sve upravne nivoe:**

Ukupna realizacija ciljeva iz RAP1	UKUPNO	BiH	FBiH	RS	BD BiH
planirano do kraja 2014	100%	100%	100%	100%	100%
realizovano do kraja 2014	61%	60%	55%	71%	56%



Iz prethodnih podataka vidljivo je da je tempo reformi bio značajno usporen u drugom četvorogodišnjem periodu za koji je produženo važenje provedbenih planskih dokumenata, te da se povećanje stepena progressa na godišnjem nivou tokom perioda 2014-2018. kretalo u dosta skromnim okvirima.

Jedan od ključnih zahtjeva proizašao na bazi SIGMA Principa za javnu upravu u dijelu koji se odnosi na strateški okvir za reformu javne uprave, osim kvaliteta strateškog dokumenta, odnosi se na svrsishodno provođenje reforme i postojanje sveobuhvatnog monitoringa i izvještavanja o procesu reforme. U izvještaju procjene o provođenju Principa javne uprave za Bosnu i Hercegovinu, koji je SIGMA radila 2017. godine, ukazano je na prethodni problem da rokovi za ostvarenje individualnih ciljeva i aktivnosti iz planskih dokumenata nisu ažurirani po isteku rokova iz RAP1, a kako bi se utvrdio novi vremenski okvir za implementaciju i monitoring. Osim toga, kao ključni nedostatak ukazano je da većina indikatora ima procesni karakter koji za svrhu ima mjerenje neposrednih rezultata aktivnosti, dok nedostaju indikatori koji omogućavaju mjerenje učinka i rezultata, te praćenje

dugoročnog uticaja realizovanih reformskih mjera, odnosno ishoda.²²

Poboljšanja na bazi prethodnih preporuka i iskustvena dimenzija iz primjene prethodnog sistema monitoringa i izvještavanja ugrađena su u novi strateški okvir za RJU 2018-2022, gdje su navedene neke od bitnih odrednica koje su planirane kod izrade novog i unaprijeđenog sistema praćenja i izvještavanja, a koje pored ostalog uključuju:

- Orijentaciju na izgradnju sistema praćenja na bazi rezultata (*Result Based Monitoring* - ROM).
- Definisanje različitih nivoa indikatora učinka - na nivou specifičnih ciljeva i mjera, zajedno s početnim i ciljnim vrijednostima.
- Identifikaciju institucionalnih nosilaca i odgovornosti za monitoring i izvještavanje.
- Razvoj uputstava i procedura za učesnike u sistemu monitoringa i izvještavanja.
- Razvoj informatičkog alata za poršku sistemu monitoringa i izvještavanja.

²² Izvještaj o monitoringu - principi javne uprave, SIGMA izdanje iz 2017. godine, dostupno na [Monitoring Reports - OECD \(sigmaweb.org\)](http://sigmaweb.org)

Shodno strateškom okviru za RJU, primarnu odgovornost za osiguranje sistema nadgledanja i evaluacije u provođenju mjera i aktivnosti iz oblasti reforme javne uprave i izvještavanja, slično kao i kod prethodnog sistema, ima PARCO, zajedno s entitetskim koordinatorima i koordinatorom Brčko distrikta BiH.

Na bazi istraživanja relevantne dokumentacije i intervju sa zaposlenima u PARCO-u, evidentno je da je u periodu nakon usvajanja strateškog okvira za RJU uloženo dosta napora u razvoj pojedinačnih elementa novog sistema monitoringa i izvještavanja. Uporedo s izradom akcionog plana tekao je rad na pripremi takozvanih *pasoša indikatora*, koji predstavljaju sastavni dio metodologije novog okvira za mjerenje učinka reforme i smjernica za praćenje i izvještavanje i dio su Pasoši indikatora osiguravaju detaljne informacije o korištenim pokazateljima poput: opisa karakteristike indikatora, metodologije za izračunavanje učinka (ciljeva), izvore podataka, učestalost prikupljanja i načina na koji će uspjeh biti mjereno. Pasoši indikatora su razvijeni za sve reformske oblasti i odnose se na pokazatelje koji su utvrđeni na nivou specifičnih ciljeva i pokazatelje na nivou mjera u okviru svake reformske oblasti.

Sa aspekta vlasništva nad čitavim procesom, važno je naglasiti da su nosioci njihove i same verifikacije bili članovi međuinstitucionalnih radnih grupa koji su ujedno radili na razvoju strateškog okvira i akcionog plana (a koji će vjerovatno u narednom periodu kroz rad koordinacionih i nadzornih struktura biti uključeni u izvještavanje), te da je stručnu podršku pružila SIGMA. Na ovaj način bi u perspektivi trebalo da budu osigurani preduslovi za efektivniji rad na praćenju reforme, bolje razumijevanje procesa i osiguranje kvalitetnijih informacija, te ujedno i bolje usmjeravanje na stvarne prioritete i sinhronizacija s procesom monitoringa koji provodi SIGMA na dvogodišnjoj osnovi. Ne treba izgubiti iz vida ni činjenicu da, osim evaluacije pojedinačnih projekata finansiranih posredstvom Fonda za reformu javne uprave, iako planirana, u proteklom periodu nije rađena evaluacija provođenja strateških i planskih dokumenata kojima je definisan okvir za provođenje reforme. Time je propuštena prilika da se evaluiira prethodna politika u sferi RJU kako bi se obezbijedile pouzdane i korisne informacije koje će imati efekat "naučenih lekcija" i koje će se koristiti u procesu donošenja odluka i razvoja budućih politika i aktivnosti na planu reforme.

Nedavno okončani projekat tehničke podrške RJU finansiran iz programa IPA je u proteklom dvogodišnjem periodu osigurao značajnu pomoć domaćim akterima na unapređenju ukupnog sistema koordinacije reforme, uključujući i segment praćenja, evaluacije i izvještavanja o RJU. Na bazi provedene analize prethodnog sistema monitoringa reforme i procjene praksi razvijene su nove smjernice za praćenje i izvještavanje o RJU i posebno za evaluaciju reforme²³.

Projekat je takođe podržao razvoj informatičkog alata za monitoring i izvještavanje, u cilju automatizacije pojedinih funkcija (posebno u segmentu prikupljanja podataka) i izrade djelotvornijeg sistema za praćenje reforme, kako na ukupnom nivou, tako i na pojedinačnim upravnim nivoima. Na bazi podataka dobijenih tokom intervjua potvrđeno je da su završena testiranja sistema i inicijalne postavke, te je tokom druge polovine 2021. godine realizovana sveobuhvatna obuka za sve korisnike sistema i ključne učesnike iz različitih struktura za koordinaciju i izvještavanje o RJU (ukupno tri radionice za monitoring i izvještavanje i jedna radionica za evaluaciju

SO RJU, koje su obuhvatile približno 120 učesnika).

Očekivanja su da će ovaj alat, osim poboljšanja u sferi prikupljanja podataka, biti moguće koristiti i za informisano donošenje odluka u sferi politike RJU, uključujući i opravdanost ulaganja u pojedinačne reformske inicijative i projekte, što naravno ostaje da bude potvrđeno u praksi nakon što sistem bude stavljen u upotrebu. Prethodne aktivnosti istovremeno predstavljaju i adekvatan odgovor na preporuke sa posljednjeg sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave kojima je istaknuta potreba razvoja zajedničkog sistema praćenja reforme zasnovanog na učinku, putem zajedničke metodologije za praćenje RJU i interoperabilnog informacionog sistema, te razvoj adekvatnih programa obuke za uključeno osoblje²⁴.

Dio preporuka Posebne grupe u vezi s planiranom objavom prvog monitoring izvještaja sredinom 2021. godine nije realizovan i u Kancelariji koordinatora za RJU očekuju da će ovaj izvještaj biti pripremljen nakon rješavanja pitanja koordinacionog mehanizma i usvajanja

²³ Smjernice za monitoring i izvještavanje o provedbi Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018-2022. i Akcionog plana za reformu javne uprave, konačni nacrt dokumenta (interni dokument projekat tehničke podrške)

Smjernice za evaluaciju provedbe Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018-2022. i njegovog Akcionog plana, konačni nacrt dokumenta (interni dokument projekat tehničke podrške)
²⁴ Preporuke sa 5. sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave održane 25.2.2021 [Preporuke-i-naredni-koraci-sa-5.-sastanka-PGRJU-11032021.docx \(live.com\)](#)

konačnog dokumenta Zajedničke platforme.

U pogledu izgradnje adekvatnog sistema praćenja, izvještavanja i evaluacije reforme, biće potrebno riješiti različite vrste izazova, gdje su neki od navedenih potvrđeni i kroz nalaze analize sistema monitoringa i izvještavanja koje je proveo projekat tehničke pomoći:

- Uvrštavanje reformskih mjera iz Akcionog plana RJU u godišnje i srednjoročne planove rada SM/vlada je preduslov za rad na reformskim inicijativama na nivou nadležnih institucija. Savjet ministara BiH je prilikom usvajanja Akcionog plana RJU obavezao institucije zadužene za provođenje reforme da u procesu planiranja rada vode računa o ciljevima, aktivnostima i indikatorima uspješnosti iz ovog dokumenta. Slične zaključke usvojile su i vlade Republike Srpske i Brčko distrikta, dok na nivou Vlade FBiH nema potvrde o usvajanju sličnih zaključaka. Izazov koji preostaje je da se osigura monitoring provođenja ovih zaključaka u

praksi. Za sada niko od nadležnih institucija za koordinaciju reforme ne raspolaže tom vrstom informacija i bez urađenih izvještaja o progresu reforme, teško je govoriti o broju institucija koje su ovu obavezu ispoštovala. Sa druge strane, u procesu srednjoročnog planiranja PARCO jeste formalno prepoznat kao nadležna institucija koja daje mišljenje na usklađenost srednjoročnog programa rada SM BiH sa Strategijom i Akcionim planom RJU²⁵. U praksi se, međutim, ova procedura provodi formalno, zbog tehničkih nedorečenosti u pogledu ograničenog nivoa detalja i postojećeg formata srednjoročnog programa rada. Novi sistem izvještavanja bi trebalo stoga da razradi ove procedure i omogući poveznicu sa sistemom radovnog planiranja.

