

Босна и Херцеговина

Стратегија реформе јавне управе

Садржај

Предговор.....	3
Сажетак.....	8
1. Увод.....	17
2. Припрема реформске стратегије.....	20
3. Визија, циљеви и опсег реформе.....	23
4. Развој општих управних капацитета.....	25
4.1. Развој капацитета за доношење политика и координацију.....	26
4.1.1. Унапрјеђење централних капацитета за доношење политика.....	30
4.1.2. Унапрјеђење капацитета за доношење политика у појединачним институцијама.....	31
4.1.3. Унапрјеђење везе између циљева политике и буџета.....	33
4.1.4. Кључне активности.....	34
4.2. Јавне финансије.....	35
4.2.1. Димензија доношења политике у систему јавних финансија.....	38
4.2.2. Повећање дјелотворности и ефикасности у управљању буџетом и припреми буџета.....	39
4.2.3. Унапрјеђивање рачуноводственог оквира и пословања трезорског система.....	39
4.2.4. Увођење унутрашње финансијске контроле (ПИФЦ) у складу са ЕУ захтјевима.....	39
4.2.5. Унапрјеђивање организационе структуре и улагање у изградњу капацитета.....	40
4.2.6. Кључне активности.....	41
4.3. Људски потенцијали.....	42
4.3.1. Усклађени приступ модерној пракси МЈП-а.....	44
4.3.2. Јачање Агенција за државну службу као креатора политике.....	44
4.3.3. Развој капацитета у појединачним институцијама.....	45
4.3.4. Информациони системи.....	46
4.3.5. Планирање кадровских потреба.....	46
4.3.6. Политика у области запошљавања.....	47
4.3.7. Повећана проходност службеника.....	48
4.3.8. Праћење ефикасности у раду.....	48
4.3.9. Обука и развој.....	49

4.3.10. Плате	50
4.3.11. Кључне активности.....	50
4.4. Управни поступак.....	52
4.4.1. Унапрјеђивање квалитета управног одлучивања.....	53
4.4.2. Организација и особље	54
4.4.3. Управни надзор.....	55
4.4.4. Кључне активности.....	55
4.5. Институционално комуницирање	56
4.5.1. Кључне активности.....	59
4.6. Информационе технологије.....	59
4.6.1. Оквирне политике, прописи и стандарди.....	61
4.6.2. Организација и људски потенцијали.....	62
4.6.3. ИТ инфраструктура.....	64
4.6.4. Информациони системи и е-услуге	64
4.6.5. Кључне активности.....	66
5. Стварање основе за одрживи развој капацитета управе по	
секторима.....	67
5.1. Преглед.....	67
5.2. Очување кохерентности организационих модела	69
5.3. Осигуравање управљања организационом промјеном.....	70
5.4. Кључне активности.....	71
6. Управљање реформским процесом	71
АНЕКСИ.....	80
Анекс 1: Појашњење терминологије.....	80
Анекс 2: Шематски приказ имплементације реформског процеса	80
Анекс 3: Шематски приказ управљања реформом.....	80
Анекс 4: Шематски приказ мониторинга резултата.....	80
Анекс 5: Акциони план I на Стратегију за реформу јавне управе	80

Предговор

Заједничка изјава Предсједавајућег СМ БиХ, премијера ФБиХ и РС и градоначелника БД о Стратегији реформе јавне управе

У својству представника својих институција, ми прихватамо одговорност за израду и провођење Стратегије реформе јавне управе.

Сви заједно имамо одговорност да стварамо и одржавамо јавну управу способну да грађанима обезбиједи услуге оног квалитета који они очекују, те да у цијелој земљи осигурамо темељну имплементацију реформи неопходних за Процес европских интеграција.

Стратегијом ће се наши напори фокусирати на заједнички рад у циљу: стварања јавне управе која би била дјелотворнија, ефикаснија и одговорна за оно што ради; која би служила грађанима на бољи начин за мање новца; и која би радила на основу транспарентних и отворених процедура, уз истовремено испуњавање свих услова потребних за европске интеграције, и тиме постала истински фактор који би омогућавао континуирани и одрживи друштвено-економски развој.

Оријентисани смо према заједничком раду на приоритетима и активностима дефинисаним у Стратегији, у циљу осигурања испуњења поменутих циљева и примјене принципа на свим нивоима јавне управе.

Уједно се обавезујемо да ћемо редовно вршити преглед резултата реформе у односу на планове и циљеве Стратегије, те да ћемо Стратегију даље развијати и прилагођавати у свјетлу постигнутих резултата.

Свјесни смо да има и много других интересних страна које могу дати значајан допринос у побољшању система јавне управе у Босни и Херцеговини. Због тога ћемо континуирано достављати информације о процесу реформе пословним заједницама, организацијама цивилног друштва и грађанима-појединцима, а њихов допринос ћемо узимати у обзир у будућем развоју.

.....
..

Аднан Терзић

Предсједавајући Савјета министара БиХ

.....
..
Милорад Додик

Премијер Владе Републике Српске

.....
..
Ахмет Хаџипашић

Премијер Владе Федерације Босне и Херцеговине

Учесници у процесу припреме Стратегије за реформу јавне управе

Уред координатора за реформу јавне управе:

Срђа Вранић (државни координатор за реформу јавне управе)
Јадранка Чечар (стручни сарадник)

Координатори за реформу јавне управе са нивоа Ентитета и Брчко Дистрикта:

Анто Николић (координатор испред Владе Републике Српске), Анто Чавар (координатор испред Владе Федерације БиХ), Брано Јовичић (координатор испред Владе Дистрикта Брчко)

Чланови радне групе за област управљања кадровским ресурсима:

Јакоб Финци (Агенција за државну службу БиХ), Енвер Ишерић (Агенција за државну службу Ф БиХ), Драгомир Кутлија (Агенција за државну управу РС), Илија Стојановић (Одјел за кадровске ресурсе Владе БД)

Чланови радне групе за област јавне финансије:

Ранко Шакота (Министарство финансија и трезора БиХ), Влатко Дуганџић (Министарство финансија и трезора БиХ), Емир Силаџић (Министарство финансија Ф БиХ), Сњежана Рудић (Министарство финансија РС), Неђо Илић (Влада БД), Миодраг Трифковић (Влада БД)

Чланови радне групе за област управни поступак:

Звонимир Кутлеша (Генерални секретаријат Вијећа министара БиХ), Фазила Мусић (Министарство правде БиХ), Миленко Лепушина (Управа цивилне заштите Ф БиХ), Раде Ђулибрк (Министарство управе и локалне самоуправе РС), Миленко Зечевић (Влада БД)

Чланови радне групе за област израде законских прописа:

Драган Подинић (Уред за законодавство БиХ), Суад Мусић (Дирекција за еуропске интеграције), Жељко Силађи (Уред за законодавство Ф БиХ), Милена Симовић (Републички секретаријат за законодавство РС), Јелица Видовић (Влада БД), Горан Дука (Влада БД)

Чланови радне групе за област информационе технологије:

Кемал Бајрамовић (Агенција за државну службу БиХ), Тимур Гаџо (Министарство комуникација и промета БиХ), Дарко Савић (Секретаријат Владе РС), Фуад Живојевић (Агенција за државну службу ФБиХ), Миралем Шадић (Влада БД)

Чланови радне групе за област институционалне комуникације:

Мирјана Мицевска (Генерални секретаријат ВМ БиХ), Цвијета Ковачевић (Биро за односе с јавношћу Владе РС), Раска Дењалић

(Уред за информирање Владе Ф БиХ), Анто Домић (Влада БД), Љиљана Оренди (Влада БД)

Учесници у изради Стратегије из других организација (спољни учесници):

Дамир Ахметовић (УНДП), Мирела Ибрахимагић (ЕППУ), Селим Кулић (УНДП), Тарик Заимовић (УНДП), Брано Вујичић (БАИТ), Младен Рифтељ (БАИТ), Омер Чар (ПКФ), Наида Тркић (ПКФ), Хејзел Сатон (Национална школа за управу), Шина Метјус (Национална школа за управу), Иан Стракан (Национална школа за управу), Тим Хант (Национална школа за управу), Јерун Вилемс (Делегација ЕК), Бианка Шроенбергер (ОХР), Анке Фрајберт (СИГМА)

Остали учесници:

Исмет Трумић (Влада Федерације БиХ), Владо Благојевић (Влада РС), Сања Њежић (Министарство финансија РС), Златко Акшамија (Агенција за државну службу БиХ), Стојанка Ђулибрк (Агенција за државну управу РС), Перица Рајчевић (Народна скупштина РС)

Тим пројекта техничке помоћи ЕК – „Подршка Уреду координатора за реформу јавне управе“:

Фолкерт Милх (вођа пројекта), Магдалена Кунева (дугорочни експерт), Самир Мушовић (дугорочни експерт), Ђани Ла Ферара (краткорочни експерт), Аксел Г. Коец (краткорочни експерт за мониторинг и евалуацију), Адмир Нуковић (краткорочни експерт за област управљања кадровским ресурсима), Јасмина Ђикић (краткорочни експерт за област јавних финансија), Зарије Сеизовић (краткорочни експерт за област управног поступка), Една Караца (краткорочни експерт за област информационих технологија), Емир Хаџикадунић (краткорочни експерт за односе са јавношћу), Енида Шехерац (практикант).

Списак скраћеница

АДС	Агенција за државну службу/управу
АИД	Агенција за информационо друштво
БАИТ	Босанскохерцеговачка Асоцијација за Информационе Технологије
БД	Брчко дистрикт
БДП	Бруто друштвени доходак
БиХ	Босна и Херцеговина
ЦХУ	Централна јединица за хармонизацију и контролу
ЦМС	Јединствени web систем за управљање садржајем
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ДФИД	Уред/Одјељење за међународни развој
ЕЦДЛ	Европски рачунарски сертификат
ЕИФ	Европски оквир за интероперабилност
ЕК	Европска Комисија
ЕППУ	Јединица за економско планирање политике дјеловања и имплементацију
ЕУ	Европска Унија
Ф БиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ФЦ	Фискално вијеће
ИЦ	Институционално комуницирање
ИГТФ	Међувладино радно тијело
ИТ	Информационе технологије
ИТА	Агенција за индиректно опорезивање
ЈМБ	Јединствени матични број грађана
М и Е	Мониторинг и евалуација
МЉП	Менаџмент људских потенцијала
МоР	Меморандум о разумијевању
МТЕФ	Средњорочни оквир расхода
ОХР	Канцеларија Високог Представника
ОВИ	Објективно провјерљив индикатор
ПАР	Реформа јавне управе
ПФ	Јавне финансије
ПИФЦ	Јавна интерна финансијска контрола
РЈУ	Реформа јавне управе
РС	Република Српска
САИ	Врховна ревизорска институција
СИДА	Шведска међународна развојна агенција
СИГМА	Подршка развоју управе и менаџмента
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
ТА	Техничка помоћ
УНДП	Развојни Програм Уједињених Нација
СМ	Савјет Министара
XML	Проширени означени језик (енг.Extensible Markup Language)
ЗУП	Закон о управном поступку

Сажетак

Увод

Стратегија реформе јавне управе (ПАР) има за циљ реформисање јавне управе у Босни и Херцеговини (БиХ), у циљу постизања значајног унапријеђења управе у БиХ током наредне деценије.

Реформа представља предуслов за интеграцију БиХ у Европску унију (ЕУ), која управне капацитете, као и способност усвајања и провођење у пракси основних прописа ЕУ (*acquis communautaire*) сматра главним условом за чланство у ЕУ. Ова Стратегија је у складу с кључним стратешким документима и обавезама БиХ, као што је Европско партнерство, Стратегија за европске интеграције БиХ, те Средњорочна развојна стратегија.

Визија, циљеви и обим реформе

Стратегија је заснована на јасној визији у смислу развоја јавне управе која би била ефикаснија, дјелотворнија и одговорнија; која би грађанима пружала боље услуге за мање новца, те пословала на основу транспарентних и отворених процедура, уз испуњавање свих услова постављених Европским интеграцијама, а тиме би заиста постала средством за континуирани и одрживи друштвено-економски развој.

У циљу остваривања ове визије, Стратегија тежи ка јачању општих управних капацитета, путем реформе основних хоризонталних система и структура управљања.

Стратегијом се такођер дају конкретна усмјерења у смислу стварања кохерентнијих управних структура у оквиру и између различитих нивоа управе, те у смислу управљања промјеном у правцу остварења жељених циљева у сваком сектору.

У оквиру Стратегије ће се углавном радити на унапријеђењу централних управа на нивоу БиХ, Ентитета и Брчко Дистрикта. Ипак, реформа овог обима са собом носи темељите промјене у начину на који све институције раде, што ће наравно утицати на општинске и кантоналне управе и шири јавни сектор.

Конкретна операционализација Стратегије у Акционе планове обавиће се у двије повезане фазе. У првом Акционом плану – укљученом у Анексу на Стратегију – описују се конкретне мјере, рокови и надлежне институције, а са њим су сагласни сви изабрани представници власти у радним групама за израду Стратегије. На основу препорука Системског прегледа институција јавне управе који је финансирала Европска комисија, овај Акциони план има за циљ развијање капацитета за ефикасно и кохерентно доношење политика и координацију у циљу испуњавања јавних циљева; те изградњу, јачање/консолидацију и

усклађивање општих система јавних финансија, људских потенцијала, управног поступка, информационих технологија, те институционалне комуникације. Предвиђено је да се активности ажурирају и прилагоде на основу резултата редовног мониторинга и евалуације имплементације Акционог плана, а узимајући у обзир све релевантне догађаје.

Иако је развој општих управних капацитета неопходан, он није довољан за успјешније функционисање управе. У другој половини 2006. и првој половини 2007. године ће се припремити други Акциони план, који ће се фокусирати на стварање услова за развој секторских капацитета у кључним секторима политике. Ослањајући се на препоруке из функционалних прегледа у оквиру девет јавних сектора, овај Акциони план ће садржавати конкретне приједлоге за повећање кохерентности, ефикасности и дјелотворности управе и њених институција, те за смањење расцјепканости у оквиру и између нивоа власти.

Ова реформа ће се одвијати у три фазе:

- *ПРВА ФАЗА – До краја 2007. године: Краткорочни циљеви су иницирати, консолидовати, те унаприједити започете реформе кључних хоризонталних система и структура државног управљања. У том циљу, провођење многих мјера из првог Акционог плана почиње одмах, како би се одржао темпо и оствариле предности већ на почетку реформе за све институције на свим нивоима.*
- *ДРУГА ФАЗА – Крај 2007. године до краја 2010. године: Средњорочни циљеви које треба испунити до 2010. године су успостављање основних хоризонталних система, ојачаних и усклађених, те унапријеђење секторских и вертикалних функција: у циљу испуњења очекивања грађана у смислу ефикаснијих и дјелотворнијих институција, те у циљу постизања опште и секторске способности прилагођавања и провођење *acquis*-а на јединствен начин у цијелој БиХ.*
- *ТРЕЋА ФАЗА – Јануар 2011. до краја 2014. године – испуњавање дугорочних циљева У овој фази, процес европских интеграција ће захтијевати све више стандарде јавне управе. Циљ БиХ је да се постигне ниво квалитета Европског административног простора до краја 2014. године, да се испоштују заједнички стандарди држава-чланица ЕУ, и да се проводе *acquis*. У циљу остваривања тих циљева, у другој половини 2010. обавиће се процјена имплементације из претходних периода. Планираће се нове активности у кључним областима реформе управе, између осталог у областима гдје није дошло до задовољавајућег напретка.*

Развој општих управних капацитета

Реформом се захтијева унапрјеђење општих управних капацитета кроз реформу основних хоризонталних система и управљачких структура.

- **Капацитети доношења политике и координације**

Циљ реформе је унаприједити структуру, капацитете и успјешност у раду владиних Секретаријата, чиме се јачају системи доношења политика на свим нивоима власти. Ова реформа ће захтијевати нове организационе аранжмане, процедуре, особље, те развој координационих капацитета владиних секретаријата. Секретаријати ће постати примарна координирајућа тијела, с основним задатком осигурања ефикасног рада појединачних министарстава усклађеног са радом других управних тијела. Они ће развијати капацитете за повезивање и координацију између различитих нивоа власти.

