

Bosna i Hercegovina

Strategija reforme javne uprave

Sadržaj

Predgovor.....	3
Sažetak.....	7
1. Uvod.....	14
2. Priprema reformne strategije.....	16
3. Vizija, ciljevi i opseg reforme.....	18
4. Razvoj općih upravnih kapaciteta.....	20
4.1. Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju.....	21
4.1.1. Unaprijeđenje centralnih kapaciteta za donošenje politika.....	24
4.1.2. Unaprijeđenje kapaciteta za donošenje politika u pojedinačnim institucijama.....	25
4.1.3. Unaprijeđenje veze između ciljeva politike i budžeta.....	26
4.1.4. Ključne aktivnosti.....	27
4.2. Javne finansije.....	28
4.2.1. Dimenzija donošenja politike u sistemu javnih finansija.....	30
4.2.2. Povećanje učinkovitosti i efikasnosti u upravljanju budžetom i pripremi budžeta.....	30
4.2.3. Unapređivanje računovodstvenog okvira i poslovanja trezorskog sistema.....	31
4.2.4. Uvođenje unutrašnje finansijske kontrole (PIFC) u skladu sa EU zahtjevima.....	31
4.2.5. Unapređivanje organizacione strukture i ulaganje u izgradnju kapaciteta.....	31
4.2.6. Ključne aktivnosti.....	32
4.3. Ljudski potencijali.....	32
4.3.1. Usklađeni pristup modernoj praksi MLJP-a.....	34
4.3.2. Jačanje Agencija za državnu službu kao kreatora politike.....	35
4.3.3. Razvoj kapaciteta u pojedinačnim institucijama.....	35
4.3.4. Informacioni sistemi.....	36
4.3.5. Planiranje kadrovskih potreba.....	36
4.3.6. Politika u oblasti zapošljavanja.....	37
4.3.7. Povećana prohodnost službenika.....	37
4.3.8. Praćenje efikasnosti u radu.....	38
4.3.9. Obuka i razvoj.....	38
4.3.10. Plaće.....	39
4.3.11. Ključne aktivnosti.....	39
4.4. Upravni postupak.....	40
4.4.1. Unaprijeđenje kvaliteta upravnog odlučivanja.....	42
4.4.2. Organizacija i osoblje.....	42
4.4.3. Upravni nadzor.....	43
4.4.4. Ključne aktivnosti.....	43
4.5. Institucionalno komuniciranje.....	44
4.5.1. Ključne aktivnosti.....	45
4.6. Informacione tehnologije.....	46
4.6.1. Okvirne politike, propisi i standardi.....	48
4.6.2. Organizacija i ljudski potencijali.....	48
4.6.3. IT infrastruktura.....	49

4.6.4. Informacioni sistemi i e-usluge.....	50
4.6.5. Ključne aktivnosti.....	51
5. Stvaranje osnove za održivi razvoj kapaciteta uprave po sektorima	51
5.1. Pregled	51
5.2. Očuvanje koherentnosti organizacionih modela.....	53
5.3. Osiguravanje upravljanja organizacionom promjenom.....	54
5.4. Ključne radnje.....	55
6. Upravljanje reformskim procesom	55
ANEKSI.....	61
Aneks 1: Pojašnjenje terminologije	61
Aneks 2: Šematski prikaz provedbe reformskog procesa.....	61
Aneks 3: Šematski prikaz upravljanja reformom.....	61
Aneks 4: Šematski prikaz monitoringa rezultata	61
Aneks 5: Akcioni plan I na Strategiju za reformu javne uprave.....	61

Predgovor

Zajednička izjava Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, premijera FBiH i RS i gradonačelnika BD o Strategiji reforme javne uprave

U svojstvu predstavnika svojih institucija, mi prihvatamo odgovornost za izradu i provedbu Strategije reforme javne uprave.

Svi zajedno imamo odgovornost da stvaramo i održavamo javnu upravu sposobnu da građanima obezbijedi usluge onog kvaliteta koji oni očekuju, te da u cijeloj zemlji osiguramo temeljnu provedbu reformi neophodnih za Proces europskih integracija.

Strategijom će se naši naponi fokusirati na zajednički rad u cilju: *stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.*

Orijentirani smo ka zajedničkom radu na prioritetima i aktivnostima definiranima u Strategiji, u cilju osiguranja ispunjenje pomenutih ciljeva i primjene principa na svim nivoima javne uprave.

Ujedno se obavezujemo da ćemo redovno vršiti pregled rezultata Reforme u odnosu na planove i ciljeve Strategije, te da ćemo Strategiju dalje razvijati i prilagođavati u svjetlu postignutih rezultata.

Svjesni smo da ima i mnogo drugih interesnih strana koje mogu dati značajan doprinos u poboljšanju sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini. Zbog toga ćemo kontinuirano dostavljati informacije o procesu reforme poslovnim zajednicama, organizacijama civilnog društva i građanima-pojedincima, a njihov doprinos ćemo uzimati u obzir u budućem razvoju.

.....
Adnan Terzić

Predsjedavajući Vijeća ministara BiH

.....
Milorad Dodik

Premijer Vlade Republike Srpske

.....
Ahmet Hadžipašić

Premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine

Učesnici u procesu pripreme Strategije za reformu javne uprave

Ured koordinatora za reformu javne uprave:

Srđa Vranić (državni koordinator za reformu javne uprave)
Jadranka Čečar (stručni saradnik)

Koordinatori za reformu javne uprave sa nivoa Entiteta i Brčko Distrikta:

Anto Nikolić (koordinator ispred Vlade Republike Srpske), Anto Čavar (koordinator ispred Vlade Federacije BiH), Brano Jovičić (koordinator ispred Vlade Distrikta Brčko)

Članovi radne grupe za oblast upravljanja kadrovskim resursima:

Jakob Finci (Agencija za državnu službu BiH), Enver Išerić (Agencija za državnu službu F BiH), Dragomir Kutlija (Agencija za državnu upravu RS), Ilija Stojanović (Odjel za kadrovske resurse Vlade BD)

Članovi radne grupe za oblast javne finansije:

Ranko Šakota (Ministarstvo finansija i trezora BiH), Vlatko Dugandžić (Ministarstvo finansija i trezora BiH), Emir Silajdžić (Ministarstvo finansija F BiH), Snježana Rudić (Ministarstvo finansija RS), Nedo Ilić (Vlada BD), Miodrag Trifković (Vlada BD)

Članovi radne grupe za oblast upravni postupak:

Zvonimir Kutleša (Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH), Fazila Musić (Ministarstvo pravde BiH), Milenko Lepušina (Uprava civilne zaštite F BiH), Rade Ćulibrk (Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS), Milenko Zečević (Vlada BD)

Članovi radne grupe za oblast izrade zakonskih propisa:

Dragan Podinić (Ured za zakonodavstvo BiH), Suad Musić (Direkcija za europske integracije), Željko Silađi (Ured za zakonodavstvo F BiH), Milena Simović (Republički sekretarijat za zakonodavstvo RS), Jelica Vidović (Vlada BD), Goran Duka (Vlada BD)

Članovi radne grupe za oblast informacione tehnologije:

Kemal Bajramović (Agencija za državnu službu BiH), Timur Gadžo (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH), Darko Savić (Sekretarijat Vlade RS), Fuad Živojević (Agencija za državnu službu F BiH), Miralem Šadić (Vlada BD)

Članovi radne grupe za oblast institucionalne komunikacije:

Mirjana Micevska (Generalni sekretarijat VM BiH), Cvijeta Kovačević (Biro za odnose s javnošću Vlade RS), Raska Denjalić (Ured za informiranje Vlade F BiH), Anto Domić (Vlada BD), Ljiljana Orendi (Vlada BD)

Učesnici u izradi Strategije iz drugih organizacija (spoljni učesnici):

Damir Ahmetović (UNDP), Mirela Ibrahimagić (EPPU), Selim Kulić (UNDP), Tarik Zaimović (UNDP), Brano Vujičić (BAIT), Mladen Riftelj (BAIT), Omer Čar (PKF), Naida Trkić (PKF), Hazel Sutton (Nacionalna škola za upravu), Sheena Mathews (Nacionalna škola za upravu), Ian Strachan (Nacionalna škola za upravu), Tim Hunt (Nacionalna škola za upravu), Jeroen Willems (Delegacija EK), Bianca Schoenberger (OHR), Anke Freibert (SIGMA)

Ostali učesnici:

Ismet Trumić (Vlada Federacije BiH), Vlado Blagojević (Vlada RS), Sanja Nježić (Ministarstvo finansija RS), Zlatko Akšamija (Agencija za državnu službu BiH), Stojanka Čulibrk (Agencija za državnu upravu RS), Perica Rajčević (Narodna skupština RS)

Tim projekta tehničke pomoći EK – „Podrška Uredu koordinatora za reformu javne uprave“:

Folkert Milch (vođa projekta), Magdalena Kouneva (dugoročni ekspert), Samir Mušović (dugoročni ekspert), Gianni La Ferrara (kratkoročni ekspert), Axel G. Koetz (kratkoročni ekspert za monitoring i evaluaciju), Admir Nuković (kratkoročni ekspert za oblast upravljanja kadrovskim resursima), Jasmina Đikić (kratkoročni ekspert za oblast javnih finansija), Zarije Seizović (kratkoročni ekspert za oblast upravnog postupka), Edna Karadža (kratkoročni ekspert za oblast informacionih tehnologija), Emir Hadžikadunić (kratkoročni ekspert za odnose sa javnošću), Enida Šeherac (praktikant).

Spisak skraćenica

ADS	Agencija za državnu službu/upravu
AID	Agencija za informatičko društvo
BAIT	Bosanskohercegovačka Asocijacija za Informacione Tehnologije
BD	Brčko distrikt
BDP	Bruto društveni dohodak
BiH	Bosna i Hercegovina
CHU	Centralna jedinica za harmonizaciju i kontrolu
CMS	Jedinstveni web sistem za upravljanje sadržajem
DEI	Direkcija za evropske integracije
DFID	Ured/Odjel za međunarodni razvoj
ECDL	Evropski računarski certifikat
EIF	Evropski okvir za interoperabilnost
EK	Evropska Komisija
EPPU	Jedinica za ekonomsko planiranje politike djelovanja i implementaciju
EU	Evropska Unija
F BiH	Federacija Bosne i Herecegovine
FC	Fiskalno vijeće
IC	Institucionalno komuniciranje
IGTF	Međuvladino radno tijelo
IT	Informacione tehnologije
ITA	Agencija za indirektno oporezivanje
JMB	Jedinstveni matični broj građana
M i E	Monitoring i evaluacija
MLJP	Menadžment ljudskih potencijala
MoR	Memorandum o razumijevanju
MTEF	Srednjoročni okvir rashoda
OHR	Ured Visokog Predstavnika
OVI	Objektivno provjerljiv indikator
PAR	Reforma javne uprave
PF	Javne finansije
PIFC	Javna interna finansijska kontrola
RJU	Reforma javne uprave
RS	Republika Srpska
SAI	Vrhovna revizorska institucija
SIDA	Švedska međunarodna razvojna agencija
SIGMA	Podrška razvoju uprave i menadžmenta
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TA	Tehnička pomoć
UNDP	Razvojni Program Ujedinjenih Naroda
VM	Vijeće Ministara
XML	Prošireni označeni jezik (eng. EXtensible Markup Language)
ZUP	Zakon o upravnom postupku

Sažetak

Uvod

Ova Strategija reforme javne uprave (PAR) ima za cilj reformiranje javne uprave u Bosni i Hercegovini (BiH), u cilju postizanja značajnog unaprijeđenja uprave u BiH tokom naredne decenije.

Reforma predstavlja preduslov za integraciju BiH u Europsku uniju (EU), koja *upravne kapacitete*, kao i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU. Ova Strategija je u skladu s ključnim strateškim dokumentima i obavezama BiH, poput Europskog partnerstva, Strategije za europske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije.

Vizija, ciljevi i opseg reforme

Strategija je utemeljena na jasnoj *viziji u smislu razvoja 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 Europskim integracijama, a time bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.*

U cilju ostvarivanja ove vizije, Strategija teži ka jačanju *općih upravnih kapaciteta*, putem reforme osnovnih horizontalnih sistema i struktura upravljanja.

Strategijom se također daju konkretna usmjerenja u smislu stvaranja *koherentnijih upravnih struktura* u okviru i između različitih nivoa uprave, te u smislu *upravljanja promjenom* u pravcu ostvarenja željenih ciljeva u svakom sektoru.

U okviru Strategije će se uglavnom raditi na unaprijeđenju *centralnih uprava* na nivou BiH, Entiteta i Brčko Distrikta. Ipak, reforma ovog obima sobom nosi temeljite promjene u načinu na koji sve institucije rade, što će naravno utjecati na općinske i kantonalne uprave i širi javni sektor.

Konkretna operacionalizacija Strategije u *Akcionim planovima* obaviti će se u dvije povezane faze. U prvom Akcionom planu – uključenom u Aneksu na Strategiju – opisuju se konkretne mjere, rokovi i nadležne institucije, a sa njim su suglasni svi izabrani predstavnici vlasti u radnim grupama za izradu Strategije. Na osnovu preporuka *Sistemskeg pregleda institucija javne uprave* koji je finansirala Europska komisija, ovaj Akcioni plan ima za cilj razvijanje *kapaciteta za učinkovito i koherentno donošenje politika i koordinaciju* u cilju ispunjavanja javnih ciljeva; te izgradnju, jačanje/konsolidaciju i usklađivanje *općih sistema javnih finansija, ljudskih potencijala, upravnog postupka, informacionih tehnologija, te institucionalne komunikacije*. Predviđeno je da se aktivnosti ažuriraju i prilagode na osnovu rezultata redovitog monitoringa i evaluacije implementacije Akcionog plana, a uzimajući u obzir sve relevantne događaje.

Iako je razvoj općih upravnih kapaciteta neophodan, on nije dovoljan za uspješnije funkcioniranje uprave. U drugoj polovini 2006. i prvoj polovini 2007. godine će se pripremiti drugi Akcioni plan, koji će se fokusirati na stvaranje uslova za razvoj *sektorskih kapaciteta* u

ključnim sektorima politike. Naslanjajući se na preporuke iz *funkcionalnih pregleda* u okviru devet javnih sektora, ovaj Akcioni plan će sadržavati konkretne prijedloge za povećanje koherentnosti, učinkovitosti i djelotvornosti uprave i njenih institucija, te za smanjenje rascjepkanosti u okviru i između nivoa vlasti.

Ova reforma će se odvijati u tri faze:

- *PRVA FAZA - Do kraja 2007. godine:* Kratkoročni ciljevi su inicirati, konsolidirati, te unaprijediti započete reforme ključnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja. U tom cilju, provedba mnogih mjera iz prvog Akcionog plana počinje odmah, kako bi se održao tempo i ostvarile prednosti već na početku reforme za sve institucije na svim nivoima.
- *DRUGA FAZA - Kraj 2007. do kraja 2010. godine:* Srednjoročni ciljevi koje treba ispuniti do 2010. godine su uspostava osnovnih horizontalnih sistema, ojačanih i usklađenih, te unaprijeđenje sektorskih i vertikalnih funkcija: u cilju ispunjenja očekivanja građana u smislu učinkovitijih i djelotvornijih institucija, te u cilju postizanja opće i sektorske sposobnosti prilagođavanja i provedbe *acquisa* na jedinstven način u cijeloj BiH.
- *TREĆA FAZA - Januar 2011. do kraja 2014. godine – ispunjavanje dugoročnih ciljeva:* U ovoj fazi proces europskih integracija će zahtijevati sve više standarde javne uprave. Cilj BiH je da se postigne nivo kvaliteta Europskog upravnog prostora do kraja 2014. godine, da se ispoštuju zajednički standardi država-članica EU, i da se provede *acquis*. U cilju ostvarivanja tih ciljeva, u drugoj polovini 2010. obavit će se procjena provedbe iz prethodnih perioda. Planirat će se nove aktivnosti u ključnim oblastima reforme uprave, između ostalog u oblastima gdje nije došlo do zadovoljavajućeg napretka.

Razvoj općih upravnih kapaciteta

Reformom se zahtijeva unaprijeđenje općih upravnih kapaciteta putem reforme osnovnih horizontalnih sistema i upravljačkih struktura.

• ***Kapaciteti donošenja politike i koordinacije***

Cilj reforme je unaprijediti *strukturu, kapacitete i uspješnost u radu vladinih Sekretarijata, čime se jačaju sistemi donošenja politika na svim nivoima vlasti*. Ova reforma će zahtijevati nove organizacione aranžmane, procedure, osoblje, te razvoj koordinacijskih kapaciteta vladinih sekretarijata. Sekretarijati će postati primarna koordinirajuća tijela, s osnovnim zadatkom osiguranja efikasnog rada pojedinačnih ministarstava usklađenog sa radom drugih upravnih tijela. Oni će razvijati kapacitete za povezivanje i koordinaciju između različitih nivoa vlasti.

Reforma centralnih kapaciteta za donošenje politika će se nastaviti paralelno sa jačanjem kapaciteta za donošenje politika pri ministarstvima. Ministarstva su primarna tijela u kojima se razvijaju i sprovode politike i zakonski propisi u okviru njihovih nadležnosti. *Cilj je da se razviju kapaciteti ministarstava kako bi ona mogla u dovoljnoj mjeri voditi računa o vladinim prioritetima, posebno onim vezanim za usklađivanje s legislativom EU, izrađivati kvalitetne prijedloge, konsultirati i vršiti procjenu mogućih utjecaja; te vršiti izradu*

kvalitetnih zakonskih akata, tako da kvaliteta materijala koji dolazi iz ministarstava bude zadovoljavajuća, te da centralne jedinice mogu osigurati kompetentno odlučivanje.

- **Javne finansije**

Javne finansije (JF) predstavljaju oblast koja je usko vezana za zahtjeve EU, vezano za proces donošenja budžeta, te za principe, standarde i metode javne interne finansijske kontrole (PIFC). U prethodnom periodu, oblast javnih finansija je prošla kroz različite reforme. Međutim, te reforme nisu provedene na strateški i sveobuhvatan način do promjena je dolazilo asimetrično u skladu s postepeno utvrđivanim nepravilnostima. U cilju promoviranja javne uprave koja bi bila otvorena, efikasna, učinkovita i odgovorna, neophodno je *izvršiti konsolidaciju i povećati postojeće napore u sektoru javnih finansija; ustanoviti efikasan sistem upravljanja finansijama, te poboljšati kontrolno okružnje uprave.*

Reformom će se unaprijediti aspekt donošenja politika u polju javnih finansija. Reformom će se ojačati efikasnost i učinkovitost upravljanja budžetom, te unaprijediti računovodstveni okvir i poslovanje trezorskog sistema. Reformom će se uvesti Javna interna finansijska kontrola (PIFC) u skladu sa zahtjevima EU i inicirati posebne aktivnosti na unaprijeđenju kapaciteta pri ministarstvima finansija, te na nivou budžetskih korisnika i fiskalnih organa.

- **Ljudski potencijali**

Sposobnosti i posvećenost ljudi koji rade u javnim službama od presudne su važnosti ako uprava treba da radi 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 ovdje 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.*

Osnovni cilj je osigurati kontinuirano usklađivanje, razvoj i modernizaciju politike ljudskih potencijala, i na trenutačnoj i na dugoročnoj osnovi. Ključni element ovdje je jačati političke kapacitete Agencija/uprava za državnu službu i Pododjela za ljudske potencijale Brčko Distrikta. Ova reforma ima za cilj stvaranje učinkovitih tijela odgovornih za donošenje politika u polju MLJP, definiranje općih ciljeva i prioriteta u razvoju LJP, te obezbjeđenje specijalizovanih MLJP kapaciteta u pojedinačnim institucijama, kao i razumjevanja modernih politika MLJP kod rukovodnog kadra, tako da oni budu aktivnije uključeni u razvoj i motivaciju osoblja. Ostale promjene uključuju: uspostavu Instituta za javnu upravu, uvođenje i provedbu procedura za učinkovito planiranje LJP u svim institucijama u cilju omogućavanja efikasne realizacije prioriteta institucija i vlada; proces u kome se više štede vrijeme i troškovi za kandidate koji se prijavljuju u upravu, za pregled prijave i proces odabira. Reformom se također namjerava modificirati preinaka platne strukture u cijeloj BiH, gdje bi državna služba postala atraktivnija za postojeće i potencijalne zaposlenike; te osiguranje jedinstvenog pristupa u omogućavanju prijenosa i usklađivanja plaća. Ta reforma LJP predstavlja ključnu komponentu u cilju rješavanja izazova koji predstavlja članstvo u EU.

- **Upravni postupak**

Reforma upravnog odlučivanja jeste centralni osnovni za osiguranje efikasnosti, učinkovitosti i predvidljivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu. Reformom će se ojačati *upravno odlučivanje kao ključna komponenta interakcije između uprave i građana, te će ga se načiniti funkcionalnim, pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom*

jedne moderne javne uprave usmjerene ka građanima koje opslužuje, bolje osposobljene za pridruživanje Europskom upravnom prostoru.

Pojednostavljenje upravnih postupaka je važan cilj reforme, jednostavniji postupci su lakši za izvršenje i za očekivati je da budu efikasniji. Za to je potrebno uskladiti legislativu sa savremenom praksom upravnog odlučivanja u zemljama EU, kao i sa organizacionim, i mjerama informacione tehnologije (IT) i izgradnje kapaciteta. Za postizanje pravih poboljšanja u upravnom odlučivanju potrebna je preciznija primjena legislative. U cilju postizanja boljih rezultata, ministarstva nadležna za monitoring upravnog odlučivanja (npr. ministarstva pravde, javne uprave i lokalne samouprave) moraju razviti kapacitete za analizu upravne prakse. Tijela javne uprave sa ovlastima u upravnom odlučivanju moraju razviti proces stalnog unaprijeđenja. Jačanje upravnog nadzora predstavlja vrlo važan segment i preduslov za kvalitetno odlučivanje. Ono će uključiti transformaciju uloge upravne inspekcije i fokusiranje na upravno odlučivanje i kvalitet javnih usluga.

- ***Institucionalna komunikacija***

Institucionalna komunikacija (IK) za cilj ima unaprijeđenje odgovornosti vlade prema građanima, dakle dvosmjerni dijalog kojim se omogućava utjecaj javnosti i njen doprinos donošenju politika na nivou vlade. Reforma ima za cilj *jačanje kapaciteta za odnose s javnošću u okviru javnih institucija, pridobivanje podršku građana, stvaranje pozitivnih stavova prema javnim institucijama, te podsticanje aktivnog učešća javnosti u procesu odlučivanja*. Njome će se, također, podržati provedba propisa o slobodi pristupa javnim informacijama, u skladu s europskim standardima. Radi postizanja tih ciljeva, u budućnosti će se definirati i promovirati nove funkcije. VM BiH i sve vlade će usvojiti politike iz oblasti IK, koje će pratiti sva ministarstva i agencije na tom nivou vlasti. U skladu s ovim aktivnostima i pripremljenim dokumentima, praksa odnosa s javnošću će biti regulirana, zaštićena i promovirana. Nova sredstva komunikacije (poput interaktivnih web stranica, intraneta, mreža elektronske pošte, kao i okruglih stolova i javnih događanja), pomoći će institucijama da saopće svoje aktivnosti i stavove i objasne način pružanja usluga na profesionalan i blagovremen način, na zadovoljstvo svih građana.

- ***Informacione tehnologije***

IT se sve više koristi za transformiranje, ne samo načina poslovanja vlada, nego i onoga šta one rade, kako se odnose prema građanstvu i društvu. BH će uvećati korištenje IT u javnoj upravi da bi njena vlada bila *odgovornija, transparentnija i učinkovitija*. Važne izmjene koje se predviđaju odnose se na: politiku; organizaciju i ljudske potencijale; IT infrastrukturu uključujući sigurnost; te kompjuterizaciju javne uprave, poslovnih procesa (uključujući temeljne registre), i e-usluge.

Stvaranje osnove za održivi razvoj sektorskih upravnih kapaciteta

Sektorske reforme će se razvijati paralelno s reformama u cilju jačanja općih kapaciteta u okviru uprave. Itekako se očekuje da će se tim sektorskim reformama racionalizirati i smanjiti obim uprave, i u okviru pojedinačnih nivoa vlasti – a kod nekih mjera i na svim nivoima.

Razvoj i provedba tih reformi moraju se koordinirati, da bi se osigurao koherentan konačni rezultat u sektorskim kapacitetima. Cilj u okviru ove Strategije je zadržati dovoljan stepen koordinacije u cilju *očuvanja koherentnosti organizacionih modela, te osiguranja odgovarajućeg upravljanja organizacionim promjenama*. Ta dva cilja su od osnovne važnosti

u smislu održavanja koherentnosti uprave u sektorima koja bi iz toga rezultirala. Da bi se to postiglo, putem Ureda koordinatora za reformu javne uprave će se dostaviti *smjernice i standardizacija*.

Koordinacijom će se garantirati da svaka reorganizacija uzrokovana preoblikovanjem sektora prati kompatibilne organizacione koncepte. Taj cilj se odnosi na tipologiju institucija, njihove međusobne odnose, te interne aranžmane, i to:

- Makroorganizaciona pitanja tiču se tipologije institucija, i u njima se razmatra mogućnost razdvajanja pitanja koja se odnose na donošenje politika (što obično pokrivaju Ministarstva) od onih koja se odnose na usmjereno provođenje politike (zadatak koji se obično ostavlja drugim upravnim tijelima).
- Organizacijske zabrinutosti obuhvataju i uslove (uključujući kritičnu masu) pod kojima se neka funkcija može praktično organizirati u novo ministarstvo ili agenciju, po mogućnosti razvijene u okviru postojećeg portfolija.
- Slično tome, makro-tipska organizaciona pitanja razmatraju recipročnu poziciju institucija, uključujući odnose subordinacije i koordinacije, modalitete vršenja upravnog nadzora, te posebni položaj neovisnih regulatornih agencija (što je svakako nova kategorija u upravnim sistemima BiH).
- Na mikro-nivou, ključna organizaciona pitanja tiču se razlika između različitih vrsta internih organizacionih jedinica (npr. direkcije, ili sektora), i zahtjeva za ustanovljenjem svake jedinice u smislu materijalnih nadležnosti i minimalne kritične mase.