- Efikasnost buduće primjene alata za IT podršku u sistemu izvještavanja i monitoringa RJU će, pored ostalog, zavisiti i od kvaliteta informacija koje osiguravaju svi sudionici u procesu izvještavanja, kao i da od

²⁵ U skladu s Odlukom o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH (Sl. glasnik BiH 62/14) i Uputstvom o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH (Sl.

glasnik BiH 44/15) Kancelarija koordinatora za RJU usaglašava Srednjoročni program rada Savjeta ministara BiH i srednjoročne planove rada institucija BiH sa Strategijom za reformu javne uprave i akcionim planom.

kvalitetne analize, interpretacije i upotrebe tih podataka zavisi informisano donošenje budućih odluka, pošto ne treba zaboraviti činjenicu da su ljudi ti koji u pozadini upravljaju tehnologijom i osiguravaju inpute, dok tehnologija sama po sebi olakšava radne procese.

- Provedene analize prethodnog sistema izvještavanja identifikovale su nedovoljan obim uključenosti organizacija civilnog društva i drugih aktera van upravnih struktura, te je pitanje međusobne saradnje i partnerstava u izgradnji i unapređenju budućeg sistema monitoringa reforme i dalje otvoreno.

VI PRESJEK NAPRETKA U IMPLEMENTACIJI PO KLJUČNIM OBLASTIMA REFORME

Kako je navedeno u prethodnim sekcijama, dostupnost podataka o ostvarenom napretku u prethodnom periodu je limitirana s obzirom na činjenicu da aktivnosti monitoringa nisu provođene na strani odgovornih struktura za RJU i institucija i da rad na zaokruživanju sistema praćenja i izvještavanja nije dovršen. Sa druge strane, zbog ograničenosti resursa i vremena prikupljanje podataka o realizovanim aktivnostima bilo je ograničeno na izvore kojima raspolaže prvenstveno Kancelarija koordinatora za RJU i pozadinskog istraživanja dostupnih dokumenata, uključujući izvještaje i dokumente razvijene u sklopu projekata koji su bili usmjereni na podršku razvoju okvira za implementaciju strateškog okvira, Akcionog plana kao i podrške konkretnim mjerama iz Akcionog plana (radi se o dva prethodno pomenuta projekta iz IPA u oblasti HRM i tehničke podrške procesu RJU, te GIZ SPI - programa Jačanja javnih institucija u BiH).

U nastavku je za svaku reformsku oblast Akcionog plana Strateškog okvira za RJU u BiH dat kraći pregled postignuća i aktivnosti koje su vezane za ključne mjere i/ili mogu imati značaja u odnosu na

reformске prioritete i preporuke (imajući u vidu i preporuke Evropske komisije i zajedničkih tijela za nadzor nad provođenjem obaveza proisteklih iz evrointegracionog procesa).

Oblast: Izrada i koordinacija politika

Mjera	Naziv mjere	Broj aktivnosti	Period implementacije
Mjera 1:	Jačanje kapaciteta donosilaca odluka na upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini za razvoj kompetentnog i konzistentnog sistema donošenja odluka na svim upravnim nivoima.	2	I-IV KV. 2022.
Mjera 2	Unapređenje sistema strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini na svakom upravnom nivou kroz međuinstitucionalnu saradnju i usaglašenost s procesom budžetiranja i dostupnim javnim finansijskim resursima te zahtjevima evropskih integracija, uvažavajući ustavno-pravnu strukturu BiH.	4	II-IV KV. 2021.
Mjera 3	Jačanje sistema donošenja odluka na osnovu dokaza i jačanje analitičkih kapaciteta na svim upravnim nivoima kroz poboljšanu primjenu analitičkih alata za odlučivanje na osnovu argumenata i dokaza.	6	I-IV KV. 2021 -2022.
Mjera 4	Osiguranje inkluzivnog pristupa i uključenosti javnosti u fazi kreiranja, provedbe i praćenja strateških planova, javnih politika i propisa.	4	I-IV KV. 2021 -2022.
Mjera 5	Povećanje efikasnosti i konzistentnosti kroz međuinstitucionalno funkcionalno povezivanje unutar upravnih nivoa i usklađeno djelovanje u izradi i provedbi javnih politika između ministarstava, između "centara vlade" i ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih organa	3	I-IV KV. 2021 -2022.

Akcioni plan za reformu javne uprave ističe da funkcija razvoja i provođenja politika stvara preduslove za efektivnije upravljanje javnim poslovima. Zadatak ove funkcije je da obezbijedi informisano, inkluzivno i transparentno donošenje odluka u najboljem interesu građana i ukupnog ekonomskog i socijalnog razvoja. U okviru ove oblasti

predviđeno je ukupno 19 aktivnosti koje su grupisane u okviru šest mjera, s rokom za realizaciju u periodu 2021-2022. (bez aktivnosti planiranih za 2020).

Oblast izrade politika i koordinacije predstavlja oblast za koju je SIGMA radila sveobuhvatni izvještaj procjene u 2021. godini, tako da ovaj eksterni izvještaj može

predstavljati relevantan i cjelovit okvir za pregled ukupnog stanja reforme u ovom segmentu, u nedostatku dostatnih informacija iz izvještaja domaćih institucija. Generalna ocjena iznesena u ovom izvještaju je da u odnosu na prethodnu procjenu iz 2017. godine nisu zabilježene bitne promjene (a samim tim ni značajniji napredak) u ovoj oblasti. U odnosu na relevantne sadržaje Akcionog plana, važno je naglasiti ocjene date u odnosu na sistem ukupnog planiranja (mjera 2), gdje je istaknuto da implementacija zakonodavnog okvira kojim je uređeno planiranje politika predstavlja i dalje izazov na svim upravnim nivoima. Ocjena novih propisa kojima je regulisana oblast strateškog planiranja u Federaciji BiH i Republici Srpskoj sa aspekta njihovog učinka na kvalitet planiranja tek treba da bude provedena, dok na nivou institucija BiH još uvijek nedostaje zakonodavni okvir za sektorsko strateško planiranje. Usmjeravanje procesa planiranja odvija se uglavnom putem instrukcija i cirkulara za proces godišnjeg programiranja rada i praćenja njihovog izvršenja i za proces izrade srednjoročnog budžeta (putem dokumenata okvirnog budžeta i srednjoročnog okvira rashoda), ali izostaje

ova podrška kod razvoja strateških dokumenata.

Takođe se ističu slabosti u kvalitetu planskih dokumenata, međusobne i usklađenosti planova s finansijskim okvirima rashoda i njihovom provođenju na svim upravnim nivoima, gdje finansijska dimenzija planova postoji samo u ograničenom broju slučajeva. U odnosu na mjeru 3 (koja se tiče aktivnosti procjene uticaja propisa pri izradi politika) i mjeru 4 (proces javnih konsultacija) ističu se značajni nedostaci, gdje se ističe da postupci javnih konsultacija nisu konzistentno korišteni u svrhu poboljšanja javnih politika prije usvajanja.²⁶ U pogledu funkcije koordinacije sadržaja prijedloga politika (mjera 1), konstatuje se nedostatak formalizovanih i institucionalizovanih mehanizama saradnje između različitih tijela centara vlade, gdje se ova koordinacija odvija pretežno na ad hoc osnovi na svim upravnim nivoima. Slična ocjena je iznesena u pogledu saradnje i koordinacije između tijela koja spadaju u "centre vlade", izvršnih i zakonodavnih organa. Dok su sa proceduralnog i normativnog aspekta uspostavljeni i dobro definisani mehanizmi parlamentarnog nadzora nad radom SM/vlada, redovna koordinacija između izvršne vlasti i

²⁶ *[Monitoring-Report-2021-Bosnia-and-Herzegovina \(sigmaweb.org\)](https://www.sigmaweb.org)

zakonodavnih organa je neformalna i s ograničenim obimom diskusije u vezi s implementacijom politika i provođenjem zakona (mjera 5 iz Akcionog plana).

Posebna grupa za reformu javne uprave na sastancima koji su održani 2020. i 2021. godine istakla je sljedeće preporuke za oblast izrade i koordinacije politika:

- *BiH treba da usvoji regulatorni okvir i detaljne smjernice za sektorsko strateško planiranje i praćenje za cijelu zemlju, te osigura usklađenu metodologiju i zahtjeve za sektorski strateški razvoj za cijelu zemlju. BiH treba da revidira i poboljša sve primarno i sekundarno zakonodavstvo u vezi sa strateškim planiranjem tako što će definisati zajedničke standarde i uslove za postizanje kvaliteta za izradu sektorskih strategija u cijeloj zemlji.*
- *Vlasti u BiH treba da uspostave funkcionalan sistem strateškog planiranja i praćenja. Svi nivoi vlasti u BiH, u skladu s principima javne uprave, treba da revidiraju i bolje definišu smjernice i zahtjeve u pogledu kvaliteta kako za strateške dokumente, tako i za izvještaje o praćenju. ...*
- *BiH treba za svaki nivo vlasti da odredi jasne institucionalne nadležnosti sa dovoljno kapaciteta za koordinaciju i kontrolu kvaliteta svih novih prijedloga politika prije*

nego što se dostave vladama na odobrenje.