Реформа централних капацитета за доношење политика ће се наставити паралелно са јачањем капацитета за доношење политика при министарствима. Министарства су примарна тијела у којима се развијају и спроводе политике и законски прописи у оквиру њихових надлежности. Циљ је да се развију капацитети министарстава како би она могла у довољној мјери водити рачуна о владиним приоритетима, посебно оним везаним за усклађивање с легислативом ЕУ, израђивати квалитетне предлоге, консултовати и вршити процјену могућих утицаја; те вршити израду квалитетних законских аката, тако да квалитета материјала који долази из министарстава буде задовољавајућа, те да централне јединице могу осигурати компетентно одлучивање.

- **Јавне финансије**

Јавне финансије (ЈФ) представљају област која је уско везана за захтјеве ЕУ, везано за процес доношења буџета, те за принципе, стандарде и методе јавне интерне финансијске контроле (ПИФЦ). У претходном периоду, област јавних финансија је прошла кроз различите реформе. Међутим, те реформе нису проведене на стратешки и свеобухватан начин до промјена је долазило асиметрично у складу с постепено утврђиваним неправилностима. У циљу промовисања јавне управе која би била отворена, ефикасна, дјелотворна и одговорна, неопходно је извршити консолидацију и повећати постојеће напоре у сектору јавних финансија; установити ефикасан систем управљања финансијама, те побољшати контролно окружење управе.

Реформом ће се унапредити аспект доношења политика у пољу јавних финансија. Реформом ће се ојачати ефикасност и дјелотворност управљања буџетом, те унаприједити рачуноводствени оквир и пословање трезорског система. Реформом ће се увести Јавна интерна финансијска контрола (ПИФЦ) у складу са захтјевима ЕУ и иницирати посебне активности на

унапређењу капацитета при министарствима финансија, те на нивоу буџетских корисника и фискалних органа.

- **Људски потенцијали**

Способности и посвећеност људи који раде у јавним службама од пресудне су важности ако управа треба да ради дјелотворно. Постићи добар менаџмент људских потенцијала (МЉП) на највишем нивоу јесте највећи изазов за реформски процес. Систем МЉП треба бити транспарентан, правичан, треба да подржава вриједност и професионализам, те пружа мотивације особљу на основу јасних критерија. Примарни циљ је овде развити професионалну, политички непристрасну, национално избалансирану, етичну, стабилну и активну јавну службу, коју поштују и која је у стању пружати дјелотворне услуге и владама и грађанима.

Основни циљ је осигурати континуирано усклађивање, развој и модернизацију политике људских потенцијала, и на привременој и на дугорочној основи. Кључни елемент овдје је јачати капацитете политика Агенција/управа за државну службу и Пододјелења за људске потенцијале Брчко Дистрикта. Ова реформа има за циљ стварање дјелотворних тјела одговорних за доношење политика у пољу МЉП, дефинисање општих циљева и приоритета у развоју ЈП, те обезбјеђење специјализованих капацитета МЉП у појединачним институцијама, као и разумјевања модерних политика МЉП код руководећег кадра, тако да они буду активније укључени у развој и мотивацију особља. Остале промјене укључују: успостављање Института за јавну управу, увођење и провођење процедура за дјелотворно планирање ЈП у свим институцијама у циљу омогућавања ефикасне реализације приоритета институција и влада; процес у коме се више штеде вријеме и трошкови за кандидате који се пријављују у управу, за преглед пријава и процес одабира. Реформом се такођер намјерава модификовати промјена платне структуре у цијелој БиХ, гдје би државна служба постала атрактивнија за постојеће и потенцијалне запослене; те осигурање јединственог приступа у омогућавању преноса и усклађивања плата. Та реформа ЈП представља кључну компоненту у циљу рјешавања изазова који представља чланство у ЕУ.

- **Управни поступак**

Реформа управног одлучивања је основни предуслов за осигурање ефикасности, дјелотворности и предвидљивости јавне управе у пружању јавних услуга друштву. Реформом ће се ојачати управно одлучивање као кључна компонента интеракције између управе и грађана, те ће га се учинити функционалним, поузданим, ефикасним, транспарентним и одговорним средством једне модерне јавне управе усмјерене према грађанима које опслужује, боље оспособљене за придруживање Европском управном простору.

Поједностављење управних поступака је важан циљ реформе, једноставнији поступци су лакши за извршење и за очекивати је да буду ефикаснији. За то је потребно ускладити легислативу са савременом праксом управног одлучивања у земљама ЕУ, као и са организационим, и мјерама информационе технологије (ИТ) и изградње капацитета. За постизање правих побољшања у управном одлучивању потребна је прецизнија примјена легислативе. У циљу постизања бољих резултата, министарства надлежна за мониторинг управног одлучивања (нпр. министарства правде, јавне управе и локалне самоуправе) морају развити капацитете за анализу управне праксе. Органи јавне управе са овлашћењима у управном одлучивању морају развити процес сталног унапријеђења. Јачање управног надзора представља врло важан сегмент и предуслов за квалитетно одлучивање. Оно ће укључити трансформацију улоге управне инспекције и фокусирање на управно одлучивање и квалитет јавних услуга.

- **Институционална комуникација**

Институционална комуникација (ИК) за циљ има унапријеђење одговорности владе према грађанима, дакле двосмјерни дијалог којим се омогућава утицај јавности и њен допринос доношењу политика на нивоу владе. Реформа има за циљ јачање капацитета за односе с јавности у оквиру јавних институција, придобијање подршке грађана, стварање позитивних ставова према јавним институцијама, те подстицање активног учешћа јавности у процесу одлучивања. Њоме ће се, такођер, подржати провођење прописа о слободи приступа јавним информацијама, у складу с европским стандардима. Ради постизања тих циљева, у будућности ће се дефинисати и промовисати нове функције. СМ БиХ и све владе ће усвојити политике из области ИК, које ће пратити сва министарства и агенције на том нивоу власти. У складу с овим активностима и припремљеним документима, пракса односа са јавности ће бити регулисана, заштићена и промовисана. Нова средства комуникације (попут интерактивних веб страница, интернета, мрежа електронске поште, као и округлих столова и јавних догађања), помоћи ће институцијама да саопште своје активности и ставове и објасне начин пружања услуга на професионалан и благовремен начин, на задовољство свих грађана.

- **Информационе технологије**

ИТ се све више користи за трансформисање, не само начина пословања влада, него и онога шта оне раде, како се односе према грађанству и друштву. БиХ ће увећати кориштење ИТ у јавној управи да би њена влада била одговорнија, транспарентнија и дјелотворнија. Важне измјене које се предвиђају односе се на: политику; организацију и људске потенцијале; ИТ инфраструктуру укључујући сигурност; те компјутеризацију јавне управе, пословних процеса (укључујући темељне регистре), и е-услуге.

Стварање основе за одрживи развој секторских управних капацитета

Секторске реформе ће се одвијати паралелно с реформама у циљу јачања општих капацитета у оквиру управе. Итекако се очекује да ће се тим секторским реформама рационализовати и смањити обим управе, и у оквиру појединачних нивоа власти – а код неких мјера и на свим нивоима.

Развој и провођење тих реформи морају се координирати, да би се осигурао кохерентан коначни резултат у секторским капацитетима. Циљ у оквиру ове Стратегије је задржати довољан степен координације у циљу очувања кохерентности организационих модела, те осигурања одговарајућег управљања организационим промјенама. Та два циља су од основне важности у смислу одржавања кохерентности управе у секторима која би из тога проистекла. Да би се то постигло, путем Уреда координатора за реформу јавне управе ће се доставити смјернице и стандардизација.

Координацијом ће се гарантовати да свака реорганизација узрокована преобликовањем сектора прати компатибилне организационе концепте. Тај циљ се односи на типологију институција, њихове међусобне односе, те интерне аранжмане, и то:

- Макроорганизациона питања тичу се типологије институција, и у њима се разматра могућност раздвајања питања која се односе на доношење политика (што обично покривају Министарства) од оних која се односе на усмјерено провођење политике (задатак који се обично оставља другим управним тијелима).
- Организациона рјешења обухватају и услове (укључујући критичну масу) под којима се нека функција може практично организовати у ново министарство или агенцију, по могућности развијене у оквиру постојећег портфолија.
- Слично томе, макро-типска организациона питања разматрају реципрочну позицију институција, укључујући односе субординације и координације, модалитете вршења управног надзора, те посебни положај независних регулаторних агенција (што је свакако нова категорија у управним системима БиХ).
- На микро-нивоу, кључна организациона питања тичу се разлика између различитих врста интерних организационих јединица (нпр. дирекције, или сектора), и захтјева за успостављењем сваке јединице у смислу материјалних надлежности и минималне критичне масе.

Захтијевани критерији се дијелом формулишу у легислативу на сваком нивоу власти (нпр. Закон о управи и имплементациона

регулатива); чија примјена обично спада у надлежност министарстава која раде на генералном правном оквиру за јавну управу (нпр. министарства правде и локалне самоуправе, итд.). Лансирање секторске реорганизације великог обима ће захтјевати преглед и измјене саме легислативе, гдје ће се она прилагођавати потребама новог управног система који се разликује од оног из кога је тај модел потекао.

Биће потребан одређен степен координације, не само у односу на коначни облик сваког појединог сектора, него и у вези начина преласка са постојеће организационе поставке према жељеном коначном стању. Уред координатора за реформу јавне управе, у сарадњи с надлежним институцијама на сваком нивоу власти, разматраће постојећу праксу и легислативе која се односи на реорганизацију владе на сваком од појединачних нивоа и укупно. Уред Координатора за реформу јавне управе ће уложити напор да се изradi низ смјерница за радне групе ангазоване на секторским реформама. Он ће такођер учествовати у раду радне групе, како би давао савјете за управљање организационим промјенама и координирао цијели поступак, а у циљу усклађивања процеса реорганизације власти.

Предлози за промјене у управној архитектури која уоквирује јавну управу у БиХ биће укључени у други Акциони план ове Стратегије.

Управљање реформским процесом

Политичке смјернице за провођење реформе су у надлежности свих влада. Координациони одбор за економски развој и европске интеграције ће представљати стратешко руководство реформе широм БиХ. Он ће служити као механизам за рјешавање значајних питања (укључујући неслагања у области реформе, гдје ће БиХ преговарачи са ЕУ морати представити усаглашен став). Мање значајне несугласице и разлике у мишљењу ће се рјешавати на нижим нивоима.

Механизми координације су пресудно важни за пружање подршке овом процесу. Координациони задаци за ову реформу су додијељени државном координатору за реформу јавне управе. Уред координатора за реформу јавне управе биће "покретачка снага" ове реформе. Државни координатор ће одржавати контакте са координаторима оба ентитета и Брчко Дистрикта, организовати редовне заједничке састанке (по могућности сваког мјесеца) с циљем расправљања о питањима побољшања координације процеса реформе јавне управе широм БиХ.

Радно тјело за реформу јавне управе редовно ће одржавати састанке. У раду тјела ће поред Координатора за реформу јавне управе и координатора из ентитета и Брчко Дистрикта, учествовати и представници из Дирекције за европске интеграције, ентитетске институције надлежне за европске

интеграције, те руководиоци владиних секретаријата, представници уреда-секретаријата за законодавство, министарстава правде у СМБиХ и ФБиХ, Министарства управе и локалне самоуправе у Републици Српској (РС), министарства финансија, те Владе Брчко Дистрикта.

Чланови Радног тијела за реформу јавне управе дискутоваће о предметима везаним за: мониторинг и евалуацију активности на реформи јавне управе; хармонизацију планова рада и других планова; потребе за финансијским ресурсима и техничком помоћи, прикупљање информација и података који ће омогућити органима одлучивања да унапреде процесе. Чланови ће такођер координирати комуникацију са владама и са широм јавношћу, организацију промотивних активности и јавних манифестација, те осигуравати политичку подршку за даље кораке и мјере у оквиру реформе јавне управе.

Реформа ће генерално зависити од потпуне оријентисаности према промјенама у оквиру имплементационих институција. На оперативном нивоу, Радне групе с представницима надлежних институција за провођење Стратегије и њених Акционих планова ће се састајати по потреби у циљу дискусије о питањима везаним за имплементацију, те у циљу формулације конкретних предлога. Координатор за реформу јавне управе ће иницирати успостављање Радне групе и осигурати неопходну подршку њиховом раду.

Заједничким напорима неколико билатералних донатора, Делегације ЕК и Влада у БиХ, формираће се Фонд за реформу јавне управе у БиХ. Очекује се да ће ПАР Фонд имати важну улогу у пружању подршке провођењу Стратегије реформе јавне управе. Средства из ПАР Фонда ће служити као допуна расположивих буџетских средстава којима ће се финансирати реформа јавне управе. Уред координатора за реформу јавне управе ће утврђивати пројекте и правити приједлоге пројеката на основу ове Стратегије и Акционих планова, у уској координацији с релевантним институцијама БиХ и донаторском заједницом. Приоритети ће се јасно дефинисати у складу с потребама за конкретном реформском помоћи и координирати у сврху постизања циљева реформе.

Уред координатора за реформу јавне управе ће успоставити систем за мониторинг и евалуацију (у даљем тексту: систем за М и Е) којим ће се пратити напредовање према постизању циљева Стратегије. Подаци и анализе у склопу мониторинга и евалуације ће служити за пружање подршке органима одлучивања у циљу побољшања процеса израде политика, постизања оптималне расподјеле ресурса и прецизирања планираних активности.

Систем ће се састојати од два модула за генерисање информација, те модула за извјештавање. Модули за генерисање информација укључују:

- Мониторинг резултата. Мониторингом резултата ће се пратити имплементација акционих планова и Стратегије, али и показивати да ли се имплементација одвија у складу с планом или не. Резултати ће указати на нерјешена питања и одређена неслагања у провођењу на различитим нивоима власти.
- Мониторинг импакта: Мониторингом резултата ће се генерисати информације о томе да ли се имплементацијом акција дјелотворно подржава постизање стратешких циљева. Њиме ће се пратити напредовање према остварењу визије Стратегије, и информисати колико су проведене радње доприњеле успјеху.

Уред за реформу јавне управе ће сачинити дослиједан, једноставан извјештајни формат за своје редовне извјештаје. Ти извјештаји ће укључивати лако разумљиве графиконе и повезане коментаре и предлоге од стране Уреда. Анексом ће се обезбједити детаљније информације о провођењу Акционог плана и резултатима анализе мониторинга резултата.

Извјештаји о мониторингу резултата ће се достављати на кварталној основи. Правиће се и годишњи извјештаји – они ће укључивати резултате из мониторинга и евалуације и резултата и импакта. Извјештајни период ће започети усвајањем Стратегије и првог Акционог плана. Први извјештаји о резултатима очекују се на реализацију до краја првог квартала 2007. године, а први цјелокупни извјештаји до четвртог квартала 2007. године.

1. Увод

Потреба за реформом

Капацитети јавне управе у Босни и Херцеговини (БиХ) су се повећавали током посљедњих десет година, а тиме је сваки ниво владе постајао способнији за испуњавање својих основних одговорности. Са временом су се повећавала и очекивања грађана. Осигурање основне функције државне управе није више довољно; сви грађани прижељкују одржив економски и друштвени развој у оквиру чланства у Европској Унији (ЕУ). У циљу испуњавања захтјева грађана, као и приближавања европским интеграцијама, јавна управа мора проћи кроз процес унапређења и реформе.

Управа би требала активно учествовати у креирању политика, укључујући регулисање тржишта, те стимулисање приватне иницијативе. Потребна је боља координација на свим нивоима, како би се избјегло доношење погрешних и међусобно контрадикторних политика и закона. Јавна управа би требала бити у стању пружати квалитетне услуге грађанима и фирмама, а за то је потребна модерна управа, флексибилна и отворена за учешће јавности.