Zahtijevani kriteriji se dijelom formiraju u legislativu na svakom nivou vlasti (npr. Zakon o upravi i provedbena regulativa); čija primjena obično spada u nadležnost ministarstava koja rade na generalnom pravnom okviru za javnu upravu (npr. ministarstva pravde i lokalne samouprave, itd.). Lansiranje sektorske reorganizacije velikog obima će zahtijevati pregled i izmjene same legislative, gdje će se ona prilagođavati potrebama novog upravnog sistema koji se razlikuje od onog iz koga je taj model potekao.

Biti će potreban određen stepen koordinacije, ne samo u odnosu na konačni oblik svakog pojedinog sektora, nego i u vezi načina prelaska sa postojeće organizacione postavke ka željenom konačnom stanju. Ured koordinatora za reformu javne uprave, u saradnji s nadležnim institucijama na svakom nivou vlasti, razmatraće postojeću praksu i legislative koja se odnosi na reorganizaciju vlade na svakom od pojedinačno i skupno. Ured Koordinatora za reformu javne uprave će uložiti napor da se izradi niz *smjernica* za radne grupe angažirane na sektorskim reformama. On će također učestvovati u radu radne grupe, kako bi davao savjete za upravljanje organizacionim promjenama i koordinirao cijeli postupak, a u cilju usklađivanja procesa reorganizacije vlasti.

Prijedlozi za promjene u upravnoj arhitekturi koja uokviruje javnu upravu u BiH biti će uključeni u drugi Akcioni plan ove Strategije.

Upravljanje reformskim procesom

Političke smjernice za provedbu reforme je u nadležnosti svih vlada. *Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i europske integracije* će predstavljati strateško vođstvo reforme širom BiH. On će služiti kao mehanizam za rješavanje značajnih pitanja (uključujući neslaganja u

oblasti reforme, gdje će BiH pregovarači s EU morati predaviti usaglašen stav). Manje značajne nesuglasice i razlike u mišljenju će se riješavati na nižim nivoima.

Mehanizmi koordinacije su presudno važni za pružanje podrške ovom procesu. Koordinacioni zadaci za ovu reformu su dodijeljeni državnom koordinatoru za reformu javne uprave. Ured koordinatora za reformu javne uprave biti će “*pokretačka snaga*” ove reforme. Državni koordinatori će održavati kontakt sa koordinatorima oba entiteta i Brčko Distrikta, organizirati redovne zajedničke sastanke (po mogućnosti svakog mjeseca) s ciljem raspravljanja o pitanjima poboljšanja koordinacije procesa reforme javne uprave širom BiH.

Radno tijelo za reformu javne uprave redovno će održavati će sastanke. U radu tijela će pored pored Koordinatora za reformu javne uprave i koordinatora iz entiteta i Brčko Distrikta, učestvovati i predstavnici iz Direkcije za europske integracije, entitetskih institucije nadležnih za europske integracije, te šefovi vladinih sekretarijata, predstavnici ureda za zakonodavstvo - sekretarijata za zakonodavstvo, ministarstva pravde u VM BiH i FBiH, Ministarstva uprave i lokalne samouprave u Republici Srpskoj (RS), ministarstva finansija, te Vlade Brčko Distrikta.

Članovi Radnog tijela za reformu javne uprave diskutirati će o predmetima vezanim za: monitoring i evaluaciju aktivnosti na reformi javne uprave; harmonizaciju planova rada i drugih planova; potrebe za finansijskim resursima i tehničkom pomoću, prikupljanje informacija i podataka koji će omogućiti organima odlučivanja da unaprijede procese. Članovi će također koordinirati komunikaciju s vladama i sa širom javnošću, organizaciju promotivnih aktivnosti i javnih manifestacija, te osiguravati političku podršku za dalje korake i mjere u okviru reforme javne uprave.

Reforma će generalno zavisiti od potpune orijentiranosti ka *promjenama* u okviru provedbenih institucija. Na operativnom nivou, *Radne grupe* s predstavnicima nadležnih institucija za provedbu Strategije i njenih Akcionih planova će se sastajati po potrebi u cilju diskusije o pitanjima vezanim za provedbu, te u cilju formulacije konkretnih prijedloga. Koordinator za reformu javne uprave će inicirati uspostavu Radne grupe i osigurati neophodnu podršku njihovom radu.

Zajedničkim naporima nekoliko bilateralnih donatora, Delegacije EK i Vlada u BiH, formiraće se *Fond za reformu javne uprave* u BiH. Očekuje se da će PAR Fond imati važnu ulogu u pružanju podrške provedbi Strategije reforme javne uprave. Sredstva iz PAR Fonda će služiti kao dopuna raspoloživih budžetskih sredstava kojima će se finansirati reforma javne uprave. Ured koordinatora za reformu javne uprave će utvrđivati projekte i praviti prijedloge projekata na osnovu ove Strategije i Akcionih planova, u uskoj koordinaciji s relevantnim institucijama BiH i donatorskom zajednicom. Prioriteti će se jasno definirati u skladu s potrebama za konkretnom reformskom pomoću i koordinirati u svrhu postizanja ciljeva reforme.

Ured koordinatora za reformu javne uprave će uspostaviti sistem za monitoring i evaluaciju (u daljem tekstu: sistem za M i E) kojim će se pratiti napredovanje ka postizanju ciljeva Strategije. Podaci i analize u sklopu monitoringa i evaluacije će služiti za pružanje podrške organima odlučivanja u cilju poboljšanja procesa izrade politika, postizanja optimalne raspodjele resursa i preciziranja planiranih aktivnosti.

Sistem će se sastojati od dva modula za generiranje informacija, te modula za izvještavanje. Moduli za generiranje informacija uključuju:

- Monitoring rezultata: Monitoringom rezultata će se pratiti provedba akcionih planova i Strategije, ali i pokazivati da li se provedba realizuje u skladu s planom ili ne. Rezultati će ukazati na neriješena pitanja i određena neslaganja u provedbi na različitim nivoima vlasti.
- Monitoring ishoda: Monitoringom ishoda će se generirati informacije o tome da li se provedbom akcija učinkovito podržava postizanje strateških ciljeva. Njime će se pratiti napredovanje ka ostvarenju vizije Strategije, i informirati koliko su provedene radnje doprinijele uspjehu.

Ured za reformu javne uprave će sačiniti doslijedan, jednostavan izvještajni format za svoje redovne izvještaje. Ti izvještaji će uključivati lako razumljive grafikone i povezane komentare i prijedloge od strane Ureda. Aneksom će se obezbijediti detaljnije informacije o provedbi Akcionog plana i rezultatima analize monitoringa ishoda.

Izvještaji o monitoringu rezultata će se dostavljati na kvartalnoj osnovi. Praviće se i godišnji izvještaji – oni će uključivati rezultate iz monitoringa i evaluacije i rezultata i ishoda. Izvještajni period će počinjati s usvajanjem Strategije i prvog Akcionog plana. Prvi izvještaji o rezultatima očekuju se na realizaciju do kraja prvog kvartala 2007. godine, a prvi cjelokupni izvještaji do četvrtog kvartala 2007. godine.

1. Uvod

Potreba za reformom

Kapaciteti javne uprave u Bosni i Hercegovini (BiH) su se povećavali tokom posljednjih deset godina, a time je svaki nivo vlade postajao sposobniji za ispunjavanje svojih osnovnih odgovornosti. S vremenom se se povećavala i očekivanja građana. Osiguranje osnovne državne uprave nije više dovoljno; svi građani priželjkuju održiv ekonomski i društveni razvoj u okviru članstva u Europskoj Uniji (EU). U cilju ispunjavanja zahtjeva građana, kao i približavanja europskim integracijama, javna uprava mora proći kroz proces unaprijeđenja i reforme.

Uprava bi trebala aktivno učestvovati u kreiranju politika, uključujući regulaciju tržišta, te stimuliranje privatne inicijative. Potrebna je bolja koordinacija na svim nivoima, kako bi se izbjeglo donošenje pogrešnih i međusobno kontradiktornih politika i zakona. Javna uprava bi trebala biti u stanju pružati kvalitetne usluge građanima i tvrtkama, a za to je potrebna moderna uprava, fleksibilna i otvorena za učešće javnosti.

Konačno, za napredovanje ka tim ciljevima potrebna je finansijski odgovorna i održiva uprava. Pretjerana potrošnja i kompleksnost uprave odbijaju privatna ulaganja, usporavaju rast i obezvrjeđuju napore u borbi za smanjenje siromaštva. Visok nivo korumpiranosti predstavlja simptom nepravilnosti u radu uprave, čime se troškovi prenose na građane i privredu.

Zajednički pristup upravnoj reformi predstavlja osnov za ostvarenje naših strateških prioriteta.

Evidentna je potreba za reformom uprave na svim nivoima vlasti. Proteklih godina su načinjene ključne promjene u upravljanju finansijama, državnoj službi i drugim bitnim oblastima. Svi nivoi uprave razmatrali su planove za reorganizaciju i racionalizaciju svojih institucija. Međutim, tendencija da se svaka reforma razvija kao odvojen projekat značajo je umanjila sveopću korist od uloženi napore. To se odnosi na sve nivoe vlasti a time je ograničena naša učinkovitost u ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

S obzirom na kompleksnost i veličinu izazova, mi sve više posvećujemo pažnju reformi naših institucija putem *zajedničkog pristupa* na svim nivoima vlasti. Uključili smo značajnu komponentu upravne reforme u našu *Srednjoročnu strategiju razvoja*. Strateški okvir za ubranu integraciju naše zemlje u EU postavljen je u *Strategiji europskih integracija*, naglašavajuće da postizanje tog cilja ovisi o kvalitetu uprave, pa se reforma prilagođava ovim strateškim prioritetima predviđenim u vladinim strateškim dokumentima. Reforma javne uprave je također je presudna za uspješnu borbu vlasti protiv korupcije i pomaže provedbu nedavno usvojene Strategije za borbu protiv korupcije.

Ispunjavanje kriterija za pristup EU

Provedba reforme je neobično važna u smislu uspješnog ostvarivanja ambicija BiH za članstvom u EU. Iskustva iz drugih zemalja centralne i istočne Europe pokazuju da put ka članstvu u EU nameće ogromne zahtjeve nacionalnoj upravi. Naravno, uspjeh svake vlade da pristupi EU uvelike ovisi o njenoj sposobnosti da provede reforme.

EU je svjesna veličine izazova i transformacija koje se stavljaju na teret zemlje kao preduslov za članstvo, pa je sukladno tome i ponudila jasne smjernice za one zemlje koje žele postati članice EU. Kriterije za pristupanje utvrdilo je Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993, a potvrdilo Europsko vijeće u Madridu 1995. godine. Prema kriterijima EU, izgrađeni *upravni kapaciteti* se smatraju ključnim zahtjevom za članstvo u EU. EU funkcionira primarno putem uprava svojih članica: neophodno je da kandidatkinje dokažu da su u stanju usvojiti 35 poglavlja pravila iz legislative EU (*acquis communautaire*), te da imaju kapacitete za njihovu punu provedbu. Drugi pristupni kriteriji predstavljaju predmet političkih obaveza kao i ekonomskih uslova. Međutim, politički i ekonomski progres se mora odvijati paralelno s odgovarajućim mjerama na izgradnji kapaciteta.

Upravnom reformom se moraju obuhvatiti i opći i sektorski kapaciteti.

Postoje dva segmenta na kojima bi se trebali razmatrati upravni kapaciteti. Prvi su svakako, *sektorski kapaciteti*. Usvajanje zakona koji su u skladu sa zahtjevima EU, u oblastima poput poljoprivrede, okoliša, ekonomije ili unutrašnjih poslova, često zahtjeva posebne institucionalne okvire i mogućnosti. U neslužbenom *Vodiču Europske komisije u smislu osnovnih upravnih struktura potrebnih za provedbu acquisa*.

Temelj predstavljaju širi *opći upravni kapaciteti*. Pored sektorskih pitanja, opći upravni kapaciteti – način na koji je državna uprava organizovana, način na koji donosi politike¹, sačinjava i izvršava budžet, ili zapošljava i usavršava svoje osoblje – od presudne su važnosti za cjelokupan uspjeh u radu. Ne postoji unaprijed utvrđen metod za organizaciju i funkcioniranje javne uprave u državama-članicama EU. Ipak, vremenom su se stvorile zajedničke vrijednosti i principi javne uprave kod država-članica EU (s različitim pravnim tradicijama i različitim sistemima državnog upravljanja) one predstavljaju uslove tzv. *Europskog upravnog prostora*. Omjer do kog se država-kandidatkinja drži tih zajedničkih standarda javne uprave predstavlja pokazatelj kapaciteta njene državne javne uprave u smislu učinkovite provedbe *acquisa*, u skladu s kriterijima uspostavljenim od strane Europskog vijeća u Kopenhagenu i Madridu. Iskustvo novih država-članica EU ukazuje na važnost ozbiljnih investicija u opće upravne kapacitete: to predstavlja preduslov da bi uprava mogla usvojiti standarde država-članica EU, kao i temelj za bilo kakvu sektorsku reformu.

Ne postoje univerzalni recepti za utvrđivanje općih upravnih kapaciteta neke zemlje. Zbog toga Europska komisija na osnovu niza kriterija, ocjenjuje veličinu kapaciteta, uključujući i različitu legislativu EU u oblastima poput javnih nabavki, te interne finansijske kontrole, smjernica za borbu protiv korupcije, zajedničkih principa upravnog postupanja, te uporedne dobre prakse u državama-članicama, dijelom kodificirane kroz rad programa SIGMA.²

U izvještajima EK o napretku BiH izražena je velika zabrinutost.

¹ Politika predstavlja pristup rješavanju nekog problema ili poboljšanju određene situacije i je često sadržana u nekom pravnom aktu. *Vidi* posebno Pojašnjenje terminologije, u aneksu Strategije.

² SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu OECD-a i EU, u biti finansiranu od strane EU Phare programa. U njenom okviru je razvijen niz analiza u šest ključnih oblasti javnog upravljanja: Državna služba, Vanjska revizija, Finansijska kontrola, Sistemi za upravljanje javnom potrošnjom, Mehanizmi za donošenje politika i koordinaciju, te Sistemi za upravljanje javnim nabavkama. U svakoj od tih oblasti, analiza odražava standarde dobre prakse u državama-članicama EU. Više informacija o programu SIGMA, se može naći na adresi: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Na osnovu tih mjerila, *Izveštaji EK o napretku* za BiH zabilježili su napredak u oblasti općih i sektorskih upravnih kapaciteta, ali i izrazili zabrinutost. U Izveštaju za 2005. je sadržan i podsjetnik iz Studije izvodljivosti iz 2003. godine o pregovorima u okviru *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP), koji poziva na usvajanje i provedbu sveobuhvatne reformske strategije koja bi uključivala sve nivoe vlasti.

Reforma predstavlja ključni element u Europskom partnerstvu za BiH.

Uspjeh procesa stabilizacije i pridruživanja kroz daljnja unaprijeđenja u funkcioniranju javne uprave je temeljna komponenta *Europskog partnerstva za BiH*. Revidirani dokument o Partnerstvu za 2005. uključuje usvajanje *ključnih kratkoročnih prioriteta* i iniciranje provedbe sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave. Ključni prioritet *Partnerstva* za naredne tri godine je nastaviti sa neophodnim upravnim promjenama putem provedbe planova u okviru reforme javne uprave.

2. Priprema reformske strategije

Obaveze u okviru reforme javne uprave

Bosna i Hercegovina već tri godine ulaže napore u izradu sveobuhvatne strategije za reformu javne uprave koja će obuhvatiti cijelu zemlju. Dokument *Reforma javne uprave – naš dnevni red* se obavezao na sljedeće:

- Da javna uprava postane ekonomična i dobro organizovana (Obaveza 1: Organizacija);
- Da se osigura ekonomična i transparentna potrošnja novca poreskih obveznika (Obaveza 2: Sredstva finansiranja);
- Da se osigura profesionalizam državne službe na način da zastupa građane kojima je na usluzi (Obaveza 3: Osoblje);
- Da javna uprava radi u skladu s najboljom praksom EU (Obaveza 4: Procedura);
- Da se osiguraju kvalitetne i građanima dostupne javne usluge (Obaveza 5: Javne službe).

Međuvladino radno tijelo (IGTF), kojim predsjedava Ministarstvo pravde BiH, bilo je odgovorno za izradu Strategije za cijelu zemlju i to do jeseni 2004. godine. Rezultati su bili skromni: IGTF nije imao detaljnu analizu postojećeg stanja uprave niti preciznu definiciju željenih ciljeva.

Put daljeg rada – uspostava Ureda koordinatora za reformu javne uprave i pregledi javne uprave.

Da bi se krenulo dalje ka ciljevima zajedničke strategije za reformu javne uprave, 2004. godine su se državna, entitetske i Vlada distrikta, uz pomoć EU po osnovu *Memoranduma o razumijevanju* s Europskom komisijom, dogovorile i sprovele niz detaljnih pregleda postojećeg stanja uprave i reformskih potreba. Iste godine, Vijeće ministara BiH je usvojilo *Odluku o uspostavi Ureda koordinatora za reformu javne uprave u okviru Kabineta*

Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i imenovalo je Koordinatora za reformu javne uprave u oktobru 2004. godine.

Sistemski pregled institucija javne uprave BiH (u daljem tekstu: *Sistemski pregled*) obuhvatio je pitanja općih kapaciteta u šest horizontalnih sistema državne uprave zajedničkih za sve institucije (ljudski potencijali, javne finansije, izrada zakonskih propisa, upravni postupak, informacione tehnologije, te institucionalna komunikacija). *Sistemski je pregled* usporedni pregled postojećeg stanja relevantnih horizontalnih sistema u upravi države BiH, Republike Srpske (RS), Brčko Distrikta i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) (uključujući neke od kantona), sa željenim krajnjim stanjem koje odgovara najboljoj europskoj praksi.

Paralelno *Sistemskom pregledu*, dodatno su obavljani *funkcionalni pregledi* u devet ključnih sektora – poljoprivreda, pravosuđe, okoliš, obrazovanje, zdravstvo, policija, povraci, ekonomija, te sektor rada i zapošljavanja. Svrha *funkcionalnih pregleda* je bila da se utvrde i analiziraju nadležnosti i osnovne funkcije u ključnim oblastima politike, da se izvrši procjena načina raspodjela nadležnosti i obavljanja funkcija; da se napravi uporedba BiH sa situacijom u drugim europskim zemljama; te da se naprave preporuke kojima bi se omogućila racionalizacija i reorganizacija funkcionalnih nadležnosti odgovarajućih upravnih i drugih relevantnih institucija, kako bi one mogle promovirati efikasnost i jačati uspješnost u radu. Detaljni ishodi ovih pregleda dati su u konačnom izvještaju svakog od tih pregleda.

Detaljan proces pripreme Strategije za reformu javne uprave od strane javnih zvaničnika sa svih nivoa vlasti

Funkcionalni pregledi su poslužili kao polazna tačka za pisanje Strategije reforme javne uprave. Ovaj proces je podržala EK, koja je pružila konkretnu tehničku pomoć Uredu koordinatora za reformu javne uprave.

Kao nadležna institucija, Ured koordinatora za reformu javne uprave je pripremio vlastiti plan aktivnosti za 2005. godinu i započeo proces izrade Strategije za reformu javne uprave početkom 2006. godine. Pružajući podršku izradi Strategije, vlade Entiteta i Brčko Distrikta su imenovale koordinate za reformu javne uprave iz svojih uprava. Uz njihovu pomoć, odnosno vlade su odredile ekspertne članove za šest *radnih grupa*, koje su pokrivala sve oblasti horizontalnih kapaciteta (donošenje politika i izrada zakonskih propisa, javne finansije, menadžment ljudskih potencijala, upravni postupak, informacione tehnologije, te institucionalna komunikacija). Tokom marta i aprila 2006, tih šest radnih grupa sastajalo se na redovnoj osnovi na lokacijama širom zemlje. Svaka radna grupa kritički je razmatrala početnu situaciju, te utvrđivala kratkoročne i dugoročne reformske ciljeve, skupa s neophodnim mjerama za postizanje ovih ciljeva. Zajednički sastanak svih članova radnih grupa održan je Sarajevu krajem aprila 2006. Taj sastanak se usredotočio na pitanja od zajedničkog interesa za sve radne grupe: na primjer, mehanizme motivacije u okviru konteksta politika u oblasti ljudskih potencijala. Nadgradnjom na dogovorenim prioritetima i ciljevima politike u smislu reforme u svakoj posebnoj oblasti politike, Ured koordinatora za reformu javne uprave je uz podršku tima za tehničku pomoć EK izradio Strategiju za reformu javne uprave. Konkretni aktivnosti, mjere, rokovi i nadležne institucije dogovoreni u okviru svake radne grupe uneseni su u prvi Akcioni plan za provedbu Strategije.

Uslonac Strategije na čvrstoj viziji

Paralelno s naporima radnih grupa, Ured koordinatora za reformu javne uprave organizirao je skupove medija, ispitivanje javnoga mnijenja, te tematske radionice u većim BiH gradovima, na kojim su učestvovali predstavnicima nevladinih organizacija, akademske zajednice, privatnog sektora i šire javnosti. Cilj je bio kroz ovakve skupove i konsultacije sa ciljanim grupama izgraditi jasnu viziju za reformu.

Ovi javni događaji, koji se organizirani u cijeloj BiH, otkrili su pitanja i probleme koji su zajednički svim javnim upravama u zemlji. Na primjer, svi su učesnici kritizirali dužinu i trajanje upravnih postupaka, posebno dugačkih postupaka za registriranje poduzeća (uključujući dobivanje mnogobrojnih uvjerenja od različitih tijela javne uprave), te sličnih problema za građane prilikom privaljanja uvjerenja i sličnih dokumenata. Također je naglašeno da prigovori građana obično ne daju rezultate, a postupak žalbe na odluku nije učinkovit. Još jedan zajednički problem je administrativna šutnja na zahtjeve građana, za koju ne postoji efikasan lijek, a kao problem je naglašena i nedovoljna upotreba računara u općinskim upravama i kadrovi koje je neophodno obučavati. Također je pomenuto da usluge i informacije koje se nude obično ne zadovoljavaju potrebe građana.

Konsultacije su otkrile da je refora javne uprave neophodna da bi se osiguralo poštivanje građanskih prava i povećalo njihovo učešće u procesu odlučivanja. Pored toga, veoma je važno kroz dodatnu edukaciju osobiti osoblje da građanstvu pruža kvalitetnije usluge. Neobično je važno u rad administracije uvesti informacione tehnologije, te omogućiti bolji protok informacija od uprave do građana.

Strategija i njeni specifični ciljevi zasnovani su na ovakvoj viziji javne uprave BiH. Premijeri BiH, FBiH i RS izrazili su svoju opredijeljenost za reformu javne uprave na Konferenciji održanoj 22. juna 2006. godine u Sarajevu.

3. Vizija, ciljevi i opseg reforme

Ova Strategija za reformu javne uprave predstavlja sveobuhvatan i univerzalan dokument kojim se pruža strateški okvir za proces reforme javne uprave, u cilju materijalnog unaprijeđenja naše uprave tokom naredne decenije.

Naša vizija

Reforma se rukovodi sveukupnom vizijom stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovornija; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za Europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.

Za materijalizaciju vizije neophodna su znanja, ali i veći kapaciteti vlada za izradu učinkovitih i koherentnih politika u svrhu ispunjavanja javnih strateških ciljeva: učinkovitijih upravljačkih sistema, unaprijeđenih organizacionih struktura, te konačno, uprave usmjerene

na bolje pružanje usluga građanima, kojom se osiguravaju ekonomična uprava i potpuno odgovorno korištenje resursa.

Dva osnovna strateška cilja

U cilju ostvarivanja ove vizije, Strategija za reformu javne uprave se fokusira na unaprijeđenje *općih upravnih kapaciteta*, putem reforme osnovnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja.

Strategijom se također pružaju konkretna usmjerenja za stvaranje *koherentnijih upravnih struktura* u okviru i između različitih nivoa uprave, te za *kontrolirane promjene* koje vode željenim ciljevima u okviru svakog od sektora.

U okviru Strategije će se uglavnom raditi na unaprijeđenju *centralnih uprava* na nivou BiH, Entiteta i Brčko Distrikta. Ipak, reforma ovog obima sobom nosi temeljne promjene u načinu funkcioniranja svih institucija, što će prirodno utjecati na općinske i kantonalne uprave i širi javni sektor.

Operacionalizacija Strategije

Konkretna operacionalizacija Strategije u akcione planove će se odvijati *faznim pristupom*. U povezanim fazama će se izraditi dva posebna akciona plana.

Prvi Akcioni plan – koji će se usvajati skupa sa Strategijom – sadržavati će konkretne prijedloge za razvoj *općih kapaciteta* uprave. Na osnovu preporuka *Sistemskog pregleda institucija javne uprave* koji je finansirala EK, ovaj Akcioni plan ima za cilj razvijanje *kapaciteta za učinkovito i koherentno donošenje politika i koordinaciju* u cilju ispunjavanja javnih ciljeva; te izgradnju, jačanje/konsolidaciju i usklađivanje *općih sistema javnih finansija, menadžmenta ljudskih potencijala, upravnog postupka, informacionih tehnologija, te institucionalne komunikacije*.

Iako je razvoj *općih upravnih kapaciteta* neophodan, on nije dovoljan za unaprijeđenje uspješnosti u funkcioniranju uprave. U drugoj polovini 2006. i prvoj polovini 2007. će se pripremiti drugi Akcioni plan, koji će se fokusirati na stvaranje uslova za razvoj *sektorskih kapaciteta* u ključnim sektorima politike. Naslanjajući se na preporuke iz funkcionalnih pregleda koje je finansirala Europska komisija u okviru ključnih javnih sektora, ovim Akcionim planom dat će se konkretni prijedlozi za unaprijeđenje koherentnosti, učinkovitosti i djelotvornosti uprave i njenih institucija, te za smanjenje rascjepkanosti u okviru i između nivoa vlasti. Da bi se izbjegli nesporednosti, trebalo bi naglasiti da se u okviru procesa reforme javne uprave neće ići na ustavne reforme; ali će se donijeti određeni relevantni prijedlozi za unaprijeđivanje uprave, te time izgradnju efektivnije upravne arhitekture u BiH.

