



# REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sarajevo, Jun 2015

## SADRŽAJ:

Uvod	2
Hronologija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini Način i mehanizmi implementacije mjera iz akcionih planova uz Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini	5 8
Operativna provedba strategije	10
Planiranje, koordinacija i izrada politika	10
Javne finansije	11
Upravljanje ljudskih potencijalima	12
Upravni postupak i upravno odlučivanje	14
Institucionalna komunikacija e Uprava	15 15
Fond za reformu javne uprave	16
Zaključak	18

# REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

## I.Uvod

Reforma javne uprave jedan je od preduslova za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju (EU) i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja. Sposobnost upravnih kapaciteta za usvajanje i provedbu osnovnih propisa EU (acquis communautaire) jedan je od glavnih uslova za članstvo u EU.

Međutim, modernizacija javne uprave u našoj zemlji potrebna je, ne samo zbog našeg stremljenja ka Evropskoj uniji, nego, prije svega, kao pretpostavka za odgovornu i troškovno efikasnu državnu službu. Od usvajanja Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini do danas, institucije na svim upravnim nivoima vlasti u BiH ostvarile su značajan napredak u provedbi reformskih ciljeva. Ipak, gotovo deset godina nakon zvaničnog preuzimanja obaveze da se krene u reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, saglasno principima dobrih praksi u zemaljama članicama Evropske unije, građani Bosne i Hercegovine nemaju utisak da se u sistemu javne uprave postiže značajniji napredak, kao ni da uprava postaje efikasnija, odgovornija, pristupačnija, efektivnija i transparentnija.

Još uvijek stoji ocjena da se radi o glomaznom aparatu koji „troši pare“ poreskih obveznika bez obaveze da se pri tome konsultuje ili da razumije potrebe tih istih obveznika-korisnika usluga uprave, odnosno da razmišlja i djeluje u pravcu stvaranja ambijenta za bolji život svih u Bosni i Hercegovini. Slijedom toga, ne iznenađuje u javnosti prisutna percepcija da je osnovni cilj reforme javne uprave, smanjiti broj uposlenih u državnoj službi.

Međutim, ključni cilj reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i opšta vizija Strategije reforme javne uprave je: *„razvoj javne uprave koja bi bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim integracijama, čime bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.“*

Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, prati niz ograničavajućih faktora od kojih je moguće posebno istaći u slijedeće:

- složena organizacija države Bosne i Hercegovine;
- nizak nivo privrednog rasta, pri čemu je uprava „siguran poslodavac“;
- usaglašena političke volje za provođenje reforme javne uprave, ali i često potpuno različit pristup u pogledu načina provedbe;
- različit nivo napretka pojedinih nivoa vlasti, pa sam tim različiti interesi kod određivanja prioriteta ipravaca djelovanja;
- nedostatak političke volje za harmonizacijom sistema u čitavoj državi, kao i za pojednostavljenjem procedura u upravi i jednake dostupnosti uprave građanima na svakom dijelu države Bosne i Hercegovine;

- nedostatak političke volje da se uđe u bolne reforme, koje za posljedicu mogu imati i prestanak potrebe za radom određenog broja zaposlenih u administrativnom aparatu države Bosne i Hercegovine, kako zbog toga što su poslovi koje rade prevaziđeni, tako i zbog potrebe odgovarajuće provjere kompetentnosti za vršenje poslova na koje su primljeni u proceduri za koju se, manje više, sumnja da je bila objektivna i u korist najboljih;
- nedostatak pravnog okvira za efikasno utvrđivanje odgovornosti za preuzete obaveze kako na nivou rukovođenja organima, tako i na nivou svakog radnog mjesta u upravi;
- slabosti u planiranju, pri čemu je često prisutno odsustvo vizije kod definiranja ciljeva, a posebno znanja u pogledu načina na koji se ciljevi mogu realizirati, što se neminovno odražava i na nemogućnost objektivnog pristupa kod utvrđivanja odgovornosti za nerad ili neefikasnost;
- nepoštivanje struke i općeprihvaćenih principa pri kreiranju organizacije organa uprave, uz naglašen pristup da se organizacijom, kako sa stanovišta broja organa, tako i sa stanovišta broja organizacionih jedinica unutar tih organa, rješava broj politički interesantnih radnih mjesta;
- nedostatak razumjevanja i znanja za nove funkcije uprave koje se nameću ne samo zbog puta države Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji, nego i zbog napretka informacionih tehnologija;
- otežana koordinacija u postupku definiranja politika i izrade propisa kako na horizontalnom tako i na vertikalnom nivou;
- nekritično preuzimanje zakona iz različitih pravnih sistema, koji ne uvažavaju stvarnost Bosne i Hercegovine;
- još uvijek nedovoljna otvorenost i osposobljenost uprave za uključivanje zainteresirane javnosti u proces kreiranja politika i zakona, uz istovremeno često prisustvo neadekvatne artikulacije interesa od strane te iste javnosti, kao i postupanje u skladu sa definiranim matricama koje ne idu u prilog stvaranju partnerstva na istom zadatku, nego u korist produbljanja antagonizma ( često zasnovano na interesima lobija ili određene političke opcije), i sl...

Kada je u pitanju sama provedba Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i uz nju donesenih akcionih planova, nužno je napomenuti da su ključni razlozi što planirani ciljevi i aktivnosti nisu u potpunosti realizirani u planiranim rokovima: odgođen početak reforme nakon usvajanja strateških dokumenata (struktura za provedbu reforme uspostavljena je 2007. godine, a tek godinu kasnije ona je počela funkcionirati u punoj mjeri); odgođen početak i ponekad nerealno utvrđeni rokovi u planskim dokumentima; duge procedure usaglašavanja projektnih dokumenata i procedura javne nabavke; spora provedba projektnih rezultata u nadležnim institucijama; neuvrštavanje reformskih mjera u godišnje programe rada institucija, kao i nedovoljno kvalitetni indikatori za mjerenje napretka.

Opravdano se postavlja pitanje da li su rokovi predviđeni Strategijom i uz nju usvojenim akcionim planovima bili realni i da li se uopće reforma može ograničiti na jedan vremenski period.

Iz prakse razvijenih evropskih država poznato je da su procesi koji su određeni Strategijom trajali desetinama godina, a traju i danas, kao i da su u pojedinim etapama razvoja te države imali vrlo konkretne ciljeve, kao naprimjer: demokratski razvoj javne uprave; planiranje kao komponenta održivog razvoja; smanjenje administracije i jačanje javno–privatnog sektora; razvoj civilne demokratije; e Uprava, i sl. Strategija reforme javne

uporave u Bosni i Hercegovini je zahtijevala postizanje napretka u svim ovim oblastima u znatno kraćem vremenskom roku i što je još bitnije – „sve istovremeno“. Propuštanje izvršenja određenih ciljeva u postavljenim rokovima, iako svesni da su često nerealni, kao i nedostatak preciznih indikatora napretka, ponekad djeluju frustrirajuće, pogotovo kada se govori o napretku u izvršavanju obaveza u procesu pridruživanja EU.