Коначно, за напредовање према тим циљевима потребна је финансијски одговорна и одржива управа. Претјерана потрошња и комплексност управе одбијају приватна улагања, успоравају раст и обезврјеђују напоре у борби за смањење сиромаштва. Висок ниво корумпираности представља симптом неправилности у раду управе, чиме се трошкови преносе на грађане и привреду.

Заједнички приступ управној реформи представља основ за остварење наших стратешких приоритета.

Евидентна је потреба за реформом управе на свим нивоима власти. Протеклих година су начињене кључне промјене у управљању финансијама, државној служби и другим битним областима. Сви нивои управе разматрали су планове за реорганизацију и рационализацију својих институција. Међутим, тенденција да се свака реформа развија као одвојен пројекат значајно је умањила свеопшту корист од уложених напора. То се односи на све нивое власти, а тиме је ограничена наша дјелотворност у остваривању заједничких циљева.

С обзиром на комплексност и величину изазова, ми све више посвећујемо пажњу реформи наших институција путем заједничког приступа на свим нивоима власти. Укључили смо значајну компоненту управне реформе у нашу Средњорочну стратегију развоја. Стратешки оквир за убрзану интеграцију наше земље у ЕУ постављен је у Стратегији европских интеграција, наглашавајући да постизање тог циља зависи о квалитету управе,

па се реформа прилагођава овим стратешким приоритетима предвиђеним у владиним стратешким документима. Реформа јавне управе је такођер пресудна за успјешну борбу власти против корупције и помоћи ће спровођење недавно усвојене Стратегије за борбу против организованог економског криминала и корупције.

Испуњавање критерија за приступ ЕУ

Имплементација реформе је необично важна у смислу успјешног остваривања амбиција БиХ за чланством у ЕУ. Искуства других земаља централне и источне Еуропе показују да пут ка чланству у ЕУ намеће огромне захтјеве националној управи. Наравно, успјех сваке владе да приступи ЕУ увелико зависи о њеној способности да проведе реформе.

ЕУ је свјесна величине изазова и трансформација које се стављају на терет земље као предуслов за чланство, па је складно томе и понудила јасне смјернице за оне земље које желе постати чланице ЕУ. Критерије за приступање утврдило је Европско вијеће у Копенхагену 1993, а потврдило Европско вијеће у Мадриду 1995. године. Према критеријумима ЕУ, изграђени управни капацитети се сматрају кључним захтјевом за чланство у ЕУ. ЕУ функционише примарно путем управа својих чланица: неопходно је да земље кандидати докажу да су у стању усвојити 35 поглавља правила из регулативе ЕУ (*acquis communautaire*), те да имају капацитете за њихову потпуно провођење. Други приступни критерији представљају предмет политичких обавеза као и економских услова. Међутим, политички и економски прогрес се мора одвијати паралелно с одговарајућим мјерама на изградњи капацитета.

Управном реформом се морају обухватити и општи и секторски капацитети.

Постоје два сегмента на којима би се требали разматрати управни капацитети. Први су свакако, секторски капацитети. Усвајање закона који су у складу са захтјевима ЕУ, у областима попут пољопривреде, околине, економије или унутрашњих послова, често захтјева посебне институционалне оквире и могућности. У неслужбеном Водићу Европске комисије у смислу основних управних структура потребних за имплементацију *acquis communautaire*-а.

Темељ представљају шири општи управни капацитети. Поред секторских питања, општи управни капацитети – начин на који је државна управа организована, начин на који доноси политике¹, сачињава и извршава буџет, или запошљава и усавршава своје

¹ Политика представља приступ рјешавању неког проблема или побољшању одређене ситуације и често садржана у неком правном акту. Види посебно Појашњење терминологије, у анексу Стратегије.

особље – од пресудне су важности за цјелокупан успјех у раду. Не постоји унапријед утврђен метод за организацију и функционисање јавне управе у државама-чланицама ЕУ. Ипак, временом су се створиле заједничке вриједности и принципи јавне управе код држава-чланица ЕУ (с различитим правним традицијама и различитим системима државног управљања) оне представљају услове тзв. Европског управног простора. Омјер до ког се држава-кандидат држи тих заједничких стандарда јавне управе представља показатељ капацитета њене државне јавне управе у смислу ефикасне имплементације *acquis*-а, у складу са критеријима успостављеним од стране Европског вијећа у Копенхагену и Мадриду. Искуство нових држава-чланица ЕУ указује на важност озбиљних инвестиција у опште управне капацитете: то представља предуслов да би управа могла усвојити стандарде држава-чланица ЕУ, као и темељ за било какву секторску реформу.

Не постоје универзални рецепти за утврђивање општих управних капацитета неке земље. Због тога Европска комисија на основу низа критерија, оцјењује величину капацитета, укључујући и различиту легислативу ЕУ у областима као што су јавне набавке, интерне финансијске контроле, смјернице за борбу против корупције, заједнички принципи управног поступања, као и упоредне добре праксе у државама-чланицама, дијелом кодификоване кроз рад програма СИГМА.²

У извјештајима ЕК о напретку БиХ изражена је велика забринутост.

На основу тих мјерила, Извјештаји ЕК о напретку за БиХ забиљежили су напредак у области општих и секторских управних капацитета, али и изразили забринутост. У Извјештају за 2005. је садржан и подсјетник из Студије изводљивости из 2003. године о преговорима у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), који позива на усвајање и имплементацију свеобухватне реформске стратегије која би укључивала све нивое власти.

Реформа представља кључни елемент у Европском партнерству за БиХ.

Успјех процеса стабилизације и придруживања кроз даљња унапријеђења у функционирању јавне управе је темељна компонента Европског партнерства за БиХ. Ревидирани документ о

² СИГМА представља заједничку иницијативу ОЕЦД-а и ЕУ, у бити финансирану од стране ЕУ Пхаре програма. У њеном оквиру је развијен низ анализа у шест кључних области јавног управљања: Државна служба, Вањска ревизија, Финансијска контрола, Системи за управљање јавном потрошњом, Механизми за доношење политика и координацију, те Системи за управљање јавним набавкама. У свакој од тих области, анализа одражава стандарде добре праксе у државама-чланицама ЕУ. Више информација о програму СИГМА, се може наћи на адреси: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Партнерству за 2005. укључује усвајање кључних краткорочних приоритета и иницирање имплементације свеобухватног акционог плана за реформу јавне управе. Кључни приоритет Партнерства за наредне три године је наставити са неопходним управним промјенама путем провођења планова у оквиру реформе јавне управе.

2. Припрема реформске стратегије

Обавезе у оквиру реформе јавне управе

Босна и Херцеговина већ три године улаже напоре у израду свеобухватне стратегије за реформу јавне управе која ће обухватити цијелу земљу. Документ Реформа јавне управе – наш дневни ред се обавезао на следеће:

- Да јавна управа постане економична и добро организована (Обавеза 1: Организација);
- Да се осигура економична и транспарентна потрошња новца пореских обвезника (Обавеза 2: Средства финансирања);
- Да се осигура професионализам државне службе на начин да заступа грађане којима је на услузи (Обавеза 3: Особље);
- Да јавна управа ради у складу с најбољом праксом ЕУ (Обавеза 4: Процедура);
- Да се осигурају квалитетне и грађанима доступне јавне услуге (Обавеза 5: Јавне службе).

Међувладино радно тијело (ИГТФ), којим је предсједавало Министарство правде БиХ, било је одговорно за израду Стратегије за цијелу земљу до јесени 2004. године. Резултати су били скромни: ИГТФ није имао детаљну анализу постојећег стања управе нити прецизну дефиницију жељених циљева.

Пут даљег рада – успостављање Уреда координатора за реформу јавне управе и прегледи јавне управе.

Да би се кренуло даље према циљевима заједничке стратегије за реформу јавне управе, 2004. године су се државна, ентитетске и Влада дистрикта, уз помоћ ЕУ по основу Меморандума о разумијевању с Европском комисијом, договориле и спровеле низ детаљних прегледа постојећег стања управе и реформских потреба. Исте године, Савјет министара БиХ је усвојио Одлуку о успостављању Уреда координатора за реформу јавне управе у оквиру Кабинета Предсједавајућег Савјета министара Босне и Херцеговине и именовао Координатора за реформу јавне управе у октобру 2004. године.

Системски преглед институција јавне управе БиХ (у даљем тексту: Системски преглед) обухватио је питања општих

капацитета у шест хоризонталних система државне управе заједничких за све институције (људски потенцијали, јавне финансије, израда законских прописа, управни поступак, информационе технологије, те институционална комуникација). Системски преглед је упоредни преглед постојећег стања релевантних хоризонталних система у управи државе БиХ, Републике Српске (РС), Брчко Дистрикта и Федерације Босне и Херцеговине (ФБиХ) (укључујући неке од кантона), са жељеним крајњим стањем које одговара најбољој европској пракси.

Паралелно Системском прегледу, додатно обављани су функционални прегледи у девет кључних сектора – пољопривреда, правосуђе, околина, образовање, здравство, полиција, повратак, економија, те у сектору рада и запошљавања. Сврха функционалних прегледа је била да се утврде и анализирају надлежности и основне функције у кључним областима управе, да се изврши процјена начина расподјела надлежности и обављања функција; да се направи поређење БиХ са ситуацијом у другим европским земљама; те да се направе препоруке којима би се омогућила рационализација и реорганизација функционалних надлежности одговарајућих управних и других релевантних институција, како би оне могле промовисати ефикасност и јачати успјешност у раду. Детаљни резултати ових прегледа дати су у коначном извјештају сваког од тих прегледа.

Процес припреме Стратегије за реформу јавне управе од стране јавних званичника са свих нивоа власти

Функционални прегледи су послужили као полазна тачка за писање Стратегије реформе јавне управе. Овај процес је подржала ЕК, која је пружила конкретну техничку помоћ Уреду координатора за реформу јавне управе.

Као надлежна институција, Уред координатора за реформу јавне управе је припремио властити план активности за 2005. годину и започео процес израде Стратегије за реформу јавне управе почетком 2006. године. Пружајући подршку изради Стратегије, владе ентитета и Брчко Дистрикта су именовале координаторе за реформу јавне управе из својих управа. Уз њихову помоћ, поменуте владе су одредиле експерте-чланове за шест Радних група, које су покривале све области хоризонталних капацитета (доношење политика и израда законских прописа, јавне финансије, менаџмент људских потенцијала, управни поступак, информационе технологије, те институционалну комуникацију). Током марта и априла 2006, тих шест радних група састајало се на редовној основи на локацијама широм земље. Свака радна група критички је разматрала почетну ситуацију, те утврђивала краткорочне и дугорочне реформске циљеве, скупа с неопходним мјерама за постизање ових циљева. Заједнички састанак свих чланова радних група одржан је Сарајеву крајем априла 2006. Тај састанак се фокусирио на питања од заједничког интереса за

све радне групе: на примјер, механизме мотивације у оквиру контекста политика у области људских потенцијала. Надградњом на договореним приоритетима и циљевима политике у смислу реформе у свакој посебној области политике, Уред координатора за реформу јавне управе је уз подршку тима за техничку помоћ ЕК израдио Стратегију за реформу јавне управе. Конкретне активности, мјере, рокови и надлежне институције договорени у оквиру сваке радне групе унесени су у први Акциони план за provedбу Стратегије.

Ослонац Стратегије на чврстој визији

Паралелно с напорима радних група, Уред координатора за реформу јавне управе организовао је скупове медија, испитивање јавног мишљења, те тематске радионице у већим БиХ градовима, на којим су учествовали представници невладиних организација, академске заједнице, приватног сектора и шире јавности. Циљ је био кроз овакве скупове и консултације са циљаним групама изградити јасну визију за реформу.

Ови јавни догађаји, који се организовани у цијелој БиХ, открили су питања и проблеме који су заједнички свим јавним управама у земљи. На примјер, сви су учесници критиковали дужину и трајање управних поступака, посебно дугачких поступака за регистрацију предузећа (укључујући добивање многобројних увјерења од различитих тијела јавне управе), те сличних проблема за грађане приликом прибављања увјерења и сличних докумената. Такођер је наглашено да приговори грађана обично не дају резултате, а поступак жалбе на одлуку није дјелотворан. Још један заједнички проблем је административна шутња на захтјеве грађана, за коју не постоји ефикасан лијек, а као проблем је наглашена и недовољна употреба рачунара у општинским управама и кадрови које је неопходно обучавати. Такођер је поменуто да услуге и информације које се нуде обично не задовољавају потребе грађана.

Консултације су откриле да је реформа јавне управе неопходна да би се осигурало поштовање грађанских права и повећало њихово учешће у процесу одлучивања. Поред тога, веома је важно кроз додатну едукацију обособити особље да грађанству пружа квалитетније услуге. Необично је важно у рад администрације увести информационе технологије, те омогућити бољи проток информација од управе до грађана.

Стратегија и њени специфични циљеви засновани су на оваквој визији јавне управе БиХ. Предсједавајући Савјета Министара, Премијери ФБиХ и РС изразили су своју опредјељеност за реформу јавне управе на Конференцији одржаној 22. јуна 2006. године у Сарајеву.

3. Визија, циљеви и опсег реформе

Стратегија за реформу јавне управе представља свеобухватан и универзалан документ којим се пружа стратешки оквир за процес реформе јавне управе, у циљу материјалног унапређења наше управе током наредне деценије.

Наша визија

Реформа се руководи свеукупном визијом стварања јавне управе која би била дјелотворнија, ефикаснија и одговорнија; која би служила грађанима на бољи начин за мање новца; и која би радила на основу транспарентних и отворених процедура, уз истовремено испуњавање свих услова потребних за Европске интеграције, и тиме постала истински фактор који би омогућавао континуирани и одрживи друштвено-економски развој.

За материјализацију визије неопходна су знања, али и већи капацитети влада за израду ефикаснијих и кохерентних политика у сврху испуњавања јавних стратешких циљева: дјелотворнијих управљачких система, унапријеђених организационих структура, те коначно, управе усмјерене на боље пружање услуга грађанима, којом се осигуравају економична управа и потпуно одговорно кориштење ресурса.

Два основна стратешка циља

У циљу остваривања ове визије, Стратегија за реформу јавне управе се фокусира на унапријеђење општих управних капацитета, путем реформе основних хоризонталних система и структура државног управљања.

Стратегијом се такођер пружају конкретна усмјерења за стварање кохерентнијих управних структура у оквиру и између различитих нивоа управе, те за контролисане промјене које воде жељеним циљевима у оквиру сваког од сектора.

У оквиру Стратегије ће се углавном радити на унапређењу централних управа на нивоу БиХ, Ентитета и Брчко Дистрикта. Ипак, реформа овог обима са собом носи темељне промјене у начину функционисања свих институција, што ће природно утицати на општинске и кантоналне управе и шири јавни сектор.

Операционализација Стратегије

Конкретна операционализација Стратегије у акционе планове ће се одвијати фазним приступом. У повезаним фазама ће се изградити два посебна акциона плана.

Први Акциони план – који ће се усвајати скупа са Стратегијом – садржаваће конкретне приједлоге за развој општих капацитета управе. На основу препорука Системског прегледа институција јавне управе који је финансирала ЕК, овај Акциони план има за циљ развијање капацитета за дјелотворно и кохерентно доношење политика и координацију у циљу испуњавања јавних циљева; те изградњу, јачање/консолидацију и усклађивање општих система јавних финансија, менаџмента људских потенцијала, управног поступка, информативних технологија, те институционалне комуникације.

Иако је развој општих управних капацитета неопходан, он није довољан за унапређење успјешности у функционисању управе. У другој половини 2006. и првој половини 2007. ће се припремити други Акциони план, који ће се фокусирати на стварање услова за развој секторских капацитета у кључним секторима управе. Ослањајући се на препоруке из функционалних прегледа које је финансирала Европска комисија у оквиру кључних јавних сектора, овим Акционим планом даће се конкретни предлози за унапређење кохерентности, ефикасности и дјелотворности управе и њених институција, те за смањење расцјепканости у оквиру и између нивоа власти. Да би се избјегли неспоразуми, требало би нагласити да се у оквиру процеса реформе јавне управе неће ићи на уставне реформе; али ће се донијети одређени релевантни приједлози за унапређивање управе, те тиме изградњу ефективније управне архитектуре у БиХ.