- *BiH se podstiče da poboljša na svim nivoima vlasti provedbu smjernica za procjenu uticaja propisa (PUP), uključujući funkcije kontrole kvaliteta.*
- *BiH treba da osigura da se na svim nivoima pravni okvir za javne konsultacije poboljša i da se dosljedno primjenjuje u praksi, te da se prijedlozi politika dostavljeni na usvajanje provjeravaju u smislu usklađenosti sa standardima i zahtjevima za konsultacije.*

Podaci izneseni od strane domaćih institucija upućuju na značajan obim aktivnosti koje su pokrenute u oblasti unapređenja i međusobnog usklađivanja sistema strateškog planiranja, međutim većina aktivnosti nije završena i/ili nije dovela do ispunjavanja rezultata koji je trebalo da budu ostvareni. Pored ostalog, aktivnosti su realizovane kroz podršku Programa jačanja javnih instituciju BiH (SPI), koji u ime vlada Njemačke i Ujedinjenog Kraljevstva provodi njemački GIZ. Na državnom nivou uz tehničku pomoć GIZ SPI programa, Direkcija za ekonomsko planiranje izradila je Izvještaj o procjeni učinaka na sistem dugoročnog planiranja u institucijama Bosne i Hercegovine koji je dostavljen Savjetu ministara BiH, međutim isti nije usvojen zbog konsultacija s entitetskim nivoom

Republike Srpske, koje nisu okončane. Uz podršku programa razvijen je set različitih dokumenata i alata usmjerenih na podršku razvoju sistema dugoročnog sektorskog planiranja (nacrti Strateškog okvira 2030. za institucije BiH i Odluka o pripremi strateških dokumenata u BiH, Metodologija za pripremu strateških dokumenata u BiH). Svi ovi dokumenti usaglašeni su na tehničkom nivou radnih struktura sastavljenih od predstavnika relevantnih institucija, međutim još uvijek nisu potvrđeni i usvojeni na nivou donosilaca odluka (dokument Strateškog okvira institucija Bosne i Hercegovine do 2030. godine nalazi se u fazi javnih konsultacija u momentu izrade ovog dokumenta).

Na nivou Federacije BiH provedene su aktivnosti na pripremi Razvojne strategije FBiH i razvoju sistema monitoringa, evaluacije i izvještavanja o njenoj provedbi kroz pripremu izvještaja o socijalno-ekonomskim razvojnim indikatorima. Uz aktivnosti razvoja kapaciteta za izvještavanje i monitoring, rađeno je na digitalizaciji strateškog dokumenta kroz razvoj odgovarajuće web platforme za strateško planiranje na nivou Federalnog zavoda za programiranje razvoja i razvoj sličnih platformi na web stranicama šest

kantonalih jedinica za strateško planiranje.

Vlada FBiH donijela je tokom prošle godine Uredbu o dopuni Uredbe o evaluaciji strateških dokumenata u FBiH, Uredbu o izmjenama Uredbe o trogodišnjem i godišnjem planiranju rada, monitoringu i izvještavanju u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Uredbu o dopuni Uredbe o izradi strateških dokumenata u Federaciji Bosne i Hercegovine²⁷ čije će se odredbe primjenjivati od početka 2022. godine.

Agencija za državnu službu Federacije BiH (ADS FBiH) je krajem 2020. godine izradila program obuka iz strateškog planiranja i izrade strateških dokumenata, srednjoročnog i godišnjeg planiranja i izvještavanja u skladu sa Zakonom o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem FBiH i podzakonskim aktima. Pripremljeni su i posebni priručnici za izradu strateških dokumenata i evaluaciju koji se koriste u programima edukacije koje je ADS FBiH provela za sve nivoe vlasti u FBiH.

U Republici Srpskoj, paralelno s pripremom Zakona o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj i upotpunjavanjem regulatornog okvira kroz

²⁷ Službene novine FBiH, broj 2/21

donošenje pratećih uredbi ²⁸ podržane su aktivnosti izgradnje kapaciteta za strateško i sektorsko planiranje. Obuke su realizovane kroz GIZ SPI program i UNDP Projekat integrisanog lokalnog razvoja (ILDP). Uz mentorsku podršku Generalnom sekretarijatu Vlade RS kao nosiocu aktivnosti strateškog planiranja, GIZ SPI je podržao organizaciju obuke i radionica za 353 državna službenika iz entitetske administracije (zbog restrikcija izazvanih COVID-19 značajan dio obuka održan je u online formatu). Poseban forum zajednice praktičara u oblasti strateškog planiranja i razvoja politika pokrenut je s namjerom da posluži kao mjesto za umrežavanje i razmjenu dobrih praksi, te je ocijenjeno da su ovi forumi dali značajan doprinos kod usaglašavanja i sinhronizaciji procesa planiranja i razvoja politika između upravnih nivoa.

Na nivou Brčko distrikta BiH UNDP ILDP projekat je podržao izradu Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2021-2027, kao krovnog dokumenta i podloge za utvrđivanje prioriteta neophodnih za razvoj sektorskih strategija i planskih dokumenata u okviru ovog administrativnog nivoa.

Na bazi ranije provedenih analiza potvrđene su manjkavosti u pogledu kapaciteta institucija BiH za koordinaciju izrade i kontrolu kvaliteta novih prijedloga politika/propisa, prije nego što oni budu dostavljeni Savjetu ministara BiH na odobrenje. Ovo se jednako odnosi na adekvatan broj zaposlenih državnih službenika, ali isto tako i na stepen njihove obučenosti, vještina koje posjeduju i iskustva na poslovima procjene učinka propisa (RIA). Kroz GIZ SPI program podržano je jačanje kapaciteta na način da je osigurana ekspertska podrška za sveobuhvatnu procjenu uticaja za propise koji su bili odabrani na bazi analize programa rada SM BiH ²⁹. Kroz obuke na radnom mjestu i tri ciklusa online treninga za primjenu RIA organizovanih u saradnji s ADS BiH prošlo je 90 državnih službenika iz institucija BiH.

²⁸ Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS br. 94/21) i Uredba o sprovedenim dokumentima u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS br. 8/22)

²⁹ Sveobuhvatne procjene uticaja provedene su na Zakonu o carinskoj politici, Zakonu o bezbjednosnim istragama u civilnoj avijaciji i Odluci o kvalitetu tečnih naftnih goriva

Oblast: Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima

Mjera	Naziv mjere	Broj aktivnosti	Period implementacije
Mjera 1:	Unapređenje politika i pravnog okvira za upravljanje ljudskim potencijalima i izgradnja kapaciteta za njihovu efikasnu provedbu.	11	I-IV KV. 2020-2021.
Mjera 2:	Osiguranje sveobuhvatnog poštivanja principa meritornosti, jednakog tretmana, transparentnosti i političke neutralnosti u svim oblastima upravljanja ljudskim potencijalima.	4	I-IV KV. 2021-2022.
Mjera 3:	Uspostavljanje modernog planiranja kadrova i profesionalnog razvoja zaposlenih.	8	II-IV KV. 2021-2022.
Mjera 4:	Uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema plata i naknada za rad.	4	II KV. 2021- IV KV. 2022.
Mjera 5:	Osiguranje poštivanja normi etičkog ponašanja zaposlenika u upravnim strukturama.	4	I-IV KV. 2020-2021.
Mjera 6:	Unapređenje kvaliteta opšteg upravljanja u strukturama državne službe.	3	II-IV KV. 2021-2022.

Oblast reforme državne službe i upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP) nalazi se u fokusu reformskih programa i različitih inicijativa monitoringa od početka rada na reformi javne uprave u BiH. Kroz Akcioni plan Strateškog okvira za RJU 2018-2022. utvrđeno je ukupno šest reformskih mjera i 34 pripadajuće aktivnosti koje su usmjerene na uspostavljanje pravnog okvira i izgradnju kapaciteta koji treba da obezbijede da funkcija upravljanja ljudskim potencijalima bude razvijana na načelima profesionalizma, meritornosti i efikasnosti.

SIGMA nije radila procjenu ostvarenog napretka za reformsku oblast državne službe i upravljanja ljudskim potencijalima u 2021. godini i ova procjena se provodi u tekućoj godini. Preporuke iz prethodnog izvještaja procjene koji je rađen 2017. godine uzete su u obzir kod utvrđivanja sadržaja Akcionog plana za RJU, a kao referentni okvir za utvrđivanje prioriternih aktivnosti mogu se uzeti i preporuke Posebne grupe za reforme javne

uprave sa posljednjih sastanaka ovog tijela.³⁰ Pored ostalog, mogu se izdvojiti sljedeći prioriteti rada u ovoj reformskoj oblasti (preuzeto u skraćenom obliku):

- *Bosna i Hercegovina treba da usvoji zajednički okvir politika za državnu službu u BD i RS i nastavak provedbe i praćenja ove politike na svim nivoima vlasti u skladu s Akcionim planom RJU za period 2020-2022. ...*
- *U skladu sa zajedničkim okvirom politika, vlasti BiH treba do jula 2021. godine da usvoje zajedničke metodologije ULJP za praćenje provedbe zakona o državnoj službi i upravljanja ljudskim potencijalima time što bi i ovaj zahtjev postao pravno obavezujući...*
- *Vlasti u Bosni i Hercegovini treba da usklade zakonske odredbe jedanaest zakona o državnoj službi i standarde o ljudskim potencijalima na svim nivoima vlasti, kako bi se osigurala mobilnost i zajednički standardi u uslovima rada, funkcijama i organizaciji državne službe u cilju stvaranja funkcionalnog jedinstvenog upravnog prostora.*
- *Do kraja 2021. godine, u skladu sa zajedničkim okvirom politika, vlasti BiH treba da nadgrade i usvoje zakonsku osnovu za javnu službu tamo gdje je to potrebno i učine je funkcionalnom i integrišu zajedničke metodologije za sakupljanje podataka u Informacioni*

sistem za upravljanje ljudskim potencijalima, uz istovremeno osiguranje jednoobraznosti i interoperabilnosti podataka na svim nivoima.