PRVA FAZA: Ostvarivanje kratkoročnih ciljeva reforme do kraja 2007. godine.

Kratkoročni cilj (koji treba ispuniti do kraja 2007. godine), je generalno inicirati, ili konsolidirati, te unaprijediti, reformu ključnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja.

Na osnovu toga, primjena mnogih mjera iz prvog Akcionog plana počinje odmah – u cilju održavanja zamajca i ostvarivanja prednosti već na početku reforme za sve institucije, na svim nivoima.

U tom periodu će se početi s razradom daljnjih prijedloga u oblastima gdje se prvim Akcionim planom daju samo opća usmjerenja (na primjer, neki aspekti u reformi ljudskih potencijala i upravnog postupka; reforma centralnih kapaciteta za donošenje politika, itd). Obaviti će se iscrpne konsultacije po tim prijedlozima i kad se oni dogovore, te aktivnosti će se dodati na prvi Akcioni plan u vrijeme njegovog ažuriranja.

DRUGA FAZA: Kraj 2007. do kraja 2010. godine – ostvarivanje srednjoročnih ciljeva

S potpisivanjem SSP-a između EU i BiH, javna uprava na svim nivoima treba imati kapacitete za otpočinjanje usvajanja *acquisa* i za osiguranje dostatne koordinacije po pitanjima EU integracija i na različitim nivoima vlasti.

Srednjoročni ciljevi do 2010. godine su uspostava osnovnih horizontalnih sistema, ojačanih i usklađenih, te unaprijeđenje sektorskih i vertikalnih funkcija: u cilju ispunjenja očekivanja građana u smislu učinkovitijih i djelotvornijih institucija, te u cilju postizanja opće i sektorske sposobnosti prilagođavanja i provedbe *acquisa* na jedinstven način u cijeloj BiH.

TREĆA FAZA: Januar 2011.– 2014. godine – implementacija dugoročnih ciljeva

U ovoj fazi, proces europskih integracija će zahtijevati sve više standarde javne uprave. Cilj BiH je da dostigne nivo administrativnih kvaliteta i institucionalno prilagođenost za provedbu *acquis-a* kojom bi ispunjavala kriterije i standarde država članica EU-a u okvirima Europskog upravnog prostora do kraja 2014. godine. U cilju ostvarivanja tih ciljeva, u drugoj polovini 2010. obaviti će se procjena provedbe iz prethodnih perioda. Planirati će se nove aktivnosti u ključnim oblastima upravne reforme, između ostalog u oblastima gdje nije došlo do dovoljnog napretka.

4. Razvoj općih upravnih kapaciteta

Ključni zahtjevi za reformu općih upravnih kapaciteta

Veliki broj dosadašnjih analiza fokusirao se na opće sisteme upravljanja. Kao što je ranije pomenuto, «*Sistemski pregled javne uprave*» revidirao je stanje horizontalnih sistema i struktura na nivou BiH, entitetskom nivou i na nivou Brčko Distrikta. Pregledom su identifikovani ozbiljni problemi u javnoj upravi BiH i date su tačno određene preporuke za poduzimanje daljnjih aktivnosti. Ključnih pitanja odnosila su se na: nedostatak kvalifikovanog i adekvatno obučenog osoblja, preopterećenost procedurama, slabe analitičke i kapacitete za koordinaciju, te usitnjene i nepovezane sistemima odgovornosti i kontrole.

Najveći uzrok tih problema jeste postojeće slabo stanje horizontalnih sistema unutar revidiranih institucija, ne efikasno upravljanje tim sistemima. To nije iznenađujuće; većina institucija ne posjeduje analitički kapacitet za postavljanje strateških ciljeva za koje se očekuje da bi ih horizontalni sistemi podržavali. Bez *jasno određenih* strateških ciljeva za

budući period nije moguće računati na potpune, pozitivne efekte uvođenja modernog sistema upravljanja kadrovskim resursima ili primjene novih informacionih tehnologija. Kako bi se razvio potencijal horizontalnih sistema koji bi mogli podržati postizanje upravnih ciljeva, neophodno je razvijati opće *kapacitete za donošenje politika* u okviru uprave. Ova se reforma fokusira na funkcioniranje vladinih sekretarijata; donošenje procedura za određivanje programa i prioriteta u radu vlada; i na kapacitete za donošenje politika na nivou pojedinačnih institucija. Ova reforma se mora razvijati paralelno s reformom horizontalnih sistema.

Kao drugo, za reformu je potrebno ulagati u razvoj *vještina* uključenog osoblja, i na nivou pojedinačnih specijalista i na nivou najvišeg rukovodstva. Za reformu je također potrebno obaviti *organizacionu rekonstrukciju* u okviru naših institucija. Jedinice ili zvaničnici koji rade na ključnim horizontalnim funkcijama – poput normativnih pitanja, ljudskih potencijala, upravljanja finansijama, informacionih tehnologija ili institucionalne komunikacije – biti će locirani u blizini najvišeg rukovodstva da bi igrali bitniju ulogu u okviru institucije.

Za reformu je također potrebno *povećati* sposobnosti odgovornih institucija u oblastima menadžmenta, monitorina i kontrole; Agencije/uprave za državnu službu i druge centralne personalne jedinice, vladine sekretarijate, ministarstva finansija, vladine centralne urede za informiranja, centralnu IT jedinicu, pa čak i upravnu inspekciju, koja također vrši određene elemente centralne koordinacije i kontrole nad upravnim odlučivanjem u pojedinačnim institucijama. Reformom će se razviti kapaciteti ovih tijela u smislu odigravanja koordinirajuće uloge u cijelom sistemu, uspostavljanja standarda i pružanja određenih usluga drugim institucijama. U isto vrijeme, povećani kapaciteti postignuti reformom će omogućiti takvim centralnim jedinicama na svim nivoima da odigraju aktivniju ulogu u cilju osiguranja bolje koordinacije i saradnje *na svim nivoima vlasti*.

U Odjeljcima 4.1 do 4.6 ove Strategije opisuje se kako će se riješiti ovi izazovi.

4.1. Razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju

Pregled

Osnovni zahtjev za VM kao i sve vlade je da osiguraju koherentnost politika. Nedosljednost politika dovodi do povećanog rizika od dupliciranja, neefikasne potrošnje, nižeg nivoa usluga, poteškoća u ostvarivanju strateških ciljeva, te na kraju i smanjenja upravljačkih kapaciteta. Izradnja koherentne politike iziskuje izradu politika koje nisu nedostatne u smislu legalnosti ili materije koju obrađuju – za koje su utvrđeni finansijski resursi i ljudski potencijali – i u kojima su utvrđeni i pomireni različiti interesi u okviru uprave kao i van uprave. Za to je potrebno imati *koherentan pristup* donošenju politika i koordinaciji, uključujući: razvoj kapaciteta centralnih struktura kreiranja politika u cilju koordinacije i razvoja strategija i sveukupnih politika, te interakcije jednih sa drugima; te kapaciteta pri nadležnim ministarstvima za donošenje politika, te za međusobno povezivanje s drugim ministarstvima na istom ili različitim nivoima vlasti.

Kapaciteti za donošenje politika i koordinaciju su također važni za proces *europskih integracija*. Pošto je sistem odlučivanja u EU zasnovan na učešću članica, Poglavljem 34³ *acquisa* se od zemalja koje žele da se pridruže EU zahtijeva uspostava neophodnih tijela i mehanizama u cilju osiguranja njihove sposobnosti za efikasan rad u budućnosti u sastavu administracije EU. U *europskom partnerstvu* se od BiH konkretno traži da osigura odgovarajuću koordinaciju u donošenju politika između svih nivoa vlasti.

U analizi programa SIGMA se po tom pitanju (analiza o *Mehanizmima donošenja politika i koordinacije*), na osnovu prakse u državama-članicama EU, ukazuje na kapacitet vladinih sekretarijata i drugih centralnih tijela za koordinaciju postupanja, uključujući postupanje po pitanjima politike EU. Mjerila iz analize su: *koherentnost okvira za donošenje politika, međuministarska konsultacija po pitanju prijedloga politika, aranžmani za planiranje dnevnog reda vlade, mehanizmi za rješavanje sporova, učinkovitost centralnih kapaciteta za koordinaciju, postojanje centralnih strateških kapaciteta, te aranžmani europske koordinacije*.

U nekoliko studija programa SIGMA daju se smjernice o zahtjevima za izgradnju kapaciteta za razvoj politika na centralnom nivou, te na nivou pojedinačnih ministarstava. Tim studijama se naglašava da većina vladinih ureda u zemljama EU, tj. upravnih jedinica koje opslužuju šefove vlada (obično Premijera), i Vlade / Vijeća ministara, obavljaju sljedeće poslove koordinacije:

- Koordinacija u pripremi sjednica Vijeća ministara ili Vlade;
- Koordinacija pravne usklađenosti;
- Koordinacija u pripremi programa Vijeća ministara i vlada kao i prioriteta i njihovoj povezanosti s budžetom;
- Koordinacija u sadržaju prijedloga politika za Vijeće ministara / Vladu;
- Koordinacija saopćenja, npr. saopćenja za štampu;
- Koordinacija u praćenju rada Vijeća ministara ili vlade;
- Koordinacija u odnosima s drugim dijelovima Države (Predsjednik i Parlament), ili sa drugim nivoima (u federalnim državama); te
- Koordinacija posebnih horizontalnim strateških prioriteta, poput reforme javne uprave ili Europskih integracija.

Ministarstva igraju važnu ulogu u procesu donošenja politika. Zemlje EU ulažu u ustanovljenje resursa za analizu i strateško planiranje u cilju pružanja pomoći kod odlučivanja i razvoja javnih politika. U cilju procjene potreba za odlučivanjem te prednosti naspram troškova do kojih to dovodi, institucije u članicama EU generalno koriste metodologije procjenjivanja utjecaja.

Trenutna situacija u BiH

U kontekstu BiH – sa njenim *kompleksnim* ustavnim sistemom, i višeslojnom vlašću – postoji velika potreba za oslanjanjem na solidno razvijene kapacitete koordinacije. Međutim, nijedna od vlada niti Vijeće ministara BiH trenutno ne posjeduje adekvatnu podršku od svojih centralnih struktura, koje su rascjepkane, i sastoje se od jedinica prilično neovisnih jedna od druge, uz mali stepen koordinacije. Postojeće funkcije su uveliko tehničke prirode;

³ Najnoviju kodifikaciju poglavlja *acquisa* naći ćete na adresi:
http://ec.europa.eu/comm/enlargement/negotiations_hr_tk/chapters.htm#Chapters.

obuhvaćaju upravljanje logistikom za pripremu sjednica Vijeća ministara ili vlada, i određenih ograničenih kapaciteta na vršenju procjene pravne usklađenosti nacрта zakonskih akata. Na svim nivoima vlasti, kapacitet za strateško planiranje, koordinaciju politike i monitoring je vrlo ograničen. Povezanosti i koordinacija između različitih nivoa vlasti u cijeloj BiH su također ograničeni, iako su uspostavljenije potrebe za tim i postavljeni formalni zahtjevi. Kapacitet vlade FBiH u smislu koordinacije pitanja politike s njenim kantonima ne postoji, čak i u oblastima zajedničke/skupne nadležnosti predviđene Ustavom FBiH. Na svim nivoima, Pravilnici vlade ne obrađuju na adekvatan način različite aspekte pripreme politike, međuministarskih konsultacija, pregleda politike i koordinacije, ili uz podršku Vladi i njenim radnim tijelima od strane vladinog Sekretarijata.⁴

Na nivou ministarstava nedovoljna je spoznaja važnosti razvoja politike; većina ministarstava ide direktno na izradu legislative, bez dostatne prethodne analize. To nepostojanje procjene utjecaja često rezultira nedostacima vezano za naknadnu uspješnu primjenu te legislative; ciljevi javnih politika često ostaju neostvareni. Još jedan neželjeni efekat je mogućnost pretjeranog zakonskog reguliranja, što predstavlja pravo opterećenje po društvo.

Ključni korak je učinjen u januaru 2005. kada je BH Parlament usvojio "*Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u Institucijama Bosne i Hercegovine*" (u daljem tekstu: "Jedinstvena pravila"). Njima se od vladinih tijela traži da vrše procjenu utjecaja novih pravila i da dokumentuju omjer koordinacije i konsultacija koji se sprovode u pripremnoj fazi. Sekretarijat za zakonodavstvo u Vladi RS donio je slična pravila za izradu propisa. Bez obzira na to, ova dva pravilnika se ne primjenjuju dosljedno, i kapacitet za kvalitetnu izradu pravnih propisa u pojedinačnim institucijama i dalje je nedostatan. Takva pravila ne postoje na nivou FBiH niti kantona. Organi Brčko Distrikta obično primjenjuju Jedinstvena pravila, ali ona formalni nisu sankcionirana od strane vlade niti od strane skupštine Brčko Distrikta. Pored toga, iako pravila koja se koriste u institucijama BiH i RS imaju dosta toga zajedničkog, postoje i bitne razlike, na primjer, u odnosu na njihov odnosni raspon primjene, tj. Jedinstvena pravila se trebaju primjenjivati u svim institucijama na državnom nivou koje se bave izradom pravnih propisa, uključujući Parlamentarnu skupštinu. Za razliku od Jedinstvenih pravila, Pravila za izradu propisa u RS obavezuju samo ministarstva u RS na njihovu upotrebu, pošto ih trenutno još nije odobrila Narodna skupština RS. Ova dva kompleta pravila se također razlikuju u smislu zahtjeva u organizaciji procesa izrade propisa, broja osoblja u normativnim jedinicama, pripremi prijedloga politika, itd, i u pripremi prečišćenih verzija zakona, itd.

Postoji značajna potreba za jačanjem *procedura* za: reakciju na strateške dokumente vlade; za izradu godišnjih planova rada u oblasti donošenja politike; za međuministarske konsultacije i konsultacije različitih nivoa vlasti; za konsultovanje vanjskih interesnih grupa; proces međuministarskog odobravanja nacрта pravnih propisa; te procedure monitoringa, evaluacije i izvještavanja o postignućima i nedostacima u donošenju politika.

Konačno, veliku zabrinutost predstavlja *slaba veza* između odlučivanja u donošenju politike i procesa pripreme budžeta. U proces donošenja budžeta se stupa bez precizne procjene prioriteta u donošenju politika uprave. Oskudna sredstva se koriste za postizanje niza različitih ciljeva politike, ali nikada ne mogu obezbijediti dovoljno sredstava za njihovo postizanje. To je odraz nedostatka rukovodnog angažmana u procesu donošenja budžeta, te ograničene svijesti u okviru odjela za finansije o stvarnim prioritetima koje ima svaka

⁴ Vidi pregled centralnih kapaciteta u donošenju politike u BiH koji je obavila SIGMA.

pojedina institucija. Ovaj proces kulminira kada se nacrti budžeta rade uz nedostatne informacije i vrlo malo komunikacije sa drugima.

Prioriteti u reformi

Glavni prioritet u procesu upravne reforme jeste:

- *Unaprijediti centralne kapacitete za donošenje politika na svim nivoima vlasti i koordinaciju među različitim nivoima vlasti;*
- *Unaprijediti kapacitet za donošenje politika na nivou pojedinačnih institucija, te*
- *Jačati vezu između razvoja politike i izrade budžeta.*

4.1.1. Unaprijeđenje centralnih kapaciteta za donošenje politika

Strateški cilj reforme je unaprijediti: *strukturu, kapacitete i efikasnost u radu vladinih sekretarijata, čime bi se jačali sistemi za donošenje politika na svim nivoima vlasti i poboljšala i koordinacija među različitim nivoima vlasti.* Za reformu će biti potrebni novi organizacioni aranžmani, procedure, osoblje, te razvoj koordinacijskih kapaciteta kod vladinih sekretarijata. Pošto bi institucije i procedure trebale biti usko povezane, početna tačka reforme će biti da se zajednički formulišu konkretni prijedlozi za institucionalne aranžmane i prijedlozi za promjene vladinih Poslovnika. Ti prijedlozi će se provoditi aktivno i putem konkretnih radnji.

Sekretarijati vlada će postati primarno koordinaciono tijelo čiji je glavni zadatak da održava efikasan i koherentan rad pojedinačnih ministarstava i drugih upravnih tijela, i to:

- Bit će zadatak i nadležnost sekretarijata da vrše koordinaciju u pripremi *vladinih programa i prioriteta*, na osnovi inputa koji dostave ministarstva, te da osiguraju usklađenost prijedloga za donošenje politike od strane ministarstava sa strategijama vlade, te dostatnost zastupljenosti pitanja koja se tiču svih nivoa vlasti i svih sektora; kao i pregled formalnih i materijalnih aspekata nacrti i drugih podnesaka koja se dobiju od ministarstava, i njihovo vraćanje na daljnju doradu zavisno od potrebe.
- Pored toga, oni će se angažirati na pripremi *programa rada* za Vladu/VM; kao i na *praćenju napretka* u provedbi programa, te po potrebi i njegovoj reviziji. U tom slučaju, sekretarijati će imati *ovlasti* za vršenje prosudbi u sastavljanju programa rada – na osnovu inputa koji dobiju od ministarstava.
- Oni bi također trebali raditi na razvoju *kapaciteta* u cilju: održavanja dobrih odnosa s parlamentom a u cilju osiguranja dostatne zastupljenosti vladinih interesa u smislu donošenja zakonskih propisa koji potiču od vlade; kao i *na praćenju uspješnosti u radu* ministarstava u smislu ispunjavanja rokova uspostavljenih u vladinim odlukama.

Nadalje, centralne strukture na svim nivoima vlasti u BiH će uključivati kapacitet za međusobnu interakciju i koordinaciju. Sekretarijat Vlade FBiH će imati kapacitet za koordinaciju odnosa s kantonima. Nadležnost svakog nivoa vlade u smislu kooperativnog rada će se odražavati u strukturi i kadrovskoj popunjenosti vladinih struktura na svim nivoima.

4.1.2. Unaprijeđenje kapaciteta za donošenje politika u pojedinačnim institucijama

Reforma centralnih kapaciteta za donošenje politika će se odvijati paralelno s povećanjem kapaciteta za donošenje politika u *ministarstvima*. Ona su primarna tijela za izradu i monitoring provedbe politika i zakonskih propisa u svojim oblastima nadležnosti.⁵ Strateški cilj je sljedeći: *razvijati kapacitet ministarstava u smislu izrade kvalitetnih prijedloga, te konsultacije i procjene mogućih utjecaja; tako da materijali koji dolaze iz ministarstava budu dostatnog kvaliteta i da centralne jedinice mogu osigurati kompetentno odlučivanje.*

Reforma će za cilj imati jačanje procedura u okviru ministarstava u smislu davanja odgovora na *strateške dokumente* vlade. Tom praksom će se osigurati da ministarstva mogu analizirati odobrene strateške dokumente vlade, i odgovoriti svojim vlastitim inicijativama za donošenje politika usklađenih sa strategijom, te doprinijeti njihovoj realizaciji.

Unaprijeđivati će se i procedure za *izradu godišnjih planova rada*. Reformiranim procedurama će se osigurati da se u inputima u godišnji program rada vlade dostatno uzimaju u obzir vladini prioriteti, posebno prioriteti vezani za usklađivanje s legislativom EU, i da postoji proces interne koordinacije u cilju osiguranja realnosti i umjerenosti cjelokupnog podneska ministarstva.

Kako donošenje zakonskih propisa predstavlja jedinstven i najvažniji mehanizam za izvršenje vladinih politika, glavni cilj reforme je ojačati *kvalitet u donošenju zakonskih propisa* u institucijama jačanjem razvoja politika i vještina u izradi zakonskih propisa u okviru institucija.

Posebni strateški ciljevi reforme uključuju održavanje da:

- Izrada zakonskih propisa (i drugih instrumenata politike) počinje tek nakon procjene opcija politike, u smislu njihovih vjerovatnih utjecaja i sprovodivosti, te nakon što se šef institucije (npr, najčešće nadležni ministar), ili nekad vlada (kod ključnih zakonskih propisa), složi i odobri preferiranu opciju;
- Osoblje angažovano u strateškom planiranju, analizi politika i izradi zakonskih propisa ima dostatan nivo specijalizovanosti i povremene obuke.
- Izrada zakonskih propisa u cijeloj BiH bude zasnovana na zajedničkim standardima u smislu forme, formata, stila izrade, itd.
- Ministarstva razvijaju neophodne kapacitete za postepeno preuzimanje prava EU, u skladu sa zahtjevima procesa EU integracija.
- Provjere usklađenosti se koriste sistematski u toku izrade propisa, uključujući provjere nomotehnike i stila; usklađenosti s ustavom, te s postojećim zakonima i pravnim sistemom, utjecaj na budžet, provjere efekata, *acquis* EU, itd.

⁵ Iako velika većina aktivnosti u smislu razvoja politika i izrade zakonskih propisa leži na ministarstvima, reforme se proširuju i na druga upravna tijela (npr., agencije, direkcije, itd), koje također mogu razvijati politike i pravne akte.

- Donošenje zakonskih propisa koje iniciraju direktno članovi parlamenta se razvija u skladu s istim zahtjevima za kvalitetom kao i akti koji potiču od vlade.

Vrlo važan zadatak će biti izgradnja kapaciteta nadležnih ministarstava na *međusobnoj koordinaciji*, na rutinskoj osnovi. Do takvih konsultacija treba doći što je prije moguće u okviru procesa razvoja politika. Strateški cilj je riješiti što je više moguće nesporazuma prije nego što stavke dođu do vladinih komisija ili sjednica. Posebno vladine sjednice ne bi trebale biti preopterećene ogromnim brojem detaljnih pitanja; njih je bolje rješavati na nižem nivou koordinacije, ako bi kapaciteti bili bolje razvijeni. Također je neophodno jačati praksu međuministarskih konsultacija na različitim nivoima vlasti. Nerazvijanjem takvim kapaciteta za međuministarske konsultacije, u okviru nadležnih ministarstava koja imaju nadležnosti vezane za EU (poput poljoprivrede, transporta, okoliša, industrije, itd), zasigurno će se slabiti sposobnost BiH za uspješno pregovaranje o članstvu u EU.

Nadalje, bez podrške i razumijevanja *građana*, teško je praviti i provoditi dobre politike. Angažiranje građana u proces odlučivanja po pitanju politika jeste dobar način da se dođe do planiranja, kreiranja i realizacije boljih politika, te osnovni element dobrog upravljanja državom. Ministarstva će koristiti nove pristupe za informiranja građana i angažirati ih tokom procesa donošenja javnih politika.

Za provedbu legislative često je potrebno razviti posebnu *sekundarnu* legislative. Za to će također biti potrebne konsultacije i procjene troškova i potrebnih resursa. Ministarstva će ustanoviti procese u cilju pripreme takvih akata u zahtijevanim rokovima. Ona će isto tako osmišljavati posebne *procedure monitoringa i evaluacije* u cilju osiguravanja mogućnosti prilagodbe politika u svjetlu napretka, novih informacija i izmjene okolnosti.

4.1.3. Unaprijeđenje veze između ciljeva politike i budžeta

Postoje dva aspekta u vezi između politike i budžeta: s jedne strane, budžeta je osnovno sredstvo kojim Vlada provodi svoje strateške prioritete, a s druge strane, provedba ciljeva politike je ograničena raspoloživošću budžetskih resursa. Zbog tih aspekata koji utječu jedan na drugi, budžet treba jasno odražavati ciljeve politike; organi odlučivanja moraju utvrđivati prioritete politike, zbog nedostatnosti sredstava. Sistematičnijim razmatranjem veze između politike i budžeta će se poboljšati položaj uprave u smislu izrade niza različitih odluka koje su od ključne važnosti za uspjeh ili neuspjeh njenog rada na svim nivoima aktivnosti. To uključuje:

- Pristupanje postavljenim strateškim prioritetima uz potpunu svijest o finansijskim utjecajima svakog postavljenog prioriteta, te o raspoloživim resursima za uspjeh u kratkoročnom i dugoročnom planiranju budžeta.
- Unaprijeđenje komunikacije u okviru institucija, između interesnih grupa koje definišu politike i finansijskih jedinica, i
- Jačanje komunikacije između institucija, Ministarstva finansija i vlade, u cilju osiguranja uključenosti ciljeva politike u budžet.

Pravni akti će se dostavljati parlamentu samo uz uključenu analizu njihovih finansijskih utjecaja, te potencijalnu raspodjelu resursa kojom će se obezbijediti dostatno finansiranje za

njihovu provedbu. Pravni akti za koje se smatra da nisu sprovodivi zbog svog značajnog utjecaja na budžet, ili će se revidirati od strane institucije koja ih je sačinila ili će se povlačiti.

Ostvarenje ovog cilja prirodno da se vezuje uz reformu u sektoru javnih finansija. Unaprijeđenje veze između ciljeva politike, raspodjele potrošnje i planiranja i raspodjele budžeta predstavlja stvarno pitanje na svim nivoima, za koje su potrebni dosljedan napor i saradnja između institucija.

4.1.4. Ključne aktivnosti

Do 2007. će se realizirati sljedeće osnovne mjere, u cilju otpočinjanja unaprijeđenja kapaciteta odlučivanja i koordinacije pri donošenju politika:

- Vijeće ministara BiH i entitetske vlade će formirati radnu grupu koja će razmatrati i diskutirati o preporukama za unaprijeđenje strukture, kapaciteta i efikasnosti u radu Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH i vladinih sekretarijata, te početi razvijati i sprovoditi konkretne prijedloge za razvoj kapaciteta, te za promjenu u vladinim Poslovnica i Poslovniku o radu Vijeća ministara.
- Izradit će se prijedlozi za pojašnjenje procesa izrade godišnjeg plana rada vlade, rada interinstitucionalnih (i međuvladinih) radnih grupa i procedura za konsultacije i analizu po pitanju nacrt zakonskih propisa.
- Ministarstva će vršiti procjenu postojećih kapaciteta u smislu organizacije i ljudskih potencijala u cilju obavljanja procesa strateškog planiranja, analize politika i izrade zakonskih propisa, te usvajanja najprikladnijih aranžmana interne organizacije.
- Usvajati će se ili usklađivati pravila u cilju osiguranja zasnovanosti izrade zakonskih propisa širom BiH na zajedničkim standardima; te njegove usklađenosti s EU *acquisom*, te praksom u državama-članicama EU.
- Ustanovit će se sveobuhvatna baza podataka za legislative u BiH, njoj će se moći pristupiti s jedne tačke, i putem integriranog web portala.