Прва фаза : Остваривање краткорочних циљева реформе до краја 2007. године

Краткорочни циљ (који треба испунити до краја 2007. године), је генерално иницирати, или консолидирати, те унаприједити, реформу кључних хоризонталних система и структура државног управљања.

На основу тога, примјена многих мјера из првог Акционог плана почиње одмах – у циљу одржавања темпа и остваривања предности већ на почетку реформе за све институције, на свим нивоима.

У том периоду ће се почети са разрадом даљњих приједлога у областима гдје се првим Акционим планом дају само општа усмјерења (на примјер, неки аспекти у реформи људских потенцијала и управног поступка; реформа централних капацитета за доношење политика, итд). Обавиће се исцрпне консултације по тим приједлозима и кад се они договоре, те активности ће се додати на први Акциони план у вријеме његовог ажурирања.

Друга фаза : Крај 2007. до краја 2010. године – остваривање средњорочних циљева

С потписивањем ССП-а између ЕУ и БиХ, јавна управа на свим нивоима треба имати капацитете за отпочињање усвајања *acquis*-а и за осигурање успјешне координације по питањима ЕУ интеграција међу различитим нивоима власти.

Средњорочни циљеви до 2010. године су успостављање основних хоризонталних система, ојачаних и усклађених, те унапријеђење секторских и вертикалних функција: у циљу испуњења очекивања грађана у смислу ефикасних и дјелотворнијих институција, те у циљу постизања опште и секторске способности прилагођавања и примјене *acquis*-а на јединствен начин у цијелој БиХ.

Трећа фаза : Јануар 2011.- 2014. године - имплементација дугорочних циљева

У овој фази, процес европских интеграција ће захтијевати све више стандарде јавне управе. Циљ БиХ је да достигне ниво административних квалитета и институционалну прилагођеност за примјену *acquis*-а којом би испуњавала критерије и стандарде држава чланица ЕУ у оквирима Европског управног простора до краја 2014. Године. У циљу остваривања тих циљева, у другој половини 2010. обавиће се процјена имплементације из претходних периода. Планираће се нове активности у кључним областима управне реформе, између осталог у областима гдје није дошло до довољног напретка.

4. Развој општих управних капацитета

Кључни захтјеви за реформу општих управних капацитета

Велики број досадашњих анализа фокусирао се на опште системе управљања. Као што је раније поменуто, «Системски преглед јавне управе» ревидирао је стање хоризонталних система и структура на нивоу БиХ, ентитетском нивоу и на нивоу Брчко Дистрикта. Прегледом су идентификовани озбиљни проблеми у јавној управи БиХ и дате су тачно одређене препоруке за предузимање даљних активности. Кључна питања односила су се на: недостатак квалификованог и адекватно обученог особља, преоптерећеност процедурама, слабе аналитичке и капацитете за координацију, те уситњене и неповезане системима одговорности и контроле.

Највећи узрок тих проблема јесте постојеће слабо стање хоризонталних система унутар ревидираних институција, а не неефикасно управљање тим системима. То није изненађујуће; већина институција не посједује аналитички капацитет за постављање стратешких циљева за које се очекује да би их хоризонтални системи подржавали. Без јасно одређених стратешких циљева за будући период није могуће рачунати на

потпуне, позитивне ефекте увођења модерног система управљања кадровским ресурсима или примјене нових информационих технологија. Како би се развио потенцијал хоризонталних система који би могли подржати постизање управних циљева, неопходно је развијати опште капацитете за доношење политика у оквиру управе. Ова се реформа фокусира на функционисање владиних секретаријата; доношење процедура за одређивање програма и приоритета у раду влада; и на капацитете за доношење политика на нивоу појединачних институција. Ова реформа се мора развијати паралелно с реформом хоризонталних система.

Као друго, за реформу је потребно улагати у развој вјештина укљученог особља, и на нивоу појединачних специјалиста и на нивоу највишег руководства. За реформу је такођер потребно обавити организациону реконструкцију у оквиру наших институција. Јединице или званичници који раде на кључним хоризонталним функцијама – попут нормативних питања, људских потенцијала, управљања финансијама, информационих технологија или институционалне комуникације – биће лоцирани у близини највишег руководства да би играли битнију улогу у оквиру институције.

За реформу је такођер потребно повећати способности одговорних институција у областима менаџмента, мониторинга и контроле; Агенције/управе за државну службу и друге централне персоналне јединице, владине секретаријате, министарства финансија, владине централне уреде за информисање, централну ИТ јединицу, па чак и управну инспекцију, која такођер врши одређене елементе централне координације и контроле над управним одлучивањем у појединачним институцијама. Реформом ће се развити капацитети ових тијела у смислу постизања координирајуће улоге у цијелом систему, успостављања стандарда и пружања одређених услуга другим институцијама. У исто вријеме, повећани капацитети постигнути реформом ће омогућити таквим централним јединицама на свим нивоима да одиграју активнију улогу у циљу осигурања боље координације и сарадње на свим нивоима власти.

У Поглављима 4.1 до 4.6 ове Стратегије описује се како ће се рјешити ови изазови.

4.1. Развој капацитета за доношење политика и координацију

Преглед

Основни захтјев за Савјет министара као и све владе је да осигурају кохерентност политика. Неконзистентност политика

доводи до повећаног ризика од дуплицирања, неефикасне потрошње, нижег нивоа услуга, потешкоћа у остваривању стратешких циљева, те на крају и смањења управљачких капацитета. Изградња кохерентне политике захтијева израду политика које нису недовољне у смислу легалности или материје коју обрађују – за које су утврђени финансијски ресурси и људски потенцијали – и у којима су утврђени и помирили различити интереси у оквиру управе као и ван управе. За то је потребно имати кохерентан приступ доношењу политика и координацији, укључујући: развој капацитета централних структура креирања политика у циљу координације и развоја стратегија и свеукупних политика, те интеракције једних са другима; те капацитета при надлежним министарствима за доношење политика, те за међусобно повезивање с другим министарствима на истом или различитим нивоима власти.

Капацитети за доношење политика и координацију су такођер важни за процес европских интеграција. Пошто је систем одлучивања у ЕУ заснован на учешћу чланица, Поглављем 34³ *acquis*-а се од земаља које желе да се придруже ЕУ захтијева успостављање неопходних тијела и механизма у циљу осигурања њихове способности за ефикасан рад у будућности у саставу администрације ЕУ. У европском партнерству се од БиХ конкретно тражи да осигура одговарајућу координацију у доношењу политика између свих нивоа власти.

У анализи програма СИГМА се по том питању (анализа о Механизмима доношења политика и координације), на основу праксе у државама-чланицама ЕУ, указује на капацитет владиних секретаријата и других централних тијела за координацију поступања, укључујући поступање по питањима политике ЕУ. Мјерила из анализе су: кохерентност оквира за доношење политика, међуминистарска консултација по питању предлога политика, аранжмани за планирање дневног реда владе, механизми за рјешавање спорова, ефективност централних капацитета за координацију, постојање централних стратешких капацитета, те аранжмани европске координације.

У неколико студија програма СИГМА дају се смјернице о захтјевима за изградњу капацитета за развој политика на централном нивоу, те на нивоу појединачних министарстава. Тим студијама се наглашава да већина владиних уреда у земљама ЕУ, тј. управних јединица које опслужују шефове влада (обично Премијера), и Владе / Савјет министара, обављају сљедеће послове координације:

Координација у припреми сједница Савјета министара или владе;
Координација правне усклађености;

³ Најновију кодификацију поглавља *acquis*- а наћи ћете на адреси:
http://ec.europa.eu/comm/enlargement/negotiations_hr_tk/chapters.htm#Chapters.

Координација у припреми програма Савјета министара и влада као и приоритета и њиховој повезаности с буџетом;
Координација у садржају приједлога политика за Савјет министара / Владу;
Координација саопштења, нпр. саопштења за штампу;
Координација у праћењу рада Савјета министара или владе;
Координација у односима с другим дијеловима Државе (Предсједник и Парламент), или са другим нивоима (у федералним државама); те
Координација посебних хоризонталним стратешких приоритета, попут реформе јавне управе или Европских интеграција.

Министарства играју важну улогу у процесу доношења политика. Земље ЕУ улажу у успостављање ресурса за анализу и стратешко планирање у циљу пружања помоћи код одлучивања и развоја јавних политика. У циљу процјене потреба за одлучивањем те предности наспрам трошкова до којих то доводи, институције у чланицама ЕУ генерално користе методологије процјењивања утицаја.

Тренутна ситуација у БиХ

У контексту БиХ – са њеним комплексним уставним системом, и вишеслојном влашћу – постоји велика потреба за ослањањем на солидно развијене капацитете координације. Међутим, ниједна од влада нити Савјет министара БиХ тренутно не посједује адекватну подршку од својих централних структура, које су расцјепкане, и састоје се од јединица прилично независних једна од друге, уз мали степен координације. Постојеће функције су увелико техничке природе; обухватају управљање логистиком за припрему сједница Савјета министара или влада, и одређених ограничених капацитета на вршењу процјене правне усклађености нацрта законских аката. На свим нивоима власти, капацитет за стратешко планирање, координацију политике и мониторинг је врло ограничен. Повезаности и координација између различитих нивоа власти у цијелој БиХ су такођер ограничени, иако су установљене потребе за тим и постављени формални захтјеви. Капацитет владе ФБиХ у смислу координације питања политике с њеним кантонима не постоји, чак и у областима заједничке/скупне надлежности предвиђене Уставом ФБиХ. На свим нивоима, Правилници владе не обрађују на адекватан начин различите аспекте припреме политике, међуминистарских консултација, прегледа политике и координације, или уз подршку Влади и њеним радним тијелима од стране владиног Секретаријата.⁴

На нивоу министарстава недовољна је спознаја важности развоја политике; већина министарстава иде директно на израду легислативе, без довољне претходне анализе. То непостојање

⁴ Види преглед централних капацитета у доношењу политике у БиХ који је обавила СИГМА.

процјене утицаја често резултира недостацима везано за накнадну успјешну примјену те легислативе; циљеви јавних политика често остају неостварени. Још један нежељени ефекат је могућност претјераног законског регулисања, што представља право оптерећење по друштво.

Кључни корак је учињен у јануару 2005. када је Парламент БиХ усвојио "Јединствена правила за израду правних прописа у Институцијама Босне и Херцеговине" (у даљем тексту: "Јединствена правила"). Њима се од владиних тијела тражи да врше процјену утицаја нових правила и да документују обим координације и консултација који се спроведе у припремној фази. Секретаријат за законодавство у Влади РС донио је слична правила за израду прописа. Без обзира на то, ова два правилника се не примјењују досљедно, и капацитет за квалитетну израду правних прописа у појединачним институцијама и даље је недовољан. Таква правила не постоје на нивоу ФБиХ нити кантона. Органи Брчко Дистрикта обично примјењују Јединствена правила, али она формално нису санкционисана од стране владе нити од стране скупштине Брчко Дистрикта. Поред тога, иако правила која се користе у институцијама БиХ и РС имају доста тога заједничког, постоје и битне разлике, на примјер, у односу на њихов распон примјене, тј. Јединствена правила се требају примјењивати у свим институцијама на државном нивоу које се баве израдом правних прописа, укључујући Парламентарну скупштину. За разлику од Јединствених правила, Правила за израду прописа у РС обавезују само министарства у РС на њихову употребу, пошто их тренутно још није одобрила Народна скупштина РС. Ова два комплета правила се такођер разликују у смислу захтјева у организацији процеса израде прописа, броја особља у нормативним јединицама, припреми приједлога политика, итд, и у припреми пречишћених верзија закона, итд.

Постоји значајна потреба за јачањем процедура за: реакцију на стратешке документе владе; за израду годишњих планова рада у области доношења политике; за међуминистарске консултације и консултације различитих нивоа власти; за консултовање вањских интересних група; процес међуминистарског одобравања нацрта правних прописа; те процедуре мониторинга, евалуације и извјештавања о достигнућима и недостацима у доношењу политика.

Коначно, велику забринутост представља слаба веза између одлучивања у доношењу политике и процеса припреме буџета. У процесу доношења буџета се ступа без прецизне процјене приоритета у доношењу политика управе. Оскудна средства се користе за постизање низа различитих циљева политике, али никада не могу обезбиједити довољно средстава за њихово постизање. То је одраз недостатка руководног ангажмана у процесу доношења буџета, те ограничене свијести у оквиру одјељења за финансије о стварним приоритетима које има свака

поједина институција. Овај процес кулминира када се нацрти буџета раде уз недовољне информације и врло мало комуникације са другима.

Приоритети у реформи

Главни приоритет у процесу управне реформе јесте:

- *Унапредити централне капацитете за доношење политика на свим нивоима власти и координацију међу различитим нивоима власти;*
- *Унапредити капацитет за доношење политика на нивоу појединачних институција, те*
- *Јачати везу између развоја политике и израде буџета.*

4.1.1. Унапрјеђење централних капацитета за доношење политика

Стратешки циљ реформе је унаприједити: структуру, капацитете и ефикасност у раду владиних секретаријата, чиме би се јачали системи за доношење политика на свим нивоима власти и побољшала и координација међу различитим нивоима власти. За реформу ће бити потребни нови организациони аранжмани, процедуре, особље, те развој координационих капацитета код владиних секретаријата. Пошто би институције и процедуре требале бити уско повезане, почетна тачка реформе ће бити да се заједнички формулишу конкретни приједлози за институционалне аранжмане и приједлози за промјене владиних Пословника. Ти приједлози ће се проводити активно и путем конкретних радњи.

Секретаријати влада ће постати примарно координационо тијело чији је главни задатак да одржава ефикасан и кохерентан рад појединачних министарстава и других управних тијела, и то:

- *Биће задатак и надлежност секретаријата да врше координацију у припреми владиних програма и приоритета, на основи инпута који доставе министарства, те да осигурају усклађеност приједлога за доношење политике од стране министарстава са стратегијама владе, те довољност заступљености питања која се тичу свих нивоа власти и свих сектора; као и преглед формалних и материјалних аспеката нацрта и других поднесака која се добију од министарстава, и њихово враћање на даљњу дораду зависно од потребе.*
- *Поред тога, они ће се ангажовати на припреми програма рада за Владу/СМ; као и на праћењу напретка у провођењу програма, те по потреби и његовој ревизији. У том случају, секретаријати ће имати овлаштења за вршење*

процијена у састављању програма рада – на основу инпута који добију од министарстава.

- Они би такођер требали радити на развоју капацитета у циљу: одржавања добрих односа с парламентом а у циљу осигурања довољне заступљености владиних интереса у смислу доношења законских прописа који потичу од владе; као и на праћењу успјешности у раду министарстава у смислу испуњавања рокова успостављених у владиним одлукама.

Надаље, централне структуре на свим нивоима власти у БиХ ће укључивати капацитет за међусобну интеракцију и координацију. Секретаријат Владе ФБиХ ће имати капацитет за координацију односа са кантонима. Надлежност сваког нивоа владе у смислу кооперативног рада ће се одражавати у структури и кадровској попуњености владиних структура на свим нивоима.

4.1.2. Унапрјеђење капацитета за доношење политика у појединачним институцијама

Реформа централних капацитета за доношење политика ће се одвијати паралелно с повећањем капацитета за доношење политика у министарствима. Она су примарна тијела за израду и мониторинг спровођења политика и законских прописа у својим областима надлежности.⁵ Стратешки циљ је сљедећи: развијати капацитет министарстава у смислу израде квалитетних предлога, те консултације и процјене могућих утицаја; тако да материјали који долазе из министарстава буду задовољавајућег квалитета и да централне јединице могу осигурати компетентно одлучивање.