- *Zakoni o državnoj službi treba da budu usklađeni s načelima utemeljenim na zaslugama, reformom procesa zapošljavanja i selekcije.*
- *Vlasti BiH treba da prekinu prakse koje narušavaju načela zasnovana na zaslugama, kao što je praska imenovanja "vršioca dužnosti" bez omogućavanja da kandidati prođu kroz procedure javnog konkursa, te zapošljavanje na privremenoj osnovi bez transparentnih procedura i procedura utemeljenih na zaslugama. ...*
- *Vlasti BiH treba da regulišu dosljednu i efikasnu institucionalnu strukturu za upravljanje ljudskim potencijalima. S tim u vezi, uloge i odgovornosti za državnu službu i razvoj politika za ULJP, upravljanje informacijskim sistemom za upravljanje ljudskim potencijalima, implementaciju i praćenje te obučavanje treba jasno podijeliti između nadležnih institucija.*

U oblasti državne službe i ULJP značajna podrška realizaciji reformskih mjera iz Akcionog plana osigurana je kroz realizaciju dvogodišnjeg projekta tehničke pomoći "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH" (HRM projekat), koji je podržan kroz

³⁰ Preporuke sa 5. sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave održanog 25.2.2021. i 4. sastanka koji je održan

08.07.2020. godine dostupno na [Specijalna PAR grupa – Ured koordinatora za reformu javne uprave \(parco.gov.ba\)](https://www.parco.gov.ba)

instrument IPA 2017. Provedena je opsežna analiza usklađenosti Strateškog okvira za RJU sa dokumentom "Okvir politika za razvoj ULJP u strukturama javne uprave u BiH", koji je prethodno izrađen uz podršku SIGMA, na bazi čega su podržani adaptacija i usvajanje okvira ULJP politika na nivou Brčko distrikta.³¹ Projekat je podržao i razvoj "Politike upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Srpske", kao pilot studiju horizontalne HRM politike.

Vlada Republike Srpske je usvojila dokument "*Okvir politika upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi Republike Srpske*"³² s namjerom da bude korišten kod pripreme novih zakonskih rješenja u oblasti državne službe.

U okviru podrške prvoj mjeri iz Akcionog plana u oblasti ULJP, uz podršku HRM projekta, razvijeni su nacrti horizontalnih politika upravljanja ljudskim resursima za druge upravne nivoe (BiH, FBiH), kao i predlošci planova upravljanja ljudskim resursima na nivou pojedinačnih institucija.

Vlada Federacije BiH usvojila je dokument "Politika upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi FBiH"³³ i u cilju realizacije

identifikovanih prioriteta iz tog dokumenta uspostavila Mrežu za razvoj ljudskih resursa u organima državne službe u FBiH³⁴ i pokrenula izradu Strategije za razvoj ljudskih resursa u strukturama državne službe u FBiH (2022-2027) s ciljem razvoja posebnih planova za razvoj ljudskih resursa u FBiH i uspostavljanja harmonizovanih praksi upravljanja ljudskim resursima u strukturama državne službe u FBiH.

U okviru podrške za realizaciju ove mjere iz Akcionog plana za RJU, uz podršku HRM projekta, provedena je i sveobuhvatna analiza usklađenosti zakonodavstva o državnoj službi sa SIGMA Principima javne uprave, gdje je provedena analiza zakona sa nivoa institucija BiH, entiteta, BD BiH i pojedinih kantona (koji su usvojili sopstvene zakone o državnoj službi). Na bazi analize formulisane su preporuke za buduća zakonska rješenja i usaglašen prijedlog oblasti u kojima se harmonizacija među različitim upravnim nivoima u BiH smatra neophodnom i izvodljivom, uključujući mobilnost državnih službenika, priznavanje ispita za rad u državnoj službi i pojednostavljivanje upravljanja postupcima zapošljavanja državnih

³¹ Odluka o usvajanju Okvira politika za razvoj ljudskih resursa u organima javne uprave Brčko distrikta BiH na 82. sjednici Vlade BD, održana 3.8.2020. godine

³² Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2-629/21, sa 111. sjednice održane 4.3.2021.

³³ Dokument Odluka o usvajanju Politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi FBiH je objavljen u "Službenim novinama FBiH" broj 86/21, njime je istovremeno stavljen van snage prethodno usvojeni zajednički Okvir politike za ULJP

³⁴ Rješenje o formiranju mreže objavljeno je u "Službenim novinama FBiH" broj 99/21

službenika na svim nivoima uprave. Prema podacima iz projektnih izvještaja, organizovane su zajedničke radionice s predstavnicima svih upravnih nivoa na kojima su raspravljani nacrti zakona o državnoj službi i preporuke proistekle kroz rad projekta.

Na nivou Republike Srpske formirana je interresorna radna grupa za pripremu prednacrta zakona o državnim službenicima, koja je uz podršku projekta organizovala dvije zajedničke radionice sa SIGMA ekspertima tokom prošle godine. Radionice su rezultirale izradom prijedloga zakonskih rješenja koja su trenutno u fazi usaglašavanja.

Na nivou Federacije, Ministarstvo pravde FBiH je u saradnji s kantonalnim ministarstvima nadležnim za poslove uprave, pokrenulo izradu novog zakonodavstva u ovoj oblasti, koja treba da obuhvati sve zaposlene u organima državne službe u FBiH.

U Brčko distriktu BiH gradonačelnik BD BiH je imenovao radnu grupu za izradu nacrtu novog zakona o državnoj službi u organima javne uprave BD BiH, koja je u saradnji sa SIGMA i Kancelarijom visokog predstavnika za BiH pokrenula pripremu prijedloga novih zakonskih rješenja koja treba da obezbijede afirmaciju principa meritornosti i jednakih mogućnosti u postupcima zapošljavanja.

Shodno prethodnim informacijama, evidentno je da je u reformskoj oblasti državne službe i ULJP pokrenut značajan broj aktivnosti na unapređenju politike upravljanja ljudskim potencijalima i poboljšanju regulatornog okvira o državnoj službi. Ostaje svakako da se vidi konačan ishod zakonodavnih aktivnosti u pogledu sadržaja i kvaliteta konačnih rješenja koja budu usaglašena u okviru novih propisa, što će biti moguće evaluirati nakon što novi propisi stupe na snagu i počnu se implementirati.

Kroz projekat "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH" analiziran je postojeći sistem praćenja i izvještavanja o efektima provođenja zakona o državnoj službi, te je izrađen prijedlog uvođenja pravnog monitoringa i predstavljanje skupova podataka koje je potrebno prikupljati u procesu pripreme nove metodologije za praćenje upravljanja ljudskim potencijalima u skladu sa zahtjevima Evropske komisije i SIGMA (jedna od prioritarnih preporuka sa sastanaka PAR grupe).

HRM projekat je podržao ključne institucije u oblasti državne službe i u drugim oblastima jačanja ukupne funkcije upravljanja ljudskim resursima. Podržan je i dalji razvoj sistema upravljanja kompetencijama u javnoj upravi kroz

razvoj posebnih priručnika³⁵, praktična primjena analize radnih mjesta, te unapređenje kvaliteta opšteg upravljanja u strukturama državne službe. Date su preporuke za razvoj funkcije kadrovskog planiranja i poboljšanje koordinacije između različitih institucija zaduženih za upravljanje ljudskim potencijalima. Poseban program obuke je realizovan u svrhu jačanja kapaciteta zaposlenih u ključnim institucijama za upravljanje ljudskim resursima (ADS i nadležna ministarstva za upravu na svim nivoima).

Dodatna podrška u reformskoj oblasti osigurana je i kroz aktivnosti GIZ SPI programa Jačanja javnih institucija u toku 2021. godine, gdje su razvijeni treninzi za primjenu kompetencija u procesu zapošljavanja i implementirane obuke na nivou Federacije BiH i Republike Srpske (ukupno devet obuka realizovano je u FBiH i šest u RS). Program je podržao i dalji razvoj entitetskih informacionih sistema za upravljanje ljudskim resursima, kroz nadogradnju sistema za obuku državnih službenika (TMS - Trainig Mangaement System), konkretno kroz razvoj komponente Sistema za upravljanje učenjem (LMS - Learning Management System). Stavljanje u funkciju ovih modula

otvorilo je mogućnosti za realizaciju online obuka na daljinu, što je bilo posebno značajno u uslovima rada i ograničenjima izazvanim pandemijom COVID-19.

Uz podršku GIZ SPI programa ADS BiH je razvila novi program obuka za rukovodeće državne službenike i implementirala sve module iz programa pilot grupa (ukupno sedam modula, koji obuhvataju, pored ostalog, teme liderstva, strateškog planiranja, ULJP i dr.) i koji su uvršteni u redovne programe obavezujućih obuka na državnom nivou.

PARCO je u saradnji s projektom tehničke podrške RJU pripremio analizu propisa koji regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika, koja daje pregled zakonskih odredaba o disciplinskim procedurama u državnoj službi na svim nivoima u BiH, u odnosu na Principe javne uprave. Projekat je podržao organizaciju ukupno šest radionica za predstavnike relevantnih institucija svih nivoa vlasti na temu zaštite principa političke neutralnosti državne službe, zaštite prava pojedinaca od arbitrarnih odluka menadžera, kao i radionice o liderstvu u javnoj službi.