Reforma će biti uokvirena sljedećim ključnim radnjama koje treba sprovesti do 2010. godine:

- Sve vlade i Vijeće ministara BiH će u potpunosti sprovesti nove organizacione aranžmane, procedure i popunjenost osobljem, u cilju reforme centralnih struktura i jačanja koordinacionih kapaciteta pri vladinim Sekretarijatima i Generalnom sekretarijatu;
- Ministarstva će u potpunosti usaglasiti svoje interne procedure i organizacijske strukture sa procedurama koje podupiru cijeli sistem izrade politika, te bolje stručno osposobljavanje osoblja u smislu korištenja metodologija za procjenu utjecaja;
- Pravila za izradu zakonskih propisa će se dosljedno primjenjivati u cijeloj zemlji, uz zahtijevanu provjeru usklađenosti (uključujući i usklađenosti s EU *acquisom*);
- Osmisliti će se formalni mehanizmi u cilju osiguranja direktnog iniciranja izrade zakonskih propisa od strane članova parlamenta, njihove izrade u skladu sa zahtjevima kvaliteta zajedničkim za cijeli sistem izrade pravnih propisa.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu I Akcionog plana I na Strategiju: radnje članova parlamenta 1-5.

4.2. Javne finansije

Pregled

Sistem upravljanja javnim finansijama je definisan procedurama putem kojih se javna sredstva preusmjeravaju i upravljaju na način kojim se osigurava fiskalna disciplina, prate strateški prioriteti i obezbjeđuje efikasna upotreba javnih sredstava. Procedure obuhvataju praćenje fiskalne discipline održavanjem javnih troškova unutar granica datih budžetom. Ovaj proces primorava institucije na određivanje prioriteta i analizu opcija politike u cilju raspodjele resursa u one oblasti kojima u najvećem obimu doprinosi ispunjavanju ciljeva vlade (tj., uspostavlja se veza između budžetskog procesa, srednjoročnog okvira rashoda i državnih programa). Korištenjem javnih fondova na efikasan način (dostizanjem relativno visokih rezultata uz relativno male troškove) i na učinkovit način (postizanjem očekivanih rezultata), a što je od presudne važnosti, povećava se vrijednost sredstava pri finansiranju strateških prioriteta.

Važnost reforme za europske integracije

Javne finansije su oblast najviših očekivanja od strane EU. Ne postoje strogo određene obaveze vezane za EU standarde u okviru određenog budžetskog modela. Međutim, kad se govori o upravljanju fondovima koji potiču iz EU ili će biti usmjereni prema EU budžetu, *Acquis* definiše indirektno zahtjeve o načinu u smislu formiranja državnih budžeta. Poglavlje 17 *acquisa*, vezano za ekonomsku i monetarnu politiku, zahtijeva napore na srednjoročnom fiskalnom programiranju u cilju učešća u zajedničkim fiskalnim mehanizmima nadgledanja unutar EU. Dostignuća u upravljanju budžetskim sistemom se koriste kao sveukupni indikator uspješnosti u radu kojim se ukazuje na spremnost za pristupanje EU. S tim u vezi, fiskalni detalji razrađeni su u SIGMA analizi koja obuhvata cjelokupni razvoj budžetskog procesa. SIGMA osnove mjere kvalitete: budžetskih propisa, odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, opseg budžeta, srednjoročnog okvira budžeta, slijeda budžetskog procesa, budžetskog upravljanja javnim investicijama, izvršenja budžeta i monitoring, računovodstvo i izvještavanje, kao i mogućnosti unapređivanja upravljanja javnom potrošnjom.

Poglavlje 32 *acquisa* odnosi se na usvajanje međunarodno dogovorenih i usklađenih EU principa, standarda i metoda internih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC). Kako EU obezbjeđuje sredstva za razvoj svojih članica, ona očekuje da će interne kontrole javnog sektora obuhvatati «ex-ante» kontrolne postupke «ex-ante», tekuće i «ex-post» kontrolne postupke koje će poduzimati nezavisni interni revizori uz podršku centralne metodološke i koordinacijske jedinice. Poželjno je da dodatno aktivno djeluje funkcionalna i nezavisna Vrhovna revizorska institucija (SAI) sa vidnim utjecajem na događanja u oblasti javnih finansija. U cilju provedbe decentralizovanog upravljanja predpristupnom pomoću EU, u relevantnim institucijama će se morati sprovesti neki od osnovnih zahtjeva PIFC-a, npr. institucionalni i organizacioni okviri s jasnom raspodjelom dužnosti, pismenim procedurama, računovodstvenim sistemima u skladu sa standardima EU, te neovisnim funkcijama interne revizije.

Trenutna situacija

U posljednjih šest godina, oblast javnih finansija konstantno prolazi kroz proces reformi. Reformama se nije pristupilo na strateški, niti na sveobuhvatan način, već su se započele stihijski, kada su uočeni nedostaci unutar sistema. Značajne slabosti i dalje postoje unutar

sistema – to su glavna uska grla za sve reformske napore u svim oblastima i sektorima, i njihovom rješavanju se mora pristupiti radi što boljeg funkcionisanja uprave.

Prva velika reforma, uvođenje *jedinstvenog računa trezora*, pokrenuta je kada je zatvaranje zavoda za platni promet zahtijevao prelazak dijela njegovih ranijih nadležnosti (vezano za praćenje javnih prihoda) na Ministarstva finansija. Reforma je predstavljala značajan doprinosu u radu vlada na nivou BiH, entiteta i kantona. Ministarstva finansija su postala odgovorna za sva plaćanja organa javne uprave, što je rezultiralo direktnim uštedama javnih sredstava, kao i sve odgovornijom i transparentnijom javnom upravom. Povećala se i efikasnost javne uprave, jer se potrošnja javnih sredstava sve više vezala za usvojeni budžet.

Drugi veliki reformski napor je u budžetskom procesu kroz uvođenje i proširenje srednjoročnog okvira rashoda (MTEF) koje je obuhvatilo nivo BiH u 2005.g. (te Brčko Distrikt u 2006.g.), kantone u 2006. godini i po mogućnosti Brčko Distrikt u 2006. godini, čime bi se cijela BiH uključila u taj proces reforme. Međutim, budžetski proces treba dalje razvijati kako bi on postao učinkovit instrument politike. U Strategiji treba obraditi niz slabosti u budžetskom procesu. Slaba karika između ciljeva politike i realnog budžeta je jedan važan primjer za to. Nedostatak koordinacije između vladinih agencija i ministarstva finansija tokom izrade zakona često rezultira donošenjem pravnih akata koji se ne mogu sprovesti zbog manjka sredstava u fondu. Budžetski kalendari, iako su precizniji nego ranije, još uvijek nisu u potpunosti usaglašeni na različitim nivoima vlasti i njihovo će potpuno usklađivanje zahtijevati izmjene i dopune zakonskih akata, od kojih su neki tek nedavno usvojeni. Srednjoročni okvir rashoda treba redovno ažurirati i jačati. Na državnom nivou i u RS, godišnji se budžet još uvijek priprema ručno ili putem bazičnih kompjuterskih programa (excell) te se dragocjeno vrijeme u tom procesu koristi samo za unos podataka.

Treća značajna reforma nedavno započeta u oblasti javnih finansija jeste uvođenje mehanizma koordinacije u donošenju politika u BiH - *Fiskalnog vijeća* (FV). Važnost funkcionalnog mehanizma za fiskalnu koordinaciju u zemlji gdje je ovlast za fiskalnu politiku proširena na različite nivoe vlasti, značajna je za BiH stupanje u proces pristupanja EU. 2005. godine su organi BiH putem FV-a obavili pregled ukupnih ciljeva deficita i uspostavu budžetskih ciljeva za različite nivoe vlade. Ova reforma je još u toku, jer se pravna osnova i analitički kapaciteti za rad FV-a moraju ojačati.

Mora se naglasiti da sve reforme unutar sektora javnih finansija zavise od kapaciteta ministarstava finansija, nadležnih ministarstava i institucija, kao i unutar Vlade i parlamenta, tako da postoji razumjevanje na kom se može temeljiti debata. Ovi kapaciteti su trenutno na vrlo *oskudnom* nivou. Sve ostale refomske aktivnosti neće biti održive bez odgovarajućeg ulaganja u izgradnju kapaciteta. Stoga izgradnja kapaciteta treba postati prvi prioritet reforme.

Postoji još nekoliko značajnih pitanja koji mogu ugroziti progres u ovom sektoru. Na primjer, javni sektor u BiH koristi različite računovodstvene standarde, što jako otežava analizu ukupnog javnog sektora i njegovog uticaja na ekonomiju. Iako zakonodavstvo vrlo jasno definira načine izvještavanja za različite nivoe vlasti, izvještavanje je i dalje vrlo slabo a mehanizmi provedbe se rijetko koriste. Nadalje, standardi i pravila koji se primjenjuju u javnom sektoru nisu propisani jedinstvenim zakonom. Poslovanje trezorskih sistema u BiH se suočava s nedostatkom IT kapaciteta, što može ugroziti rezultate provedenih reformi. Ne postoji koordinacija između različitih trezora. Funkcija jedinstvenog trezorskog sistema još uvijek ne obuhvata cijeli javni sektor. Ne postoji strategija za uvođenje PIFC-a (kako nalaže

Poglavlje 32 *acquisa*), a iako je svaka od javnih uprava u BiH bavila ovim pitanjem na parcijalan način, nijedna nije napravila značajniji napredak u uvođenju interne kontrole i interne revizije.

Ciljevi

U izgradnje javne uprave koja će biti otvorena, efikasna, učinkovita i odgovorna, cilj reforme javne uprave jeste: *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.*

4.2.1. Dimenzija donošenja politike u sistemu javnih finansija

U svakoj zemlji, aspekt politike javnih finansija predstavlja sastavni dio cjelokupnih strateških i političkih ciljeva vlade. Fiskalno vijeće, osnovano tokom 2005. godine, zapravo je novo koordinaciono tijelo za pitanja fiskalne politike. Snažno fiskalno vijeće treba pružati podršku u ostvarenju cijeva makroekonomske stabilnosti i u postizanju razvojnih ciljeva. Glavni zadatak Vijeća odnosi se na definisanje ciljeva i kriterija fiskalne politike za određivanje *plafona* rashoda na godišnjem i višegodišnjem planu. Oni uključuju: ciljevi i granice deficita u cilju smanjenja fiskalnog debalansa, uspostava ciljeva za konsolidovani fiskalni bilans, te njegova raspodjela po nivoima vlasti u BiH, na osnovu koeficijenta ukupnog deficita/BDP i drugih definiranih parametara – poput plafona za dug na nivou vlade, ili ukupnog duga i novog zaduživanja, u odnosu na procjenu prihodovnih kapaciteta.

Fiskalno vijeće će biti instrument u održavanju fiskalne discipline. Podaci neophodni za donošenje kompetentnih odluka članova Fiskalnog vijeća uključuju postojanje dva glavna analitička instrumenta. Prvi je makrofiskalni okvir BiH, a drugi je konsolidirani državni račun. Ti izvještaji se pravite na godišnjoj osnovi i služe kao analitička odrednica za ostale izvještaje koje su Fiskalnom vijeću potrebne vezano za odlučivanje.

4.2.2. Povećanje učinkovitosti i efikasnosti u upravljanju budžetom i pripremi budžeta

Proces upravljanja budžetom će postati jedinstven proces, počevši od dokumenta o srednjoročnom okvirnom budžetu, preko planiranja godišnjeg budžeta gdje su svi izdaci povezani s ciljevima vladine politike, do modela budžetiranja državnih programa (“Program-Based-Budgeting”) koji je trenutačno spominje samo u zakonima o budžetu u FBiH. Sve vlade u BiH će djelovati na temelju međusobno usklađenog budžetskog kalendara, posredstvom MTEF-a radiće se prema istim ili sličnim rokovima procesa izrade budžeta i njegovog usvajaja. Dokument o srednjoročnom budžetskom okviru će imati zajednički makroekonomsku i fiskalnu prognozu za sve nivoe vlade (bar što se tiče prikaza prihoda od indirektnih poreza), te jedan dio poseban za svaki određeni nivo vlade, koji će odražavati ciljeve strateškog razvoja datog kroz različite sektore. Odjeli za budžet će koordinirati proces izrade budžeta sa budžetskim korisnicima kroz koordinacione sastanke, čime će se osigurati zastupljenost prioriteta politika na svakom nivou u odgovarajućim budžetskim stavkama. Usvojeni budžet i izvještaji o izvršenju budžeta će na transparentan način prikazivati vladine rashode, uključujući i prikaz mjerila efikasnosti u cilju mjerenja rezultata.

4.2.3. Unapređivanje računovodstvenog okvira i poslovanja trezorskog sistema

Postojeći računovodstveni model kojeg koristi javna uprava će se ubrzano mijenjati prema aktualnom modelu. Model aktualnog računovodstva jest model koji se trenutno koristi u široj poslovnoj zajednici. Sve dok taj cilj ne postigne, cijeli javni sektor u BiH će poslovati na jedinstvenom (harmonizovanom) računovodstvenom modelu, uključujući računovodstvene kontne planove i metodologiju. Sva javni sredstva će biti trošena unutar sistema jedinstvenog računa trezora, a sve institucije javne uprave će biti integrisane u taj sistem. Trezorski sistem funkcionise kao servis za cijelu javnu upravu kao ključni uvjet za postizanje ciljeva transparentne i odgovorne javne uprave, što implicira da niti jedna institucija uprave neće biti izuzeta iz trezorskog sistema.

4.2.4. Uvođenje unutrašnje finansijske kontrole (PIFC) u skladu sa EU zahtjevima

Sistemi interne finansijske kontrole (PIFC) u javnoj upravi i njihova praktična primjena je postala najvažniji uvjet za zemlje kandidate za EU (pregovori u skladu s Poglavljem 32). Uvođenje PIFC sistema se obično temelji na usvajanju dokumenata politike; usvajanju odgovarajućih PIFC propisa; određenju centralne jedinice za harmonizaciju i kontrolu (CHU) za PIFC; uvođenju funkcije interne revizije u javni sektor; te uvođenju čvrstog i kvalitetnog sistema za upravljanje finansijama i njihovu kontrolu – na osnovu zajedničkih standarda i prakse.

U tom okviru, zbog svoje specifične ustavne strukture, BiH mora načiniti dodatne napore da bi osigurala uvođenje PIFC sistema koji će usaglašeno funkcionirati na svim nivoima vlasti. Kao prvi element, izrada političkog dokumenta o uvođenju PIFC-a, zajednički će obaviti predstavnici različitih vlada u BiH. Ovaj politički dokument mora definirati komponente PIFC sistema, kao i vremenski okvir za njegovo provođenje. Također, njime će se obraditi pitanja systemske strukture, imajući u vidu specifičnu strukturu upravljanja u BiH. Ostali koraci u procesu uvođenja PIFC će pratiti gore pomenute zahtjeve, a to su: uspostava CHU i uvođenje interne revizije i kontrole.

Kao rezultat ove reforme, BiH će imati PIFC sistem koji će omogućiti striktan nadzor nad učinkovitošću i djelotvornošću javne uprave, te osigurati transparentno korištenje javnih fondova.

4.2.5. Unapređivanje organizacione strukture i ulaganje u izgradnju kapaciteta

Nedostatak upravnih kapaciteta u oblasti javnih finansija u BiH, i u ministarstvima finansija i na nivou budžetskih korisnika i fiskalnih vlasti, jeste jedan od glavnih razloga za trenutne nedostatke. Nedostatak kapaciteta odnosi se i na kvalitativne i na kvantitativne aspekte. U smislu kvantiteta, ljudski potencijal za konceptualne, planske ili analitičke poslove ili ne postoji ili je značajno nerazvijen. S kvalitativnog aspekta, ne postoje adekvatno razvijeni profili potrebnog osoblja u javnim finansijama, niti bilo kakav strateški pristup jačanju kapaciteta u okviru sektora.

Izgradnja kapaciteta u okviru sektora javnih finansija uključuje strategiju popunjavanja kadrovima izrađenu za sva ministarstva finansija, te pomoć koja se pruža nadležnim ministarstvima u cilju procjene potreba svojih finansijskih jedinica. Profiliranje će se

temeljitu na osnovnim kvalifikacijama potrebnim za obavljanje redovnih dužnosti u tom polju, kao i za provedbu tekućih i planiranih reformskih napora. Stvorit će se fleksibilna organizaciona struktura i sposobnost za stalno planiranje i unaprijeđenje strukture koja će vremenom zastarjevati. Svi programi obuke moraju biti striktno prilagođeni konkretnim potrebama sektora, i za postojeće i za nove zaposlenike; a ministarstvima će se omogućiti adekvatni resursi da bi ona mogla zapošljavati i zadržavati zaposlenike i za tekuće poslove i za reforme. Od presudne je važnosti podići svijest o važnosti upravljanja javnim finansijama kao veze prema odlučivanju u donošenju politika i ulaganju u kapacitete nadležnih ministarstava.

4.2.6. Ključne aktivnosti

Ključne aktivnosti do kraja 2007. godine su:

- usvajanje Zakona o Fiskalnom vijeću;
- usklađivanje kalendara budžetskih aktivnosti, uključujući i tabele prioriteta koje će biti korištene u procesu izrade budžeta;
- osnivanje radne grupe za usklađivanje kontnih planova; ustanovljenje tijela za tehničku koordinaciju trezora;
- osnivanje radnih grupa za izradu strateškog dokumenta za uvođenje PIFC-a i za izradu zakona o internoj reviziji; te razvoj postojećih kapaciteta ministarstava finansija kroz zapošljavanje osoblja u sektorima budžeta, fiskalne politike i PIFC-a.

U periodu od 2008 - 2010. godine, poduzet će se sljedeće ključne aktivnosti:

- Institucije će ostvarivati aktivnosti po osnovu programskog budžeta. One će upošljavati osoblje, obezbjeđivati obuku, razvijati metodologiju za uvođenje programske izrade budžeta, izrađivati izmjene i dopune zakona, itd;
- Institucije će kontrolirati proces MTEF od projekata strane pomoći i nastaviti ga na održivoj osnovi, integrirati sve javne fondove u budžetski proces, te uvesti IT sistem za pripremu budžeta, itd;
- Tokom tog perioda, uprava će započeti s aktivnostima uvođenja računovodstva na akrealnoj osnovi u javni sektor u BiH;
- Trezorski sistem poslovanja će obuhvatiti sve institucije;
- Uvest će se PIFC sistem na osnovu prethodno usvojene sveobuhvatne strategije; i
- Te aktivnosti će biti popraćene trajnim ulaganjem u osoblje, i u ministarstvima finansija i i u okviru nadležnih ministarstava.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu II Akcionog plana I na Strategiju: Radnje u javnim finansijama 1-5.

4.3. Ljudski potencijali

Pregled

Sposobnost i posvećenost zaposlenih u javnoj upravi od ključne su važnosti za njen efikasan rad. U jednom kompleksnom sistemu javne uprave, kao što je bosanskohercegovački,

obezbjedjivanje kompetentnih i efikasnih kadrova nameće se kao vrhunski izazov. Sistem menadžmenta ljudskih potencijala (MLJP) u javnoj upravi, pored transparentnosti i pravičnosti, treba biti zasnovan i na principima meritornosti, profesionalizma i, svakako, afirmiranja i nagrađivanja efikasnosti u radu.

Politika u oblasti MLJP-a predstavlja ključni faktor u nastojanjima da se odgovori izazovima koji stoje na putu priključenja BiH Evropskoj Uniji. *Acquis* sadrži odredbe o obavezi pružanja jednakih šansi kandidatima kod zapošljavanja u poglavlju 19 (rad), koje su dodatno potvrđene kroz principe iz poglavlja 23 (borba protiv korupcije). Ove politike, pored principa meritornosti kod zapošljavanja i unaprijeđenja ljudi, definišu i pitanja pristupa državnoj službi, obavezi popunjavanja imovinskog kartona i rotacije osoblja na osjetljivim pozicijama. U izještajima SIGMA-e dati su dodatni kriteriji za politički neutralnu i profesionalnu državnu službu.

Nepriistrasna i visoko kvalitetna državna služba omogućiće institucijama na svim nivoima vlasti u BiH da daju puni doprinos ekonomskom i društvenom razvoju koji zahtijevaju građani BiH.

Trenutna situacija

Trenutna situacija u oblasti menadžmenta ljudskih potencijala u BiH je složena. Iako propisi koji regulišu područje MLJP-a postoje, evidentno je da u zavisnosti od nivoa vlasti imamo različita pravna rješenja koja afirmiraju različite pristupe razvoju funkcija menadžmenta ljudskih potencijala. Procedure koje regulišu praksu MLJP-a, pored toga što su prepreka mobilnosti službenika, vrlo često su preopširne, nejasne i skupe. Neke procedure iz oblasti MLJP-a uopće nisu u potpunosti primjenjene (npr. ocjena o radu, analiza potreba za obukom) i ne postoje adekvatni stimulansi da se to promijeni. U većini slučajeva funkcije menadžmenta ljudskih potencijala su u početnim stadijima razvoja i provedbe.

Postojeći kapaciteti, kao i metodološki okvir, za provedbu planiranja ljudskih potencijala, kako na strateškom tako i na institucionalnom nivou, su nedostatni. Do sada skoro da nije bilo niti jedne prilike da se uradi sveobuhvatna analitička procjena poslova, ili analiza istih na institucionalnom nivou, odnosno na nivou svake od pojedinačnih struktura javne uprave. Činjenica da se kadrovsko planiranje ne zasniva na prethodno provedenim analizama stvara anomalije, kako u području rada svakog pojedinačnog sistema javne uprave tako i u njihovoj međusobnoj interakciji.

Pitanje plaća i nagrađivanja po različitim osnovima nije riješeno na sistemski način. Platni razredi su previše zbijeni, a kriteriji efikasnosti i odgovornosti u poslu nedovoljno naglašeni. Plaće kod niže rangiranih državnih službenika (naročito na državnom nivou) su relativno visoke, dok su razlike u plaćama državnih službenika na srednjem i višem nivou marginalne. Neki poslovi koji su međusobno slični u pogledu kompleksnosti, značajno se razlikuju u pogledu kompenzacije.

Značajan problem u BiH jeste nedostatak kapaciteta kod provedbe procedura na nivou pojedinačnih institucija, kao i kod funkcija monitoringa i savjetovanja na nivou agencija za državnu službu/upravu. Inače, te agencije se uglavnom smatraju pukim 'davateljima usluga' pojedinačnim organima i institucijama.

Tri agencije su formirane i dobro funkcionišu, mada se u određenim segmentima javlja potreba za većim brojem izvršilaca. Osnovna zadaća agencija jeste da vode, prate i ocjenjuju aktivnosti iz domena MLJP-a. U dosadašnjem radu, agencije su aktivno radile na modernizaciji prakse u različitim oblastima i pokazale su da se u kontekstu reforme javne uprave na njih može računati kao na propagatore promjena (čak i ako prihvatimo činjenicu da se mnoge promjene još uvijek nedovoljno osjete u praksi). Međutim, stiče se utisak da proces reformi ponekad stagnira, unatoč činjenici da postoji svijest o tome da je moderan MLJP u svim institucijama i na svim nivoima vlasti od suštinske važnosti za poboljšanje efikasnosti cjelokupne javne uprave.

Strategija predviđa velike promjene – u nekoliko pravaca

Strategija predviđa kontinuirani razvoj i modernizaciju politike u oblasti ljudskih potencijala. Opći cilj je razviti *profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu upravu, koja će biti poštovana i sposobna da pruža efikasne usluge i vladama i građanima.*

Identifikovano je nekoliko oblasti iz domena politike ljudskih potencijala koje zaslužuju posebnu pažnju u narednim godinama:

4.3.1. Usklađeni pristup modernoj praksi MLJP-a

Reforma javne uprave unutar BiH ne može biti efikasna i sveobuhvatna bez harmonizirane prakse MLJP-a na različitim nivoima. Cilj je da se izbjegne uvođenje različitih sistema ili pojedinačnih pristupa na svakom nivou uprave, te da se racionalizuju i usklade propisi u mjeri u kojoj je to praktično i izvodivo. Na primjer, pitanje opsega državne službe uređeno je na različit način na svakom od pojedinačnih nivoa vlasti. Dugoročni cilj ove Strategije jeste utvrđivanje definicije «državnog službenika» na svim nivoima, kako bi se osigurala usklađenost na prostoru čitave BiH.

Proces harmonizacije propisa ima kontinuirani karakter. Ovaj proces ne bi trebao biti ograničen samo na postojeće propise i praksu, nego treba da pruži mogućnost za sve uprave da zajednički analiziraju i revidiraju politike djelovanja sa ciljem ostvarivanja zajedničkog pristupa modernom menadžmentu ljudskih potencijala. Nove politike djelovanja trebaju se kontinuirano kreirati na koordiniran način, uz uvođenje nove prakse rada i afirmaciju primjene međunarodnog iskustva unutar BiH. Tri agencije (i odgovorno tijelo u Brčko Distriktu) i odgovarajuća ministarstva trebaju identifikovati zajednički plan i ciljeve i na kratkoročnom i na dugoročnom planu.

U tom smislu, koordinacija i saradnja među agencijama ne samo da treba biti nastavljena, i po mogućnosti produbljena, već treba proizvesti i konkretne rezultate. Bitna pitanja za koordinaciju i saradnju uključuju, na primjer, harmonizaciju propisa i praksi, omogućavanje mobilnosti državnih službenika, utvrđivanje opsega državne službe, unifikaciju metodologije planiranja, jačanje kompatibilnih informacionih sistema za menadžment ljudskih potencijala, modernizaciju prakse ocjenjivanja rada i unaprijeđenja pojedinca, reorganizaciju sistema plaća i nagrada, kao i jačanje kapaciteta menadžmenta ljudskih potencijala u pojedinačnim institucijama (ministarstvima, direkcijama, agencijama).