Реформа ће за циљ имати јачање процедура у оквиру министарстава у смислу давања одговора на стратешке документе владе. Том праксом ће се осигурати да министарства могу анализирати одобрене стратешке документе владе, и одговорити својим властитим иницијативама за доношење политика усклађених са стратегијом, те допријети њиховој реализацији.

Унапређиваће се и процедуре за израду годишњих планова рада. Реформисаним процедурама ће се осигурати да се у инпутима у годишњи програм рада владе довољно узимају у обзир владини приоритети, посебно приоритети везани за усклађивање с легислативом ЕУ, и да постоји процес интерне координације у циљу осигурања реалности и умјерености цјелокупног поднеска министарства.

⁵ Иако велика већина активности у смислу развоја политика и израде законских прописа лежи на министарствима, реформе се проширују и на друга управна тијела (нпр., агенције, дирекције, итд), које такођер могу развијати политике и правне акте.

Како доношење законских прописа представља јединствен и најважнији механизам за извршење владиних политика, главни циљ реформе је ојачати квалитет у доношењу законских прописа у институцијама јачањем развоја политика и вјештина у изради законских прописа у оквиру институција.

Посебни стратешки циљеви реформе укључују потребу да:

- Израда законских прописа (и других инструмената политике) почиње тек након процјене опција политике, у смислу њихових вјероватних утицаја и спроводљивости, те након што се шеф институције (нпр, најчешће надлежни министар), или некад влада (код кључних законских прописа), сложи и одобри преферирану опцију;
- Особље ангажовано у стратешком планирању, анализи политика и изради законских прописа има довољан ниво специјализованости и повремене обуке.
- Израда законских прописа у цијелој БиХ буде заснована на заједничким стандардима у смислу форме, формата, стила израде, итд.
- Министарства развију неопходне капацитете за постепено преузимање права ЕУ, у складу са захтјевима процеса ЕУ интеграција.
- Провјере усклађености се користе систематски у току израде прописа, укључујући провјере номотехнике и стила; усклађености с уставом, те с постојећим законима и правним системом, утицај на буџет, провјере ефеката, *acquis* ЕУ, итд.
- Доношење законских прописа које иницирају директно чланови парламента се развија у складу с истим захтјевима за квалитетом као и акти који потичу од владе.

Врло важан задатак ће бити изградња капацитета надлежних министарстава на међусобној координацији, на рутинској основи. До таквих консултација треба доћи што је прије могуће у оквиру процеса развоја политика. Стратешки циљ је ријешити што је више могуће неспоразума прије него што ставке дођу до владиних комисија или сједница. Посебно владине сједнице не би требале бити преоптерећене огромним бројем детаљних питања; њих је боље рјешавати на нижем нивоу координације, ако би капацитети били боље развијени. Такођер је неопходно јачати праксу међуминистарских консултација на различитим нивоима власти. Неразвијањем таквим капацитета за међуминистарске консултације, у оквиру надлежних министарстава која имају

надлежности везане за ЕУ (попут пољопривреде, транспорта, околине, индустрије, итд), засигурно ће се слабити способност БиХ за успјешно преговарање о чланству у ЕУ.

Надаље, без подршке и разумјевања грађана, тешко је правити и проводити добре политике. Ангажовање грађана у процес одлучивања по питању политика јесте добар начин да се дође до планирања, креирања и реализације бољих политика, те основни елемент доброг управљања државом. Министарства ће користити нове приступе за информисања грађана и ангажовати их током процеса доношења јавних политика.

За провођење легислативе често је потребно развити посебну секундарну легислативу. За то ће такођер бити потребне консултације и процјене трошкова и потребних ресурса. Министарства ће установити процесе у циљу припреме таквих аката у захтјеваним роковима. Она ће исто тако осмишљавати посебне процедуре мониторинга и евалуације у циљу осигуравања могућности прилагођености политика у свјетлу напретка, нових информација и измјене околности.

4.1.3. Унапређење везе између циљева политике и буџета

Постоје два аспекта у вези између политике и буџета: с једне стране, буџет је основно средство којим Савјет министара или Влада проводи своје стратешке приоритете, а с друге стране, провођење циљева политике је ограничено расположивости буџетских ресурса. Због тих аспеката који утичу један на други, буџет треба јасно одражавати циљеве политике; органи одлучивања морају утврђивати приоритете политике, због недовољности средстава. Систематичнијим разматрањем везе између политике и буџета ће се побољшати положај управе у смислу израде низа различитих одлука које су од кључне важности за успјех или неуспјех њеног рада на свим нивоима активности. То укључује:

- Приступање постављеним стратешким приоритетима уз потпуну свјест о финансијским утицајима сваког постављеног приоритета, те о расположивим ресурсима за успјех у краткорочном и дугорочном планирању буџета.
- Унапређење комуникације у оквиру институција, између интересних група које дефинишу политике и финансијских јединица, и
- Јачање комуникације између институција, Министарства финансија и владе, у циљу осигурања укључености циљева политике у буџет.

Правни акти ће се достављати парламенту само уз укључену анализу њихових финансијских утицаја, те потенцијалну

расподјелу ресурса којом ће се обезбједити адекватно финансирање за њихову примјену. Правни акти за које се сматра да нису спроводиви због свог значајног утицаја на буџет, или ће се ревидирати од стране институције која их је сачинила или ће се повлачити.

Остварење овог циља природно да се везује уз реформу у сектору јавних финансија. Унапређење везе између циљева политике, расподјеле потрошње и планирања и расподјеле буџета представља стварно питање на свим нивоима, за које су потребни досљедан напор и сарадња између институција.

4.1.4. Кључне активности

До 2007. ће се реализовати следеће основне мјере, у циљу отпочињања унапређења капацитета одлучивања и координације при доношењу политика:

- Савјет министара БиХ и ентитетске владе ће формирати радну групу која ће разматрати и дискутовати о препорукама за унапређење структуре, капацитета и ефикасности у раду Генералног секретаријата Савјета министара БиХ и владиних секретаријата, те почети развијати и спроводити конкретне приједлоге за развој капацитета, те за промјене у владиним Пословницима и Пословнику о раду Савјета министара БиХ.
- Израдиће се приједлози за појашњење процеса израде годишњег плана рада владе, рада интеринституционалних (и међувладиних) радних група и процедура за консултације и анализу по питању нацрта законских прописа.
- Министарства ће вршити процјену постојећих капацитета у смислу организације и људских потенцијала у циљу обављања процеса стратешког планирања, анализе политика и израде законских прописа, те усвајања најприкладнијих аранжмана интерне организације.
- Усвајаће се или усклађивати правила у циљу осигурања заснованости израде законских прописа широм БиХ на заједничким стандардима; те његове усклађености с ЕУ *acquis*-ом, те праксом у државама-чланицама ЕУ.
- Установиће се свеобухватна база података за легислативе у БиХ, њој ће се моћи приступити с једне тачке, и путем интегрисаног web портала.

Реформа ће бити уоквирена следећим кључним радњама које треба спровести до 2010. године:

- Све владе и Савјет министара БиХ ће у потпуности спровести нове организационе аранжмане, процедуре и попуњеност особљем, у циљу реформе централних структура и

јачања координационих капацитета при владиним Секретаријатима и Генералном секретаријату Савјета министара БиХ;

- Министарства ће у потпуности усагласити своје интерне процедуре и организацијске структуре са процедурама које подупиру цијели систем израде политика, те боље стручно оспособљавање особља у смислу кориштења методологија за процјену утјецаја;
- Правила за израду законских прописа ће се досљедно примјењивати у цијелој земљи, уз захтијевану провјеру усклађености (укључујући и усклађености с ЕУ *acquis*-ом);
- Осмислиће се формални механизми у циљу осигурања директног иницирања израде законских прописа од стране чланова парламента, њихове израде у складу са захтјевима квалитета заједничким за цијели систем израде правних прописа.

Ове активности су детаљно описане у Дијелу I Акционог плана I на Стратегију: радње чланова парламента 1-5.

4.2. Јавне финансије

Преглед

Систем управљања јавним финансијама је дефинисан процедурама путем којих се јавна средства преусмјеравају и управљају на начин којим се осигурава фискална дисциплина, прате стратешки приоритети и обезбјеђује ефикасна употреба јавних средстава. Процедуре обухватају праћење фискалне дисциплине одржавањем јавних трошкова унутар граница датих буџетом. Овај процес приморава институције на одређивање приоритета и анализу опција политике у циљу расподјеле ресурса у оне области којима у највећем обиму доприноси испуњавању циљева владе (тј., успоставља се веза између буџетског процеса, средњорочног оквира расхода и државних програма). Кориштењем јавних фондова на ефикасан начин (постизањем релативно високих резултата уз релативно мале трошкове) и на ефикасан начин (постизањем очекиваних резултата), а што је од пресудне важности, повећава се вриједност средстава при финансирању стратешких приоритета.

Важност реформе за Европске интеграције

Јавне финансије су област највиших очекивања од стране ЕУ. Не постоје строго одређене обавезе везане за ЕУ стандарде у оквиру одређеног буџетског модела. Међутим, кад се говори о управљању фондовима који потичу из ЕУ или ће бити усмјерени према ЕУ буџету, *Acquis* дефинише индиректне захтјеве о начину у смислу формирања државних буџета. Поглавље 17 *acquis*-а,

везано за економску и монетарну политику, захтјева напоре на средњорочном фискалном програмирању у циљу учешћа у заједничким фискалним механизмима надгледања унутар ЕУ. Достигнућа у управљању буџетским системом се користе као свеукупни индикатор успјешности у раду којим се указује на спремност за приступање ЕУ. С тим у вези, фискални детаљи разрађени су у СИГМА анализи која обухвата цјелокупни развој буџетског процеса. СИГМА основе мјере квалитете: буџетских прописа, односа између законодавне и извршне власти, обухват буџета, средњорочног оквира буџета, слиједа буџетског процеса, буџетског управљања јавним инвестицијама, извршења буџета и мониторинг, рачуноводство и извјештавање, као и могућности унапређивања управљања јавном потрошњом.

Поглавље 32 *acquis*-а односи се на усвајање међународно договорених и усклађених ЕУ принципа, стандарда и метода интерних финансијских контрола у јавном сектору (ПИФЦ). Како ЕУ обезбјеђује средства за развој својих чланица, она очекује да ће интерне контроле јавног сектора обухватати «ex-ante» контролне поступке «ex-ante», текуће и «ex-post» контролне поступке које ће предузимати независни интерни ревизори уз подршку централне методолошке и координационе јединице. Пожељно је да додатно активно дјелује функционална и независна Врховна ревизорска институција (САИ) са видним утицајем на догађања у области јавних финансија. У циљу провођења децентрализованог управљања предприступном помоћи ЕУ, у релевантним институцијама ће се морати спровести неки од основних захтјева ПИФЦ-а, нпр. институционални и организациони оквири с јасном расподјелом дужности, писменим процедурама, рачуноводственим системима у складу са стандардима ЕУ, те независним функцијама интерне ревизије.

Тренутна ситуација

У посљедњих шест година, област јавних финансија константно пролази кроз процес реформи. Реформама се није приступило на стратешки, нити на свеобухватан начин, већ су се започеле стихијски, када су уочени недостаци унутар система. Значајне слабости и даље постоје унутар система – то су главна уска грла за све реформске напоре у свим областима и секторима, и њиховом рјешавању се мора приступити ради што бољег функционисања управе.

Прва велика реформа, увођење јединственог рачуна трезора, покренута је када је затварање завода за платни промет захтијевало прелазак дијела његових ранијих надлежности (везано за праћење јавних прихода) на Министарства финансија. Реформа је представљала значајан допринос раду на нивоу БиХ, те влада ентитета и кантона. Министарства финансија су постала одговорна за сва плаћања органа јавне управе, што је резултирало директним уштедама јавних средстава, као и све

одговорнијом и транспарентнијом јавном управом. Повећала се и ефикасност јавне управе, јер се потрошња јавних средстава све више везала за усвојени буџет.

Други велики реформски захват је у буџетском процесу кроз увођење и проширење средњорочног оквира расхода (МТЕФ) које је обухватило ниво БиХ у 2005.г. (те Брчко Дистрикт у 2006.г.), кантоне у 2006. години и по могућности Брчко Дистрикт у 2006. години, чиме би се цијела БиХ укључила у тај процес реформе. Међутим, буџетски процес треба даље развијати како би он постао дјелотворан инструмент политике. У Стратегији треба обрадити низ слабости у буџетском процесу. Слаба карика између циљева политике и реалног буџета је један важан примјер за то. Недостатак координације између владиних агенција и министарства финансија током израде закона често резултира доношењем правних аката који се не могу спровести због мања средстава у фонду. Буџетски календари, иако су прецизнији него раније, још увијек нису у потпуности усаглашени на различитим нивоима власти и њихово ће потпуно усклађивање захтјевати измјене и допуне законских аката, од којих су неки тек недавно усвојени. Средњорочни оквир расхода треба редовно ажурирати и јачати. На државном нивоу и у РС, годишњи се буџет још увијек припрема ручно или путем базичних компјутерских програма (*excell*) те се драгоцјено вријеме у том процесу користи само за унос података.

Трећа значајна реформа недавно започета у области јавних финансија јесте увођење механизма координације у доношењу политика у БиХ - Фискалног вијећа (ФВ). Важност функционалног механизма за фискалну координацију у земљи гдје је надлежност за фискалну политику проширена на различите нивое власти, значајна је за БиХ ступање у процес приступања ЕУ. 2005. године су органи БиХ путем ФВ-а обавили преглед укупних циљева дефицита и успоставу буџетских циљева за различите нивое владе. Ова реформа је још у току, јер се правна основа и аналитички капацитети за рад ФВ-а морају ојачати.

Мора се нагласити да све реформе унутар сектора јавних финансија зависе од капацитета министарстава финансија, надлежних министарстава и институција, као и унутар Владе и парламента, тако да постоји разумјевање на ком се може темељити дебата. Ови капацитети су тренутно на врло оскудном нивоу. Све остале реформске активности неће бити одрживе без одговарајућег улагања у изградњу капацитета. Стога изградња капацитета треба постати први приоритет реформе.

Постоји још неколико значајних питања који могу угрозити прогрес у овом сектору. На примјер, јавни сектор у БиХ користи различите рачуноводствене стандарде, што јако отежава анализу укупног јавног сектора и његовог утицаја на економију. Иако законодавство врло јасно дефинише начине извјештавања за

различите нивое власти, извјештавање је и даље врло слабо а механизми провођења се ријетко користе. Надаље, стандарди и правила који се примјењују у јавном сектору нису прописани јединственим законом. Пословање трезорских система у БиХ се суочава с недостатком ИТ капацитета, што може угрозити резултате проведених реформи. Не постоји координација између различитих трезора. Функција јединственог трезорског система још увијек не обухвата цијели јавни сектор. Не постоји стратегија за увођење ПИФЦ-а (како налаже Поглавље 32 *acquis-a*), а иако је свака од јавних управа у БиХ бавила овим питањем на парцијалан начин, ниједна није направила значајнији напредак у увођењу интерне контроле и интерне ревизије.

Циљеви

У изградње јавне управе која ће бити отворена, ефикасна, дјелотворна и одговорна, циљ реформе јавне управе јесте: консолидовати постигнуте резултате и наставити даља улагања у сектор јавних финансија; успоставити ефикасан систем финансијског управљања; и успоставити и ојачати контролно окружење у којем управа послује.

4.2.1. Димензија доношења политике у систему јавних финансија

У свакој земљи, аспект политике јавних финансија представља саставни дио цјелокупних стратешких и политичких циљева владе. Фискално вјеће, основано током 2005. године, заправо је ново координационо тијело за питања фискалне политике. Снажно фискално вјеће треба пружати подршку у остварењу циљева макроекономске стабилности и у постизању развојних циљева. Главни задатак Вјећа односи се на дефинисање циљева и критерија фискалне политике за одређивање плафона расхода на годишњем и вишегодишњем плану. Они укључују: циљеви и границе дефицита у циљу смањења фискалног дебаланса, успостава циљева за консолидовани фискални биланс, те његова расподјела по нивоима власти у БиХ, на основу коефицијента укупног дефицита/БДП и других дефинисаних параметара – попут плафона за дуг на нивоу владе, или укупног дуга и новог задуживања, у односу на процјену приходовних капацитета.