Pored toga, iako je razvoj općih upravnih kapaciteta neophodan, on nije dovoljan za uspješnije funkcioniranje uprave u Bosni i Hercegovini. Težište budućeg djelovanja u ovom sektoru moralo bi biti usmjereno na povećanje koherentnosti i smanjenje rascjepkanosti u okviru i između nivoa vlasti, što je daleko složeniji proces, budući da je dobrim dijelom uslovljen i specifičnim ustavnim uređenjem države Bosne i Hercegovine.

Ostvarivanje bosanskohercegovačke ambicije pridruživanja Evropskoj Uniji zavisi veoma mnogo od djelovanja kooperativnih mehanizama upravljanja, posebno ako se visoki EU standardi imaju sprovesti širom zemlje. Pri tome je koordinacija i saradnja između različitih nivoa vlasti nužnost, koja se u pojedinim sektorima, pa tako i u sektoru reforme javne uprave, mora institucionalizirati i dobiti karakter obaveznosti.

U Federaciji Bosne i Hercegovine poseban aspekt predstavlja u složen ustavno - pravni okvir. Nije ustanovljen mehanizama koordinacije unutar Federacije Bosne i Hercegovine, mada model koordinacije koji je ustanovljen za reformu javne uprave na nivou Države može veoma dobro poslužiti i za razvoj koordinacionih mehanizama u oblasti reforme javne uprave unutar Federacije Bosne i Hercegovine.

Smjernice koje smo dobili u vidu konkretnih mjera i aktivnosti u akcionim planovima za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, značajno doprinose kreiranju naših programskih aktivnosti i ciljeva u sektoru uprave, kako godišnjih, tako i višegodišnjih. Mjerama koje se implementiraju značajno se doprinesi boljem planiranju i definiranju prioriternih politika, a posebno boljem bužetskom planiranju i kvalitetnijem mjerenju efekata rada svih vlada u pojedinim sektorima djelovanja.

Dalje unapređenje mehanizama monitoringa uspjeha u provedbi mjera i aktivnosti iz oblasti reforme javne uprave nesumnjivo će ukazati i na odgovornost institucija u slučajevima kada se kasni u implementaciji.

Posebno ohrabruje činjenica da su reformski procesi u sektoru javne uprave, uz podršku donatora, urodili institucionalizacijom saradnje svih nivoa vlasti (osim kantona i općina). To je bitna pretpostavka izgradnje sistema javne uprave u cijeloj Bosni i Hercegovini, na načelima profesionalnosti, odgovornosti, političke neutralnosti, efikasnosti i djelotvornosti.

Uspostava Ureda Koordinatora za reformu javne uprave na nivou BiH, sa mladim kadrovima, educiranim za korištenje modernih vještina i znanja, kao i mreže koordinatora za reformu javne uprave za sve nivoe vlasti, sa odgovarajućom stručnim podrškom od strane imenovanih članova nadzornih timova, značajna je garancija da ovaj proces neće stati, nego može dobiti samo nove dimenzije, a posebno u segmentu monitoriga i evaluacije postignutog napretka.

## II. Hronologija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na sastanku Vijeća za provedbu mira u Bosni i Hercegovini, održanom 28. marta 2003. u Briselu, obavezalo se da će osigurati isporuku javnih usluga koje će, u skladu sa najboljim EU primjerima iz prakse, biti orijentirane na kvalitet i jednostavne za upotrebu.

Nakon toga, uspostavljena je međuministarska radna grupa da nadgleda i koordinira aktivnosti u oblasti reforme javne uprave, sa posebnom misijom da izradi detaljnu Strategiju za reformu javne uprave u čitavoj BiH i Akcioni plan za njenu provedbu.

2004 godine osnovan Ured koordinatora za RJU BiH.

U prirodu između aprila 2004. i februara 2005., realiziran je projekat Sistemski pregled institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini. Sistemski pregled bio je baziran je na Memorandumima o razumijevanju o funkcionalnim pregledima od 18.11.2003. i 07.07.2004., potpisanim od Vijeća ministara BiH, Vlada FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH, s jedne strane, te Evropske komisije s druge.

Svrha sistemskog pregleda bila je postaviti temelje za reformu javne uprave u cijeloj zemlji u područjima upravljanja finansijskim i ljudskim resursima, izradi pravnih propisa i upravnom postupku, kao i korištenju informacijskih tehnologija, te za principe komuniciranja uprave s javnošću. Šest sistemskih pregleda bilo je komplementarno sektorskim i funkcionalnim pregledima u osam drugih bitnih područja, kao što su: policija, poljoprivreda, zdravstvo, obrazovanje i drugi. Svi ovi poduhvati predstavljali su osnovu za izradu Strategije reforme javne uprave za cijelu zemlju.

Slijedom toga, od 2006. godine, reformski proces u BiH odvija se na osnovu Strategije reforme javne uprave u BiH, koju su, zajedno s Akcionim planom 1 (AP1), usvojili Vijeće ministara BiH (27. jula), Vlada Federacije BiH (3. avgusta), Vlada Republike Srpske (31. avgusta) i Vlada Brčko distrikta BiH (24. jula).

Strategija i Akcioni planovi uz Strategiju nisu obuhvatili kantone i općine. Veoma mali dio aktivnosti, tačnije samo jedna, odnosi se na nivo kantonalnih vlasti. Ipak, reforma ovog obima nosi temeljite promjene u načinu na koji rade sve institucije, što ima utjecaja i na općinsku i kantonalnu upravu, kao i širi javni sektor.

Vlade svih nivoa u Bosni i Hercegovini su usvojile Zajedničku platformu za provedbu Strategije reforme javne uprave, koja definiše odgovornosti za provedbu, na političkom i stručnom nivou, te propisuje mehanizme koordinacije i provedbe.

Platformom su definirani sljedeći principi implementacije mjera iz Akcionog plana:

- 1) *Političku odgovornost* za implementaciju mjera Akcionog plana dijele Predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Premijer F BiH, Premijer RS i Gradonačelnik Vlade Brčko distrikta BiH.

- 2) *Ustavni okvir*: mjere Akcionog plana provode se na način koji uvažava raspodjelu nadležnosti različitih nivoa vlasti u oblasti javne uprave i ni na koji način je ne dovode u pitanje.
- 3) *Koherentnost*: mjere Akcionog plana provode se usaglašenim i koordiniranim aktivnostima organa uprave svih nivoa vlasti, saradnjom i koordinacijom koja osigurava koherentnost reformskih ciljeva u svojoj ukupnosti.
- 4) *Individualni progres*: mjere Akcionog plana provode se na način koji uvažava ostvareni različit stupanj progressa u reformi javne uprave na različitim nivoima vlasti i stimuliše dalji individualni razvoj u okviru općih i zajedničkih strateških ciljeva.
- 5) *Partnerstvo*: mjere Akcionog plana provode se kroz partnerski odnos, aktivnom podrškom, učešćem i doprinosom u svim vidovima saradnje i zajedničkog rada organa uprave svih nivoa vlasti i njihovih predstavnika.
- 6) *Efikasnost*: mjere Akcionog plana provode se na način i po postupku koji osigurava najviši stupanj efikasnosti što uključuje racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, te odgovorno i pravovremeno izvršavanje predviđenih aktivnosti.