Pored toga, bitan aspekt koordinacije jeste i identifikacija i razvoj zajedničkih projekata, koji će biti implementirani na svim nivoima vlasti. Saradnja između direktora agencija za državnu službu/upravu je od posebnog značaja, a to se može ostvarivati kroz Ured koordinatora za reformu javne uprave, kao i kroz same agencije, koje bi bez formiranja posebne strukture za koordinaciju mogle uspostaviti formalnu saradnju u pogledu svih njihovih zadataka i funkcija i podijeliti odgovornost za pripremu zajedničkih sastanaka, planova, itd. Službenici iz svih agencija bi trebali usko surađivati.

4.3.2. Jačanje Agencija za državnu službu kao kreatora politike

Kao što je to slučaj sa svakom novom organizacijom, agencije za državnu službu u BiH (uključujući i Pododjeljenje za ljudske potencijale u Brčko Distriktu) moraju se razvijati u skladu sa okolnostima. Agencije će morati preuzeti zakonske odgovornosti za kreiranje i provedbe politika u oblasti ljudskih potencijala, i to kroz razvoj vlastitih kapaciteta, ali i kroz obezbjeđivanje stručne pomoći i opći razvoj menadžmenta ljudskih potencijala u ministarstvima i drugim tijelima.

Ukratko, agencije trebaju preuzeti odgovornost i ključnu ulogu u:

- razvoju i nadgledanju politika djelovanja i principa u oblasti ljudskih potencijala
- uspostavljanju standarda i monitoringa
- davanju savjeta i smjernica
- koordiniranju, komuniciranju i primjeni najbolje prakse u čitavoj BiH
- odgovornosti ministarstava za učinkovitu provedbu; te
- izvještavanju prema vladama/parlamentima.

Pobrojanim aktivnostima će se pridodati svakodnevne tehničke poslove koji podrazumijevaju provedbu konkursa za zapošljavanje, prikupljanje i analizu podataka, reviziju postavljenja (koja će uskoro biti završena, ako već nije) i organiziranje obuka (ovo je također oblast koju je potrebno dodatno osnažiti).

4.3.3. Razvoj kapaciteta u pojedinačnim institucijama

Nijedna agencija za državnu službu ne može uspješno raditi bez dobro razvijene funkcije MLJP-a u pojedinačnim institucijama. Ova funkcija, u pojedinačnim ministarstavima i drugim institucijama, trenutno ima isključivo administrativni karakter i nije uočeno aktivno upravljanje niti strateški pristup menadžmentu ljudskih potencijala. Razvoj kapaciteta menadžmenta ljudskih potencijala, nasuprot čisto tehničkim personalnim poslovima, mora se postići paralelno sa jačanjem uloge agencija za državnu službu. Uvođenje MLJP jedinica umjesto kadrovske službe uključuje temeljne promjene u upravljanju kadrovima. Pojaviće se potreba za uvođenjem posebnih jedinica za menadžment ljudskih potencijala u većim organizacijama, ili razvijanjem znanja i vještina ključnih pojedinaca koji bi preuzeli odgovornost u manjim institucijama.

Jednako važna je potreba da svi menadžeri budu aktivno uključeni u razvoj i motiviranje osoblja. Za tako nešto potrebni su i vrijeme i resursi kako bi se ojačali pojedinačni kapaciteti i osiguralo ispravno poimanje modernog menadžmenta ljudskih potencijala.

4.3.4. Informacioni sistemi

Dobar i efikasan sistem menadžmenta ljudskih potencijala zahtjeva upotrebu napredne informacione tehnologije. Neophodno je riješiti pitanja razvoja informacionog sistema za menadžment ljudskih potencijala, zajednički i uporedno. Idealno bi bilo da se jedinstveni softver koristi na svim nivoima od početka. Ipak, do uspostave novog zajedničkog softverskog rješenja, centralne baze podataka, na svakom nivou, trebaju biti međusobno kompatibilne kako bi se osigurala razmjena podataka kada je to neophodno.

Upotreba vertikalno integriranog softvera je opće prihvaćena praksa u razvijenim zemljama. To omogućava svakoj instituciji da ažurira podatke i da ima pristup informacijama o svojim državnim službenicima i drugim uposlenicima. Svaka od agencija u BiH imaće pristup i mogućnost ažuriranja podataka o svojim vlastitim državnim službenicima i drugim zaposlenicima. Na ovaj način, baza podataka će biti stalno dopunjavana novim podacima na lokalnom nivou, što će agencijama omogućiti da prave realnije izvještaje o ljudima koji radi u državnoj službi.

4.3.5. Planiranje kadrovskih potreba

Efikasno i blagovremeno planiranje kadrovskih potreba ključni je aspekt modernog MLJP-a bez kojeg nije moguće s uspjehom razvijati ni individualne ni organizacijske potencijale. Cilj ove Strategije jeste postizanje dogovora oko zajedničkog pristupa osnovnim tehnikama podrške planiranju LJP. To su s jedne strane, procjene poslova vezane za klasifikaciju poslova, a s druge strane, tehnike procjene obima posla radi utvrđivanja popunjenosti, potrebe za zamjenom osoblja radi penzionisanja i sl. Zajednički pristup će podržavati ne samo kvalitet funkcije planiranja ljudskih potencijala, nego i usporedive strukture i nivo popunjenosti osobljem u javnoj upravi, te pored toga omogućiti fleksibilno kretanje službenika u svim upravama na prostoru čitave BiH.

Aktivnosti u ovom području trebaju teći paralelno na tri kolosijeka:

- nastaviti i finalizirati pregled klasifikacije poslova na osnovu zajedničkih kriterija za ocjenu poslova
- na svim nivoima procjeniti, primjenjujući jednake standarde, postojeću situaciju i potrebe; ovim će pojedinačne institucije doći do saznanja o tome da li postojeći broj izvršilaca odgovara količini i kompleksnosti poslova koji se obavljaju; i
- vršiti redovno planiranje ljudskih potencijala, kako bi se osiguralo osoblje neophodno za adekvatno obavljanje poslova u svako vrijeme. Pored toga, dobro planiranje ljudskih potencijala će omogućiti efektivniji i efikasniji rad javne uprave, na srednjoročnom planu.

Jedna od najbitnijih odluka, koja treba biti donešena u ranoj fazi, tiče se dogovora o zajedničkoj metodologiji, tehnikama i kriterijima za procjenu radnih mjesta, klasifikaciju poslova i procjenu obima rada, kao i standarda u domenu kadrovskog planiranja na nivou centralnih tijela za kadrovski menadžment (agencije i pododjel za ljudske resurse u Brčkom), čime bi se dao snažan doprinos procesu harmonizacije prakse u ovoj oblasti u BiH.

4.3.6. Politika u oblasti zapošljavanja

Postojeća praksa zapošljavanja, zasnovana na javnim konkursima za državne službenike, uspješno je popravila kvalitet državne službe na svim nivoima vlasti u BiH. Međutim, analiza postojećih poslova kao i definiranje znanja i vještina potrebnih za obavljanje tih poslova, zahtijevaju dodatna poboljšanja. Ovim bi se pospješilo planiranje ljudskih potencijala.

Sadašnja praksa zapošljavanja pretjerano se oslanja na formalne kvalifikacije i godine radnog staža pojedinca dok se istovremeno malo pažnje poklanja stvarima kao što su stručne sposobnosti (vještine), motivacija, odnos prema poslu i potencijal za razvoj. Ovim se značajno ograničava mogućnost rukovodilaca da identifikuju i zadrže kandidate koji posjeduju visok razvojni potencijal i kvalitete da budu istinski lideri u budućnosti. Agencije i relevantni pojedinci iz državne službe trebaju zajednički uložiti napore da utvrde ključne kompetencije i vještine na koje bi se obratila posebna pažnja u procesu selekcije.

Nadgradnjom i unaprijeđenjem postojeće politike djelovanja u sferi zapošljavanja, kojim bi se osigurala veća fleksibilnost i pronašli novi načini za evaluaciju kandidata, podstakao bi se širi krug kandidata, a naročito mladih ljudi, da konkurišu za posao u državnoj službi.

Službenici koji rade na poslovima regrutiranja i selekcije kadrova moraju dobro poznavati propise iz ove oblasti, te im mora biti omogućeno da steknu znanja i vještine za profesionalno vođenje razgovora za posao, kako bi u procesu javnog konkursa bili u stanju da donesu objektivni sud o kandidatima.

Politikom u sferi zapošljavanja treba se također uzeti u obzir obaveza da se svima pruže iste šanse, bilo da se radi kriteriju pripadnosti (nacionalnoj, vjerskoj, spolnoj, itd.) ili o kriteriju fizičke hendikepiranosti. Od velikog je značaja da se u zemlji kao što je BiH afirmira i implementira princip nediskriminacije.

4.3.7. Povećana prohodnost službenika

Postojeći propisi koji se odnose na mogućnost premještaja državnih službenika iz jednog organa u drugi (na istom ili različitom nivou vlasti u BiH) ne nude zadovoljavajuća rješenja. Neophodno je korigovati uslove pod kojima premještaji mogu biti izvršeni i to tako da budu zastupljeni sljedeći principi:

- aktivno planiranje ljudskih potencijala na svim nivoima i institucijama;
- definirana klasifikacija poslova i jasno utvrđeni zadaci i odgovornosti;
- definirana struktura kompenzacija i unaprijeđenja;
- harmonizirani uslovi rada u službi, u prvom redu plaće i druge naknade; te
- zapošljavanje i praćenje efikasnosti u radu.

Pored navedenog, postoji i čitav niz tehničkih procesa koji su neophodni da bi se obezbijedila puna mobilnost, npr.:

- jedinstven način vođenja personalnih dosjea;
- međusobno priznavanje diploma;
- isti principi procesa konkuriranja za posao; te
- razmjenjivanje podataka (zajednički kompleti podataka).

4.3.8. Praćenje efikasnosti u radu

Moderan način praćenja efikasnosti u radu zaposlenih podrazumijeva znatno više od godišnje ocjene o radu. Ishodište za ovaj proces jesu jasno utvrđena očekivanja (standardi) u radu i opisi poslova, koji potom trebaju biti pretočeni u individualne ciljeve (imajući u vidu opće ciljeve organizacije). Centralno mjesto u procesu praćenja efikasnosti u radu pojedinca trebao bi zauzimati godišnji razgovor između nadređenog i podređenog službenika o sveukupnoj uspješnosti u poslu, što rezultira izricanjem ocjena o radu i utvrđivanjem novih ciljeva za naredni period. Ovo je opće prihvaćena praksa u modernoj evropskoj upravi, jer pored toga što zaposlenima služi kao pokazatelj njihove uspješnosti u radu, ovim se stvaraju uslovi za nagrađivanje i podstiče se još bolji angažman u budućnosti. U godišnjem razgovoru se svakako treba naći vremena i za razmatranje mogućih tipova obuke odnosno usavršavanja, kako u slučaju onih službenika kojima je to neophodno za uspješno ispunjavanje radnih zadataka tako i za one koji imaju ambicija da grade karijeru unutar službe. Otvoreno i pravično ocjenjivanje pojedinaca temelji se na jasno utvrđenoj politici djelovanja u oblasti praćenja efikasnosti u radu, ali i na adekvatnim propisima i obrascima te praktičnoj obuci za sve koji su uključeni u proces.

Iznad svega, za uspješnost procesa praćenja rada pojedinca, potrebno je da obje strane (nadređeni i podređeni službenik) budu jednako posvećene što učinkovitijem obavljanju poslova u svim segmentima.

4.3.9. Obuka i razvoj

Strukture javne uprave u BiH trebaju da usvoje kulturu ‘permanentnog učenja’ koja je svjesna činjenice da je stalna obuka i edukacija službenika neophodna u svim oblastima. Službenike treba ohrabriti i omogućiti im da razvijaju vlastiti potencijal. Mada određeni poslovi zahtijevaju veoma specifičnu obuku (npr. vještine izrade propisa ili menadžmentske vještine), svaka aktivnost u ovoj oblasti treba biti zasnovana na zadovoljavanju prvo organizacijskih, a onda i personalnih potreba. U tom smislu, može se razmotriti mogućnost uspostavljanja ustanove specijalizirane za obrazovanje i obučavanje državnih službenika.

U vezi sa navedenim, sposobnost rukovodilaca da prepoznaju i zadovolje potrebe za obukom mora se dodatno razvijati. Bez odgovarajuće procjene potreba za obukom, aktivnosti na ovom planu i dalje će biti zasnovane na ponudi, a ne na potražnji.

Nadalje, poimanje obuke kao neke vrste nagrade za uspješan rad ili kao privilegije koja pripada isključivo ‘lojalnima’ mora biti napušteno. Najvišem rukovodstvu (uključujući ministre, direktore i njihove zamjenike) će se svakako dati prilika za usvajanje novih znanja iz oblasti menadžmenta ljudskih potencijala, liderstva i strateškog odlučivanja. Najviše rukovodstvo mora biti uzor ostalima.

Agencije imaju obavezu izrade strategije i programa aktivnosti zasnovanih na utvrđenim potrebama za obukom u svakoj pojedinačnoj instituciji. Pored toga, treba imati na umu da svaka institucija/organ ima specifične potrebe za stručnom obukom zaposlenih, što također treba uzeti u obzir kod izrade programa obuke.

4.3.10. Plaće

Kreiranje novog sistema plaća jedan je od najvažnijih prioriteta reforme na svim nivoima vlasti. Unaprijeđenje strukture kompenzacija zahtijeva treba da ima za cilj zadržavanje najboljih pojedinaca. To znači da će neke funkcije biti ukinute, a sredstva koja su trošena za te funkcije preusmjerena na privlačenje novih i zadržavanje postojećih kadrova sposobnih da osiguraju bolju ukupnu efikasnost uprave.

Rasponi plaća trebaju biti utvrđeni u skladu sa klasifikacijom poslova. Ukoliko je moguće, uvest će se komponenta plaće koja će se odnositi na efikasnost u radu, - na primjer, bonusi ili horizontalni platni razredi - kako bi se omogućilo nagrađivanje, ali i sankcioniranje na osnovu uspješnosti u radu pojedinca.

Šema kojom se utvrđuje osnovica plaće će zahtjevati jedinstveni zajednički pristup u cijeloj BiH, što bi omogućilo i prohodnost službenika i usklađivanje plaća. Cilj bi trebao biti srednjoročna primjena sistema osnovnih plaća na teritoriji cijele zemlje. Posebna plaćanja koja bi se odnosila na troškove života u različitim centrima će se morati uzeti u obzir. Mogućnosti za dodatke i doplatke trebaju biti razmatrani na koordinirani način i u skladu sa okvirnim uređenjem ovog pitanja.

4.3.11. Ključne aktivnosti

Na osnovu gornjih ciljeva, kratkoročni prioriteti u oblasti MLJP su višestruki. Oni uključuju:

- utvrđivanje područja na kojima je potrebno harmonizirati propise i/ili praksu i nastaviti modernizaciju različitih funkcija u kratkoročnom i dugoročnom periodu uključujući i definiranje opsega državne službe kako bi se zadovoljile specifične potrebe svake od pojedinačnih struktura javne uprave u BiH;
- početak aktivnosti na razvoju kapaciteta unutar agencija za državnu službu/upravu na polju izrade politika djelovanja; ojačati kapacitete na nivou pojedinačnih institucija u vršenju poslova iz domena MLJP-a.
- provođenje sveobuhvatne analize poslova na nivou pojedinačnih organa kako bi se ustanovio stvarni karakter i obim svakog posla; poduzeti korake kako bi se uspostavila jedinstvena klasifikacija i gradacija poslova, kao i stručni profili koji bi odgovarali pomenutoj gradaciji za svaki pojedinačni posao. Prioritetno je da se revidiraju stvarni zahtjevi poslova da bi se proces zapošljavanja mogao postaviti na fleksibilnije osnove i da bi se utvrdili precizniji kriteriji za zapošljavanje koji bi ubuduće uključivali, pored stručne naobrazbe, i prethodno radno iskustvo, kompetencije, vještine i karakterne osobine pojedinca.
- nastavljanje napora na smanjivanju troškova i skraćivanju vremena potrebnog za prijavljivanje na konkurs i, uopće, učiniti efikasnijim proces pregleda prispjelih prijava kao i proces samog odabira.
- početi pripreme za formiranje Instituta za javnu upravu za cijelu BiH
- formiranje radne grupe na nivou BiH koja bi započela aktivnosti na reformi sistema plaća – da se provede temeljita analiza svih faktora koji utiču na sistem plaća i da se na osnovu analitičke procjena poslova (oslanjajući se na revidirane opise radnih mjesta) i tržišne vrijednosti pojedinačnih poslova, stvore preduslovi za provođenje ove prijeko potrebne reforme.

Vežano za srednjoročne prioritete u oblasti MLJP-a:

- izraditi i usvojiti nove propise kako bi se nastavio započeti razvoj;
- dogovoriti novu gradaciju poslova i strukturu plaća;
- transformirati agencije u istinske centre najbolje prakse i modernog MLJP-a sposobne da rukovodiocima i drugim službenicima iz pojedinačnih institucija pružaju stručne savjete i upute.
- kod rukovodilaca i specijalista u organima/institucijama treba u potpunosti razviti predstavu o savremenim politikama djelovanja u oblasti MLJP-a kako bi se obezbijedilo efikasno upravljanje ljudskim potencijalima na svim nivoima javne uprave.
- uvesti adekvatno i blagovremeno planiranje kadrovskih potreba u svim organima/institucijama; afirmirati kriterij 'kompetentnosti' pri izradi novih opisa poslova kao i za provedbu procesa zapošljavanja i praćenja efikasnosti u radu.
- modernizirane procedure trebaju biti primjenjene za identificiranje potreba za zapošljavanjem u skladu sa utvrđenim planovima kadrovske popune.
- uskladiti politike djelovanja na nivou različitih struktura javne uprave u BiH kako bi se omogućio i unaprijedio mehanizam premještaja.
- sve institucije trebaju da provode periodičnu analizu potreba za obukom zaposlenih; obuka treba biti zasnovana na individualnim potrebama pojedinca koje moraju biti u skladu sa potrebama organa/institucije.
- Institut za javnu upravu treba biti u potpunosti operativan i sposoban da ispuni ulogu pružaoca obuke, s jedne strane, i kreatora nastavnih programa, s druge.
- organi/institucije trebaju osmisliti i provesti u praksi jedinstvenu politiku djelovanja u pogledu uspostavljanja nacionalnog balansa u strukturi zaposlenih i usvojiti i provesti EU standarde u oblasti nediskriminacije i pružanja jednakih šansi za sve u procesu zapošljavanja.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu III Akcionog Plana I ove Strategije: Radnje u domenu ljudskih potencijala 1-11.

4.4. Upravni postupak

Ključni aspekt Reforme je unaprjeđenju kvaliteta javnih usluga

Pitanje upravnog odlučivanja je centralno pitanje u reformi uprave. Zemlje članice EU koriste veliki broj pravnih principa uprave (poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom). Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke na svim nivoima vlasti i odražavaju koncept «jedinственog europskog upravnog prostora». Uredno funkcioniranje sistema upravnog odlučivanja doprinosi smanjenju samovolje birokracije u obavljanju javnih poslova, te obezbjeđuje učinkovitost, efikasnost i predvidivost javne uprave u pružanju usluga društvu.

Trenutno stanje

Zakoni o upravnom postupku (ZUP-ovi) zasnovani su na *Zakonu o općem upravnom postupku* bivše Jugoslavije, koji je opet bio zasnovan na «austrijskom modelu». Uprkos jakoj normativnoj tradiciji, potrebno je usvojiti određeni broj amandmana na današnje zakone kako bi se uskladili tekstovi ZUP-ova i doveli u sklad sa savremenim europskim standardima upravnog odlučivanja, kako bi se unaprijedila praksa upravnog odlučivanja u pravcu što veće koristi za krajnje korisnike zakona.

Pored toga, postojanje velikog broja **posebnih** upravnih postupaka smanjuje transparentnost i predvidljivost rada i odlučivanja organa uprave. Ovo stvara veliki teret građanima i povećava vjerovatnoću pokretanja upravnih sporova, te drugih problema u praksi. Postoji niz značajnih pitanja vezanih za rokove postupaka u upravnom odlučivanju. Rokovi određeni za donošenje odluka se rijetko poštuju. Donosioci odluka su obično rukovodioci institucija, čime se usporava procedura. Obično dolazi do više delegiranja između prvostepenih i drugostepenih tijela. Štaviše, drugostepena tijela nerado donose odluke, čak i u slučajevima kada imaju dovoljno činjenica za donošenje na zakonu zasnovane odluke. Raspoloživost vanrednih pravnih sredstava kao što su “ukidanje ili mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke” i “zahtjev za zaštitu zakonitosti”, komplikuju sistem donošenja odluka, naročito kada se ima u vidu da se oni vrlo rijetko koriste u praksi. Također, važeći propisi su već zastarjeli u smislu ograničenja mogućnosti elektronskog komuniciranja stranaka i organa uprave.

Nadalje, centralne institucije nadležne za upravne postupke na svim nivoima vlasti moraju biti više uključene u zajedničke aktivnosti i koordinirano postizanje zajedničkog cilja - dostizanja viših standarda upravnog odlučivanja. Ove centralne institucije – ministarstva pravde zajedno sa drugim organima javne uprave, nisu dovoljno uključene u procese nadzora i analize u praksi upravnog odlučivanja. Ovo otežava donošenje odluke rukovodstva o pokretanju sistemskog unaprjeđenja sadašnje prakse upravnog odlučivanja.

Potrebe za obukom osoblja su velike i uključuju posebne programe za profesionalni razvoj državnih službenika zaduženih za analitičke stručne poslove u pojedinačnim institucijama, osoblja koje neposredno kontaktira sa strankama kao i upravnih inspektora. Moguće koristi od upravne inspekcije bi bile veće kad bi se rad upravnih inspektora(ta) više usredsredio na upravni postupak i standarde pružanja usluga strankama, (uključujući i planirane provjere), i kad bi se obezbjeđivale analitičke informacije i preporuke za sistemski razvoj.

Ciljevi

Reforma u oblasti upravnog postupka dovest će do *kvalitetne prakse upravnog odlučivanja koja garantira transparentnost i predvidivost upravnih postupaka. Reforma će pojačati sistem donošenja odluka u upravnom postupku, što je ključna komponenta u interakciji javne uprave i građana. Javna uprava mora biti funkcionalna, pouzdana, efikasna, odgovorna, transparentna i usklađena kako bi se kao jedna moderna, korisnicima upućena, javna uprava mogla priključiti “jedinstvenom europskom upravnom prostoru”.*

Fokus reforme je usmjeren ka tri međusobno povezane oblasti: unaprijeđenje procesa upravnog odlučivanja; unaprijeđenje organizacije i osposobljavanje osoblja; jačanje upravnog nadzora.

4.4.1. Unaprijeđenje kvaliteta upravnog odlučivanja

Reforma će se usredsrediti na značajno poboljšanje *kvaliteta* upravnog odlučivanja. Pojednostavljenje upravnih postupaka je važan cilj - jednostavniji postupci su lakši za izvršenje i za očekivati je da budu efikasniji. Da bi se ovo postiglo, neophodno je poduzeti sljedeće:

- Uspostaviti program za pojednostavljenje upravnih postupaka za sve nivoe vlasti u BiH koji sadrži zakonodavne, organizacione, IT mjere i mjere za jačanje ljudskih kapaciteta;
- Unaprijediti postupke u skladu sa modernim europskim standardima upravnog odlučivanja, kao što su: uključivanje minimuma procesnih zahtjeva primjenjivih u praksi u zakone o upravnom postupku; obezbjeđenje jače uloge drugostepenih organa u ocjenjivanju činjenica prilikom odlučivanja o zahtjevu stranke; uvođenje elektronske komunikacije između organa uprave i stranaka; povećanje pritiska na organe uprave da što brže donose odluke, što bi trebalo smanjiti broj slučajeva „šutnje uprave“; ukidanje ili prilagodba sistema vanrednih pravnih lijekova i usklađivanje legislative sa standardima u zemljama EU što os sudova traži potpunu reviziju svih slučajeva u javnoj upravi;
- Uvesti registre procedura da bi se optimizirala raspodjela odgovornosti i ovlaštenja za upravno odlučivanje i smanjio broj tzv. „specijalnih procedura“ iz važećih propisa; i
- Smanjiti upotrebu „posebnih postupaka“ u materijalnom zakonu.

Ove promjene će doprinijeti povećanju efikasnosti upravnih postupaka, osigurati kvalitetnije standarde pravne zaštite stranaka na svim nivoima upravnog odlučivanja

4.4.2. Organizacija i osoblje

Postizanje stvarnih poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja zahtijeva i više od precizne primjene zakona i drugih propisa koji su na snazi. Da bi se ostvarili bolji rezultati, sistem mora razviti kapacitete za posebne analize i stalno poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja. Ovo zahtijeva nova organizaciona rješenja i odgovarajuća ulaganja u osoblje. Da bi se ostvario ovaj cilj:

- Resorne institucije odgovorne za monitoring upravnog odlučivanja (Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS i odgovarajuća Odjeljenja Vlade Brčko Distrikta odgovorna za upravni postupak) moraju proširiti kapacitete kako bi mogle poduzeti analizu postojeće prakse upravnog odlučivanja u pojedinačnim institucijama i sačiniti zasebne prijedloge za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja.
- Organi uprave na svim nivoima vlasti koji učestvuju u upravnom odlučivanju dodatno moraju povećati svoje kapacitete za nadgledanje upravnih postupaka, analize i izvještavanja, kako bi menadžment institucija bio upoznat sa nedostacima koji se javljaju u svakodnevnom radu institucija, i kako bi se poduzeli koraci za otklanjanje tih nedostataka.

Učinkovito upravno odlučivanje zahtijeva posebnu pažnju i usklađen pristup u razvoju stručnih kadrova unutar organa uprave, što mora biti zasnovano na kvalitetnoj osnovi međusobne saradnje i koordinacije institucija nadležnih za upravno odlučivanje na svakom nivou javne uprave u BiH i međusobno među nivoima. Reforma predviđa stručno

usavršavanje odgovornog osoblja kroz obuke sa praktičnim sadržajima, uključujući specijalističke obuke za stručne analize, obuku osoblja koje će biti ovlašteno vođenje upravnih kao i obuku upravnih inspektora. Ispitaće se mogućnosti za uspostavu odgovarajućeg sistema certificiranja stručnog osoblja nakon završenih obuka, saglasno primjerima iz prakse drugih država.