Određeni obim reformskih aktivnosti na svim nivoima samostalno su provodile

³⁵ Dokumenti kreirani uz podršku projekta: "Priručnik za korištenje okvira kompetencija u procesu zapošljavanja u državnoj službi u Bosni i Hercegovini" (dopunjena verzija) i

"Vodič za primjenu kompetencija u upravljanju ljudskim resursima u državnoj službi Bosne i Hercegovine"

odgovorne institucije u oblasti državne službe i ULJP, prvenstveno kroz donošenje provedbenih akata u svrhu unapređenja pojedinačnih procedura ULJP i aktivnosti koje su bile usmjerene na izgradnju kapaciteta.

Na nivou institucija BiH usvojen je Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH³⁶ kojim je predviđeno da se redovno ocjenjivanje državnog službenika obavlja na godišnjem nivou. Agencija za državnu službu BiH je takođe donijela Uputstvo o načinu i postupku podnošenja elektronske prijave kandidata u postupku zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH³⁷, koji treba da olakša proceduru prijave kandidata, što je svakako značajna novina, posebno u vrijeme pandemije. U Federaciji BiH je 2020. godine usvojen novi pravilnik o ocjenjivanju državnih službenika, kojim su, pored ostalog, dodatno definisane uloga jedinica za upravljanje ljudskim resursima na nivou pojedinačnih institucija i kompetencije službenika.³⁸

Agencija za državnu službu Federacije BiH započela je digitalizaciju radnih procesa, posebno u segmentu praćenja kretanja u

državnoj službi (Registar zaposlenih), kroz kreiranje nove web aplikacije "e-konkursi", koju realizuje uz podršku Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA). ADS FBiH je kreirala web stranicu putem koje se prati stanje kadrova u FBiH kroz prikaz zbirnih statističkih podataka o službenicima i namještenicima, kao i pojedinačnih podataka za svaki pojedinačni organ uprave na nivou Federacije BiH (<https://www.adsfBiH.gov.ba/AgencyWorkPlan/StaffCondition>).

Na nivou Brčko distrikta BiH, uz podršku zadnjeg projekta finansiranog kroz Fond za RJU "Unapređenje informacionog sistema u Agenciji za državnu službu FBiH, Agenciji za državnu upravu RS i Pododjeljenju za ljudske resurse BD BiH" implementiran je informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima (HRMIS). Sistem je postao funkcionalna nakon što je tokom prošle godine Pododjeljenje za ljudske resurse završilo poslove na digitalizaciji svih podataka iz matične evidencija zaposlenih u Vladi Brčko distrikta BiH. Registar, osim podataka o zaposlenim i imenovanim licima, sadrži i podatke o njihovim primanjima po različitim osnovama u organima javne uprave, institucijama, javnim preduzećima, ustanovama,

³⁶ Pravilnik objavljen u "Službenom glasniku BiH", broj: 24/21

³⁷ Uputstvo objavljeno u "Službenom glasniku BiH", broj: 16/22c

³⁸ Pravilnik o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe Federacije BiH ("Službene novine FBiH", broj: 30/20)

zavodima i fondovima u BD BiH, čime je povećana transparentnost i dostupnost informacija o radu javne administracije na ovom upravnom nivou.

Oblast: Odgovornost

Mjera	Naziv mjere	Broj aktivnosti	Period implementacije
Mjera 1:	Unapređenje organizacione strukture sistema javne uprave na svim upravnim nivoima.	12	I-IV KV. 2021-2022
Mjera 2:	Povećanje dostupnosti informacija javne uprave.	18	II-IV KV. 2020-2022
Mjera 3:	Unaprijediti mehanizam za zaštitu prava pojedinaca na dobru upravu i javni interes.	17	II-IV KV. 2021-2022

U reformskoj oblasti Odgovornost Akcioni plan za reformu javne uprave predviđa niz intervencija koje su grupisane u okviru mjera koje se odnose na: unapređenje organizacije uprave kroz uspostavljanje adekvatne strukture i tipologije upravnih organa i jačanje menadžerske odgovornosti, veću transparentnost u radu javne uprave kroz proaktivnu objavu informacija i bolji pristup informacijama, te postojanje odgovarajućeg sistema provjera nad radom uprave putem internog i eksternog nadzora, kao i efikasnije sudske kontrole nad radom uprave. Za implementaciju prethodnih mjera planirano je 47 različitih aktivnosti s rokom za provođenje od drugog kvartala 2020. godine do kraja 2022. godine.

Za ovu oblast je, kao i za oblast koordinacije i izrade politika, tokom 2021. godine urađena procjena od strane SIGMA, kojom je na različitim upravnim nivoima BiH, analizirano stanje provođenja reforme iz perspektive ispunjenosti zahtjeva definisanih kroz principe za javnu upravu. Generalno, nalazi ove procjene upućuju na to da postoje određeni pokazatelji napretka, prvenstveno na polju postojanja izgrađenog regulatornog okvira koji se odnosi na organizaciju uprave, transparentnost, mehanizme internog i eksternog nadzora i odgovornosti javne administracije, gdje legislativa zadovoljava donju granicu propisanih međunarodnih standarda u ovim oblastima. Kao najslabija tačka identifikovano je

provođenje relevantnih zakona kojima je uređena oblast odgovornosti uprave. SIGMA smatra da SM/vlade ne podstiču proaktivno objavljivanje javnih informacija, kao ni da mehanizmi eksternog nadzora nad radom uprave nisu odgovarajući, s obzirom na to da institucije i organi uprave ne implementiraju većinu preporuka institucije Ombudsmana BiH i vrhovnih revizorskih institucija po upravnim nivoima, s izuzetkom državnog nivoa.

U pogledu relevantnih mjera Akcionog plana koje se odnose na organizaciono uređenje sistema uprave (mjera 1), izvještaj upućuje na činjenicu da zvaničnoj tipologiji institucija javne uprave koja je utvrđena kroz propise nedostaju jasni kriterijumi i definicije koji se primjenjuju na dodjeljivanje različitih vladinih funkcija i određivanje primjerenog stepena njihove autonomije. Pojedina regulatorna tijela i druge institucije s izvršnim ovlaštenjima koja su izuzeta iz upravnog sistema, što za posljedicu ima nejasnoće u pogledu organizacionog uređenja i linije njihove odgovornosti, koja se usmjerava prema zakonodavnim, umjesto prema izvršnim organima vlasti. Primjedbe su upućene i na centralizovani sistem rukovođenja na nivou organa uprave, gdje se od ministara zahtijeva saglasnost za sve vrste odluka, čime se onemogućava delegiranje odlučivanja na više profesionalne pozicije rukovodilaca i politizuje odlučivanje u sklopu redovnih upravnih poslova.

U odnosu na reformske sadržaje koji se tiču obezbjeđenja transparentnosti i dostupnosti informacija javne uprave (mjera 2 u oblasti odgovornosti), SIGMA konstatuje da uprkos zakonskim pretpostavkama pravo na pristup informacijama nije osigurano na zadovoljavajući način. Kao ključni nedostatak navodi se propisima utvrđena obaveza kao i nedostatak političkog vođstva kako bi se omogućila proaktivna objava javnih informacija i nepostojanje specijalizovanog upravnog tijela koje bi vršilo nadzor i kontrolu usaglašenosti rada organa uprave sa zahtjevima za obezbjeđenje transparentnosti, prikupljalo statističke podatke i sankcionisalo povrede prava na pristup informacijama. Katalog informacija koje tijela uprave proaktivno objavljuju postoji samo na nivou institucija BiH i to u pravno neobavezujućoj formi. Institucionalne i zakonske pretpostavke za nezavistan nadzor nad radom uprave uspostavljene su kroz funkcionisanje institucije Ombudsmana za ljudska prava BiH i vrhovnih revizorskih institucija na svim upravnim nivoima. Ipak, nedovoljan broj preporuka ovih institucija se implementira u praksi, što za posljedicu ima smanjenje efektivnosti i nizak nivo povjerenja javnosti u rad javnih institucija na različitim upravnim nivoima (mjera 3 iz Akcionog plana).

Postoji, takođe, prostor za unapređenje sistema monitoring upravnih i pravosudnih praksi, koji se tiče upravnih sporova i naknade štete koja nastaje djelovanjem uprave, a prisutne su značajne razlike u efikasnosti samih sudova u postupcima upravnog rješavanja, gdje su konstatovana velika odstupanja u trajanju postupaka pred sudovima na pojedinim nivoima vlasti.

Posebna grupa za reformu javne uprave, na sastancima održanim 2020. i 2021. godine nakon usvajanja Akcionog plana za RJU, istakla je potrebu rada na sljedećim prioritetima u oblasti odgovornosti:

- *BiH treba da uspostavi mehanizam za učinkovitu provedbu preporuka Ombudsmana u skladu s najboljim međunarodnim i standardima EU i podigne svijest u javnim institucijama o potrebi provedbe ovih preporuka.*
- *BiH treba da poboljša zakonske odredbe o pristupu informacijama, uključujući pripremu detaljnog kataloga informacija koje treba da budu objavljene na internet stranicama javnih institucija, i obezbijedi potpunu provedbu i redovno i učinkovito praćenje ovih zakona...*

Na polju poboljšanja zakonskog okvira za pristup informacijama, SIGMA je pružila podršku nadležnim institucijama kroz izradu analize pravnog okvira i pripremu okvirnog modela zakona o slobodi pristupa informacijama. Kroz radionice koje su organizovane s relevantnim institucijama provedene su rasprave u kojem pravcu je potrebno izvršiti poboljšanja postojećih zakona, pored ostalog, i u cilju usklađivanja budućih rješenja s pravnom stečevinom EU.