Planirano je da će reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini biti provedena u tri vremenske faze, s ciljem da do kraja 2014. godine BiH postigne nivo kvaliteta europskog upravnog prostora.

U prvoj fazi su trebali su biti ispunjeni kratkoročni ciljevi koji se odnose na reformu horizontalnih sistema opisanih u okviru šest reformskih oblasti Akcionog plana 1, i to: Izrada politika i koordinacijski kapaciteti, Javne finansije, Upravljanje ljudskim potencijalima, Upravni postupak, Institucionalna komunikacija i Informacione tehnologije.

U drugoj fazi predviđeno je dalje ispunjavanje srednjoročnih ciljeva u horizontalnim reformskim oblastima, te početak reformi u sektorima, u okviru drugog akcionog plana, na taj način što bi bile unaprijeđene sektorske i vertikalne funkcije, te povećana sposobnost sektora za prilagođavanje i provedbu pravne stečevine Unije na jedinstven način u cijeloj zemlji.

U trećoj fazi trebalo je provesti nove reformske aktivnosti, naročito u onim segmentima u kojima nije bilo napretka.

Tokom 2010. godine provedena je opsežna analiza stanja u reformskim oblastima, kao i analiza napretka ostvarenog u implementaciji mjera iz Akcionog plana 1. Na bazi tog istraživanja, a zbog završetka rokova predviđenih kroz Akcioni plan 1, pripremljen je prijedlog Revidiranog Akcionog plana 1, za period 2010.-2014. godine. Vlade svih nivoa usvojile su Revidirani akcioni plan.

Reforma javne uprave našla se u 2014. godini u fokusu Evropske komisije još jednom, kroz paket proširenja. U drugoj polovini godine, naime, objavljena je Strategija proširenja i ključnih izazova 2014-2015. u kojoj je naglasak stavljen na reformu javne uprave, kao jedan od tri stuba proširenja, uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje.

Krajem 2014. Evropska komisija u svom Izvještaju navela je da je „postignut veoma ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva evropskih integracija“. Komisija je izrazila ozbiljnu zabrinutost zbog nefunkcionalnosti uprave i nedostatka saradnje između različitih nivoa, te je ukazala na potrebu izrade nove strategije reforme javne uprave.

Ocjeni Evropske komisije prethodila je procjena SIGMA-e, iz aprila 2014. godine, u kojoj je istaknuto da je proces reforme javne uprave u zastoju, zbog nedostatka političkog vođstva i kompleksnog načina odlučivanja u zemlji, te da se ne vode rasprave o budućnosti reforme.

SIGMA je istakla da BiH ima set dokumenata, koji nisu kompletirani dok ne bude završena sektorska reforma. Pored toga istaknuti su i neki od nedostataka, poput nepostojanja indikatora učinka što onemogućava „informirano zaključivanje na nivou ostvarenja strateških ciljeva u Strategiji i generalnom napretku o provedbi politike“. Također je naglašeno da je Strategija usvojena bez identificiranja finansijskih i drugih resursa potrebnih za implementaciju.

Dobru ocjenu SIGMA, dobila je struktura za koordinaciju i provedbu reforme. Međuti, SIGMA je istakla i da dublja analiza pokazuje da postoje nedostaci „koji su povezani sa trenutnim hijerarhijskim statusom i autoritetom Ureda koordinatora i koordinatora za reformu javne uprave“, što umanjuje njihovu sposobnost da utiču na provedbu Strategije i reformske agende.

Nakon objave Izvještaja o napretku BiH i Strategije proširenja, u Briselu je 12. novembra 2014. godine, održana konferencija o temi „Jačanje reforme javne uprave u procesu proširenja“, na kojoj su prezentirani Strategij proširenja i dokument Principi javne uprave. Na konferenciji su sudjelovali predstavnici zemalja zapadnog Balkana i Turske.

Principi javne uprave su prezentirani i u Sarajevu, 27. novembra 2014. godine. Na ovom sastanku Delegacija EU u BiH i SIGMA najavili su i da će SIGMA do kraja godine početi prikupljati podatke za izradu procjene stanja u javnoj upravi BiH. Proces prikupljanja podataka za početno mjerenje stanja u upravi u BiH počeo je u decembru 2015. godine. Snimak stanja odnosi se na slijedeće oblasti: Strateški i rukovodni okvir reforme javne uprave, Izrada i koordinacija politika, Odgovornost, Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima, Pružanje usluga, Upravljanje javnim finansijama, Javne nabavke (uključujući javno-privatna partnerstva i upravljanje koncesijama) i Eksterna revizija. Početno mjerenje trebalo bi poslužiti za utvrđivanje trenutnog stanja, te planiranje daljih reformskih mjera, kako bi se osiguralo ispunjavanje principa u budućnosti. Principi su, inače, jednaki za sve zemlje koje čekaju ulazak u EU. Ovi principi biće korišteni i za mjerenje napretka u BiH, u području javne uprave, do 2020. godine.

Težište rada na reformi javne uprave bit će usmjereno na šest ključnih pitanja:

- *Strateški okvir za reformu javne uprave* – što uključuje političku opredjeljenost za proces reforme, političko vođstvo i tehničku koordinaciju, kao i praćenje provedbe;
- *Javna služba i upravljanje ljudskim resursima* - uključuje organizaciju i funkcionisanje javnih službi, uključujući depolitizaciju, primanje u službu i napredovanje zasnovano na zaslugama, obuku i profesionalizaciju;
- *Kreiranje politika i koordinacija* - uključuje odgovarajuću koordinaciju u središtu vlade, koordinaciju između ministarstava, izradu politika i finansijsku analizu;
- *Odgovornost* - obuhvata transparentnost uprave, uključujući pristup informacijama i mogućnost upravne i pravne zaštite;
- *Pružanje usluga* - uključuje poboljšanje usluga za građane i preduzeća, uključujući bolje upravne postupke i usluge e-uprave;



- *Upravljanje javnim finansijama (UJF)* - uključuje opredijeljenost za sveobuhvatniji pristup poboljšanja upravljanja javnim finansijama i sveobuhvatniji proces budžetiranja putem pripremanja i provedbe višegodišnjih programa UJF-a i uključivanja u politički dijalog o upravljanju javnim finansijama. sa Komisijom i MFO-m.

Uz sve navedeno, Indikativni strateški dokument za BiH (2014-2017.), koji predstavlja okvir za korištenje novca iz IPA programa, također ističe da reforma javne uprave i dalje sporo teče i pokazuje slabosti u raznim područjima, „uključujući planiranje i koordinaciju politika, upravljanje ljudskim resursima, budžetsko planiranje, transparentnost i vertikalnu koordinaciju“. U dokumentu je navedena potreba za novom, sveobuhvatnom strategijom koja uključuje i funkcionisanje struktura za evropske integracije da bi se ojačali kapaciteti zemlje za bavljenje pitanjima i obavezama koje se tiču EU. U dokumentu je naglašeno da „nedostatak usklađenog i modernizovanog pravnog administrativnog okvira negativno utiče na kvalitet pružanja usluga, te da treba raditi na razvoju i provedbi standarda i zajedničke administrativne prakse u svim organima uprave“.