4.4.3. Upravni nadzor

Jačanje upravnog nadzora je veoma važan segment i preduslov za visokokvalitetno odlučivanje. Ono će obuhvaćati transformaciju uloge upravne inspekcije, fokusirajući se na veću ulogu inspekcije u upravnom odlučivanju (primjena ZUP-ova) i osiguranje kvaliteta javnih usluga. Ovo zahtijeva odgovarajuća organizaciona rješenja i obezbjeđenje dovoljnog kadrovskog potencijala i drugih resursa kako bi upravna inspekcija bila adekvatno opremljena za kvalitetno vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Istovremeno, organi uprave koji odlučuju u upravnom postupku će pojačati unutrašnje sisteme kontrole, uključujući postupke nadziranja vlastite prakse upravnog odlučivanja, (prvostepene i drugostepene postupke, te na njima zasnovane odluke kao i odluke nadležnih sudova). Aktivnostima nadzora će se otvoriti prostor za sankcioniranje državnih službenika koji su vodili upravni postupak na neregularan način. Menadžment organa uprave, kao i nadležna institucija odgovorna za upravno odlučivanje na svakoj razini javne uprave, će redovno dobijati izvještaje o rezultatima ostvarenog nadzora nad upravnim postupcima. Sadržaj tog izvještaja će biti osnova za dalja poboljšanja kvalitete upravne prakse.

4.4.4. Ključne aktivnosti

Sljedeće ključne aktivnosti će biti pokrenute do kraja 2007. godine:

- Vlade BiH, FBiH, RS i Brčko Distrikta će oformiti zajedničku komisiju koja će usvojiti program za unaprjeđenje kvalitete upravnog odlučivanja, uključujući zakonodavne, organizacione, IT i mjere za izgradnju kapaciteta;
- Komisija će, po analizi postojećih zakona o upravnom postupku, izraditi prijedloge za međusobno usklađivanje istih, kao i njihovo usklađivanje sa savremenim evropskim standardima za upravno odlučivanje;
- Nadležni resori u upravnom odlučivanju uspostaviti će registre svih ovlaštenja (ovlasti) koja su materijalnim pravom data organima vlasti koji odlučuju u upravi i pregledati postojeće propise bi provjerili opravdanost pojedinih «specijalnih» postupaka;
- Pojačati će se rad upravne inspekcije na svim nivoima, što će biti popraćeno novim organizacijskim rješenjima, dodatnim zapošljavanjem i dogradnjom operativnih postupaka inspekcije.

Nadalje, do kraja 2010. godine poduzeće se sljedeće aktivnosti:

- Usvojiti prijedlozi za usklađivanje i pojednostavljivanje zakona koji se odnose na upravni postupak;
- Ministarstvo odgovorno za monitoring upravnog odlučivanja na svakom nivou vršiti će standardnu provjeru nacrtu zakona i drugih akata koji sadrže upravne postupke, izražavati

mišljenje o opravdanosti posebnih, «specijalnih» postupaka i predlagati pojednostavljena unutar propisa koje predlažu pojedinačni organi uprave;

- Uvesti će se elektronska komunikacija sa strankama, u početku na probnoj osnovi, konsultujući primjere zemalja članica EU.
- Rad zvaničnika koji se odnosi na upravni postupak, kao i rad upravnih inspektora, usmjerit će se u korist klijenata i bit će vođen potrebom da se pruži što bolja usluga građanima.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu IV Akcionog Plana I na Strategiju: radnje u okviru upravnog postupka 1-7.

4.5. Institucionalno komuniciranje

Pregled

Institucionalno komuniciranje je u funkciji povećanja transparentnosti i odgovornosti organa vlasti prema građanima, što podrazumijeva i dvosmjerni dijalog, odnosno otvorenost vlasti prema utjecaju i doprinosu javnosti na politiku vlade.

Bez uspješne interne i eksterne komunikacije nema uspješne javne uprave. Komunikacije i vanjska podrška su ključni faktori uspjeha bilo kojeg procesa odlučivanja. Direktnim komuniciranjem s javnošću, kroz javne nastupe, Internet stranice, publikacije i druge pisane i elektronske medije, stvara se jasnija i ispravnija slika o vladinim dostignućima i stavovima, te obezbjeđuje sve veća podrška i povjerenje građana u institucije vlasti.

EU *Acquis* ne postavlja precizna pravila o tome kako javna uprava treba komunicirati sa javnošću. Međutim, pojedini dijelovi zasebnih poglavlja *Acquisa* pretpostavljaju postojanje odgovarajućih kapaciteta institucionalnog komuniciranja javne uprave, posebno zahtijevajući da uprava pokrene javne kampanje u nekoliko oblasti koje su od općeg interesa (uključujući borbu protiv korupcije) i da se uspostave punktovi za informiranje potrošača i gospodarskih subjekata.

Trenutna situacija

Jedan od trenutno značajnijih nedostataka u radu vlada svih nivoa vlasti odnosi se na tzv. «komunikacioni deficit», odnosno, na potrebu popunjavanja jaza između institucija i javnosti. Analiza postojećeg stanja pokazuje da nisu uspostavljeni odgovarajući institucionalni kapaciteti uprave za komunikaciju. Ne postoji jasna podjela između političke komunikacije (posredstvom kabineta ministra, kao političkog člana vlade) i institucionalnog komuniciranja u kojem se koriste objektivne, službene informacije institucije pri komunikaciji s javnošću. Organi uprave nemaju praksu strateškog komuniciranja posredstvom širih javnih kampanja. Pravilnici, vodiči i uputstva za odnose s javnošću se rijetko mogu sresti u organima uprave. Postojeći šefovi odjela za odnose s javnošću ne saraduju jedni s drugima u dovoljnoj mjeri, a neki od njih nisu uključeni u proces donošenja odluka u institucijama. Kao rezultat takvog pristupa, građani imaju oskudna saznanja o radu organa javne uprave, a povjerenje u institucije vlasti je na niskom nivou.

Pozitivan je razvoj to što su vlade počele rješavati komunikacijski deficit. Na primjer, tokom prethodnih faza reforme javne uprave, Vlada RS je odobrila Radni protokol za službenike koji rade na odnosima s javnošću, te Instrukcije o standardnim radnim procedurama za službenike koji rade na odnosima s javnošću, te usvojila Vladinu strategiju komunikacija.

Ciljevi

Cilj Reforme 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.* Nastoji se razviti javnu upravu na način da ona bude *transparentnija, otvorenija, vidljivija i odgovornija.* Jačanjem kapaciteta za institucionalno komuniciranje u javnim institucijama unutar cijele BiH će se također unaprijediti implementacija propisa *o slobodi pristupa javnim informacijama*, i to u skladu sa europskim standardima.

Da bi se ovi ciljevi ostvarili u skorijoj budućnosti, moraju se definirati i uspostaviti *nove funkcije* u oblasti komunikacija javne uprave u BiH u narednim godinama. Sve vlade će usvojiti politike institucionalnog komuniciranja koje će primjenjivati sva ministarstva, agencije i drugi organi javne uprave u BiH. Ovim politikama će se precizirati koja će se provedbena dokumenta dalje usvajati od strane ministarstava i drugih organa, poput procedura o komuniciranju, priručnika, polugodišnjih i godišnjih planova, itd. Kao rezultat ovih aktivnosti, praksa odnosa s javnošću javne uprave će biti regulirana, zaštićena i unaprijeđena. U isto vrijeme, vlade će proširiti svoje kapacitete za institucionalno komuniciranje zapošljavanjem stručnog osoblja na predviđena, a nepopunjena radna mjesta za odnose s javnošću. Pokrenuće se iste aktivnosti i u onim javnim institucijama koje do sada nisu imale praksu odnosa s javnošću. Sačinit će se jasan opis poslova za odnose s javnošću, definirati traženi uslovi za državne službenike koji će obavljati poslove institucionalne komunikacije, te organizirati njihova stalna obuka u službi.

Reforma zahtijeva unaprijeđenje *institucionalnih odnosa*, i stoga se preporučuje da osoblje zaduženo za institucionalnu komunikaciju bude pozicionirano pri vrhu organizacione strukture, čime bi se postiglo da imaju direktan pristup informacijama, da učestvuju u procesu donošenja odluka, posebno u slučajevima odluka koje trebaju promotivnu podršku. Dodatno, mehanizam koordinacije između ureda za informiranje će otvoriti mogućnosti zajedničkih aktivnosti tokom informativnih kampanja, razmjenu gledišta i iskustava u oblasti institucionalne komunikacije, uspostavu mreže zajedničke kontakata i informacija koja bi trebala poslužiti za lakšu i uspješniju distribuciju promotivnih materijala, te razmjenu informacija o raspoloživoj stručnoj obuci.

Primjena novih *sredstava komuniciranja* (poput interaktivnih Internet stranica, intraneta, mreže elektronske pošte, okruglih stolova i drugih javnih događaja) će pomoći institucijama da predstavljaju svoje aktivnosti i rezultate, da profesionalno, odgovorno i blagovremeno objasne svoje aktivnosti i raspoložive usluge građanima u BiH.

4.5.1. Ključne aktivnosti

Sljedeće ključne aktivnosti će se poduzeti do kraja 2007. godine:

- Vlade na svim nivoima će pripremiti i usvojiti politike institucionalnih komunikacija (uključujući dokumente kao što su komunikacijske strategije, vodiče za službenike zadužene za odnose s javnošću u pojedinačnim institucijama, itd);
- One će također pripremiti priručnike za rad službenika zaduženih za odnose s javnošću.
- Istovremeno, institucije će povećati ili popuniti nedostajuće kapacitete u ovoj oblasti, te započeti planiranje i izradu svojih komunikacijskih strategija, te akcionih planova za narednu godinu u toj oblasti.

Pored toga, do 2010. godine, biće poduzete sljedeće aktivnosti:

- Ministarstva moraju imati najmanje jednog službenika za odnose s javnošću, i biti će na raspolaganju programi obuke za postojeće i novouposleno osoblje u toj oblasti;
- Sve vlade i sve javne institucije će usvojiti strategije za komunikacije i početi provoditi godišnje planove institucionalnih komunikacija;
- Mehanizmi koordinacije u oblasti institucionalnih komunikacija će se uspostaviti na svakoj razini javne uprave u BiH, a osoblje zaduženo za institucionalnu komunikaciju različitih nivoa vlasti će redovno međusobno koordinirati i surađivati.

Tokom cijelog tog perioda, kontinuirano će se promovirati sloboda pristupa javnim informacijama.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu V Akcionog Plana I na Strategiju: radnje u oblasti institucionalnih komunikacija I-17.

4.6. Informacione tehnologije

Informacione tehnologije (IT) značajno utječu na rad u upravi

Informacione tehnologije (IT) postaju sve važnije sredstvo u transformaciji uprave – ne samo u pogledu načina na koji uprava obavlja svoje poslove – nego i šta radi i kako se odnosi prema građanima i društvu. Upotrebom IT-a u javnom sektoru unaprijeđuje se pružanje informacija i usluga, podstiče se učešće građana u procesu donošenja odluka, te uprava postaje odgovornija, transparentnija i djelotvornija.

Stoga će IT biti ključni element i instrument reforme javne uprave: u povećanju efikasnosti (činiti više sa manje) i poboljšanju kvalitete pruženih usluga uprave. Ipak, da bi se postigao uspjeh, sama upotreba tehnologije neće biti dovoljna. Pravi učinak će biti ostvaren jedino ako uvođenje moderne tehnologije bude praćeno reorganizacijom poslovnih procesa i kontinuiranim unaprijeđenjem vještina. Fokus će biti na upotrebi IT-a u svrhu poboljšanja upravnih struktura i procesa, kao i na načinu na koji se kultura javne uprave u BiH može unaprijediti da bi se ostvarila što veća korist od ovih promjena.

Trenutna situacija

Slijedeći globalne trendove, javna uprava u BiH počela je uvoditi IT u poslove uprave: bilo na vlastiti trošak, ili uz finansijsku podršku međunarodnih donatora. Na primjer, u BiH je već uvedeno nekoliko naprednih informacionih sistema, poput CIPS informacionih sistema,

informativnog sistema trezora, informativnog sistema poreske uprave itd. Međutim, veliki broj implementiranih IT projekata rješavao je "goruće" probleme i zbog toga su implementirani IT projekti ostali izolirani jer su rađeni samo kao rješenje jednog jedinog problema umjesto da su sastavni dio cjelovite reforme primjene IT-a u državnoj upravi.

Pozitivan je novi trend da je uvođenje IT-a u poslove uprave odnedavno popraćeno i detaljnim strateškim dokumentima. Među-državni forum sastavljen od IT stručnjaka i kadrova sa svih nivoa vlasti je, pod pokroviteljstvom UNDP-a, u junu 2004. godine završio *Politiku za razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija u BiH*. Na osnovu ovog dokumenta, u novembru 2004. godine Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za razvoj e-uprave, zajedno sa pratećim akcionim planom. Nažalost, većina dosad usvojenih strateških dokumenata nije implementirana, jer formalni organi zaduženi za koordinaciju i implementaciju e-uprave još nisu formirani. Kvalifikovani IT ljudski potencijali dostupni javnoj upravi nisu dostatni budući da načini i uslovi zaposlenja u institucijama javne uprave nisu konkurentni onima u privatnom sektoru. Nadalje, uprkos značajnom napretku u pogledu donesenih propisa u području telekomunikacija (tj. IT infrastrukture, zaštite i razmjene podataka, itd.), koherentan i sveobuhvatan pravni okvir za upotrebu IT-a još uvijek nije zadovoljavajući. Postojeće IT zakonodavstvo se donosi neplanski i dosta je rascjepkano, te ostavlja BiH daleko od zahtjeva *acquis* i potreba modernog informativnog društva.

Nadalje, povezanost među institucijama je ograničena. Ne postoji sigurna i pouzdana infrastruktura javne uprave za cijelu državu; što je osnov za razvoj i implementaciju IT sistema, aplikacija i elektronskih usluga u svim oblastima uprave. Ipak, većini zaposlenih u javnoj upravi širom BiH je omogućeno korištenje računara. Štoviše, u zadnje vrijeme su i značajni napori bili uloženi na rješavanje problema oko licenciranja softvera.

Mnoge razvijene zemlje daju najveći prioritet razvoju informativnih sistema koji podržavaju horizontalne funkcije, tj. funkcije koje su zajedničke za većinu institucija. Pohvalno je što se ista praksa pojavila u BiH (npr. informativni sistem trezorskog poslovanja). Ovi projekti imaju veliki ekonomski podsticaj; ista softverska rješenja mogu automatizirati zajedničke procedure u većini institucija, te tako osigurati značajne budžetske uštede. Ipak, neke pojedinačne institucije pokušavaju individualno automatizirati neke od horizontalnih funkcija, što uzrokuje dupliranje u radu, bespotrebno trošenje sredstava, a vjerovatno će u budućnosti dovesti i do problema prilikom međudjelovanja.

Implementacijom nekih naprednih informativnih sistema postignuta je značajna unutrašnja reorganizacija koja omogućava pristup "bilo kojem podatku, na bilo kom mjestu i u bilo koje vrijeme" (npr. lični dokumenti i promjena adrese). Samo neodgovarajući zakonski okvir onemogućava da ove usluge budu transakcione. Ipak, poredeći postignuto sa zahtjevima iz e-Europe 2005 i 20 e-usluga, BiH je još uvijek daleko iza ostaloga svijeta kada je riječ o transakcionim i među-institucionalnim uslugama. Ipak, ohrabrujuće je postojanje svijesti o korištenju Interneta kao sredstva javnih institucija za širenje informacija i većina institucija svih nivoa posjeduje vlastitu web stranicu.

Ciljevi

BiH će povećati upotrebu IT-a u javnoj upravi kako bi se: *uprava učinila odgovornijom, transparentnijom i djelotvornijom, poboljšalo pružanje informacija i usluga, kao i potaklo učešće građana u procesu donošenja odluka*. Važne promjene koje su predviđene odnose se na: politike djelovanja; organizaciju i ljudske potencijale; IT infrastrukturu uključujući

sigurnost i automatizaciju poslovnih procesa javne uprave uključujući osnovne registre, horizontalne funkcije i e-usluge.

4.6.1. Okvirne politike, propisi i standardi

Usvajanje i implementacija zakonodavstva u oblasti informaciono-komunikacione infrastrukture, elektronskih komunikacija i pratećih usluga, u skladu sa okvirom relevantnih EU direktiva, biće osnova za ispunjavanje svih zahtjeva *acquis communautaire* u pogledu korištenja IT-a. Paralelno sa poboljšanjem zakonodavnog okvira u oblasti IT-a, za uvođenje IT-a u poslove uprave biće neophodno osigurati ljudske i finansijske resurse potrebne za implementaciju planiranih IT projekata. Usvojena Strategija za razvoj e-uprave sa akcionim planom nudi sveobuhvatan katalog budućih mjera. Ispitan je širok spektar tehnologija koje se mogu uvesti, akcija koje se mogu poduzeti; ali im se mora dati prioritet u skladu sa postojećim kapacitetima i dostignućima, političkom podrškom, te održivim modelima troškova projekta. Uz to, postojeća praksa donatorsko-orijentiranih IT projekata ubuduće će se izbjegavati tako da se donirana sredstva mogu fokusirati na prioritete IT projekte.

U svrhu osiguranja sigurne razmjene podataka i informacija unutar, kao i između uprave i korisnika javnih usluga, biće osmišljene i implementirane politike o sigurnosti i privatnosti, kao i metode nadgledanja poštivanja ovih politika od strane zaposlenih. Ove politike će sadržavati definirane tehničke preporuke, uslove i referentne standarde. Na svim nivoima će biti uspostavljen kontinuirani proces analize rizika.

Paralelno sa nedavnim usklađivanjem procedura nabavke na svim nivoima vlasti, uspostaviće se dodatni standardi reguliranja nabavke IT opreme, radova i usluga kako bi se doprinijelo standardizaciji i harmonizaciji IT nabavke. Kako bi se vlastima omogućila nabavka optimalnog softvera, kako u pogledu kvalitete, tako i u pogledu cijene, nezavisno od toga da li se radi o vlasničkom ili «open source» softveru – biće razvijena i usvojena softver strategija za javnu upravu u cijelosti. U pogledu vlasničkog softvera pregovori koji su u toku će se nastaviti za javni sektor u cijelosti, bez obzira na nivo vlasti, kako bi se postiglo znatno smanjenje troškova za licence na osnovu ugovora o grupnim licencama. Nadalje, slijedeći praksu razvijenih zemalja, mogućnost prelaska na «open source» softver se treba ozbiljno razmotriti što je prije moguće, uključujući i upotrebu takozvanih "miješanih modela".

4.6.2. Organizacija i ljudski potencijali

Za razliku od ostalih horizontalnih sistema u javnoj upravi, vodeća centralna institucija zadužena za IT koordinaciju još ne postoji na većini nivoa vlasti. Ovo sprječava implementaciju sistematskog i metodološkog pristupa optimalnom korištenju IT-a. Jaka, sposobna i nezavisna IT agencija - odgovorna za razvoj sistema e-uprave, od strategije do realizacije, kao i za koordinaciju IT aktivnosti koje obavljaju razni nivoi vlasti i ministarstva - trebala bi biti uspostavljena što je prije moguće. Agencija za informatičko društvo (AID), u koordinaciji sa centralnim IT jedinicama sa ostalih nivoa, je glavni inicijator i provodilac IT aktivnosti predloženih u Akcionom planu priloženom uz ovu Strategiju, te bi stoga trebalo da postane operativna u najskorijem mogućem periodu. Centralne IT jedinice trebale bi biti formirane i/ili formalno priznate i na drugim nivoima; a zatim, neke operativne IT usluge trebaju biti centralizovane. Ove centralne jedinice trebale bi uspostaviti jaku i formalnu saradnju sa AID-om na državnom nivou, čim ona bude uspostavljena. U cilju efektivnog

korištenja trenutno ograničenih i raspršenih ljudskih IT potencijala, adekvatna klasifikacija IT poslova će biti provedena, a razvijena će biti i strategija za zadržavanje oskudnog IT osoblja. Biti će načinjena i jasna podjela između centralizovanih i decentralizovanih IT funkcija, te IT funkcija za čiju implementaciju mogu biti unajmljene privatne kompanije.

Brzi razvoj web tehnologije može pomoći BiH da se izgradi u efektivnu i građanima orijentiranu upravu - ukoliko postoji snažna politička opredjeljenost. Mogućnosti e-uprave moraju konstantno biti promovirane zaposlenicima u upravi i korisnicima usluga uprave. Predstavnici uprave, privatnog sektora, univerziteta, IT profesionalci i sve druge zainteresovane strane, takođe bi trebali doprinijeti razvoju e-uprave, posredstvom e-foruma koji će biti uspostavljen. Paralelno sa ovim, razvoj e-uprave zahtijeva i sisteme parametara za mjerenje napretka korištenja IT-a u upravi, tj. procenata osnovnih javnih usluga dostupnih «online», kao i njihovog korištenja od strane društva (u skladu sa zahtjevima e-Europe 2005). Uzimajući u obzir sadašnji stepen korištenja IT-a u javnoj upravi BiH, uvešće se i dodatni sistemi parametara koji će se fokusirati na to kako se uprava, njene institucije i njihovi poslovni procesi prilagođavaju i reorganiziraju da bi odgovorili izazovima i prilikama koje pruža IT.

Povećani nivo kompjuterske pismenosti državnih službenika smanjuje potrebu za IT «help desk» podrškom, i zaista, kompjuterski pismeni državni službenici su preduslov za sveukupni cilj povećanja efikasnosti. Postojeće osoblje, na svim nivoima, će biti podvrgnuto testiranju kompjuterske pismenosti, a jedna institucija bi trebala biti odgovorna za kontinuirani rad na IT opismenjavanju: organizovanjem standardnih obuka (kao što je ECDL program); uvođenjem e-učenja; postavljanjem parametara za IT pismenost; i podizanjem svijesti o važnosti samo-obuke. S ciljem smanjivanja visokih troškova za skupe IT obuke, svi novouposleni službenici trebaju imati osnovna računarska znanja i Agencije za državnu službu trebaju uvesti pravila o minimalnim računarskim znanjima potrebnim za državne službenike. Osiguraće se i prikladan budžet za kontinuiranu profesionalnu edukaciju IT osoblja, te će se uvesti analiza potreba za obukom, kako bi ponude za obuku bile zasnovane na stvarnim potrebama.

4.6.3. IT infrastruktura

Koherentna informaciona i komunikaciona infrastruktura koja će pružiti jeftin, pouzdan i siguran pristup informacijama i omogućiti razmjenu informacija, kako unutar javnog sektora (uključujući i razmjenu informacija između različitih nivoa vlasti) tako i eksterno (između javnog sektora i korisnika javnih usluga), je glavni preduslov bez kojeg se ne mogu ostvariti potencijali e-uprave. Uspostavljanje infrastrukture na pravi način je temelj za razvoj i implementaciju informacionih sistema i specijalizovanih aplikacija u svim oblastima uprave. Da bi se ovo postiglo, uprave na svim nivoima vlasti moraju kao prioritet postaviti razvoj takve infrastrukture i u ovu svrhu trebaju biti osigurana odgovarajuća budžetska sredstva. Za početak, biće uspostavljena rana koordinacija između svih zainteresiranih strana, kako bi se izbjeglo dupliranje napora. Zatim će se provesti analiza postojećih mreža u svrhu optimizacije upotrebe postojećih mreža i izbjegavanja neracionalnog trošenja. Paralelno sa razvojem informacione i komunikacione infrastrukture (tkz. državne kičme) za potrebe javne uprave lokalne mreže u pojedinačnim institucijama će biti kompletirane i osigurati će se infrastruktura za jedinstven i konstantan pristup Internetu, sa zajedničkim servisima i sigurnosnim rješenjima gdje je god moguće. Takođe će se uspostaviti i implementirati standardi za jedinstvenu konfiguraciju radnih stanica, minimalno na nivou pojedinačnih

institucija. Rezultati ovih aktivnosti će biti lakše održavanje, standardizacija i povećanje zadovoljstva korisnika, što će omogućiti veću efikasnost uz znatno niže troškove.

4.6.4. Informacioni sistemi i e-usluge

Neki od najnaprednijih informacionih sistema su već u primjeni: JMB (jedinstveni matični broj građana), pasoši, lične karte, podaci o adresi, vozačke dozvole, registracija vozila, poslovni i poreski registri. Potrebni su dalji napor kako bi se garantirala interoperabilnost svih registara. Krajnji cilj je omogućiti da sadržaj registara koristi više institucija sa različitih nivoa vlasti (npr. registri građana, poslovni registri ili zemljišne knjige), kako bi se osigurao bolji kvalitet podataka za podršku funkcija javne uprave i istovremeno smanjio teret sa građana prouzrokovan obavezom prikupljanja podataka. Da bi se to postiglo, izradiće se strategija za javne registre, uključujući rješenja za harmonizaciju i interoperabilnost. Paralelno s tim, napraviće se lista prioriteta za implementaciju javnih registara, te će se implementirati jedinstvena softverska rješenja gdje je to moguće. Konačni rezultat će biti "one-stop-shop" za građane. Trenutni europski trend je da međusobna povezanost IT sistema javnog sektora, razmjena podataka i pružanje usluga su zasnovani na interoperabilnosti, radije nego na integraciji IT sistema. Prema tome, rad na okviru za interoperabilnost e-uprave u javnom sektoru u BiH, usklađen sa nedavno objavljenim Europskim okvirom za interoperabilnost (EIF), postaće dugoročni prioritet. Takođe, što je prije moguće, proizvešće se zajednički, otvoreni standardi za razmjenu podataka i tehničku interoperabilnost među aplikacijama (najvjerovatnije zasnovanih na XML-u), od strane buduće AID, a u koordinaciji sa centralnim IT jedinicama sa ostalih nivoa.