Nacrt novog zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH (ZOSPI BiH), koji je pripremila Ministarstvo pravde BiH, sadrži pored ostalog i odredbe o katalogu informacija koje treba da budu uključene na službenim stranicama institucija javne uprave, odredbe u vezi s otvorenim podacima i ponovnom upotrebom dokumenta javnog sektora, kao i odredbe u vezi sa sankcijama za nepoštivanje propisanih obaveza. Nakon pribavljanja mišljenja na nacrt predmetnog zakona na državnom nivou, planirano je njegovo upućivanje u dalju proceduru.

Na nivou Federacije BiH je takođe pripremljen prednacrt zakona o Zakona o slobodi pristupa informacijama u FBiH u skladu s modelom koji je izradila SIGMA i u nastavku je planirano

njegovo usaglašavanje i upućivanje u proceduru usvajanja, shodno informacijama koje su dostavljene od nadležnih institucija.

Na nivou Brčko distrikta BiH bile su planirane, ali nisu evidentirane, aktivnosti na pripremi ZOSPI za Brčko distrikt, dok se u prethodnom periodu po zahtjevima za pristup informacijama postupalo u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH. Pored toga, u prošloj godini je usvojen poseban Pravilnik o sadržaju i načinu izrade "budžeta za građane", te je pripremljena i posebna brošura o sadržaju budžeta, čime je napravljen konkretan iskorak u povećanju transparentnosti rada Vlade BD BiH. Pored toga, pripremljena je i Odluka o zvaničnom interent domenu i predstavljanju organa izvršne vlasti BD BiH na internetu, koja je upućena Vladi BD na usvajanje.

U okviru podrške GIZ SPI Programa jačanja javnih institucija, tokom 2020. godine realizovane su posebne obuke za rukovodeće i druge službenike na podizanju svijesti o značaju i ulozi nadzornih institucija - institucije Ombudsmana za ljudska prava u BiH i Kancelarije za reviziju institucija BiH. Obuke su realizovane kako bi se pospješila provedba preporuka ovih nadzornih institucija, gdje su, osim treninga, pripremljeni i posebni informativni materijali o radu ovih nezavisnih tijela.

Kancelarija koordinatora za RJU prati primjenu Politike i Standarda proaktivne transparentnosti na državnom nivou nakon što je Savjet ministara BiH krajem 2018. godine usvojio ove dokumente i zadužio sve institucije BiH da ažuriraju informacije i dokumente na svojim web stranicama. Kroz redovna godišnja istraživanja, koja PARCO realizuje u saradnji s Agencijom za statistiku BiH, prati se primjena politike i objavljivanje ukupno 38 različitih vrsta dokumenata kao standardnih informacija koje bi institucije trebalo da objave na svojim službenim internetskim stranicama. Prema zadnjem istraživanju, koje je provedeno 2021. godine, polovina od ukupnog broja od 62 ispitane institucija sa nivoa BiH ispunjava više od 2/3 (66%) utvrđenih standarda. Gotovo sve institucije (59 ispitanih) objavile su dva dokumenta iz oblasti slobode pristupa informacijama: vodiče za pristup informacijama i obrasce zahtjeva, dok je odgovore po zahtjevima na temelju ZOSPI na web stranicama objavilo 16 institucija (25,81%).

PARCO i Ministarstvo finansija i trezora BiH su u saradnji sa CPI Fondacijom – Centrom za zastupanje građanskih interesa i u okviru GIZ Programa jačanja javnih institucija u BiH realizovali pilot projekat "Unapređenje fiskalne i budžetske transparentnosti". Kroz ovaj projekata provedeno je ispitivanje [stanja budžetske transparentnosti i učešća javnosti u](#)

[budžetskom procesu u BiH](#), te su kroz zajednički rad institucija uprave i organizacija civilnog društva kreirane [smjernice za dostizanje željenog nivoa budžetske transparentnosti](#). Dokument je izrađen u skladu sa standardima proaktivne transparentnosti, te kriterijima međunarodne Ankete o otvorenom budžetu i indeksu otvorenosti budžeta (Open Budget Survey).

PARCO je u saradnji sa Ministarstvom pravde BiH i Agencijom za statistiku BiH koordinisao i proces izrade Analize ocjene spremnosti javne uprave za objavu podataka u otvorenom formatu (Open Data Readiness Assessment - ODRA) kroz pilot projekat i izradu studije koja je urađena 2020. godine za nivo BiH uz podršku GIZ SPI programa. U 2021. godini, u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade FBiH, urađena je ista vrsta analize za institucije sa nivoa Federacije BiH, dok je ranije, uz podršku GGF Fonda za dobro upravljanje Vlade Velike Britanije, urađena procjena za nivo Republike Srpske. Ove procjene, koje su rađene po metodologiji Svjetske banke, pokazale su da postoje veliki potencijali za implementaciju inicijative otvorenih podataka, dok su sa druge strane prisutne i brojne slabosti i prepreke. Kao ključni izazov identifikovano je nepostojanje jasnog političkog vođstva koje bi usvojilo koncept otvaranja podataka iz javne uprave kao svoj prioritet.

GIZ SPI program podržao je inicijative povećanja budžetske i fiskalne transparentnosti kroz stručnu pomoć koja je pružena Ministarstvu finansija i trezora u izradi metodologije budžeta za građane, provođenju opsežnih konsultacija s predstavnicima civilnog sektora i izradi prvog budžeta za građane na nivou institucija BiH.

U oblasti odgovornosti projekat tehničke podrške "Podrška reformi javne uprave u BiH" pripremio je nacrt dokumenta politike u oblasti menadžerske odgovornosti i organizovao tri posebne radionice na temu jačanja menadžerske odgovornosti u javnoj upravi u BiH za službenike sa različitih upravnih nivoa. Koristeći nalaze iz SIGMA komparativne analize koja je rađena u vezi s menadžerskom odgovornosti za zemlje zapadnog Balkana³⁹ i nalaze sa provedenih radionica, pripremljene su preporuke u vezi s daljim razvojem ovog koncepta u upravnim strukturama u BiH. Kroz projekat tehničke podrške RJU podržana je i izrada tzv.

³⁹ SIGMA Paper No. 58 - *Managerial Accountability in the Western Balkans (A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives)* dostupno na [MANAGERIAL ACCOUNTABILITY IN THE WESTERN BALKANS: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives \(oecd-ilibrary.org\)](#)

kataloga podataka o institucijama javne uprave u BiH putem razvoja IT aplikacije i prijedloga akta u vezi s održavanjem ove elektronske evidencije na različitim

upravnim nivoima. Aktivnost je provedena u sklopu podrške mjerama koje se odnose na izgradnju funkcionalnije tipologije organa uprave u BiH.

Oblast: Pružanje usluga

Mjera	Naziv mjere	Broj aktivnosti	Period implementacije
Mjera 1:	Utvrđivanje instrumenata kvaliteta usluga koje pruža javna uprava i usmjerenost na korisnike usluga.	27	IV KV. 2022
Mjera 2	Poboljšanje dostupnosti usluga različitim kanalima komunikacije.	25	I-IV KV. 2021-2022
Mjera 3	Usklađeno unapređenje upravno-pravnog okvira.	8	IV KV. 2022

Kroz novi strateški okvir za reformu 2018-2022. godine istaknuta je potreba da jedan od ključnih pravaca u nastavku reforme javne uprave bude "uspostavljanje korisnički orijentisane i transparentne javne uprave". Očekivani ishodi reforme u oblasti pružanja usluga su tako usmjereni na dalje pojednostavljenje pružanja usluga, unapređenje kvaliteta usluga u skladu s korisničkim potrebama, smanjenje cijene usluga i administrativnih opterećenja, što sve treba da bude praćeno daljim razvojem tehnologije i komunikacionih alata. Osim mjera koje su u vezi s kvalitetom javnih usluga i izgradnjom odgovarajuće servisne i podatkovne IT infrastrukture, u ovu oblast integrisan je i set aktivnosti na unapređenju upravno-pravnog okvira.

U Akcionom planu je za realizaciju ciljeva ove oblasti utvrđena ambiciozna agenda od 60 reformskih aktivnosti koje su planirane da budu završene tokom dvogodišnjeg perioda od 2021. do 2022. godine. Broj aktivnosti i procijenjeni iznos sredstava za implementaciju planiranih mjera u iznosu od 48,48 miliona KM, što predstavlja 78,62% od ukupno potrebnih sredstava koja treba obezbijediti za implementaciju Akcionog plana) čine ovu reformsku oblast vjerovatno i najzahtjevnijim područjem strateškog okvira.

Slično kao i za oblast ULJP, u 2021. godini nije rađena eksterna procjena SIGMA u ostvarenom napretku u oblasti pružanja usluga i monitoring će biti proveden u

2022. godini. Prilikom izrade Akcionog plana uzeti su nalazi i preporuke iz prethodne SIGMA procjene provedene tokom 2017. godine. Definisanje standarda kvaliteta usluga i praćenja kvaliteta usluga, mjerenje zadovoljstva korisnika usluga i primjena instrumenata upravljanja kvalitetom, digitalizacija registara i digitalizacija servisa, operacionalizacija koncepta interoperabilnosti i napredak po pitanju uvođenja kompatibilnih digitalnih potpisa, uz koordinaciju budućih izmjena zakona o upravnom postupku, neki su od prioriteta koji nisu riješeni kroz prethodne faze reforme i koji su aktuelizovani i kroz sadašnji Akcioni plan RJU.