### **III. Način i mehanizmi implementacije mjera iz akcionih planova uz Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini**

Zajednička platforma predstavlja politički i pravni okvir i osnov za saradnju organa uprave svih nivoa vlasti, delegiranje i rad njihovih predstavnika u zajednička radna tijela za nadzor i implementaciju Strategije reforme javne uprave i akcionih planova uz Strategiju.

Ovim dokumentom uređeno je da se zajedničke mjere iz akcionih planova provode operativnim radom među-vladinih radnih tijela. Osnovni mehanizmi rada među-vladinih radnih tijela jesu: usklađivanje, koordinacija, nadzor i evaluacija.

Individualne mjere provode se individualnim aktivnostima organa uprave pojedinih nivoa vlasti, uz redovno informiranje Ureda koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine radi ostvarivanja funkcije nadgledanja i evaluacije i izvještavanja svih nivoa vlasti.

Sredstva za tehničku i stručnu pomoć u provođenju mjera iz akcionih planova mogu se osigurati putem Fonda za reformu javne uprave ili iz vlastitih i drugih sredstava.

Ovim dokumentom određeno je, također i da funkciju usklađivanja aktivnosti organa uprave različitih nivoa vlasti u provođenju zajedničkih mjera iz akcionih planova, funkciju političke koordinacije i ukupnog nadzora vrši *Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije, koji, nažalost, u praksi nije profunkcionirao.*

Osnovne zadaće ovog tijela trebale su biti, da, pored ostalog, osigurava: zajedničku političku i operativnu platformu za provođenje mjera iz akcionih planova; uvođenje mjera iz akcionih planova u godišnje programe rada organa uprave svih nivoa vlasti; koordinaciju, usaglašavanje, političku i operativnu podršku organa uprave svih nivoa vlasti u provođenju mjera iz akcionih planova; razmatranje i zauzimanje stavova o mišljenju i preporukama nadzornog tima u kojima nije ostvarena saglasnost; kvartalno razmatranje planova, programa i izvještaja o provođenju mjera iz akcionih planova, te predlaganje korektivnih

mjera; usklađivanje reformskih aktivnosti sa procesima integracije Bosne i Hercegovine sa Europskom Unijom.

Ukupnu koordinaciju u provođenju mjera iz akcionih planova vrši *Ured koordinatora* za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine, koji je osnovan pri Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, a koji je pored ostalog odgovoran za:

- operativnu saradnju sa koordinadorima za reformu javne uprave;
- organizovanje i koordinaciju rada nadzornih timova u šest reformskih oblasti u saradnji sa koordinadorima za reformu javne uprave;
- osiguranje sistema nadgledanja i evaluacije u provođenju mjera iz akcionih planova i izvještavanje o ostvarenom progresu;
- uspostavu saradnje sa svim organima uprave u BiH od značaja za provođenje reforme javne uprave te promociju reforme javne uprave prema izvršnim i zakonodavnim organima vlasti i građanima;
- neposrednu saradnju sa predstavnicima donatora FRJU i drugim donatorima u oblasti javne uprave koji nisu članovi FRJU;
- pripremu i organizovanje rada Zajedničkog upravnog odbora FRJU i sudjelovanje u donošenju odluka ovog odbora;
- godišnje ažuriranje iz akcionih planova, redovno izvještavanje svih nivoa vlasti o provođenju implementacionih mjera iz akcionih planova i kvartalno izvještavanje o nadgledanju i evaluaciji.
- operativno-tehničke uvjete za rad Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i europske integracije.

Koordinaciju unutar svakog pojedinog upravnog nivoa, zajedno sa Uredom koordinatora BiH, vrše entitetski koordinatori za reformu javne uprave i koordinador za reformu javne uprave Brčko Distrikta BiH, koji su, pored ostalog, odgovorni za: neposrednu i operativnu saradnju sa Uredom koordinatora i drugim koordinadorima i neposredno učešće u provođenju mjera iz akcionih planova; saradnju i operativnu podršku Uredu koordinatora u koordiniranju rada nadzornog tima (uspostavljenog po reformskim oblastima), implementacionog tima, te pripreme rada Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i europske integracije; praćenje provođenja mjera iz akcionih planova i mjesečno izvještavanje svoje vlade te informiranje Ureda koordinatora i nadzornog tima; aktivno učešće u radu i odlučivanju Zajedničkog upravnog odbora FRJU i u vezi s tim predlaganje prioriternih projekata za finansiranje, u saradnji sa nadzornim timom; koordinaciju donatora na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji nisu članovi FRJU; aktivno učešće i podrška Uredu koordinatora u osiguranju izvještavanja o nadgledanju i evaluaciji; razmatranje prijedloga implementacionog tima koji su odobreni od strane nadzornog tima; saradnju i podršku Uredu koordinatora, nadzornom timu te drugim upravnim organima i organizacijama u postupku imenovanja članova nadzornog i implementacionog tima; promociju reforme na svom nivou vlasti i podršku Uredu koordinatora u promociji reforme u cjelini.

Funkciju nadzora nad operativnim provođenjem mjera iz akcionih planova vrši *nadzorni tim za određenu reformsku oblast ( ukupno sedam nadzornih timova)*.

Organi uprave svih nivoa vlasti nadležni u oblasti djelovanja nadzornog tima, osiguravaju potrebnu stručnu, tehničku i drugu pomoć nadzornom timu.

Članove i zamjenike članova nadzornog tima za svaku reformsku oblast, imenuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Član nadzornog tima imenuje se iz reda viših zvaničnika ili viših (rukovodećih) državnih službenika. Član nadzornog tima ima obavezu da kvartalno izvještava svoj nivo vlasti o provođenju mjera iz akcionih planova. Za svoj rad neposredno je odgovoran organu koji ga je imenovao. *Nadzorni tim* je, pored ostalog, nadležan i odgovoran za: utvrđivanje prioriteta u reformskoj oblasti u saradnji sa Uredom koordinatora i koordinatorima za reformu javne uprave; usaglašavanje indikatora progresa u okviru matrice nadgledanja i evaluacije (OVI) u saradnji sa Uredom koordinatora i koordinatorima za reformu javne uprave; iniciranje i predlaganje projektnih prijedloga u reformskoj oblasti; osiguranje podrške pri izradi projektnih prijedloga, njihovo razmatranje i u saradnji sa Uredom koordinatora i koordinatorima za reformu javne uprave, odobravanje projektnih prijedloga za provedbu implementacionih mjera iz akcionih planova; sagledavanje potreba u reformskoj oblasti, iniciranje i kroz saradnju sa Uredom koordinatora i koordinatorima za reformu javne uprave, odlučivanje o raspodjeli domaćih i stranih ljudskih i materijalnih resursa (tehničke pomoći) i shodno tome iniciranje sastava i organiziranje rada implementacijskih timova; nadzor nad radom implementacijskih timova i usaglašavanje pristupa u reformskoj oblasti i sa aktivnostima u drugim reformskim oblastima; razmatranje i odlučivanje o mjerama i rezultatima koje ponude implementacijski timovi; osiguranje efikasnog i blagovremenog provođenja mjera iz akcionih planova u okviru reformske oblasti kroz praćenje progresa, saradnju, izvještavanje i informiranje odgovornih organa uprave te osiguranje podrške u implementaciji projektnih zadataka; pomoć u izvještavanju Ureda koordinatora o nadgledanju i evaluaciji te realizaciji aktivnosti koje se finansiraju iz FRJU.