Postojeće web stranice institucija javne uprave posjeduju raznolike vizuelne i konceptualne identitete. Kratkoročno gledano, uvest će se zajednički kriteriji za kvalitet sadržaja i strukturu web stranica institucija javne uprave. Na primjer, bit će razvijen jedinstveni web sistem za upravljanje sadržajem (CMS), te će se definirati jedinstveni koncepti e-usluga. Uvođenje jedinstvenih vizuelnih i konceptualnih identiteta za web stranice uprave biće praćeno kreiranjem BiH portala (u početku samo za pružanje informacija), koji će postepeno postajati pravi one-stop-shop – sa uslugama koje se tiču životnih događaja i koje pokrivaju različite nivoe vlasti. Za ostvarenje ovog cilja, biće razvijene i implementirane među-institucionalne i transakcionalne e-usluge, u skladu sa listom prioriteta. Ova lista prioriteta biće zasnovana na trenutnom stanju postojećeg informacionog sistema, očekivanim troškovima i koristima i za javnu upravu i za korisnike usluga, te u skladu sa praksom razvijenih zemalja.

Konačno, jedinstveno će se implementirati informacioni sistemi koji podržavaju zajedničke horizontalne funkcije. Korištenje istih softverskih rješenja može automatizirati zajedničke procese u većini institucija, postići velike budžetske uštede, te izbjeći dupliranje napora i buduće probleme interoperabilnosti. Budžet za razvoj i implementaciju jedinstvenih softverskih rješenja koji podržavaju zajedničke horizontalne funkcije osiguraće se što je prije moguće. Implementacija će biti urađena u skladu sa dogovorenim prioritetima, te u bliskoj saradnji sa institucijama koje igraju centralnu implementirajuću ulogu na svakom nivou vlasti. Nakon implementacije, verzije istih informacionih sistema u svim institucijama će biti sinhronizovane, uvešće se upravljanje konfiguracijama, održavaće se zajednička terminologija i definicije podataka, te napraviti zajednička riznica znanja za rješavanje problema u toku migracije i održavanja.

4.6.5. Ključne aktivnosti

Do 2007. godine:

- Postaviti jaku, sposobnu i neovisnu vladinu IT agenciju na državnom nivou koja će biti odgovorna za razvoj sistema e-uprave, od strategije do realizacije, kao i za koordinaciju IT aktivnosti koje obavljaju različiti nivoi i ministarstva.
- Drugi nivoi vlasti bi također trebali uspostaviti ili ojačati (već uspostavljene) IT centre.
- Nakon predhodno navedene aktivnosti, trebala bi uslijediti ispravna klasifikacija IT poslova i jasna podjela centraliziranih i decentraliziranih IT funkcija, kao i IT funkcija za čiju implementaciju se mogu unajmiti privatne firme.
- Do 2007. godine treba kreirati BiH portal, čak iako će u početku pružati samo informacije. Paralelno s tim, treba razviti zajedničke kriterije za kvalitetu sadržaja i strukturu web stranica institucija javne uprave i time osigurati jednoobrazan vizualni i konceptualni identitet.
- Nadalje, treba usvojiti Zakon o elektronskom potpisu i e-poslovanju, kao i prateće podzakonske akte.
- U oblasti politike, treba razviti softver strategiju za javnu upravu u cjelini, razmatrajući mogućnosti migracije ka open source softveru, te strategiju za javne registre, IT sigurnost i zaštitu privatnosti, kao i standarde koji reguliraju nabavku IT opreme, radova i usluga.

U periodu 2008-2010:

- Informaciona i komunikaciona infrastruktura za javnu upravu (tkz. državna kičma) bi trebala biti dobro razvijena.
- Informacioni sistemi koji podržavaju horizontalne funkcije bi trebali biti jedinstveno implementirani u skladu sa dogovorenim prioritetima i u bliskoj saradnji sa institucijama koje igraju centralnu implementirajuću ulogu na svakom nivou vlasti.
- Treba razviti okvir za interoperabilnosti e-uprave, a potom implementirati javne registre i zajedničke baze podataka kako bi 20 e-usluga iz e-Europe 2005 postale među-institucionalne i transakcionalne.

Ove aktivnosti su detaljno opisane u Dijelu VI Akcionog plana I na Strategiju: radnje u polju IT 1-5.

5. Stvaranje osnove za održivi razvoj kapaciteta uprave po sektorima

5.1. Pregled

Reforme koje su razmatrane u gornjem tekstu imaju za cilj razvoj *općih* upravnih kapaciteta u svim ograncima uprave. Ovaj opći kapacitet je presudan; ali sam po sebi nije dovoljan za stvaranje politika i realizaciju usluga u više sektora, za što nadležnost imaju Država, Entiteti i

drugi nivoi vlasti. Da bi se taj cilj postigao, unaprijeđeni opći kapaciteti moraju biti dopunjeni *sektorskim* reformama, izgrađenim putem programa ili planova koji se fokusiraju konkretno na unaprijeđenje sektorskih kapaciteta.

Postoji veliko očekivanje da će se tim sektorskim reformama racionalizirati i zbiti uprava; i u okviru nivoa pojedinačnih vladinih institucija – a u određenoj mjeri i na svim nivoima. Takva očekivanja su djelimično vezana za neadekvatnost postojeće organizacije javne uprave, koja se uvelike oslanja na koncepte naslijeđene iz predratne upravne tradicije. Iako su navedeni koncepti generalno dobri, njih je teško primjenjivati u novim okolnostima; njihova potpuna provedba ometa interni i eksterni faktori u okviru upravnog sistema.

Interni faktori uključuju uvođenje višeslojne federalne raspodjele; uz prethodnu centralnu upravu podijeljenu na 14 manjih uprava Države, dvaju Entiteta, deset Kantona i Brčko Distrikta. Sveukupni obim uprave i dalje ostaje prilično mali (on zapošljava manje od 3% od ukupnog broja zaposlenih, što je jedan od nižih prosjeka u zemljama centralne i istočne Europe). To je značilo da se isti organizacioni modeli moraju primjenjivati na institucije značajno manje od onih za koje su originalno osmišljeni. Opcija za koalicione vlade na svim nivoima također je imala određenog utjecaja, zbog prirodne tendencije za umnožavanjem viših pozicija i stoga i institucija.

Eksterni faktori koji komplikuju provedbu organizacionih kriterija uključivali su utjecaj koji dolazi od međunarodnih organa odlučivanja i donatora, čija podrška izgradnji institucija je često zahtjevala osiguranje neovisnosti novih uprava kroz njihovo osnivanje kao posebnih tijela. To je dovelo do niza manjih institucija, i uvođenja prethodno nepoznatih organizacionih modela i koncepata. U skladu sa trendom već primijećenim u novim zemljama-članicama EU, procesom Europskih integracija će najvjerojatnije stvoriti dodatni zahtjevi za slične “specijalne” aranžmane. Uprava na državnom nivou je najizloženija toj pojavi.

Danas je rezultat toga javna uprava iscjepkana u veliki broj institucija, od kojih su mnoge često premalene da bi efikasno poslovale. Ova fragmentacija negativno utječe na nivo općih upravnih kapaciteta. 2004. godine, u izvještaju o Sistemskom pregledu primijećeno je da je skoro pola revidiranih institucija na svim nivoima vlasti bilo premaleno za održavanje kvalitetnih sistema horizontalnog upravljanja. Zauzvrat, slabost u osnovnim aspektima poput donošenja politike budžeta ili kapaciteta u oblasti MLJP, ima negativan utjecaj na sposobnost tih institucija u smislu razvijanja potpunih i održivih sektorskih kapaciteta, i učinkovitog rada na predmetu svog mandata.

Ta slabost je priznata na svim nivoima vlade već duži period vremena. U okviru entiteta, broj ministarstava je prvo smanjen 2002. godine, uz sličnu radnju nedavno provedenu u okviru kantona FBiH. U Brčko Distriktu, reorganizacija cijele vlade je lansirana 2004. godine. Paralelno tome, sužavanje uprave na svakom nivou je ostvareno međuvladinim prijenosima i konsolidacijom nadležnosti u državnom aparatu. Sektorsko restrukturiranje odbrane i carina je bilo u sklopu tog trenda. Kako je već spomenuto, od 2004. do 2006. funkcionalnim pregledima obavljanim uz pomoć EU u devet oblasti (poljoprivreda, okoliš, povraci, zdravstvo, obrazovanje, policija i pravosuđe, ekonomija, te rad i zapošljavanje), istraživani su reformski potencijal s prijedlozima za reorganizaciju i u okviru nivoa i na svim nivoima vlasti zajedno.

Osmišljavanje i provedba tih sektorskih reformi je sada u nadležnosti udruženih ministarstava i institucija, čije direktno je poznavanje povezanih pitanja nezamjenjivo. Detaljni podaci o takvim programima ovdje nisu opisani: oni će biti dijelom strategija u posebnim sektorima politike. Međutim, jedno od glavnih horizontalnih pitanja odnosi se na to kako bi postizanje mnogih sektorskih reformi u relativno kratkom roku utjecalo na cjelokupnu organizaciju BH vlasti. *Razvoj i provedba reformi trebali bi biti koordinirani u cilju osiguranja koherentnih konačnih rezultata u oblasti sektorskih kapaciteta.* Direkcija za europske integracije Vijeća Ministara BiH će igrati glavnu ulogu vezano za provedbu pojedinačnih materijalnih zahtjeva iz EU *acquisa*. Ured koordinatora za provedbu javne reforme će također pružiti pomoć u sektorskim reformama. U skladu s horizontalnim mandatom tog Ureda, tom nadležnošću će se fokusirati na utjecaj reforme na organizaciju uprave na svim nivoima.

Ciljevi

S obzirom na očekivani obim sektorskih reformi, cilj u okviru ove Strategije je osigurati dovoljan stepen koordinacije, u cilju: *očuvanja koherentnosti organizacionih modela; te osiguranja propisnog upravljanja organizacionim promjenama.* Ova dva cilja su od osnovne važnosti za očuvanje koherentnosti uprave u sektorima koja nastane kao rezultat ovih napora. Da bi se to postiglo, pružati će se *usmjeravanje i standardizacija* putem Ureda koordinatora za reformu javne uprave.

5.2. Očuvanje koherentnosti organizacionih modela

Jačanje upravnih kapaciteta po sektorima znači međupovezanost reformskih procesa u radu s različitim predmetima, koji pokrivaju sve nivoe vlasti, i dovode do reorganizacije vlade velikog obima. Iako će ti sektorski procesi biti uvelike neovisni jedan od drugog po svojoj materiji, njihov cjelokupni organizacioni utjecaj će uslovovati jedan stepen koordinacije. Jedan glavni cilj takve koordinacije će biti da se osigura da svaka eventualna mjera reorganizacije uzrokovana restrukturiranjem sektora prati kompatibilne organizacione koncepte. To se odnosi na tipologiju institucija, njihove međusobne odnose i njihove interne aranžmane.

Makroorganizaciona pitanja tiču se tipologije institucija, i u njihovom okviru se razmatra mogućnost razdvajanja zabrinutosti vezanih za donošenje politike (što obično pokrivaju ministarstva), iz fokusa na provedbu politike (što je zadatak koji se obično ostavlja drugim upravnim tijelima). Organizacijska pitanja se također odnose na uslove (uključujući kritičnu masu), po kojima bi se funkcija mogla praktično organizirati u novo ministarstvo ili agenciju, ili, poželjno bi bilo, razviti u okviru postojećeg portfolija. Slično tome, kod organizacionih pitanja makro-vrste se razmatraju recipročni položaj institucija, uključujući odnose subordinacije i koordinacije, modaliteti vršenja upravnog nadzora, te posebni položaj neovisnih regulatornih agencija (što je uvelike nova kategorija u upravnim sistemima BiH). Na mikro-nivou, ključna organizaciona pitanja tiču se razlike između raznolikih vrsta internih organizacionih jedinica (npr. direkcija ili sektor), te zahtjeva za ustanovljenje svake jedinice u smislu materijalnih nadležnosti i minimalne kritične mase.

Zahtijevani kriteriji se dijelom formiraju u legislativu na svakom nivou vlasti (npr. Zakon o upravi i provedbeni propisi); čija primjena obično spada u nadležnost ministarstava koja rade na generalnom pravnom okviru za javnu upravu (npr. ministarstva pravde i lokalne samouprave, itd.). Međutim, u realnosti, primjena ovih pravila ostavlja dovoljan prostor sa

strane za protivne prosudbe, u odnosu na koje bi Ured koordinatora za reformu javne uprave trebao – u konsultaciji s nadležnim ministarstvima – izvršiti funkciju usklađivanja na svim nivoima vlasti.

Lansiranjem sektorske reorganizacije velikog obima će zahtjevati pregled same legislative, gdje će se ona prilagođavati potrebama novog upravnog sistema koji se razlikuje od onog iz koga je taj model potekao. Ured koordinatora za reformu javne uprave, u saradnji s nadležnim portfolijima na svakom nivou vlade, razmotriće zakonodavne osnove za organizaciju javne uprave i njihove konkretne primjene (npr. zakoni o vladi, te Pravilnici pojedinačnih institucija. Na toj osnovi, formulirati će se prijedlozi za unaprijeđenje u koordinaciji s razvojem procesa sektorskih reformi.

5.3. Osiguravanje upravljanja organizacionom promjenom

Pošto se od sektorskih reformi očekuje da povedu proces reorganizacije cijele vlasti, zabrinutosti nisu ograničene na konačni ishod. Biti će potreban određen stepen koordinacije u odnosu na konačni oblik svakog pojedinog sektora i u vezi toga kako će se obaviti tranzicija sa postojećeg organizacijskog sistema ka željenom konačnom stanju. Zabrinutosti će se inicijalno fokusirati na osiguranje da sveukupni plan reforme dovede do stvarne reorganizacije – a ne samo do dupliciranja. Kad se na centralnijem nivou bude stvarao novi kapacitet za rad s funkcijama prethodno dodijeljenima Entitetima ili kantonima, originalni mandate i raspodjela resursa će se revidirati. Strog pristup će biti od temeljne važnosti za plan svih sektorskih reformi, uz izbjegavanje nepotrebnog trošenja resursa, i sprečavanje budućih problema na koordinaciji. Nadalje, za upravljanje promjenama potreban je realističan pristup vremenskom rasporedu. Do promjena rijetko dolazi preko noći, a prijenosi nadležnosti se moraju razvijati paralelno sa stvaranjem kapaciteta u novim organizacijama. Za vremenski raspored je obično potrebno usvojiti prijelazne periode, te posebne aranžmane, povezane za stvarni prijenos osoblja i drugih resursa. Što se tiče zadnjepomenutog, glavne zabrinutosti uključuju način na koji bi se u reorganizaciji na svim nivoima vlasti uredili postojeća budžetska raspodjela i postojeće osoblje, uključujući mogućnost viškova zaposlenih (jer spajanja često sobom nose ekonomije razmjera). Na sva ta pitanja treba dati jasne i dosljedne odgovore, u okviru svih sektora uključenih u reforme.

Iako je reorganizacija glavna tema za javni sektor u BiH, pravila kojima se rukovode ovi procesi su trenutno loše kodificirana. Jedan razlog je taj što su donedavno nadzor i upravljanje tim procesima bili osiguravani uglavnom putem međunarodnog usmjeravanja i intervencija. U nekim slučajevima, postojeća legislative pruža određene smjernice, (na primjer, zakonodavstvo o državnoj službi na državnom nivou uključuje osnovni sistem za međuvladin prijenos personala, nakon preuzimanja odgovornosti od strane državne uprave).

Ured koordinatora za reformu javne uprave, u saradnji s nadležnim institucijama na svakom nivou vlasti, razmatraće postojeću praksu i legislative koja se odnosi na reorganizaciju vlade u okviru i na svim nivoima vlade. Ured će koordinirati napor na izradi kompleta *smjernica* za radne grupe angažirane na sektorskim reformama (u sklopu drugog Akcionog plana na Strategiju). On će također učestvovati u radnoj grupi u cilju davanja savjeta u smislu upravljanja organizacionim promjenama, a u cilju obezbjeđivanja sveukupne koordinacije s ciljem usklađenog procesa reorganizacije vlasti.

5.4. Ključne radnje

Kratkoročno gledano, ključne radnje su sljedeće:

- Uspostava radne grupe za počinjanje formuliranja posebnih prijedloga za promjene u upravnoj arhitekturi koja bi uokvirivala javnu upravu u BiH: uključujući prijedloge za optimalnu raspodjelu funkcija u okviru i na svim nivoima vlasti; promjene u legislativi kojom se reguliše organizacija javne uprave; organizaciona pitanja mikrovrste koja se tiču pojedinačnih sektora i institucija; formulacija smjernica za radne grupe angažovane u sektorskim reformama; i
- Usvajanje drugog Akcionog plana na ovu Strategiju.

Srednjoročno gledano, uprava će otpočeti aktivnosti na provedbi drugog niza radnji uključenih u drugi Akcioni plan na Strategiju, paralelno sa provedbom prvog (horizontalnog) dijela Strategije.

Cilj je u konačnici, do 2014. godine, razviti dostatne upravne kapaciteta u sektorima širom BiH, da bi se obavila provedba zahtjeva iz *acquisa*.

6. Upravljanje reformskim procesom

Odgovornost za proces reforme nose rukovodstvo vlada i institucija na svim nivoima, kao i članovi parlamenata svih nivoa vlasti. Transformacije takvog obima ne postižu se tako brzo i jednostavno. Promjena će zahtijevati političko liderstvo i stalnu orijentaciju ka provedbi reforme tokom niza narednih godina. *Plan implementacije procesa Reforme nalazi se u Aneksu Strategije.*

Političko liderstvo

Odgovornost za određivanje političkih smjernica za implementaciju reforme je nesumnjivo u rukama vlada svih nivoa vlasti u BiH.

Otpor promjenama će se uvijek povećati kada se djeluje na zatečeni interese i navike. Vijeće ministara, vlade entiteta i druge vlade će se aktivno uključiti u otklanjanje zastoja u procesu reforme *unutar* svojih upravnih sistema.

U isto vrijeme, ukoliko u vezi pravca reformskih aktivnosti postoje neriješene političke razlike između različitih nivoa vlasti, takve pozicije mogu potencijalno rezultirati odgađanjem procesa. Kako bi se to izbjeglo, neophodno je uspostaviti jak politički mehanizam nadzora nad realizacijom programa reforme javne uprave. *Odbor za ekonomski razvoj i europske integracije*⁶ će osigurati strateško liderstvo u smislu reforme na području cijele BiH; služeći kao mehanizam za rješavanje značajnih pitanja (uključujući razlike u oblasti reforme, gdje će pregovarači sa Europskom Unijom morati zastupati dosljedne stavove). Manje bitne nesuglasice i razlike u mišljenju će se rješavati na nižim nivoima.

⁶ Ova uloga Odbora treba da osigura strateško vođstvo; ovo zahtijeva bolje definiranje odgovornosti i procesa koji je neophodan za ovaj posao na visokom nivou. Ako će se uloga Odbora, u budućnosti, preusmjeriti na neko drugo tijelo, ono bi također trebalo imati ulogu političke upravne snage za reformu javne uprave.

Koordinacija reforme

Koordinacioni mehanizmi su ključni alati kojima se taj proces podržava; naravno, bez ukidanja odgovornosti zvaničnika imenovanih na pozicije u vladama ili članova parlamenta. *Dijagram koordinacije reformskih procesa priložen je kao aneks ovoj Strategiji.* Dodatni detalji daju se u nastavku, kako slijedi:

Koordinatori reforme javne uprave

Zadaci koordinacije reforme su dodijeljeni državnom koordinatoru za reformu javne uprave.

Ured koordinatora za reformu javne uprave će biti „*pokretačka snaga*” reforme. On će zapošljavati državne službenike. Finansijska sredstva za ispunjavanje ovog ambicioznog zadatka Uredu za reformu javne uprave biće osigurana iz budžeta BiH u dostatnom iznosu.

Državni koordinator će voditi odnose sa koordinatorima oba entiteta i Brčko Distrikta, te će organizirati redovne zajedničke sastanke (poželjno bi bilo mjesečno) s ciljem rasprave o pitanjima poboljšanja koordinacije procesa reforme javne uprave širom BiH. Vlade Entiteta i Brčko Distrikta će osigurati imenovanje odgovarajućeg zvaničnika iz njihove uprave za ovaj zadatak koordiniranja, uz posvećenje vremena, odgovornosti i dovoljnog nivoa rangiranosti.

S obzirom da je ishod reforme javne uprave od ključnog značaja za uspješno pregovaranje oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući ispunjavanje zahtjeva za EU partnerstvo, logična su očekivanja da koordinator za reformu javne uprave uspostavi tijesnu saradnju sa Direkcijom za europske integracije i da učestvuje u radu tijela koja su vezana za proces europskih integracija. Slično tome biti će zastupljeni i koordinatori na nivou entiteta i Brčko Distrikta, ili će raditi u bliskoj saradnji sa mehanizmima koordinacije za proces europske integracije.

Radno tijelo za reformu javne uprave

Radno tijelo reforme javne uprave će se također sastajati na redovnoj osnovi (poželjno bi bilo svaka tri mjeseca) ili češće (po potrebi), i raditi na usvajanju Strategije. U odnosu na državnog koordinatora za reformu javne uprave te koordinate entiteta i Brčko Distrikta, ovo veće radno tijelo za reformu javne uprave će uključivati direktora Direkcije za europske integracije te institucije sa entitetskog nivoa odgovorne za europske integracije, sekretare vlada, direktore ureda za zakonodavstvo na državnom i entitetskom nivou, ministre ministarstava pravde u BiH i FBiH, Ministarstva uprave i lokalne samouprave u RS, ministarstava finansija na državnom i entitetskom nivou, te predstavnika Vlade Brčko Distrikta. U ovom sastavu, ovo radno tijelo za reformu javne uprave će uključivati relevantne predstavnike sa svih nivoa vlasti. Pored toga, relevantna ministarstva sa svakog nivoa vlasti odgovorna za horizontalnu reformu javne uprave i ministarstva finansija, uključit će sekretarijate valda koji su (ili bi trebali biti) uglavnom odgovorni za koordinaciju radnih planova i prijedloga o politici djelovanja ministarstava da bi se ispunili prioriteti reforme javne uprave. Prisustvo ureda za zakonodavstvo će osigurati da se prijedlozi za zakonodavne promjene, koji su jedan od glavnih instrumenata za implementaciju Strategije reforme javne uprave, adekvatno tretiraju. Pored toga, prisustvo Direkcije za europske integracije i relevantnih entitetskih tijela će osigurati vezu sa europskom integracijom. Sastanci radnog tijela će zahtjevati prisustvo svih članova, ili po potrebi, samo primarnih/vodećih institucija.

Članovi radnog tijela će diskutirati o pitanjima koja se odnose na monitoring i evaluaciju aktivnosti reforme javne uprave, usklađivanje radnih planova i dnevnog reda, potrebe za finansijskim sredstvima i tehničku podršku, prikupljanje informacija i podataka koji će omogućiti da donosioci odluka poboljšaju procese, komunikaciju sa vladama i sa javnošću; organizaciju aktivnosti promocije i javnih događaja; sticanje političke saglasnosti za buduće korake i mjere reforme javne uprave. Osoblje Ureda koordinatora za reformu javne uprave, u saradnji sa koordinatorima entiteta i Brčko Distrikta, osigurat će neophodnu podršku i prisustvovati sastancima radnog tijela za reformu javne uprave. Redovno će se procjenjivati u kojoj mjeri ovo tijelo ispunjava potrebe procesa reforme javne uprave i prema tome će se praviti neophodne prilagodbe.

Da bi se osigurao potpuno koordiniran pristup pitanjima oblasti reforme javne uprave, državni koordinator za reformu javne uprave, koordinatori entiteta i Brčko Distrikta, i svi drugi članovi radnog tijela reforme javne uprave, će osigurati redovno izvještavanje i odgovarajući protok informacija ka odgovarajućim nivoima vlasti. Izvještaji će biti na tromjesečnoj osnovi, ili češći ako je potrebno, da bi se osiguralo da svaki nivo vlasti ima dovoljan uvid u do sada postignute rezultate i da bi se poduzele odgovarajuće, korektivne mjere. Izvještaji BiH Koordinatora za reformu javne uprave će biti zasnovani na podacima koordinatora entiteta i Brčko Distrikta, te radu institucija i većeg radnog tijela reforme javne uprave. Njegovi izvještaji će se predavati predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. Godišnji izvještaj će biti dostupan javnosti.

Radne grupe

Na izvršnoj razini, radne grupe sastavljene od predstavnika nadležnih institucija za provedbu Strategije i akcionih planova će se često sastajati da bi se razmijenila gledišta o provedbenim mjerama i pripremili prijedlozi za odgovarajuće promjene. Koordinator za reformu javne uprave će pokrenuti uspostavljanje ovih Radnih grupa i osigurati neophodnu podršku za njihov rad. Ove radne grupe će, također, razmatrati i izvještaje poduzetih radnji nadgledanja i procjene napretka i predlagati neophodne prilagodbe planiranih aktivnosti, uključujući predlaganje narednih akcionih planova za dalju provedbu Strategije. Savjeti u sklopu reformskog procesa će se tražiti i od pojedinaca s jakom *reputacijom* aktivnih u privatnom, nevladinom i akademskom sektoru.

Reforma će generalno zavisiti od jake orijentacije ka promjenama *u okviru* provedbenih institucija. Zadatak Reforme mora biti označen kao prioritet kod rukovodstava u institucijama, što uslovljuje dalje unutrašnje procese provedbe, nadzora nad provedbom i izvještavanje o postignutom napretku kod svake institucije pojedinačno. Pojedina ministarstva mogu uspostaviti *interne komisije* koje će voditi proces reformi, ili će *dodijeliti* te zadatke višem rukovodstvu institucije.

Veoma je važno naglasiti da će Reforma postati izvodljiva samo u slučaju kada reformske aktivnosti postanu sastavnim dijelom zvaničnog programa rada javne uprave. To znači da će aktivnosti iz akcionog plana biti 'preseljene' u vladin program i program organa uprave, godišnje planove i procedure izvještavanja.

Fond za reformu javne uprave

Kao odgovor na Parišku deklaraciju o učinkovitosti pomoći (2005.g.), prema kojoj su se vlade-učesnice obavezale na efikasniju saradnju između donatorskih agencija i institucija korisnika pomoći, će oformiti «Fond za reformu javne uprave u BiH» u zajedničkoj saradnji nekoliko bilateralnih donatora, Delegacije EK i vlada iz BiH.