Zadovoljstvo građana uslugama koje obezbjeđuju različiti organi uprave i dalje je na prilično niskom nivou. Nalazi jednog od zadnjih istraživanja, koje je na ovu temu provela agencija IPSOS sredinom 2020. godine u korist PARCO ⁴⁰, pokazuju da građani BiH smatraju da kvalitet usluga koje pruža javna uprava u BiH stagnira (38%) ili se pogoršava (njih približno 41%), dok svega jedna petina građana vidi određena poboljšanja u pogledu kvaliteta pruženih usluga (21%).

Politika za razvoj informacionog društva u Bosni i Hercegovini, koju je prethodno donio Savjet ministara BiH, odnosila se na period 2017-2020. i u Analitičkom izvještaju EK uz Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU ističe se da Bosna i Hercegovina nema strategiju ili akcioni plan razvoja informacionog društva za cijelu zemlju i da treba uložiti napore na daljem usklađivanju ove politike sa strategijom zajedničkog digitalnog tržišta EU, kao i digitalnim planom za zapadni Balkan.⁴¹ Izvještaj još navodi zahtjeve za usvajanje zakonodavstva o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije u skladu s *acquisem*, te da Bosna i Hercegovina mora da usvoji nacionalnu strategiju za bezbjednost mrežnih i informacionih sistema i da omogući pružanje elektronskih usluga, za šta je preduslov uvođenje kompatibilnog sistema elektronskog potpisa u cijeloj zemlji.

Posebna grupa za reformu javne uprave, po održanim sastancima 2020. i 2021. godine, istakla je ograničen broj preporuka za oblast pružanja usluga, i to prvenstveno u dijelu koji se tiče upravno-pravnog okvira:

⁴⁰ Istraživanje je provedeno u okviru projekta tehničke podrške "Podrška reformi javne uprave u BiH"

⁴¹ Analitički izvještaj - radni dokument Komisije, prilog dokumentu saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću ,

Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU (COM (2019) 261) od 29.5.2019.

- *Svi nivoi vlasti se podstiču da usvoje usklađen pristup svim izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP) kako bi javna uprava pružala bolje i dosljednije usluge za građane i poslovne subjekte u cijeloj zemlji.*

U oblasti pružanja usluga tokom proteklog perioda određeni broj ciljanih aktivnosti iz Akcionog plana realizovan je uz podršku GIZ SPI Programa jačanja javnih institucija, gdje su podržane inicijative daljeg razvoja uvođenja koncepta upravljanja kvalitetom (QM) u javnoj upravi i uvođenju sistemskog pristupa u mjerenju zadovoljstva korisnika. Program je podržao PARCO, Institut za standardizaciju BiH i agencije za državnu službu/upravu sa nivoa BiH, Federacije BiH i Republike Srpske, kao vodeće institucije za QM, u izradi dokumenta Okvirnog plana za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi u BiH 2019-2022. Implementacija aktivnosti iz plana bila je usmjerena na širenje primjene alata za upravljanje kvalitetom (CAF modela - Zajednički okvir procjene i ISO 9001 modela) i razvoj kapaciteta za primjenu QM instrumenata u većem broju institucija na nivou BiH, FBiH, RS i lokalnom nivou.

U okviru programa razvijen je i metodološki okvir za upravljanje zadovoljstvom korisnika upravnih usluga, izrađeni odgovarajući alati za mjerenje zadovoljstva korisnika (CSM) koji su pilotirani u ukupno sedam institucija sa nivoa BiH, entiteta i Brčko distrikta, te su

organizovane radionice i obuke za korišćenje ovih alata. Dokument politike za upravljanje zadovoljstvom s principima korisničke orijentacije i standardima za CSM, koji je urađen za nivo BiH, predstavlja solidnu osnovu za dalji razvoj i institucionalizaciju ukupnog sistema upravljanja zadovoljstvom korisnika usluga javne administracije (mjera 1 u oblasti pružanja usluga).

Pored prethodnih intervencija u oblasti upravljanja kvalitetom, GIZ SPI program je podržao napore domaćih institucija na uvođenju inovativnih e-servisa, prvenstveno kroz realizaciju projekta za prijavu novorođenog djeteta (eNovorođenče) i sistem koji je implementiran na nivou pilot institucija u Kantonu Sarajevo. Ovim putem je unaprijeđen proces registracije novorođenčadi kroz integraciju nekoliko administrativnih postupaka u jedinstvenu e-uslugu koja bi funkcionisala po principu pružanja usluge "sve na jednom mjestu". Prethodno je tokom 2020. godine na nivou Republike Srpske, Ministarstvo za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo okončalo uvođenje prve faze komplementarnog projekta za istu vrstu usluga prijave novorođene djece (e-beba) i u narednom periodu se očekuje završetak testiranja i puštanje sistema u operativni

rad. Na nivou Federacije BiH razvijen je sistem za upravljanje dokumentima u Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH (DMS), koji bi trebalo da doprinese unapređenju odvijanja poslovnih procesa i poveća interoperabilnost rada federalnih institucija.

Na nivou lokalne samouprave RS pokrenuti su i projekti elektronskih građevinskih dozvola (u dvije opštine), kao i izrada "Smart City" platforme za sistem objedinjene naplate za pet jedinica lokalne samouprave u RS. Upotreba ovog sistema u jedinicama lokalne samouprave koje budu koristile ovo rješenje treba da omogući brz i efikasan proces objedinjenog obračuna i naplate komunalnih proizvoda i usluga (komunalna naknada, utrošak vode, gradska čistoća, kanalizacija, ostale gradske naknade).

Pored digitalizacije servisa vezanih za životne događaje građana, pokrenute su i određene elektronske usluge kao odgovor na pandemijske izazove nametnute usljed COVID-19, gdje je Institut za javno zdravstvo FBiH, uz podršku SPI programa, razvio platformu za upravljanje uticajima pandemije kroz prikupljanje i integrisanje podataka o zaraženim osobama iz svih deset kantonalnih COVID-19 centara. U Republici Srpskoj tokom pandemije uvedeno je nekoliko elektronskih servisa

namijenjenih poslovnim subjektima za prijavu štete od pandemije, kao i za prijavu poreskih i drugih obaveza, te je uvedena elektronska prijava studenata.

Na nivou Brčko distrikta BiH u prvoj polovini 2021. godine uspostavljen je integrisani elektronski sistem registracije poslovnih subjekata i preduzetnika. Uvođenjem integrisanog sistema e-Registracija, distrikt je izmijenio potrebne zakonske i podzakonske akte, u svrhu omogućavanja korištenja elektronskih dokumenata u službenoj upotrebi.

Uz podršku projekta tehničke pomoći za RJU, PARCO je inicirao izradu portala otvorenih podataka za institucije BiH (Open Data Portal). Razvijena je metodologija za primjenu ovog koncepta i pilotirana IT aplikacija koja bi se mogla koristiti za njegovu implementaciju na nivou institucija BiH. Usvajanje izmjena Zakona o slobodi pristupa informacijama, s amandmanima koji se tiču otvorenih podataka i ponovne upotrebe podataka kojima raspolažu javne institucije, identifikovano je kao formalno-pravni preduslov za dalje otvaranje podataka. Projekat je, takođe, izradio registar ICT projekata (katalog IT projekata) kao specifičnu aplikaciju koja omogućava praćenje svih informatičkih projekata na nivou institucija BiH.

Kada su u pitanju politike i zakonski okvir za pružanje usluga javne uprave i njihovu dalju digitalizaciju, kao i praktična implementacija okvira interoperabilnosti, prema dostupnim informacijama u proteklom periodu nije bilo značajnijih pomaka.

Okvir interoperabilnosti BiH, koji je razvijen još 2013. godine uz stručnu podršku projekta iz Fonda za RJU, usvojen je 2018. godine s ciljem osiguranja kompatibilnosti informacionih sistema i procesa, te pružanja objedinjenih i korisnički usmjerenih usluga iz nadležnosti institucija BiH. Usvajanjem ovog dokumenta i niza pratećih dokumenata, koji su razvijeni uz podršku istog projekta, prihvaćene su preporuke i odrednice Evropskog okvira interoperabilnosti 2.0, ali je nakon toga došlo do zastoja u implementaciji okvira. U međuvremenu je Evropska komisija 2017. godine usvojila novi Evropski okvir interoperabilnosti (EIF), te će u narednom periodu biti neophodno usklađivanje okvira BiH s novim dokumentom EIF-a. Dodatne tri godine bile su potrebne za usvajanje odluke o formiranju potrebnih struktura za rad na implementaciji okvira interoperabilnosti. Sredinom 2021. godine Savjet ministara usvojio je Odluku o

imenovanju članova koordinacije za interoperabilnost SM BiH⁴² kojom je oformljeno stručno i savjetodavno tijelo SM BiH za oblast uvođenja elektronskih servisa i usluga za privredu i građane koje su u njegovoj nadležnosti i uspostavljena horizontalna interoperabilnost između institucija BiH. Takođe, SM BiH donio je i Odluku o imenovanju interresorne radne grupe za interoperabilnost BiH⁴³ koja je zadužena za vertikalnu koordinaciju implementacije interoperabilnosti u BiH, a čine je predstavnici BiH, entiteta i BD BiH.