Praktičnu i operativnu izvedbu pojedinačnih mjera iz akcionih planova vrše timovi za implementaciju u konkretnoj reformskoj oblasti. **Implementacijski tim** se formira po odobrenju projektnog zadatka od strane nadzornog tima. Sastav i djelokrug aktivnosti implementacijskog tima određuje se shodno obimu projektne aktivnosti, karakteru projektnog zadatka i organima uprave odgovornim za njegovu provedbu.

Implementacijski tim ima obavezu da mjesečno i kvartalno izvještava nadzorni tim o progresu u izvedbi projektnog zadatka. Za svoj rad neposredno je odgovoran nadzornom timu i organu uprave koji ga je imenovao.

#### **IV. Operativna provedba Strategije**

Operativno provođenje Strategije regulisano je Akcionim planom 1 i Revidiranim akcionim planom, s preciznim rokovima i nadležnim institucijama za izgradnju, jačanje i usklađivanje općih sistema u šest reformskih oblasti, i to:

##### **1. Planiranje, koordinacija i izrada politika**

Opći cilj u ovoj oblasti kako je definisano Stategijom reforme javne uprave jeste unaprijediti strukturu, metodologiju i kapacitete za razvoj i donošenje politika, strateško planiranje i koordinaciju u vladinim sekretarijatima i pojedinačnim ministarstvima. Realizacijom ovog cilja sekretarijati vlada će postati primarna koordinirajuća tijela sa

osnovnim zadatkom osiguranja efikasnog rada pojedinačnih ministarstava usklađenog sa radom drugih upravnih tijela, dok će ministarstva razviti kapacitete kako bi mogli u dovoljnoj mjeri voditi računa o vladinim prioritetima, posebno onim vezanim za usklađivanje sa legislativom EU, izradom kvalitetnih prijedloga politika, konsultacijama sa zainteresiranom javnošću i kvalitetnim procjenama uticaja politika, kao i strateškim planiranjem i sektorskom koordinacijom.

U ovoj oblasti u proteklom periodu napravljeni u značajni pomaci u poboljšanju sistema strateškog planiranja i godišnjeg programiranja rada Vijeća ministara BiH i vlada, kroz pripremu i usvajanje novih propisa, koji se prije svega odnose na poboljšanje ili uređenje sistema srednjoročnog i godišnjeg planiranja i programiranja rada, te izvještavanja, ali i procjenu uticaja propisa, uvođenje jedinstvenih pravila za izradu propisa itd. Na svim nivoima ojačana je funkcionalnost centralnih jedinica, prije svega generalnih sekretarijata, usvajanjem novih propisa kojima je reguliran način rada i organizacija. Potpisivanjem Memoranduma o međusobnoj saradnji sekretarijata vlada/VM stvorene su pretpostavke i za njihovu organizovaniju saradnju. U okviru projekata finansiranih iz Fonda za reformu javne uprave osigurane su obuke, ne samo za centralne jedinice, nego i za ministarstava u oblasti strateškog planiranja i kreiranja politika. Pomaci su napravljeni i u informatizaciji, te reguliranju konsultacija sa zainteresiranom javnošću.

## **2. Javne finansije**

Opći cilj u ovoj oblasti, kako je definisano Strategijom reforme javne uprave, je konsolidirati postignute rezultate i nastaviti dalja ulaganja u sektor javnih finansija, uspostaviti efikasan sistem finansijskog upravljanja i uspostaviti i ojačati kontrolno okruženje u kojem uprava posluje.

Fokus reforme u ovoj oblasti usmjeren je na osam međusobno povezanih oblasti odnosno poglavlja koja se odnose na:

- Dimenzija politike sistema javnih finansija
- Povećanje efikasnosti i efektivnosti upravljanja budžetom
- Poboljšanje računovodstvenog okvira i funkcije sistema trezora
- Uvođenje PIFC-a( interna revizija) u skladu s relevantnim standardima EU
- Poboljšanje organizacione strukture i investiranja u izgradnju kapaciteta
- Razvoj javno-privatnog partnerstva
- Sistem javnih nabavki
- Povećanje efikasnosti upravljanja dugom

Uz redovnu izradu makrofiskalnog okvira za cijelu zemlju, te konsolidovanog računa javnog sektora, uspostavu sistema interne revizije – kroz usvajanje propisa, uspostavu jedinica za internu reviziju, te brojne obuke za novouposlene interne revizore, jedan od značajnih rezultata je i uvođenje novog informacionog sistema za upravljanje budžetom kojim je poboljšan proces planiranja budžeta, te osigurana transparentnija potrošnja javnih sredstava. Vijeće ministara BiH i vlade na svim nivoima kontinuirano su jačale kapacitete ministarstava finansija na svim nivoima, iako u ograničenim okvirima, i to kroz organizacijsko jačanje i redovne obuke. Poboljšanja su zabilježena i u oblasti javnih nabavki. Ipak, u nekim segmentima ostvareni su tek mali pomaci. Jedan od primjera je razvoj sistema javno-privatnog partnerstva, te potrebna saradnja ministarstava finansija na svim nivoima u svrhu uvođenja savremenih međunarodnih računovodstvenih standarda i obračunskog modela računovodstva.

### 3. Upravljanje ljudskim potencijalima

Strategijom reforme javne uprave i akcionim planovima definirani su osnovni pravci djelovanja u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u upravi, i to na sljedeći način: „Sposobnosti i posvećenost ljudi koji rade u javnim službama od presudne su važnosti da bi uprava radila učinkovito. Postići dobar menadžment ljudskih potencijala (MLJP) na najvišem nivou jeste najveći izazov za reformski proces. Sistem MLJP treba biti transparentan, pravičan, treba da podržava vrijednost i profesionalizam, te pruža motivacije osoblju na osnovu jasnih kriterija. Primarni cilj je razviti profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju i koja je u stanju pružati učinkovite usluge i vladama i građanima.“

Fokus reforme u ovoj oblasti usmjeren je na deset međusobno povezanih poglavlja koja se odnose na: opći pristup ULJP (razvoj politika i pitanje etike); organizaciono uređenje ULJP (na nivou centralnih i pojedinačnih institucija); upravljanje informacijama; planiranje ljudskih potencijala; regrutovanje i odabir kadrova; upravljanju radnom uspjehnosti; obuka i razvoj državne službe; analiza poslova i klasifikacija radnih mjesta u državnoj službi; plaće i upravljanje cjelovitom kvalitetom.