Фискално вјеће ће бити инструмент у одржавању фискалне дисциплине. Подаци неопходни за доношење компетентних одлука чланова Фискалног вјећа укључују постојање два главна аналитичка инструмента. Први је макрофискални оквир БиХ, а други је консолидовани државни рачун. Ти извјештаји се праве на годишњој основи и служе као аналитичка одредница за остале извјештаје које су Фискалном вјећу потребне везано за одлучивање.

4.2.2. Повећање дјелотворности и ефикасности у управљању буџетом и припреми буџета

Процес управљања буџетом ће постати јединствен процес, почевши од документа о средњорочном оквирном буџету, преко планирања годишњег буџета гдје су сви издаци повезани с циљевима владине политике, до модела буџетирања државних програма ("Program-Based-Budgeting") који се тренутно спомиње само у законима о буџету у ФБиХ. Савјет министара и све владе у БиХ ће дјеловати на темељу међусобно усклађеног буџетског календара, посредством МТЕФ-а радиће се према истим или сличним роковима процеса израде буџета и његовог усвајаја. Документ о средњорочном буџетском оквиру ће имати заједнички макроекономску и фискалну прогнозу за све нивое владе (бар што се тиче приказа прихода од индиректних пореза), те један дио посебан за сваки одређени ниво владе, који ће одражавати циљеве стратешког развоја датог кроз различите секторе. Одјељења за буџет ће координирати процес израде буџета са буџетским корисницима кроз координационе састанке, чиме ће се осигурати заступљеност приоритета политика на сваком нивоу у одговарајућим буџетским ставкама. Усвојени буџет и извјештаји о извршењу буџета ће на транспарентан начин приказивати владине расходе, укључујући и приказ мјерила ефикасности у циљу мјерења резултата.

4.2.3. Унапрјеђивање рачуноводственог оквира и пословања трезорског система

Постојећи рачуноводствени модел којег користи јавна управа ће се убрзано мијењати према акруалном моделу. Модел акруалног рачуноводства јест модел који се тренутно користи у широј пословној заједници. Све док тај циљ не постигне, цијели јавни сектор у БиХ ће пословати на јединственом (хармонизованом) рачуноводственом моделу, укључујући рачуноводствене контне планове и методологију. Сва јавна средства ће бити трошена унутар система јединственог рачуна трезора, а све институције јавне управе ће бити интегрисане у тај систем. Трезорски систем функционише као сервис за цијелу јавну управу као кључни услов за постизање циљева транспарентне и одговорне јавне управе, што имплицира да ни једна институција управе неће бити изузета из трезорског система.

4.2.4. Увођење унутрашње финансијске контроле (ПИФЦ) у складу са ЕУ захтјевима

Системи интерне финансијске контроле (ПИФЦ) у јавној управи и њихова практична примјена је постала најважнији услов за земље кандидате за ЕУ (преговори у складу с Поглављем 32). Увођење

ПИФЦ система се обично темељи на усвајању докумената политике; усвајању одговарајућих ПИФЦ прописа; одређењу централне јединице за хармонизацију и контролу (ЦХУ) за ПИФЦ; увођењу функције интерне ревизије у јавни сектор; те увођењу чврстог и квалитетног система за управљање финансијама и њихову контролу – на основу заједничких стандарда и праксе.

У том оквиру, због своје специфичне уставне структуре, БиХ мора учинити додатне напоре да би осигурала увођење ПИФЦ система који ће усаглашено функционисати на свим нивоима власти. Као први елемент, израда политичког документа о увођењу ПИФЦ-а, заједнички ће обавити представници различитих нивоа власти у БиХ. Овај политички документ мора дефинисати компоненте ПИФЦ система, као и временски оквир за његово провођење. Такођер, са њим ће се обрадити питања системске структуре, имајући у виду специфичну структуру управљања у БиХ. Остали кораци у процесу увођења ПИФЦ ће пратити горе поменуте захтјеве, а то су: успостављање ЦХУ и увођење интерне ревизије и контроле.

Као резултат ове реформе, БиХ ће имати ПИФЦ систем који ће омогућити стриктан надзор над ефикасности и дјелотворности јавне управе, те осигурати транспарентно кориштење јавних фондова.

4.2.5. Унапрјеђивање организационе структуре и улагање у изградњу капацитета

Недостатак управних капацитета у области јавних финансија у БиХ, и у министарствима финансија и на нивоу буџетских корисника и фискалних власти, је један од главних разлога за тренутне недостатке. Недостатак капацитета односи се и на квалитативне и на квантитативне аспекте. У смислу квантитета, људски потенцијал за концептуалне, планске или аналитичке послове или не постоји или је значајно неразвијен. Са квалитативног аспекта, не постоје адекватно развијени профили потребног особља у јавним финансијама, нити било какав стратешки приступ јачању капацитета у оквиру сектора.

Изградња капацитета у оквиру сектора јавних финансија укључује стратегију попуњавања кадровима израђену за сва министарства финансија, те помоћ која се пружа надлежним министарствима у циљу процјене потреба својих финансијских јединица. Профилирање ће се темељити на основним квалификацијама потребним за обављање редовних дужности у том пољу, као и за провођење текућих и планираних реформских напора. Створиће се флексибилна организациона структура и способност за стално планирање и унапређење структуре која ће временом застаривати. Сви програми обуке морају бити стриктно прилагођени конкретним потребама сектора, и за постојеће и за нове запосленике; а

министарствима ће се омогућити адекватни ресурси да би она могла запошљавати и задржавати запослене и за текуће послове и за реформе. Од пресудне је важности подићи свјест о важности управљања јавним финансијама као везе према одлучивању у доношењу политика и улагању у капацитете надлежних министарстава.

4.2.6. Кључне активности

Кључне активности до краја 2007. године су:

- усвајање Закона о Фискалном вјећу;
- усклађивање календара буџетских активности, укључујући и табеле приоритета које ће бити кориштене у процесу израде буџета;
- оснивање радне групе за усклађивање контних планова; установљавање тијела за техничку координацију трезора;
- оснивање радних група за израду стратешког документа за увођење ПИФЦ-а и за израду закона о интерној ревизији; те развој постојећих капацитета министарстава финансија кроз запошљавање особља у секторима буџета, фискалне политике и ПИФЦ-а.

У периоду од 2008 - 2010. године, предузеће се следеће кључне активности:

- Институције ће остваривати активности по основу програмског буџета. Оне ће упошљавати особље, обезбјеђивати обуку, развијати методологију за увођење програмске израде буџета, израђивати измјене и допуне закона, итд;.
- Институције ће контролисати процес МТЕФ од пројеката стране помоћи и наставити га на одрживој основи, интегрисати све јавне фондове у буџетски процес, те увести ИТ систем за припрему буџета, итд;
- Током тог периода, управа ће започети с активностима увођења рачуноводства на акруалној основи у јавни сектор у БиХ;
- Трезорски систем пословања ће обухватити све институције;
- Увешће се ПИФЦ систем на основу претходно усвојене свеобухватне стратегије; и
- Те активности ће бити попраћене трајним улагањем у особље, и у министарствима финансија и и у оквиру надлежних министарстава.

Ове активности су детаљно описане у Дијелу II Акционог плана I на Стратегију: Радње у јавним финансијама 1-5.

4.3. Људски потенцијали

Преглед

Способност и посвећеност запослених у јавној управи од кључне су важности за њен ефикасан рад. У једном комплексном систему јавне управе, као што је босанскохерцеговачки, обезбјеђивање компетентних и ефикасних кадрова намеће се као врхунски изазов. Систем менаџмента људских потенцијала (МЉП) у јавној управи, поред транспарентности и правичности, треба бити заснован и на принципима мериторности, професионализма и, свакако, афирмисања и награђивања ефикасности у раду.

Политика у области МЉП-а представља кључни фактор у настојањима да се одговори изазовима који стоје на путу прикључења БиХ Европској Унији. *Acquis* садржи одредбе о обавези пружања једнаких шанси кандидатима код запошљавања у поглављу 19 (рад), које су додатно потврђене кроз принципе из поглавља 23 (борба против корупције). Ове политике, поред принципа мериторности код запошљавања и унапређења људи, дефинишу и питања приступа државној служби, обавези попуњавања имовинског картона и ротације особља на осјетљивим позицијама. У изјештајима СИГМА-е дати су додатни критерији за политички неутралну и професионалну државну службу.

Непристрасна и високо квалитетна државна служба омогућиће институцијама на свим нивоима власти у БиХ да дају пуни допринос економском и друштвеном развоју који захтијевају грађани БиХ.

Тренутна ситуација

Тренутна ситуација у области менаџмента људских потенцијала у БиХ је сложена. Иако прописи који регулишу подручје МЉП-а постоје, евидентно је да у зависности од нивоа власти имамо различита правна рјешења која афирмишу различите приступе развоју функција менаџмента људских потенцијала. Процедуре које регулишу праксу МЉП-а, поред тога што су препрека мобилности службеника, врло често су преопширне, нејасне и скупе. Неке процедуре из области МЉП-а уопште нису у потпуности примјењене (нпр. оцјена о раду, анализа потреба за обуком) и не постоје адекватни стимуланти да се то промијени. У већини случајева функције менаџмента људских потенцијала су у почетним степенима развоја и имплементације.

Постојећи капацитети, као и методолошки оквир, за провођење планирања људских потенцијала, како на стратешком тако и на институционалном нивоу, су недовољни. До сада скоро да није било ни једне прилике да се уради свеобухватна аналитичка

процјена послова, или анализа истих на институционалном нивоу, односно на нивоу сваке од појединачних структура јавне управе. Чињеница да се кадровско планирање не заснива на претходно проведеним анализама ствара аномалије, како у подручју рада сваког појединачног система јавне управе тако и у њиховој међусобној интеракцији.

Питање плата и награђивања по различитим основима није ријешено на системски начин. Платни разреди су превише збијени, а критерији ефикасности и одговорности у послу недовољно наглашени. Плате код ниже ранжираних државних службеника (нарочито на државном нивоу) су релативно високе, док су разлике у платама државних службеника на средњем и вишем нивоу маргиналне. Неки послови који су међусобно слични у погледу комплексности, значајно се разликују у погледу компензације.

Значајан проблем у БиХ јесте недостатак капацитета за примјену процедура на нивоу појединачних институција, као и код функција мониторинга и савјетовања на нивоу агенција за државну службу/управу. Иначе, те агенције се углавном сматрају пуким 'извршиоцима услуга' појединачним органима и институцијама.

Три агенције су формиране и добро функционишу, мада се у одређеним сегментима јавља потреба за већим бројем извршилаца. Основни задатак агенција јесте да воде, прате и оцјењују активности из домена МЈП-а. У досадашњем раду, агенције су активно радиле на модернизацији праксе у различитим областима и показале су да се у контексту реформе јавне управе на њих може рачунати као на пропегаторе промјена (чак и ако прихватимо чињеницу да се многе промјене још увијек недовољно осјете у пракси). Међутим, стиче се утисак да процес реформи понекад стагнира, напротив чињеници да постоји свјест о томе да је модеран МЈП у свим институцијама и на свим нивоима власти од суштинске важности за побољшање ефикасности цјелокупне јавне управе.

Стратегија предвиђа велике промјене – у неколико праваца

Стратегија предвиђа континуирани развој и модернизацију политике у области људских потенцијала. Општи циљ је развити професионалну, политички непристрасну, национално избалансирану, етичну, стабилну и активну јавну управу, која ће бити поштована и способна да пружа ефикасне услуге и владама и грађанима.

Идентификовано је неколико области из домена политике људских потенцијала које заслужују посебну пажњу у наредним годинама:

4.3.1. Усклађени приступ модерној пракси МЈП-а

Реформа јавне управе унутар БиХ не може бити ефикасна и свеобухватна без хармонизоване праксе МЈП-а на различитим нивоима. Циљ је да се избјегне увођење различитих система или појединачних приступа на сваком нивоу управе, те да се рационализују и ускладе прописи у мјери у којој је то практично и изводљиво. На примјер, питање оквира државне службе уређено је на различит начин на сваком од појединачних нивоа власти. Дугорочни циљ ове Стратегије јесте утврђивање дефиниције «државног службеника» на свим нивоима, како би се осигурала усклађеност на простору читаве БиХ.

Процес хармонизације прописа има континуирани карактер. Овај процес не би требао бити ограничен само на постојеће прописе и праксу, него треба да пружи могућност за све управе да заједнички анализирају и ревидирају политике дјеловања са циљем остваривања заједничког приступа модерном менаџменту људских потенцијала. Нове политике дјеловања требају се континуирано креирати на координиран начин, уз увођење нове праксе рада и афирмацију примјене међународног искуства унутар БиХ. Три агенције (и одговорно тијело у Брчко Дистрикту) и одговарајућа министарства требају идентификовати заједнички план и циљеве и на краткорочном и на дугорочном плану.

У том смислу, координација и сарадња међу агенцијама не само да треба бити настављена, и по могућности продубљена, већ треба произвести и конкретне резултате. Битна питања за координацију и сарадњу укључују, на примјер, хармонизацију прописа и пракси, омогућавање мобилности државних службеника, утврђивање обима државне службе, унификацију методологије планирања, јачање компатибилних информационих система за менаџмент људских потенцијала, модернизацију праксе оцјењивања рада и унапређења појединца, реорганизацију система плата и награда, као и јачање капацитета менаџмента људских потенцијала у појединачним институцијама (министарствима, дирекцијама, агенцијама).

Поред тога, битан аспект координације јесте и идентификација и развој заједничких пројеката, који ће бити имплементирани на свим нивоима власти. Сарадња између директора агенција за државну службу/управу је од посебног значаја, а то се може остваривати кроз Уред координатора за реформу јавне управе, као и кроз саме агенције, које би без формирања посебне структуре за координацију могле успоставити формалну сарадњу у погледу свих њихових задатака и функција и подјелити одговорност за припрему заједничких састанака, планова, итд. Службеници из свих агенција би требали уско сарађивати.

4.3.2. Јачање Агенција за државну службу као креатора политике

Као што је то случај са сваком новом организацијом, агенције за државну службу у БиХ (укључујући и Пододјелење за људске потенцијале у Брчко Дистрикту) морају се развијати у складу са околностима. Агенције ће морати преузети законске одговорности за креирање и спровођење политика у области људских потенцијала, и то кроз развој властитих капацитета, али и кроз обезбијеђивање стручне помоћи и општи развој менаџмента људских потенцијала у министарствима и другим тијелима.

Укратко, агенције требају преузети одговорност и кључну улогу у:

- развоју и надгледању политика дјеловања и принципа у области људских потенцијала
- успостављању стандарда и мониторинга
- давању савјета и смјерница
- координирању, комуницирању и примјени најбоље праксе у читавој БиХ
- одговорности министарстава за ефикасну примјену; те
- извјештавању према владама/парламентима.

Побројаним активностима ће се придодати свакодневне техничке послове који подразумевају провођење конкурса за запошљавања, прикупљање и анализу података, ревизију постављења (која ће ускоро бити завршена, ако већ није) и организовање обука (ово је такођер област коју је потребно додатно оснажити).

4.3.3. Развој капацитета у појединачним институцијама

Ниједна агенција за државну службу не може успјешно радити без добро развијене функције МЉП-а у појединачним институцијама. Ова функција, у појединачним министарствима и другим институцијама, тренутно има искључиво административни карактер и није уочено активно управљање нити стратешки приступ менаџменту људских потенцијала. Развој капацитета менаџмента људских потенцијала, насупрот чисто техничким персоналним пословима, мора се постићи паралелно са јачањем улоге агенција за државну службу. Увођење МЉП јединица умјесто кадровских служби укључује темељне промјене у управљању кадровима. Појавиће се потреба за увођењем посебних јединица за менаџмент људских потенцијала у већим организацијама, или развијањем знања и вјештина кључних појединаца који би преузели одговорност у мањим институцијама.