Nacrt novog zakona o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije, koji je usvojen na Savjetu BiH i koji je trebalo da zamijeni prethodni zakon iz 2006. godine, nije prihvaćen u Parlamentarnoj skupštini BiH. Usvajanjem navedenog zakona, oblast korištenja elektronskog potpisa, elektronskog pečata, elektronskog vremenskog žiga i usluge elektronske preporučene dostave u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima u BiH bi bila usaglašena s relevantnom eIDAS regulativom Evropske unije.⁴⁴

Zakon o elektronskom potpisu u Federaciji BiH koji je usklađen s novim direktivama EU usvojen je u nacrtu i potrebno je da u

⁴² Odluka objavljena u "Službenom glasniku BiH", br. 39/21

⁴³ Odluka objavljena u "Službenom glasniku BiH", br. 42/21

⁴⁴ Uredba (EU) br. 910/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije na evropskom unutrašnjem tržištu

nastavku i prijedlog ovog zakona prođe parlamentarnu proceduru.

Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske, koji je donesen 2015. godine, a izmijenjen i dopunjen krajem 2019. godine, definiše kvalifikovani elektronski potpis i elektronski pečat, te sadrži ostale odrednice koje su usaglašene sa eIDAS regulativom.

Republika Srpska je 2020. usvojila i novu Strategiju razvoja elektronske uprave Republike Srpske za period 2019-2022. godina, čime je utvrđen okvir strateških i operativnih mjera za dalji razvoj e-uprave na ovom nivou vlasti. Strategije razvoja e-uprave na nivo institucija BiH i Federacije BiH za period 2022-2026. godina, koje su prethodno pripremljene uz podršku projekta iz GGF Fonda za dobro upravljanje Vlade UK, još uvijek nisu formalno usvojene (za strategiju na nivou BiH tek početkom ove godine okončana je procedura javnih konsultacija)

Na nivou Brčko distrikta BiH u skladu sa strateškim dokumentima i programom Vlade BD BiH doneseni su Zakon o elektronskom potpisu BD BiH, Zakon o elektronskom dokumentu BD BiH i Zakon o izmjeni Zakona o administrativnim taksama.⁴⁵

U pogledu izmjene i modernizacije zakona o upravnom postupku, pokrenute su aktivnosti na izradi analize zakona o upravnim postupcima na svim nivoima u skladu s najboljim praksama i standardima EU. Stručnu podršku institucijama pruža SIGMA kroz organizaciju radionica i diskusija, gdje je planirano održavanje tematske konferencije na kojoj bi SIGMA prenijela iskustva u primjeni reformisanih zakona o opštem upravnom postupku.

U ovoj oblasti je možda i najvidljivije koliko je postojeće zakonodavstvo nasumično i rascjepkano, tako da ostavlja BiH daleko od *acquis communautaire* zahtjeva i potreba savremenog informatičkog društva. Uspostavljanje koherentnog i sveobuhvatnog zakonodavnog okvira koji je usaglašen s evropskim standardima stoga i dalje ostaje prioritet u oblasti pružanja usluga.

Postizanje e-uprave zahtijeva sistematski pristup ka dosljednom korištenju raspoloživih digitalnih alata i koordinaciju svih aktivnosti digitalne transformacije u pogledu načina pružanja usluga, te pravovremnu implementaciju usvojenih politika i strateških dokumenata, jer se inače postavlja pitanje da li uopšte investirati vrijeme u izradu operativnih planova za njihovu realizaciju (kao što je to

⁴⁵ Objavljeni u "Službenom glasniku BD BiH", broj 11/20

bio prethodno slučaj s okvirom interoperabilnosti). Druga vrsta izazova odnosi se na raspoložive resurse u upravi, ljude koji su nosioci procesa transformacije pružanja usluga i, posebno, na postojanje odgovarajuće upravljačke strukture za e-upravu i digitalnu transformaciju. Iskustva uspješnih zemalja pokazuju da su one proces uvođenja digitalne transformacije javnih usluga pratile ambicioznim mjerama reorganizacije javne uprave kako bi se osiguralo da unutar administracije postoji odgovarajuća upravljačka struktura za planiranje, implementaciju, koordinaciju i praćenje digitalne transformacije.

VII ZAKLJUČAK

Tempo reformi u javnoj administraciji nije ubrzan ni nakon više od 15 godina rada, koliko traju institucionalizovani naponi na provođenju ove horizontalne politike u Bosni i Hercegovini, jer je, nažalost, prisutna ocjena da je zemlja "i dalje u ranoj fazi reforme javne uprave". Neki od temeljnih problema koji su bili prepoznati još kroz inicijalne sadržaje reformskog programa tokom prve faze, kao što je praktična implementacija principa zasluga kroz sve procese u državnoj službi, i dalje nisu riješeni. Takođe, nisu riješeni ni izazovi u pogledu funkcionalnosti ukupnog sistema za koordinaciju provođenja reforme i postavke njene finansijske održivosti. Osim sporosti kao imanentnog problema u dosadašnjem procesu provođenja reformi iz usvojenih strateških i planskih dokumenata, za protekli period karakterističan je problem inertnosti kod samog kreiranja i politizacija procesa usaglašavanja strateškog okvira, kao i daljeg usložnjavanja ukupnog procesa razvoja pristupa za provođenje reformi, a usljed dodatnih zahtjeva za unapređenjem ukupnog procesa razvoja reformskih programa. U razvoju prethodnog strateškog okvira to se, između ostalog, odnosilo na zahtjeve za uključivanjem većeg broja zainteresovanih strana u organizaciju javnih konsultacija s različitim

akterima, potrebu za unaprijeđenim kvalitetom indikatora za mjerenje napretka, uključivanje finansijskih procjena i budžetiranje reformskog programa. Svi ovi zahtjevi za osiguranje dodatnih kvaliteta u razvoju ukupne politike reforme javne uprave su, takođe, zahtijevali i dodatnu ekspertsku i stručnu pomoć, jer je problem nedovoljnih kapaciteta i dalje prisutan na strani domaćih aktera.

U periodu protekle dvije godine otežavajuću okolnost svakako je predstavljala i globalna situacija uzrokovana COVID-19 pandemijom, koja je otežala redovne radne procese unutar javnog sektora i dodatno uticala na dinamiku promjena i usporila ionako nizak intenzitet reformskih aktivnosti.

Sve prethodno uticalo je i na efikasnost odvijanja ukupnog procesa, gdje još uvijek nema dokaza da su uloženi resursi na strani domaćih institucija i donatora u reformu javne uprave, na odgovarajući način valorizovani kroz ostvarene rezultate i potvrdu da su polučili i adekvatne učinke. U prilog tome najviše svjedoči činjenica da nakon intenzivnih višegodišnjih napora da se dođe do usaglašenog strateškog okvira za RJU, ovaj proces još uvijek nije završen, s obzirom na to da je pitanje koordinacije reforme još uvijek otvoreno poglavlje.

Nažalost, sa vremenske distance od gotovo dvanaest godina, mogu se

konstatovati gotovo identični problemi koji su bili prisutni tokom prve faze reforme u manje-više neizmijenjenoj formi, i koji su dijagnostifikovani kroz jedno od prvih istraživanja o reformi javne uprave u BiH:

- *politička volja (imamo li volje?)*
- *finansijska sredstva (imamo li novca?)*
- *znanje i vještine (imamo li znanja?)*

46

Težnja da se ide naprijed i drži korak sa savremenim trendovima i standardima je apsolutno opravdana, međutim rad na naprednom gradivu podrazumijeva da su savladane neke prethodne lekcije bez kojih je teško preći u narednu "višu" kategoriju. Čini se da liderstvo potrebno za vođenje promjena i manifestovano kroz "političku koordinaciju" reforme, podrška reformskim aktivnostima i dostatni stručni kapaciteti u administraciji, kao uostalom i opšta svijest o potrebi bavljenja reformom javne uprave, u najširoj javnosti i dalje predstavljaju teme koje nisu savladane i bez kojih je teško ići naprijed. Na sve ovo treba svakako imati u vidu da reforme nisu jeftine, da traže ulaganje i gdje je izazov obezbjeđivanja potrebnog novca uvijek praćen pitanjem kako je i na šta isti

potrošen. Percepcija koja se neminovno stvara na strani građana je da je, osim politizacije procesa i izostanka političkog vođstva kao ključnih preduslova za reforme, on dodatno opterećen birokratizovanim pristupom koji postaje sam sebi svrha, uprkos činjenici da su na nivou koordinacionih struktura i institucija koje se bave reformom, kao i donatora koji podržavaju proces, ulagani značajni napori da se razvije sveobuhvatna i kvalitetna politika za RJU, praćena finansijskim procjenama i sistemom za praćenje rezultata.

Fokusiranje na već identifikovane reformske prioritete, implementacija projekata s konkretnim i vidljivim rezultatima na bazi strateškog okvira, aktivacija sistema izvještavanja i monitoringa i što hitnije stavljanje u pogon struktura za koordinaciju reforme na političkom i operativnom nivou, već duže vrijeme su zadaća koju je potrebno ispuniti na strani svih aktera uključenih u proces RJU. Od brzine i stepena njihove realizacije zavisice svakako i jačanje povjerenja donatora u opravdanost značajnijeg ulaganja u ovu reformu, imajući u vidu, pored ostalog, i neutrošena sredstva u okviru Fonda za reformu javne uprave i

⁴⁶ QUO VADIS UPRAVO, Procjena ostvarenog napretka u provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, ACIPS istraživanje 2009. godine

sasvim izvjesnu ograničenost resursa usljed nadolazeće ekonomske i geopolitičke krize. Ali, vjerovatno važnije od svega, ispunjavanje ovih zadataka je preduslov da se vrati povjerenje građana da je čitav proces reforme javne uprave ipak tu primarno za njih, zbog njih i s njima kao aktivnim sudionicima, a ne pukim posmatračima.