Posebno treba osigurati realizaciju slijedećih ciljeva:

1. Usaglašavanje i usmjeravanje politike upravljanja ljudskim potencijalima i odgovarajuće zakonske regulative na svim nivoima vlasti.
2. Usaglasiti definiciju i obim državne službe na svim nivoima vlasti imajući pri tome u vidu domet državne službe za zadovoljenje potreba različitih nivoa vlasti, što podrazumjeva izradu pregleda postojećih definicija državnih službenika.
3. Ojačati ulogu ADS, s ciljem uspostave efikasnih organa za izradu politika ULJP-a definiranja općih ciljeva i prioriteta u razvitku LJP, uključujući: razvoj i pregled politika i načela LJP; postavljanje standarda i monitoring; davanje smjernica i savjeta; razmjenu i komunikaciju dobre prakse; osiguranje odgovornosti ministarstava za efikasnu provedbu; Izvještavanje Vlade i Parlamenta o stanju.
4. Povećati koordinaciju i saradnju između ADU na nivou BiH, kako bi se osiguralo: usklađivanje propisa i procedura; mobilnost državnih službenika; jednoobraznost definicije državne službe; unifikacija metodologije planiranja kadrova; izgradnja kompatibilnih računarskih sistema za ULJP; poboljšanje procesa ocjenjivanja i napredovanja; reorganizacija sistema plaća; jačanje kapaciteta za ULJP u ministarstvima.
5. Razviti zajedničko softversko rješenje za LJP.
6. Osigurati odgovarajuće planiranje UL.
7. Osigurati zajedničku klasifikaciju poslova u cijeloj BiH.
8. Osigurati uvođenje zajedničkih profila nadležnosti za specifične pozicije u svim razredima/sektorima.
9. Osigurati da se u javnoj upravi upošljavanje vrši u skladu sa dokumentima planiranja radne snage i objave konkursa širom BiH.
10. Osigurati vremenski učinkovitiji i troškovno prihvatljiviji proces prijavljivanja za aplikante u upravu.
11. Kreirati učinkovitiju provjeru kandidata.
12. Osigurati standardizaciju i uzejamno priznavanje stručnih ispita između različitih nivoa vlasti
13. Povećati stepen neovisnosti Agencija u oblasti postavljanja.

14. Osigurati veću mobilnost uposlenika između nivoa vlasti.
15. Razviti strategiju privlačenja pripadnika različitih „ugroženih kategorija“ i mladih ljudi u upravu Kreirati radnu sredinu koja dozvoljava razvoj visokopotencijalnog osoblja.
16. Koristiti napredovanje za razvoj karijere i zadržavanje osoblja ,posebno mlade sa visokim radnim učinkom.
17. Osigurati konzistentnu promjenu zakona i propisa za procjenu učinka u svim javnim institucijama.
18. Osigurati odgovarajuću obuku kadrova u skladu sa programima ADS.
19. Promijeniti strukturu plaća( razviti zajedničku šemu plaća na nivou cijele BiH).
20. Razviti politiku za ispunjavanje uvjeta u odnosu na nacionalnu zastupljenost.
21. Usvojiti EU acquis o nediskriminaciji i jednakim mogućnostima.

U ovoj oblasti napravljeni su značajni pomaci po pitanju ocjenjivanja državnih službenika, poboljšanju koordinacije pripreme i implementacije planova obuka i razvoja od zajedničkog interesa, a uspostavljen je i sistem redovnog srednjeročnog planiranja obuka i razvoja, kao i provedbe zacrtanih planova. Kroz projekte finansirane iz Fonda za reformu javne uprave osigurane su i brojne obuke. Primjer je obuka za sticanje ECDL certifikata koju je prošlo 2400 državnih službenika iz cijele BiH ili obuke u okviru projekta za razvoj sistema za upravljanje učinkom kojima je bilo obuhvaćeno 600 rukovodilaca/ocjenjivača sa svih nivoa, te 61 trener na pojedinačnim nivoima državne službe u BiH. Ipak, značajni su ciljevi ostali neispunjeni. U javnoj upravi na svim nivoima još nisu usvojene politike razvoja upravljanja ljudskim potencijalima, bazirane na zajedničkim, usaglašenim principima, a u oblasti uvođenja kvaliteta napravljeni su tek početni koraci.

Međutim uz sve navedeno, ključno pitanje koje se u vezi sa reformama u ovoj oblasti postavljaju jesu da li institut konkursa i procedure prijema stvaraju pretpostavke za jednakost svih građana u pogledu dostupnosti pozicija u organima državne službe i da li ovaj institut osigurava izbor najkvalitetnijih kadrova u organe državne službe.

Mišljenje većine građana je da konkurs ne predstavlja osnov za prijem najboljih, nego, naprotiv, metod kojim se uz navodno poštivanje zakona vrši odabir politički podobnih kadrova ili rješava zapošljavanja srodnika i prijatelja onih kojim je zakonom dato ovlaštenje za izbor ili postavljenje. Nepotizam, političko zapošljavanje i u karjnjem slučaju koruptivne djelatnosti u vezi sa zapošljavanjem najčešće su percepcije javnosti kada je u pitanju procedura za postavljenje državnog službenika, a što je još drastičnije ova slika se prenosi i na opću percepciju stanja u oblasti reforme javne uprave uopće.

Poseban „problem“ predstavlja Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim je zauzet „kurs“ - neograničen mandat na poziciji rukovodećeg državnog službenika lako je to rješenje ocjenjeno kao napredak u pravcu profesionalizacije državne službe, izražena su nastojanja da se po ovom pitanju uvede mogućnost mandata. Svaka promjena, međutim, izaziva podozrenje sa stanovišta motivacije, U mandatu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine 2011-2015. godine ov namjera je završila neuspješnim pokušajem izmjene Zakona o državnoj službi.

Međutim, nije sporno pravo određenog nivoa vlasti da definira poslove državnih službenika, kao i nivo političkih funkcija, ali je sa stanovišta reformskih procesa važno da se osigura, transparentnost u izboru, te da se procedurama osigura izbor najstručnijih

kadrova i politička neutralnost, a poželjno je i da se osigura harmonizacija sa drugim nivoima vlasti .

Slabost do sada predlaganih rješenja za navedenu grupu državnih službenika je u tome što se u proceduri imenovanja na ove pozicije isključuje Agencija za državnu službu i uopće primjena procedura koje su propisane Zakonom o državnoj službi za konkursne procedure. Druga posebnost predlaganih zakonskih rješenja bila je u tome što su sadržavala rješenja kojima se krug političkih funkcija spušta do nivoa operativaca – stručnjaka za oblasti koji bi trebali biti garancija kontinuiteta.