Једнако важна је потреба да сви менаџери буду активно укључени у развој и мотивисање особља. За тако нешто потребни су и вријеме и ресурси како би се ојачали појединачни капацитети и

осигурало исправно схватање модерног менаџмента људских потенцијала.

4.3.4. Информациони системи

Добар и ефикасан систем менаџмента људских потенцијала захтјева употребу напредне информационе технологије. Неопходно је рјешити питања развоја информационог система за менаџмент људских потенцијала, заједнички и упоредо. Идеално би било да се јединствени софтвер користи на свим нивоима од почетка. Ипак, до успостављања новог заједничког софтверског рјешења, централне базе података, на сваком нивоу, требају бити међусобно компатибилне како би се осигурала размјена података када је то неопходно.

Употреба вертикално интегрисаног софтвера је опште прихваћена пракса у развијеним земљама. То омогућава свакој институцији да ажурира податке и да има приступ информацијама о својим државним службеницима и другим запосленицима. Свака од агенција у БиХ имаће приступ и могућност ажурирања података о својим властитим државним службеницима и другим запосленицима. На овај начин, база података ће бити стално допуњавана новим подацима на локалном нивоу, што ће агенцијама омогућити да праве реалније извјештаје о људима који раде у државној служби.

4.3.5. Планирање кадровских потреба

Ефикасно и благовремено планирање кадровских потреба кључни је аспект модерног МЉП-а без којег није могуће са успјехом развијати ни индивидуалне ни организационе потенцијале. Циљ ове Стратегије јесте постизање договора око заједничког приступа основним техникама подршке планирању ЈП. То су са једне стране, процјене послова везане за класификацију послова, а с друге стране, технике процјене обима посла ради утврђивања попуњености, потребе за замјеном особља ради пензионисања и сл. Заједнички приступ ће подржавати не само квалитет функције планирања људских потенцијала, него и упоредиве структуре и ниво попуњености особљем у јавној управи, те поред тога омогућити флексибилно кретање службеника у свим управама на простору читаве БиХ.

Активности у овом подручју требају тећи паралелно на три колосијека:

- наставити и финализовати преглед класификације послова на основу заједничких критерија за оцјену послова
- на свим нивоима процјенити, примјењујући једнаке стандарде, постојећу ситуацију и потребе; овим ће

појединачне институције доћи до сазнања о томе да ли постојећи број извршилаца одговара количини и комплексности послова који се обављају; и

- вршити редовно планирање људских потенцијала, како би се осигурало особље неопходно за адекватно обављање послова у свако вријеме. Поред тога, добро планирање људских потенцијала ће омогућити ефективнији и ефикаснији рад јавне управе, на средњорочном плану.

Једна од најбитнијих одлука, која треба бити донешена у раној фази, тиче се договора о заједничкој методологији, техникама и критеријима за процјену радних мјеста, класификацију послова и процјену обима рада, као и стандарда у домену кадровског планирања на нивоу централних тјела за кадровски менаџмент (агенције и пододјелење за људске ресурсе у Брчком), чиме би се дао снажан допринос процесу хармонизације праксе у овој области у БиХ.

4.3.6. Политика у области запошљавања

Постојећа пракса запошљавања, заснована на јавним конкурсима за државне службенике, успјешно је поправила квалитет државне службе на свим нивоима власти у БиХ. Међутим, анализа постојећих послова као и дефинисање знања и вјештина потребних за обављање тих послова, захтјевају додатна побољшања. Овим би се поспјешило планирање људских потенцијала.

Садашња пракса запошљавања претјерано се ослања на формалне квалификације и године радног стажа појединца док се истовремено мало пажње поклања стварима као што су стручне способности (вјештине), мотивација, однос према послу и потенцијал за развој. Овим се значајно ограничава могућност руководилаца да идентификују и задрже кандидате који посједују висок развојни потенцијал и квалитете да буду истински лидери у будућности. Агенције и релевантни појединци из државне службе требају заједнички уложити напоре да утврде кључне компетенције и вјештине на које би се обратила посебна пажња у процесу селекције.

Надградњом и унапређењем постојеће политике дјеловања у сфери запошљавања, којим би се осигурала већа флексибилност и пронашли нови начини за евалуацију кандидата, подстакао би се шири круг кандидата, а нарочито младих људи, да конкуришу за посао у државној служби.

Службеници који раде на пословима регрутовања и селекције кадрова морају добро познавати прописе из ове области, те им мора бити омогућено да стекну знања и вјештине за професионално вођење разговора за посао, како би у процесу

јавног конкурса били у стању да донесу објективан суд о кандидатима.

Политиком у сфери запошљавања треба се такођер узети у обзир обавеза да се свима пруже исте шансе, било да се ради критерију припадности (националној, вјерској, полној, итд.) или о критерију физичке хендикепираности. Од великог је значаја да се у земљи као што је БиХ афирмише и имплементира принцип недискриминације.

4.3.7. Повећана проходност службеника

Постојећи прописи који се односе на могућност премјештаја државних службеника из једног органа у други (на истом или различитом нивоу власти у БиХ) не нуде задовољавајућа рјешења. Неопходно је кориговати услове под којима премјештаји могу бити извршени и то тако да буду заступљени сљедећи принципи:

- активно планирање људских потенцијала на свим нивоима и институцијама;
- дефинисана класификација послова и јасно утврђени задаци и одговорности;
- дефинисана структура компензација и унапређења;
- хармонизовани услови рада у служби, у првом реду плате и друге накнаде; те
- запошљавање и праћење ефикасности у раду.

Поред наведеног, постоји и читав низ техничких процеса који су неопходни да би се обезбједила пуна мобилност, нпр.:

- јединствен начин вођења персоналних досјеа;
- међусобно признавање диплома;
- исти принципи процеса конкурисања за посао; те
- размјењивање података (заједнички комплети података).

4.3.8. Праћење ефикасности у раду

Модеран начин праћења ефикасности у раду запослених подразумјева знатно више од годишње оцјене о раду. Исходиште за овај процес јесу јасно утврђена очекивања (стандарди) у раду и описи послова, који потом требају бити преточени у индивидуалне циљеве (имајући у виду опште циљеве организације). Централно мјесто у процесу праћења ефикасности у раду појединца требао би заузимати годишњи разговор између надређеног и подређеног службеника о свеукупној успјешности у послу, што резултира изрицањем оцјена о раду и утврђивањем нових циљева за наредни период. Ово је опште прихваћена пракса

у модерној европској управи, јер поред тога што запосленима служи као показатељ њихове успјешности у раду, овим се стварају услови за награђивање и подстиче се још бољи ангажман у будућности. У годишњем разговору се свакако треба наћи времена и за разматрање могућих типова обуке односно усавршавања, како у случају оних службеника којима је то неопходно за успјешно испуњавање радних задатака тако и за оне који имају амбицију да граде каријеру унутар службе. Отворено и правично оцјењивање појединаца темељи се на јасно утврђеној политици дјеловања у области праћења ефикасности у раду, али и на адекватним прописима и обрасцима те практичној обуци за све који су укључени у процес.

Изнад свега, за успјешност процеса праћења рада појединца, потребно је да обје стране (надређени и подређени службеник) буду једнако посвећене што ефикаснијем обављању послова у свим сегментима.

4.3.9. Обука и развој

Структуре јавне управе у БиХ требају да усвоје културу 'перманентног учења' која је свјесна чињенице да је стална обука и едукација службеника неопходна у свим областима. Службенике треба охрабрити и омогућити им да развијају властити потенцијал. Мада одређени послови захтијевају веома специфичну обуку (нпр. вјештине израде прописа или менаџментске вјештине), свака активност у овој области треба бити заснована на задовољавању прво организационих, а онда и персоналних потреба. У том смислу, може се размотрити могућност успостављања установе специјализиране за образовање и обучавање државних службеника.

У вези са наведеним, способност руководиоца да препознају и задовоље потребе за обуком мора се додатно развијати. Без одговарајуће процјене потреба за обуком, активности на овом плану и даље ће бити засноване на понуди, а не на потражњи.

Надаље, схватање обуке као неке врсте награде за успјешан рад или као привилегије која припада искључиво 'лојалнима' мора бити напуштено. Највишем руководству (укључујући министре, директоре и њихове замјенике) ће се свакако дати прилика за усвајање нових знања из области менаџмента људских потенцијала, лидерства и стратешког одлучивања. Највише руководство мора бити узор осталима.

Агенције имају обавезу израде стратегије и програма активности заснованих на утврђеним потребама за обуком у свакој појединачној институцији. Поред тога, треба имати на уму да свака институција/орган има специфичне потребе за стручном

обуком запослених, што такођер треба узети у обзир код израде програма обуке.

4.3.10. Плате

Креирање новог система плата један је од најважнијих приоритета реформе на свим нивоима власти. Унапрјеђивање структуре компензационих захтијева треба да има за циљ задржавање најбољих појединаца. То значи да ће неке функције бити укинуте, а средства која су трошена за те функције преусмјерена на привлачење нових и задржавање постојећих кадрова способних да осигурају бољу укупну ефикасност управе.

Распони плата требају бити утврђени у складу са класификацијом послова. Уколико је могуће, увешће се компонента плате која ће се односити на ефикасност у раду, - на примјер, бонуси или хоризонтални платни разреди - како би се омогућило награђивање, али и санкционирање на основу успјешности у раду појединца.

Шема којом се утврђује основица плате ће захтјевати јединствени заједнички приступ у цијелој БиХ, што би омогућило и проходност службеника и усклађивање плата. Циљ би требао бити средњорочна примјена система основних плата на територији цијеле земље. Посебна плаћања која би се односила на трошкове живота у различитим центрима ће се морати узети у обзир. Могућности за додатке и доплатке требају бити разматрани на координирани начин и у складу са оквирним уређењем овог питања.

4.3.11. Кључне активности

На основу горњих циљева, краткорочни приоритети у области МЛП су вишеструки. Они укључују:

- утврђивање подручја на којима је потребно хармонизовати прописе и/или праксу и наставити модернизацију различитих функција у краткорочном и дугорочном периоду укључујући и дефинисање обима државне службе како би се задовољиле специфичне потребе сваке од појединачних структура јавне управе у БиХ;
- почетак активности на развоју капацитета унутар агенција за државну службу/управу на пољу израде политика дјеловања; ојачати капацитете на нивоу појединачних институција у вршењу послова из домена МЛП-а.
- провођење свеобухватне анализе послова на нивоу појединачних органа како би се установио стварни карактер и обим сваког посла; предузети кораке како би се

успоставила јединствена класификација и градација послова, као и стручни профили који би одговарали поменутој градацији за сваки појединачни посао. Приоритетно је да се ревидирају стварни захтјеви послова да би се процес запошљавања могао поставити на флексибилније основе и да би се утврдили прецизнији критерији за запошљавање који би убудуће укључивали, поред стручне спреме, и претходно радно искуство, компетенције, вјештине и карактерне особине појединца.

- настављање напора на смањивању трошкова и скраћивању времена потребног за пријављивање на конкурс и, уопште, учинити ефикаснијим процес прегледа приспјелих пријава као и процес саме селекције.
- почети припреме за формирање Института за јавну управу за цијелу БиХ
- формирање радне групе на нивоу БиХ која би започела активности на реформи система плата – да се проведе темељна анализа свих фактора који утичу на систем плата и да се на основу аналитичке процјена послова (ослањајући се на ревидиране описе радних мјеста) и тржишне вриједности појединачних послова, створе предуслови за провођење ове преко потребне реформе.

Везано за средњорочне приоритете у области МЉП-а:

- изградити и усвојити нове прописе како би се наставио започети развој;
- договорити нову градацију послова и структуру плата;
- трансформисати агенције у истинске центре најбоље праксе и модерног МЉП-а способне да руководиоцима и другим службеницима из појединачних институција пружају стручне савјете и упутства.
- код руководиоца и специјалиста у органима/институцијама треба у потпуности развити представу о савременим политикама дјеловања у области МЉП-а како би се обезбиједило ефикасно управљање људским потенцијалима на свим нивоима јавне управе.
- увести адекватно и благовремено планирање кадровских потреба у свим органима/институцијама; афирмисати критерије 'компетентности' при изради нових описа послова као и за провођење процеса запошљавања и праћења ефикасности у раду.
- модернизирани процедуре требају бити примјењене за идентификовање потреба за запошљавањем у складу са утврђеним плановима кадрове попуне.
- ускладити политике дјеловања на нивоу различитих структура јавне управе у БиХ како би се омогућио и унапредио механизам премјештаја.

- све институције требају да проводе периодичну анализу потреба за обуком запослених; обука треба бити заснована на индивидуалним потребама појединца које морају бити у складу са потребама органа/институције.
- Институт за јавну управу треба бити у потпуности оперативан и способан да испуни улогу пружаоца обуке, с једне стране, и креатора наставних програма, с друге.
- органи/институције требају осмислити и провести у пракси јединствену политику дјеловања у погледу успостављања националног баланса у структури запослених и усвојити и провести ЕУ стандарде у области недискриминације и пружања једнаких шанси за све у процесу запошљавања.

Ове активности су детаљно описане у Дијелу III Акционог Плана I ове Стратегије: Радње у домени људских потенцијала 1-11.

4.4. Управни поступак

Кључни аспект Реформе је унапређењу квалитета јавних услуга

Питање управног одлучивања је централно питање у реформи управе. Земље чланице ЕУ користе велики број правних принципа управе (попут владавине права, отворености, транспарентности, непристрасности и једнакости пред законом). Ови принципи су уграђени у институције и управне поступке на свим нивоима власти и одражавају концепт «јединственог европског управног простора». Уредно функционисање система управног одлучивања доприноси смањењу самовоље бирократије у обављању јавних послова, те обезбјеђује ефективност, ефикасност и предвидивост јавне управе у пружању услуга друштву.

Тренутно стање

Закони о управном поступку (ЗУП-ови) засновани су на Закону о општем управном поступку бивше Југославије, који је опет био заснован на «аустријском моделу». Упркос јакој нормативној традицији, потребно је усвојити одређени број амандмана на данашње законе како би се ускладили текстови ЗУП-ова и довели у склад са савременим европским стандардима управног одлучивања, како би се унапредила пракса управног одлучивања у правцу што веће користи за крајње кориснике закона.

Поред тога, постојање великог броја посебних управних поступака смањује транспарентност и предвидљивост рада и одлучивања органа управе. Ово ствара велики терет грађанима и повећава вјероватноћу покретања управних спорова, те других проблема у пракси. Постоји низ значајних питања везаних за рокове поступака у управном одлучивању. Рокови одређени за доношење одлука се ријетко поштују. Донносиоци одлука су обично руководиоци институција, чиме се успорава процедура. Обично долази до више делегирања између првостепених и

другостепених органа. Штавише, другостепена тијела нерадо доносе одлуке, чак и у случајевима када имају довољно чињеница за доношење на закону засноване одлуке. Расположивост ванредних правних средстава као што су "укидање или мјењање правоснажног рјешења уз пристанак или по захтјеву странке" и "захтјев за заштиту законитости", компликују систем доношења одлука, нарочито када се има у виду да се они врло ријетко користе у пракси. Такођер, важећи прописи су већ застарјели у смислу ограничења могућности електронског комуницирања странака и органа управе.

Надаље, централне институције надлежне за управне поступке на свим нивоима власти морају бити више укључене у заједничке активности и координирано постизање заједничког циља - достизања виших стандарда управног одлучивања. Ове централне институције - министарства правде заједно са другим органима јавне управе, нису довољно укључене у процесе надзора и анализе у пракси управног одлучивања. Ово отежава доношење одлуке руководства о покретању системског унапређења садашње праксе управног одлучивања.