Zemlje osnivači navedenog Fonda, donatori sredstava kao što su Velika Britanija (DfID), Švedska (SIDA) i Holandija, obavezale su se na obezbjeđenje iznosa u visini od 1,5 miliona eura kod osnivanja Fonda. Učešće Delegacije EK u ovoj inicijativi obuhvataće tehničku pomoć (TA) Uredu koordinatora (također, u iznosu od 1,5 miliona eura). Cilj Fonda je da se obezbijedi usmjerena i usklađena pomoć reformi javne uprave u BiH kojom će se upravljati direktno kroz vlade BiH, a putem Ured koordinatora za reformu javne uprave. I ostali donatori će biti pozvani da se priključe ovoj inicijativi, kako bi Fond za reformu javne uprave mogao prerasti u potpuno razvijen pristup reformi javne uprave u svim sektorima.

Unaprijeđenje usklađivanja između sredstava finansiranja i aktivnosti utvrđenih od strane donatora i BH organa vlasti osiguraće mogućnost trošenja raspoloživih sredstava na učinkovitiji način i u skladu sa prioritetima u cijeloj BiH. Očekuje se da će ovo također rezultirati smanjenjem birokratskog opterećenja koje leži na institucijama-primateljima i dovesti do unaprijeđenja kapaciteta lokalnih institucija i njihovog osoblja u cilju utvrđivanja, realizacije i monitoringa razvojnih projekata.

PAR Fond će raditi na osnovu Memoranduma o razumijevanju (MoR) između donatora koji učestvuju u PAR Fondu i BH organa vlasti. U MoR-u se navode detalji koordinacijskih aranžmana, strateških ciljeva, organizacije i odlučivanja, doprinosa, procedura za nabavke i isplate sredstava, izvještavanje i druge obaveze u sklopu Fonda za reformu javne uprave.

Ured koordinatora za reformu javne uprave će utvrditi projekte, te razvijati prijedloge projekata na osnovu ove Strategije i akcionih planova, u uskoj saradnji s relevantnim institucijama BiH i donatorskom zajednicom. Prioriteti će se definirati jasno – u skladu sa potrebama za konkretnom reformskom pomoću, te koordinirati s cjelokupnom reformom.

Očekuje se da će PAR Fond igrati važnu ulogu u davanju podrške provedbi Strategije za reformu javne uprave. Pomoć iz PAR Fonda će se koristiti za nadopunjavanje sredstava raspoloživih iz budžeta vlada u cilju finansiranja napora na reformi javne uprave.

Nadzor nad realizacijom reformskih aktivnosti i ocjenjivanje napretka⁷ (monitoring i evaluacija)

Koordinator za reformu javne uprave je odgovoran za aktivnosti nadzora nad realizacijom Strategije reforme javne uprave (*monitoring*) i ocjene stepena implementacije akcionog plana (*evaluaciju*). Ured koordinatora će uspostaviti sistem monitoringa i evaluaciju kojim će

⁷ Termin “monitoring” je već poprilično uvriježen u domaćoj upotrebi i znači nadzor ili nadziranje projektovanih aktivnosti. U našem slučaju, pod “monitoring”-om biće označene radnje nadziranja realizacije projektovanih (predviđenih) aktivnosti Reforme. “Evaluacija” znači procjenu, tačnije, stručnu ocjenu kvantiteta i kvaliteta određenih rezultata. Za potrebe ove Strategije, pod “evaluacijom” će se podrazumijavati stručna ocjena napretka, progressa, reformskih aktivnosti (uključujući, uporednu, komparativnu analizu ostvarenih i planiranih zadataka...).

pratiti ispunjenje ciljeva Strategije. Podaci i analize proizašle tokom operacija monitoringa i evaluacije će pomoći donosiocima odluka u javnoj upravi da unaprijede sadržaje politika, da rasporede resurse na optimalnoj razini i da prilagode planirane aktivnosti u skladu sa nastalim okolnostima.

Pregled sistemskih elemenata. Sistem monitoringa i evaluacije će biti korišten kao jednostavno upotrebljiv instrument sastavljen od dva ‘modula’ sa prikupljanje informacija i jednog ‘modula’ za izvještavanje. Moduli za prikupljanje informacija su:

- 1) Nadzor realizacije (outputa) će pratiti provedbu akcionog plana i pokazivati da li su poduzete aktivnosti u skladu sa akcionim planom ili ne. Otkrivati će se zastoje u provedbi i razlike u provedbi akcionog plana između različitih razina vlasti.
- 2) Nadzor ishoda/rezultata će obezbijediti informacije o tome da li dobijeni rezultati tokom provedbe akcionog plana efektivno podržavaju ispunjavanje strateških ciljeva. Modul će pomoći da se prati napredak u ispunjenju vizije Strategije i dobije informacija da li i u kojoj mjeri ostvareni rezultati doprinose uspješnoj realizaciji Strategije i akcionog plana.

Informacije dobijene u procesu monitoringa i evaluacije trebale bi poslužiti za planiranje korektivnih akcija koje će poduzeti organi uprave u slučajevima kada provedba Strategije zaostaje za planiranom razinom ili kada se tokom nadzora rezultata otkrije da poduzete aktivnosti ne pomažu postizanje strateških ciljeva. Iste informacije će pomoći da donosioci odluka bolje razumiju proces, napredovnje provedbe i probleme u praksi, kao i za akcije koje je neophodno poduzeti.

Monitoring realizacije (output monitoring). Predložene procedure će zasebno analizirati provedbu svih glavnih dijelova svakog akcionog plana na svim razinama vlasti (BiH, FBiH, RS, BD) i omogućiti međusobnu usporedbu napretka provedbe⁸. Ovo će pomoći Uredu za reformu javne uprave da na jednostavan način uoči ozbiljne zastoje u određenoj strateškoj aktivnosti ili na nekoj od razina vlasti koje bi se mogle previdjeti na dugoročnom planu, ako bi se monitoring obavljao za sveukupnu implementacije akcionog plana.

Monitoring realizacije pomaže da se prati progres izvršenja aktivnosti prema ranije utvrđenom datumu i u okviru utvrđenog vremenskog perioda. Ova vrsta monitoringa odnosi se na ukupnu realizaciju i izražava se u procentima u odnosu na planiranu razinu aktivnosti. U mjeri u kojoj je to moguće, oslanja se na tzv. “OVI” indikatore – količinske, objektivno mjerljive indikatore koji su proistekli iz sadržaja akcionog plana. Saglasno njihovoj relativnoj veličini, vrijednost izražena u određenom procentu biće dodijeljena svakom OVI-ju. Stepen provedbe (implementacije) reformskih aktivnosti biće izražen kao omjer između zbira vrijednosti OVI-ja za sve provedene aktivnosti i zbira vrijednosti OVI-ja za sve aktivnosti čija se provedba planirala i realizacija očekivala unutar posmatranog vremenskog perioda. *Dijagram monitoringa realizacije je priložen kao anex ovoj Strategiji.*

Monitoring i evaluacija rezultata. U okviru ovog procesa biće ustanovljen niz ključnih indikatora/pokazatelja uspjeha provedbe Strategije u glavnim oblastima akcije. Ovo će biti

⁸ Prezentirani pristup zasnovan je na principima modela tzv. “Balanced Scorecard“ poznatom u oblasti menadžmenta u privatnom sektoru (vidjeti šire na www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html). Za primjenu u javnom sektoru, vidjeti “Koetz, A.G., Balanced Scorecard Models in the Non Profit Sector, Proceedings of the 8th International Conference on Problems of Management and Modeling in Complex Systems, Samara (Russian Federation) 2006”

dopunjeno prikupljanjem informacija i analitičkim postupcima. Onoliko koliko to bude moguće, indikatori/pokazatelji rezultata reformskih aktivnosti će biti kvantificirani (izraženi kao količinski mjerljivi pokazatelji).

Pokazatelji rezultata će biti zasnovani na neovisnom izvoru podataka (vanjski podaci) koji mogu biti korisni da opišu stepen provedbe Strategije. Podaci o kojima je riječ mogu se dobiti preko anketa, istraživanja mišljenja kod zaposlenih i kupaca, statističkih izvještaja, budžetskih informacija i informacija o zakoslenima u državnoj upravi, kao i iz drugih izvora za koje se odluči Ured koordinatora. Ovaj sistem će uzeti u obzir i druge raspoložive podatke, ako što su ranije urađene ili periodične studije i izvještaji (o BiH ili u regionu), mjerljive oznake progressa koje su utvrdili donatori ili institucije, kao i druge izvore podataka.

Veoma važna svrha postupaka praćenja rezultata će biti u ocjeni učinaka (evaluaciji efekata) poduzetih aktivnosti na pravcu ispunjenja željenih ciljeva/ishoda. Dobija se informacija o tome da li su posmatrane aktivnosti učinkovito uticale na uspješnu provedbu Startegije, a ujedno se dobija i povratna informacija za dalje izmjene i dopune akcionih planova.

Izvještavanje. Ured koordinatora će razviti sveobuhvatan i jednostavan format za periodične izvještaje. Izvještaji će uključivati jednostavno razumljive grafikone i odgovarajuće komentare i preporuke Ureda koordinatora. Poseban dodatak (aneks) će dati detalje o provedbi akcionog plana i ishodu analiza monitoringa rezultata.

Implementacija modela. Jednostavna baza podataka će biti korištena u svrhe sistema monitoringa rezultata. Programiranje ovog modula će biti završeno početkom 2007. godine, uključujući početna prilagođavanja prema akcionom planu i finansijskim podacima. Nakon izrade programa, Ured koordinatora će pokrenuti postupke stalne kontrole. Ured koordinatora je također ogovoran za provedbu i evaluaciju sistema monitoringa rezultata, kao i za izradu izvještaja. Koordinator za reformu javne uprave će sačiniti program za stalno prikupljanje podataka i analizu.

Izvještaji o obavljenom monitoringu realizacije reformskih aktivnosti biće dostavljani kvartalno. Godišnji izvještaji će sadržavati rezultate obje vrste monitoringa i evaluacije – realizacije i rezultata. Izvještajni period započinje sa usvajanjem Strategije i prvog akcionog plana. Prvi izvještaji o realizaciji reformskih aktivnosti očekuju se s prvim kvartalom 2007. godine, a prvi sveobuhvatni izvještaji u zadnjem kvartalu iste te godine.

ANEKSI

Aneks 1: Pojašnjenje terminologije

Aneks 2: Šematski prikaz provedbe reformskog procesa

Aneks 3: Šematski prikaz upravljanja reformom

Aneks 4: Šematski prikaz monitoringa rezultata

Aneks 5: Akcioni plan I na Strategiju za reformu javne uprave

Aneks 1: Pojašnjenje terminologije

Politika:

Politika (eng. *policy*) je kompleksan i višeznačan izraz, koji u nekim jezicima ni ne postoji. U ovoj strategiji, ovaj izraz se koristi u ograničenom smislu, i fokusira se na politiku koju donosi i provodi isključivo *izvršni* ogranak vlasti.

Korisna radna verzija definicije koju smo koristili u ove svrhe je:

„Politika jeste pristup rješavanju problema ili popravljaju situacije. Često jeste, ali ne mora biti, sadržan u zakonu ili u propisu, ili čak u nizu zakona i propisa.“

Na osnovu strateških prioriteta vlade i uz konsultacije i suradnju sa drugim ministarstvima i institucijama zainteresiranim za datu oblast, nadležno ministarstvo će analitičkom metodom pripremiti odgovarajući prijedlog politike djelovanja (vrlo često formuliran kao zakon ili neki drugi propis, a često i kao niz zakona i drugih propisa). Rukovodeći službenik institucije podnosi prijedlog vladi na razmatranje. U toj fazi, politika se može u potpunosti usvojiti, uz određene promjene, ili je vlada može odbiti.

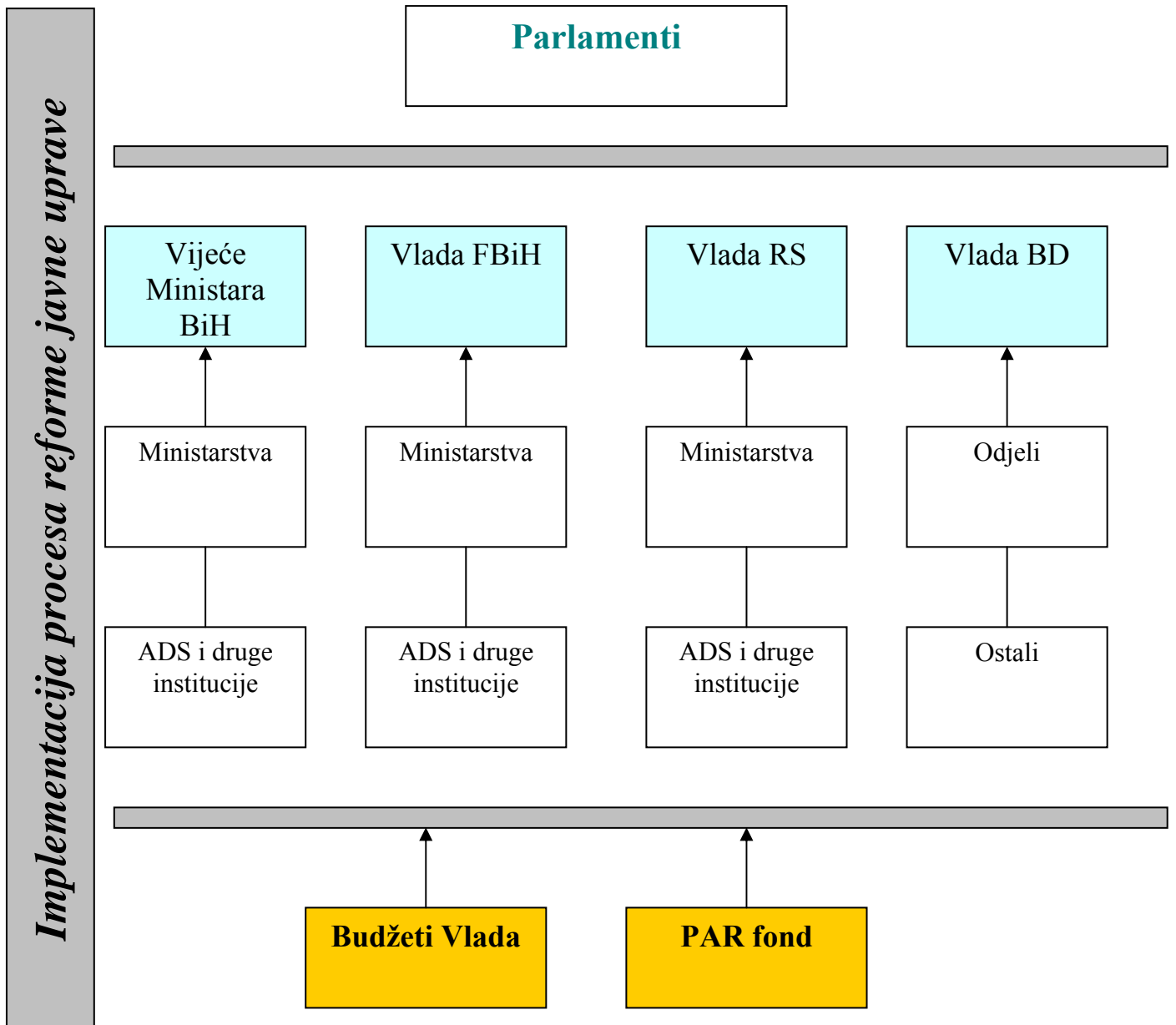
Neophodno je razlikovati nekoliko stvari:

- Neophodno je napraviti razliku između izraza „*politika*“ i „*strategija*“, oba u općoj upotrebi. Obično se „*strategija*“ odnosi na dokumente sa *širim ciljevima* koji djeluju na više ministarstava i imaju bar srednjoročni vremenski okvir. U tom smislu, strategija se ne može direktno sprovesti. Zapravo, da bi se postigli ciljevi strategije, neophodno je kreirati i usvojiti *niz politika* i zakonskih propisa. Prema tome, strategija ekonomskog razvoja bi imala vremenski okvir od recimo pet do deset godina i određivala bi da veliki broj ministarstava treba osmišljavati politike djelovanja i zakonske propise kojima bi se skupno promovirali ciljevi date strategije.
- Također je teško razlikovati izraz „*politika*“ (eng. *policy*) od izraza „*politika*“ (eng. *politics*). Mnogi jezici čak i ne označavaju ove koncepte različito. Korisno je napraviti razliku koristeći izraz politika kada se govori o pitanjima i aktivnostima političara usmjerenim na svoja nastojanja da budu izabrani ili ponovno izabrani, te da stvore vlastite saveze i međusobne koalicije. S druge strane, politika (*policy*) je ono što se implementira u upravi.
- Politike čine rezultat sistema politika djelovanja i skoro se uvijek materijaliziraju kroz zakonske akte. Važno je shvatiti kako svaki zakonski akt sadrži politiku, čak i kada politika nije jasno i dosljedno navedena. Stoga je moguće razlikovati *politiku* od *nacrta zakona*, kao i aktivnosti koje se odnose na kreiranje politike od onih koje se odnose na izradu zakona. Jednostavno rečeno, politika jest sadržaj ili suština, a nacrt zakona je utjelovljenje te suštine u pravni jezik i formu. Donošenje politike jest proces kojim se odlučuje o ciljevima, koracima koje treba poduzeti da bi se oni postigli, načinu na koji će se to uraditi, glavnim akterima itd. Svi ti koraci predstavljaju dio donošenja politike. Čim se donese odluka o tome koja će se opcija ili opcije slijediti, može se započeti s izradom zakona, tako što će se izabrana opcija ili opcije izraziti jezikom koji odgovara pravnoj tradiciji, Ustavu itd. U stvarnosti razlike dosta zamagljene, korisno je imati ih u vidu, posebno ako se uzme u obzir da su sama pravna pitanja često važan aspekt sadržine.

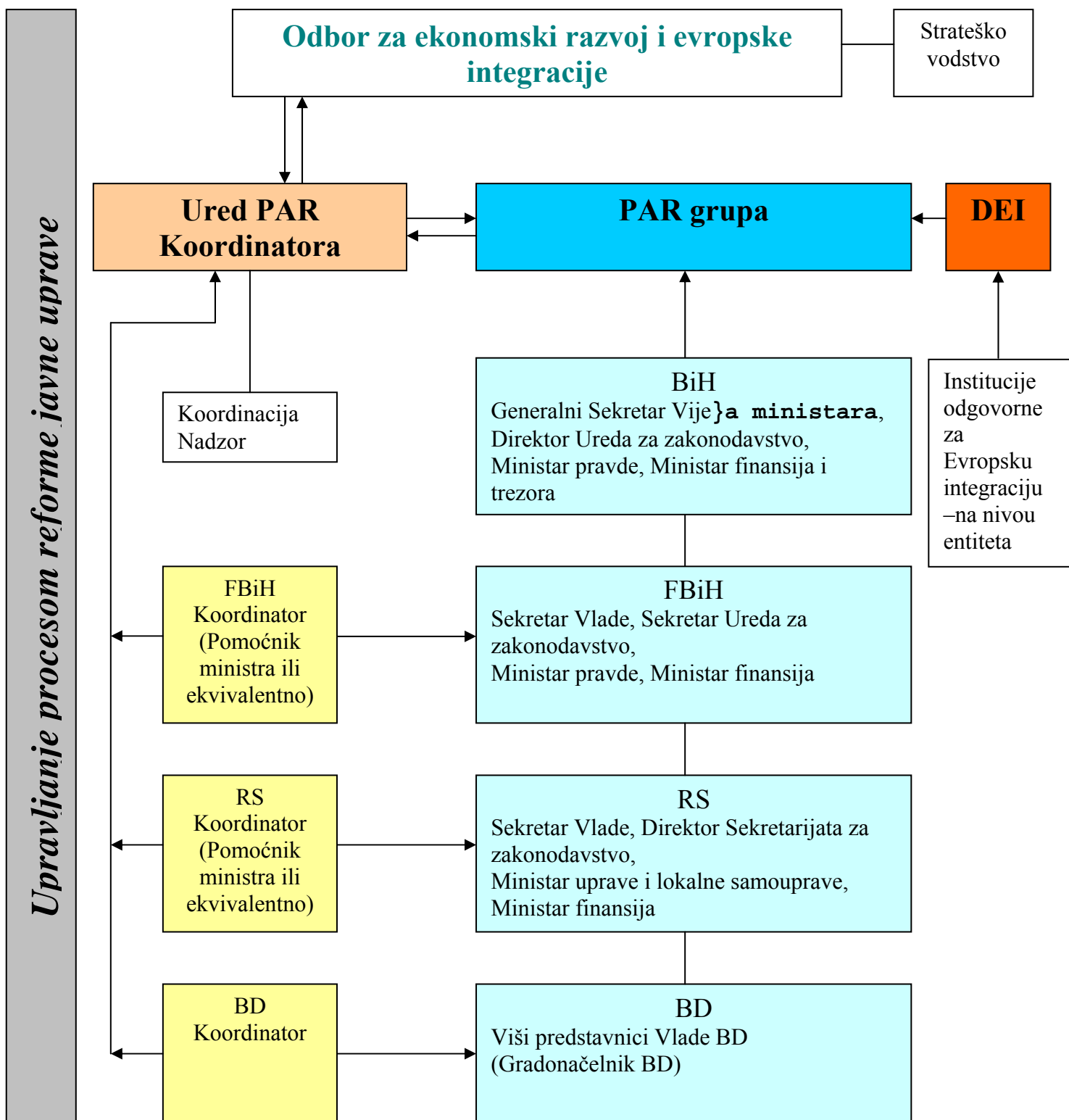
Proces donošenja politike

Politika je rezultat procesa donošenja politike, koji je obično koncipiran kao ciklus. Obično se pokreće političkom odlukom (uglavnom u formi općih ciljeva politike), nakon čega slijedi detaljno kreiranje politike, čiji rezultat su opcije za specifičnije političke odluke o instrumentima politike koje će se donositi (usvajati). Po donošenju, instrument se provodi i potom ocjenjuje, što zauzvrat vodi daljem razvoju politike (i po mogućnosti dopunama instrumenta), ili čak preispitivanju i promjeni prvobitne političke odluke. Treba naglasiti da ovi koraci nisu uvijek hotimični i odgovarajući ili visoke kakvoće. I pored toga, u većoj ili manjoj mjeri, uvijek događaju, svjesno ili nesvjesno. Zbog toga proces odlučivanja obuhvaća ciklične faze, uključujući određivanje prioriteta, kreiranje politika, odlučivanje, monitoring i evaluacija.

Aneks 2: Šematski prikaz provedbe reformskog procesa

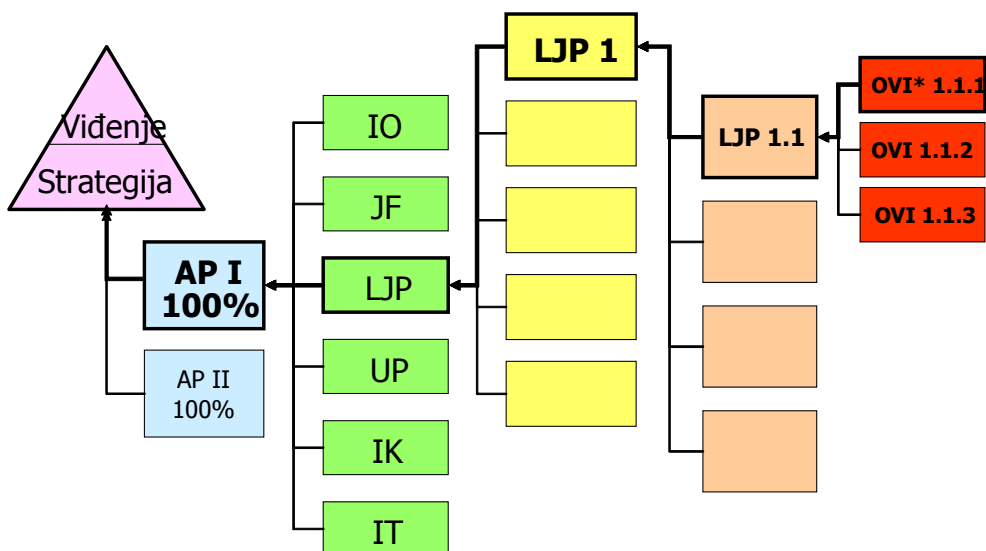


Aneks 3: Upravljanje procesom reforme javne uprave



Aneks 4: Šematski prikaz praćenja rezultata

Šematski prikaz praćenja rezultata



* Objektivno mjerljiv indikator

PROCES REFORME JAVNE UPRAVE: DODATNI IZVORI

- Europsko partnerstvo za BiH, na adresi: <http://www.dei.gov.ba>
- Program za realizaciju Europskog partnerstva, na adresi www.dei.gov.ba
- Europska komisija, Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu u 2005. godini, na adresi: Europskih integracija, na adresi europa.eu.int/comm/enlargement
- Strategija za Europske integracije na adresi: <http://www.dei.gov.ba>
- Ured Koordinatora za reformu javne uprave – Sistemski pregled javne uprave u BiH, na: www.delbih.cec.eu.int
- Ured Koordinatora za reformu javne uprave – Sektorski pregled na: www.delbih.cec.eu.int
- Europska komisija, GD za proširenje “Vodič za osnovne upravne strukture potrebne za provedbu Acquisa”, na adresi: www.delbih.cec.eu.int
- OECD/EC SIGMA Program – Analiza sistema kontrole i upravljanja za članstvo u Europskoj uniji (verzija iz 1999.), na adresi: www.oecd.org
- OECD/EC SIGMA dokumenti: “Priprema javnih uprava za Europski upravni prostor” (SIGMA dokumenti No: 23); “Europski principi za javnu upravu” (SIGMA dokumenti: No 27); “Koordinacija u centru vlasti: Funkcije i organizacija vladinog ureda” (SIGMA dokument: No.35, 2004); “Uloga ministarstava u sistemu donošenja politike” (August 2005. godine)

Podaci za kontakt Ureda koordinatora za reformu javne uprave:

G. Srđa Vranić, koordinator
Ured koordinatora za reformu javne uprave
Vijeće ministara BiH
Adresa: Bjelave 85
Telefon: 033-551-295
Fax: 033-553-325
E-mail: par.coordinator@gmail.com
Web: www.parco.gov.ba