Međutim, stvarna opredjeljenost za reformske ciljeve u ovoj oblasti podrazumjeva naročito sljedeće aktivnosti:

- izvršiti temeljitu analizu sistematizacija radnih mjesta;
- izmjeniti uslove za prijem u radni odnos državnih službenika na način da se jasno definiraju vještine koje su, pored redovnog obrazovanja, potrebne za rad u državnoj upravi;
- jasno definirati uslove pod kojim se može razriještiti sa pozicije rukovodeći ili drugi državni službenik , a u kontekstu načina na koji obavlja povjerene poslove;
- jasno definirati kriterije za odabir kadrova u konkursnoj proceduri, koji će biti garancija za izbor najboljih, ali i osnova za rušljivost konkursa u slučajevima zloupotrebe;
- raditi na snaženju kvalitetnog programiranja i izvještavanja o radu organa i Vlade F BiH u cjelini;
- raditi na snaženju kvalitetnog planiranja kadrova;
- osigurati monitoring izvršavanja usvojenih planova;
- jasno definirati zadatke uposlenih u federalnim organima i osigurati praćenje izvršavanja zadataka od strane rukovodioca ili neposredno nadređenog državnog službenika;
- ocjene o radu bazirati na dokumentacionoj osnovi koja je rezultat praćenja rada, te proces učiniti objektivnim ;
- osnažiti procedure odgovornosti zbog neizvršenja ili neurednog i nezakonitog izvršavanja zadataka,
- unaprijediti procedure stimulacije dobrog rada ( plate i napredovanje);
- stalno raditi na edukaciji kadrova i osigurati da se educirani kadrovi zadrže u organima državne službe.

#### **4. Upravni postupak i upravno odlučivanje**

Opći cilj u ovoj oblasti, je *ojačati upravno odlučivanje* kao ključnu komponentu interakcije između uprave i građana, te ga načiniti funkcionalnim, pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom jedne moderne javne uprave usmjerene ka građanima koje opslužuje, bolje osposobljene za pridruživanje Europskom upravnom prostoru.

Fokus reforme u ovoj oblasti je usmjeren na pet međusobno povezanih oblasti: pojednostavljenje upravnog postupka; poboljšanje kvaliteta usluga; nadzor/kontrola; izvršenje i jačanje kapaciteta.

Primjeri napretka u ovoj oblasti, koji mogu doprinijeti povećanju zadovoljstva korisnika upravnih usluga su promjena propisa u svrhu omogućavanja elektronske komunikacije uprave sa građanima, te reguliranje pitanja pribavljanje podataka za postupke iz javnih evidencija po službenoj dužnosti. Kroz projekat koji predviđa obuku voditelja upravnog postupka (projekat finansiran iz IPA fonda), tokom 2014. godine obučeno je više od 600 voditelja upravnog postupka i inspektora, a predviđeno je da će do kraja projekta biti obučeno ukupno 1500 službenika. U entitetima su usvojene strategije regulatorne reforme (u RS za period 2012-2015, a u FBiH za period 2013-2016. godina), kojima je definisan strateški okvir za uspostavu sistema redukcije administrativnih prepreka, definirane institucije odgovorne za redukciju administrativnih prepreka, te su uspostavljeni registri administrativnih procedura. Značajni rezultati u ovoj oblasti su i olakšanja registracije poslovnih subjekata (u RS najkasnije za tri dana). Usvojeni su novi ili izmijenjeni propisi na temelju kojih je olakšano dobivanje dokumenata iz matičnih evidencija. Uvjerena iz ovih evidencija se mogu dobiti u bilo kojoj matičnoj službi neovisno od toga gdje je izvršen upis u matične knjige.

## **5. Institucionalna komunikacija**

Opći cilj u ovoj oblasti, je *jačanje kapaciteta za odnose s javnošću u javnim institucijama, jačanje povjerenja građana u organe vlasti i podsticanje aktivnog učešća javnosti u procesu donošenja odluka u javnoj upravi.*

Fokus reforme u oblasti usmjeren je na 12 međusobno povezanih oblasti/poglavlja koja se odnose na: Komunikacijsko planiranje (poboljšanje komunikacijskog planiranja u institucijama); pitanja organizacije (održavanje i razvijanje kapaciteta u institucijama); koordinacija i postavljanje standarda (poboljšanje komunikacije između različitih nivoa vlasti i savremen i efikasan razvoj sektora IK); ljudski potencijali (obuke iz odnosa s javnošću); aktivnosti u vezi s medijima; media monitoring; direktna komunikacija s javnošću; Web stranice; direktna komunikacija s građanima, javne kampanje; mjerenje rezultata i saradnja s civilnim sektorom.

Najznačajniji pomaci u ovoj oblasti odnose na uspostavu sistema planiranja vladinih komunikacija. Strategije su usvojene na svim nivoima, a postoji i praksa usvajanja godišnjeg planiranja u oblasti komunikacija. Ojačani su kapaciteti za komunikaciju na svim nivoima, te osigurane obuke za službenike koji se bave odnosima s javnošću. Pomaci su napravljeni i u segmentu poboljšanja komunikacije uprave sa civilnim društvom. Ipak, ciljevi poput onih koji se odnose na mjerenje efikasnosti strateških komunikacija ili stavova javnosti, nisu do kraja ispunjeni.

## **6. e Uprava**

Ova reformrska oblast povezana je praktično sa svim ostalim oblastima reforme javne uprave, jer informacijske i komunikacijske tehnologije se trebaju shvatati kao alat koji uz adekvatne procesne i organizacione promjene može značajno pospješiti reformu javne uprave.

Fokus reforme u ovoj oblasti je usmjeren je na četiri međusobno povezane oblasti: opće politike, propisi i standardi s glavnim ciljem uspostavljanja adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira za razvoj elektroničkog poslovanja građana i poduzeća s upravom; jačanje kapaciteta s ciljem jačanja institucionalnih i ljudskih kapaciteta u ovoj oblasti; IKT infrastruktura s ciljem poboljšanja infrastrukture, tj. osnove za razvoj e-Uprave; informacijski sistemi, e-portali i e-usluge s ciljem konkretnih poboljšanja unutarnjeg



funkcioniranja javne uprave i pružanja postojećih usluga građanima i poslovnoj zajednici korištenjem modernih tehnologija sa fokusom na one e-Usluge koje bi trebale donijeti najveće koristi poslovnoj zajednici i građanstvu.

U regulatornom dijelu reforme usvojen je niz propisa, među kojima su zakoni o elektronskom potpisu, zakoni o elektronskom dokumentu, zakon o elektronskom pravnom poslovnom prometu itd. U jedinicama zaduženim za informacione tehnologije vlada na svim upravnim nivoima postoji solidna IKT infrastruktura koja podržava osnovne elektronsko-komunikacione servise za funkcionisanje uprave. Među dobre rezultate reforme u ovoj oblasti, moguće je ubrojiti puštanje u rad novog informacionog sistema "E-nabavke" putem kojeg ugovorni organi objavljuju obavještenja i dostavljaju izvještaje u postupcima javnih nabavki, potom početak izdavanja elektronskih ličnih karti kojima je omogućeno elektronsko predstavljanje, te personalizacija (štampanje) biometrijskih pasoša treće generacije, čije su osnovne karakteristike sigurniji način upisa i zaštite podataka na čipu i bolja zaštita stranice sa podacima. Jedna od najznačajnijih aktivnosti u ovoj oblasti bila je priprema odluka koje se odnose na uspostavljanje okvira ineteroperabilnosti. Ipak, ove odluke nisu usvojene na svim upravnim nivoima, iako predstavljaju osnovu za međusobnu razmjenu podataka i informacija.

## **V.Fond za reformu javne uprave**

U julu 2007. godine, potpisan je i Memorandum o razumijevanju o uspostavi Fonda za reformu javne uprave. Time je ustanovljen jedan od najznačajnijih integrirajućih faktora u sektoru javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Potpisnici Memoranduma u početku su bili, uz Vijeće ministara BiH, entitetske vlade i Vlada Brčko Distrikta BiH i donatori, i to: Agencija za međunarodni razvoj i saradnju Švedske (SIDA), Ministarstvo za razvoj i saradnju Holandije, Ministarstvo vanjskih poslova Velike Britanije i Delegacija Evropske Unije.

Fond je u početku upravljao raspodjelom sredstava od 4,5 miliona eura. Ova sredstva uvećana su kroz anekse Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda za reformu javne uprave. Naime, naknadno je Fondu pristupio i novi donator-Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Pored toga, SIDA, kao vodeći donator, donijela je odluku o dodatnim ulaganjima u Fond.Vlada Danske je u septembru 2013.godine donijela odluku o priključenju Fondu. Osigurano je i učešće domaćih budžeta u Fondu. Sve vlade su donijele odluke kojim se obavezuju da će, na godišnjem nivou izdvajati iznos od 0,01 % od budžeta.

Koordinacija između potpisnika Memoranduma o razumijevanju o uspostavi Fonda za reformu javne uprave organizirana je preko Upravnog odbora, koji se sastoji od predstavnika inicijalnih Donatora, Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH, koordinatora za reformu javne uprave ispred Vlade Republike Srpske, koordinatora za reformu javne uprave ispred Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, koordinatora za reformu javne uprave ispred Vlade Brčko distrikta BiH i Ministarstva finansija i trezora institucija BiH. Upravni odbor je usvojiti svoj poslovnik o radu o radu jednoglasno. Poslovníkom je osigurani i da se sve odluke donose konsenzusom. Ključna zadaća Upravnog odbora Fonda je da odlučuje o finansiranju i implementaciji projekata.

Sredstvima Fonda realizirani su slijedeći projekti: Uspostava mreže info polica; Strateško komuniciranje; Obuka službenika za odnose s javnošću; Izrada programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH; Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH; Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sistem BiH; Unapređenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH; Obuka državnih službenika za primjenu informacijskih tehnologija i rad na računarima; Informacijski sistem upravljanja budžetom; Dodatne usluge za implementaciju projekta "Informacijski sistem upravljanja budžetom"; Izrada i uspostavljanje okvira interoperabilnosti i standarda za razmjenu podataka; Skica razvoja centralnih organa vlada u BiH – implementacija faze I; Skica razvoja centralnih organa vlada u BiH – implementacija faze I (IP) Proširenje informacionog sistema za upravljanje ljudskim potencijalima sa softverskim modulima za planiranje kadrova i vođenje internog tržišta rada u republičkim organima Republike Srpske; Rodno odgovorno budžetiranje.

## ZAKLJUČAK

Uzimajući u obzir važnost nastavka reforme javne uprave za dalje napredovanje zemlje na putu ka EU, dosadašnje napore struktura za reformu javne uprave na razvoju dokumenata kao osnove za dalji napredak u razvoju reforme javne uprave, te potrebu dalje nadogradnje kroz SIGMA principe javne uprave, u predstojećem periodu bit će potrebno osigurati:

1. Kontinuitet procesa reforme javne uprave, baziran na Strategiji reforme javne uprave i Revidiranom akcionom planu 1, te nastavak rada na ispunjenju ciljeva i mjera, koji nisu ostvareni u prethodnom periodu, prvenstveno kroz projekte, koji će biti finansirani iz Fonda za reformu javne uprave i drugih sredstava, poput IPA fonda.
2. Dalju provedbu aktivnosti na bazi novog okvira za reformu javne uprave, koji će biti zasnovan na postojećim dokumentima, kao i rezultatima predstojećih analiza dosadašnje provedbe reforme i evaluacije Strategije, te SIGMA procjene stanja.

Poseban izazov bit će uspostava koordinacionih mehanizme za saradnju u pitanjima koja se odnose provedbu aktivnosti iz reforme javne uprave, na relaciji Vlada Federacije BiH – vlade kantona. Pri tome se osjeća snažna potreba da se reformskim aktivnostima osigura:

- da se budućim okvirom za nastavak reforme na odgovarajući način obuhvate kantoni i općine.
- da se kantonalne institucije uključe u proces pripreme projekata od značaja za reformu javne uprave, odnosno da projekti koji se iniciraju za finansiranje iz Fonda za reformu javne uprave BiH, kao i drugi projekti koji se odnose na reformu javne uprave, obavezno sadrže i komponentu aktivnosti na nivou kantona. Pri tome će se trebati imati u vidu Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisane nadležnosti Federacije i kantona.
- omogućiti efikasnu međusobnu razmjenu informacija i podataka, te sistematsko praćenje izvršenja preuzetih obaveza, kao i redovno i obavezno izvještavanje ka nadležnim tijelima.
- podržati nesmetanu komunikaciju na sektorskom nivou između resornih federalnih ministarstava, agencija i stručnih službi Vlade Federacije BiH i resornih kantonalnih ministarstava i drugih tijela uprave i službi na nivou kantona;
- osigurati učestvovanje u programima obuke državnih službenika sa kantonalnog nivoa.

### **NAPOMENA:**

Stavovi, mišljenja i preporuke iznesene u ovom tekstu stanovište su vanjskog stručnog saradnika, a ne nužno i zvanični stavovi Inicijative za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine.



## O INICIJATIVI

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine je neformalna koalicija trideset organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Evropske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava, te ljudskih i manjinskih prava. Saznajte više o Inicijativi na: <http://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/>

### Aktivne članice su:

Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo  
 BH novinari, Sarajevo  
 Centar za istraživačko novinarstvo, Sarajevo  
 Centar za mlade Kwart, Prijedor  
 Centar za političke studije, Sarajevo  
 Fondacija Cure, Sarajevo  
 Helsinški parlament građana, Banja Luka  
 Inicijativa mladih za ljudska prava, Sarajevo  
 MyRight - Empowers People with Disabilities, Sarajevo  
 Oštra nula, Banja Luka  
 Prava za sve, Sarajevo  
 Transparency International, Banja Luka/Sarajevo  
 TRIAL – Track Impunity Always, Sarajevo  
 Sarajevski otvoreni centar  
 Vaša prava BiH  
 Zašto ne, Sarajevo  
 Zemlja djece, Tuzla

### Inicijativu koordinira:

Sarajevski otvoreni centar  
[info@eu-monitoring.ba](mailto:info@eu-monitoring.ba)

### Inicijativu podržavaju:

ACIPS, Sarajevo; Asocijacija studenata Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli; Banjalučko udruženje kvir aktivista (BUKA), Banja Luka; Centar za socio-ekološki razvoj, Banja Luka; Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; Crvena, Sarajevo; Evropski istraživački centar, Sarajevo; Fondacija 787, Sarajevo; Green Council, Sarajevo; Infohouse, Sarajevo; OKC Abrašević, Mostar; Perpetuum Mobile, Banja Luka; Udruženje PEKS, Živinice; Vesta, Tuzla; Vanjskopolitička inicijativa BiH, Sarajevo; Zeleni Neretva, Konjic