Потребе за обуком особља су велике и укључују посебне програме за професионални развој државних службеника задужених за аналитичке стручне послове у појединачним институцијама, особља које непосредно контактира са странкама као и управних инспектора. Могуће користи од управне инспекције би биле веће кад би се рад управних инспектора(та) више усредредио на управни поступак и стандарде пружања услуга странкама, (укључујући и планиране провјере), и кад би се обезбјеђивале аналитичке информације и препоруке за системски развој.

Циљеви

Реформа у области управног поступка довешће до квалитетне праксе управног одлучивања која гарантује транспарентност и предвидивост управних поступака. Реформа ће појачати систем доношења одлука у управном поступку, што је кључна компонента у интеракцији јавне управе и грађана. Јавна управа мора бити функционална, поуздана, ефикасна, одговорна, транспарентна и усклађена како би се као једна модерна, корисницима упућена, јавна управа могла прикључити "јединственом европском управном простору".

Фокус реформе је усмјерен ка три међусобно повезане области: унапређење процеса управног одлучивања; унапређење организације и оспособљавање особља; јачање управног надзора.

4.4.1. Унапрјеђивање квалитета управног одлучивања

Реформа ће се усредсредити на значајно побољшање квалитета управног одлучивања. Поједностављење управних поступака је важан циљ - једноставнији поступци су лакши за извршење и за

очекивати је да буду ефикаснији. Да би се ово постигло, неопходно је подузети следеће:

- Успоставити програм за поједностављење управних поступака за све нивое власти у БиХ који садржи законодавне, организационе, ИТ мјере и мјере за јачање људских капацитета;
- Унапредити поступке у складу са модерним еуропским стандардима управног одлучивања, као што су: укључивање минимума процесних захтијева примјенивих у пракси у законе о управном поступку; обезбјеђење јаче улоге другостепених органа у оцјењивању чињеница приликом одлучивања о захтјеву странке; увођење електронске комуникације између органа управе и странака; повећање притиска на органе управе да што брже доносе одлуке, што би требало смањити број случајева „ћутања управе“; укидање или усклађивање система ванредних правних лијекова и усклађивање легислативе са стандардима у земљама ЕУ што од судова тражи потпуну ревизију свих случајева у јавној управи;
- Увести регистре процедура да би се оптимализовала расподјела одговорности и овлаштења за управно одлучивање и смањено број тзв. „специјалних процедура“ из важећих прописа; и
- Смањити употребу „посебних поступака“ у материјалном закону.

Ове промјене ће допринијети повећању ефикасности управних поступака, осигурати квалитетније стандарде правне заштите странака на свим нивоима управног одлучивања

4.4.2. Организација и особље

Постизање стварних побољшања квалитета управног одлучивања захтијева и више од прецизне примјене закона и других прописа који су на снази. Да би се остварили бољи резултати, систем мора развити капацитете за посебне анализе и стално побољшање квалитета управног одлучивања. Ово захтијева нова организациона рјешења и одговарајућа улагања у особље. Да би се остварио овај циљ:

- Ресорне институције одговорне за мониторинг управног одлучивања (Министарство правде БиХ, Министарство правде Федерације БиХ, Министарство управе и локалне самоуправе РС и одговарајућа Одјељења Владе Брчко Дистрикта одговорна за управни поступак) морају проширити капацитете како би могле предузимати анализу постојеће праксе управног одлучивања у појединачним институцијама и сачинити засебне предлоге за побољшање квалитета управног одлучивања.
- Органи управе на свим нивоима власти који учествују у управном одлучивању додатно морају повећати своје капацитете

за надгледање управних поступака, анализе и извјештавања, како би менаџмент институција био упознат са недостацима који се јављају у свакодневном раду институција, и како би се предузели кораци за отклањање тих недостатака.

Ефективно управно одлучивање захтјева посебну пажњу и усклађен приступ у развоју стручних кадрова унутар органа управе, што мора бити засновано на квалитетној основи међусобне сарадње и координације институција надлежних за управно одлучивање на сваком нивоу јавне управе у БиХ и међусобно међу нивоима. Реформа предвиђа стручно усавршавање одговорног особља кроз обуке са практичним садржајима, укључујући специјалистичке обуке за стручне анализе, обуку особља које ће бити овлаштено вођење управних поступака као и обуку управних инспектора. Испитаће се могућности за успостављање одговарајућег система сертификавања стручног особља након завршених обука, сагласно примјерима из праксе других држава.

4.4.3. Управни надзор

Јачање управног надзора је веома важан сегмент и предуслов за висококвалитетно одлучивање. Оно ће обухваћати трансформацију улоге управне инспекције, фокусирајући се на већу улогу инспекције у управном одлучивању (примјена ЗУП-ова) и осигурање квалитета јавних услуга. Ово захтјева одговарајућа организациона рјешења и обезбјеђење довољног кадровског потенцијала и других ресурса како би управна инспекција била адекватно опремљена за квалитетно вршење послова из своје надлежности.

Истовремено, органи управе који одлучују у управном поступку ће појачати унутрашње системе контроле, укључујући поступке надгледања властите праксе управног одлучивања, (првостепене и другостепене поступке, те на њима засноване одлуке као и одлуке надлежних судова). Активностима надзора ће се отворити простор за санкционирање државних службеника који су водили управни поступак на нерегуларан начин. Менаџмент органа управе, као и надлежна институција одговорна за управно одлучивање на сваком нивоу јавне управе, ће редовно добијати извјештаје о резултатима оствареног надзора над управним поступцима. Садржај тог извјештаја ће бити основа за даља побољшања квалитете управне праксе.

4.4.4. Кључне активности

Следеће кључне активности ће бити покренуте до краја 2007. године:

- Владе БиХ, ФБиХ, РС и Брчко Дистрикта ће оформити заједничку комисију која ће усвојити програм за унапрјеђење квалитете управног одлучивања, укључујући законодавне, организационе, ИТ и мјере за изградњу капацитета;
- Комисија ће, по анализи постојећих закона о управном поступку, израдити предлоге за међусобно усклађивање истих, као и њихово усклађивање са савременим европским стандардима за управно одлучивање;
- Надлежни ресори у управном одлучивању успоставиће регистре свих овлаштења (овласти) која су материјалним правом дата органима власти који одлучују у управи и прегледати постојеће прописе како би провјерили оправданост појединих «специјалних» поступака;
- Појачаће се рад управне инспекције на свим нивоима, што ће бити попраћено новим организационим рјешењима, додатним запошљавањем и доградњом оперативних поступака инспекције.

Надаље, до краја 2010. године предузеће се следеће активности:

- Усвојити предлози за усклађивање и поједностављивање закона који се односе на управни поступак;
- Министарство одговорно за мониторинг управног одлучивања на сваком нивоу вршиће стандардну провјеру нацрта закона и других аката који садрже управне поступке, изражавати мишљење о оправданости посебних, «специјалних» поступака и предлагати поједностављења унутар прописа које предлажу појединачни органи управе;
- Увешће се електронска комуникација са странкама, у почетку на пробној основи, консултујући примјере земаља чланица ЕУ.
- Рад званичника који се односи на управни поступак, као и рад управних инспектора, усмјериће се у корист клијената и биће вођен потребом да се пружи што боља услуга грађанима.

Ове активности су детаљно описане у Дијелу IV Акционог Плана I на Стратегију: радје у оквиру управног поступка 1-7.

4.5. Институционално комуницирање

Преглед

Институционално комуницирање је у функцији повећања транспарентности и одговорности органа власти према грађанима, што подразумева и двосмјерни дијалог, односно отвореност власти према утицају и доприносу јавности на политику владе.

Без успјешне интерне и екстерне комуникације нема успјешне јавне управе. Комуникације и вањска подршка су кључни фактори успјеха било којег процеса одлучивања. Директним комуницирањем са јавности, кроз јавне наступе, Интернет странице, публикације и друге писане и електронске медије, ствара се јаснија и исправнија слика о владиним достигнућима и ставовима, те обезбјеђује све већа подршка и повјерење грађана у институције власти.

ЕУ *Acquis* не поставља прецизна правила о томе како јавна управа треба комуницирати са јавности. Међутим, поједини дијелови засебних поглавља *Acquis*-а претпостављају постојање одговарајућих капацитета институционалног комуницирања јавне управе, посебно захтјевајући да управа покрене јавне кампање у неколико области које су од општег интереса (укључујући борбу против корупције) и да се успоставе пунктови за информисање потрошача и економских субјеката.

Тренутна ситуација

Један од тренутно значајнијих недостатака у раду влада свих нивоа власти односи се на тзв. «комуникациони дефицит», односно, на потребу попуњавања јаза између институција и јавности. Анализа постојећег стања показује да нису успостављени одговарајући институционални капацитети управе за комуникацију. Не постоји јасна подјела између политичке комуникације (посредством кабинета министра, као политичког члана владе) и институционалног комуницирања у којем се користе објективне, службене информације институције при комуникацији с јавношћу. Органи управе немају праксу стратешког комуницирања посредством ширих јавних кампања. Правилници, водичи и упутства за односе с јавношћу се ријетко могу срести у органима управе. Постојећи шефови одјељења за односе с јавношћу не сарађују једни с другима у довољној мјери, а неки од њих нису укључени у процес доношења одлука у институцијама. Као резултат таквог приступа, грађани имају оскудна сазнања о раду органа јавне управе, а повјерење у институције власти је на ниском нивоу.

Позитиван је развој то што су владе почеле рјешавати комуникацијски дефицит. На примјер, током претходних фаза реформе јавне управе, Влада РС је одобрила Радни протокол за службенике који раде на односима с јавношћу, те Инструкције о стандардним радним процедурама за службенике који раде на односима с јавношћу, те усвојила владину стратегију комуникација.

Циљеви

Циљ Реформе је: јачање капацитета за односе с јавношћу у јавним институцијама, јачање повјерења грађана у органе власти

и подстицање активног учешћа јавности у процесу доношења одлука у јавној управи. Настоји се развити јавну управу на начин да она буде транспарентнија, отворенија, видљивија и одговорнија. Јачањем капацитета за институционално комуницирање у јавним институцијама унутар цијеле БиХ ће се такођер унапредити имплементација прописа о слободи приступа јавним информацијама, и то у складу са европским стандардима.

Да би се ови циљеви остварили у скоријој будућности, морају се дефинисати и успоставити нове функције у области комуникација јавне управе у БиХ у наредним годинама. Све владе ће усвојити политике институционалног комуницирања које ће примјењивати сва министарства, агенције и други органи јавне управе у БиХ. Овим политикама ће се прецизирати која ће се документа за спровођење њихово даље усвајати од стране министарстава и других органа, попут процедура о комуницирању, приручника, полугодишњих и годишњих планова, итд. Као резултат ових активности, пракса односа с јавношћу јавне управе ће бити регулисана, заштићена и унапређена. У исто вријеме, владе ће проширити своје капацитете за институционално комуницирање запошљавањем стручног особља на предвиђена, а непопуњена радна мјеста за односе са јавношћу. Покренуће се исте активности и у оним јавним институцијама које до сада нису имале праксу односа са јавношћу. Сачиниће се јасан опис послова за односе с јавношћу, дефинисати тражени услови за државне службенике који ће обављати послове институционалне комуникације, те организовати њихова стална обука у служби.

Реформа захтјева унапређење институционалних односа, и због тога се препоручује да особље задужено за институционалну комуникацију буде позиционирано при врху организационе структуре, чиме би се постигло да имају директан приступ информацијама, да учествују у процесу доношења одлука, посебно у случајевима одлука које требају промотивну подршку. Додатно, механизам координације између уреда за информисање ће отворити могућности заједничких активности током информативних кампања, размјену гледишта и искустава у области институционалне комуникације, успостављање мреже заједничких контаката и информација која би требала послужити за лакшу и успјешнију дистрибуцију промотивних материјала, те размјену информација о расположивој стручној обуци.

Примјена нових средстава комуницирања (попут интерактивних интернет страница, интранета, мреже електронске поште, округлих столова и других јавних догађаја) ће помоћи институцијама да представе своје активности и резултате, да професионално, одговорно и благовремено објасне своје активности и расположиве услуге грађанима у БиХ.

4.5.1. Кључне активности

Сљедеће кључне активности ће се подузети до краја 2007. године:

- Савјет министара и владе на свим нивоима ће припремити и усвојити политике институционалних комуникација (укључујући документе као што су комуникационе стратегије, водиче за службенике задужене за односе с јавношћу у појединачним институцијама, итд);
- Оне ће такођер припремити приручнике за рад службеника задужених за односе с јавношћу.
- Истовремено, институције ће повећати или поунити недостајуће капацитете у овој области, те започети планирање и израду својих комуникацијских стратегија, те акционих планова за наредну годину у тој области.

Поред тога, до 2010. године, биће предузете сљедеће активности:

- Министарства морају имати најмање једног службеника за односе с јавности, и биће на располагању програми обуке за постојеће и новозапослено особље у тој области;
- Све владе и све јавне институције усвојиће стратегије за комуникације и почети проводити годишње планове институционалних комуникација;
- Механизми координације у области институционалних комуникација ће се успоставити на сваком нивоу јавне управе у БиХ, а особље задужено за институционалну комуникацију различитих нивоа власти редовно ће међусобно координирати и сарађивати.

Током цијелог тог периода, континуирано ће се промовисати слобода приступа јавним информацијама.

Ове активности су детаљно описане у Дијелу V Акционог Плана I на Стратегију: радње у области институционалних комуникација 1-17.

4.6. Информационе технологије

Информационе технологије (ИТ) значајно утичу на рад у управи

Информационе технологије (ИТ) постају све важније средство у трансформацији управе – не само у погледу начина на који управа обавља своје послове – него и шта ради и како се односи према грађанима и друштву. Употребом ИТ-а у јавном сектору

унапређује се пружање информација и услуга, подстиче се учешће грађана у процесу доношења одлука, те управа постаје одговорнија, транспарентнија и дјелотворнија.

Стога ће ИТ бити кључни елемент и инструмент реформе јавне управе: у повећању ефикасности (чинити више са мање) и побољшању квалитете пружених услуга управе. Ипак, да би се постигао успјех, сама употреба технологије неће бити довољна. Прави учинак ће бити остварен једино ако увођење модерне технологије буде праћено реорганизацијом пословних процеса и континуираним унапређивањима вјештина. Фокус ће бити на употреби ИТ-а у сврху побољшања управних структура и процеса, као и на начину на који се култура јавне управе у БиХ може унаприједити да би се остварила што већа корист од ових промјена.

Тренутна ситуација

Пратећи глобалне трендове, јавна управа у БиХ почела је уводити ИТ у послове управе: било на властити трошак, или уз финансијску подршку међународних донатора. На примјер, у БиХ је већ уведено неколико напредних информационих система, попут ЦИПС информационих система, информационог система трезора, информационог система пореске управе итд. Међутим, велики број имплементираних ИТ пројеката рјешавао је "горуће" проблеме и због тога су имплементирани ИТ пројекти остали изоловани јер су рађени само као рјешење једног јединог проблема умјесто да су саставни дио цјеловите реформе примјене ИТ-а у државној управи.

Позитиван је нови тренд да је увођење ИТ-а у послове управе однедавно попраћено и детаљним стратешким документима. Међу-државни форум састављен од ИТ стручњака и кадрова са свих нивоа власти је, под покровитељством УНДП-а, у јуну 2004. године завршио Политику за развој информационо-комуникационих технологија у БиХ. На основу овог документа, у новембру 2004. године Савјет министара БиХ је усвојио Стратегију за развој е-управе, заједно са пратећим акционим планом. Нажалост, већина досад усвојених стратешких докумената није имплементирана, јер формални органи задужени за координацију и имплементацију е-управе још нису формиран. Квалификовани ИТ људски потенцијали доступни јавној управи нису довољни будући да начини и услови запослења у институцијама јавне управе нису конкурентни онима у приватном сектору. Надаље, упркос значајном напретку у погледу донесених прописа у подручју телекомуникација (тј. ИТ инфраструктуре, заштите и размјене података, итд.), кохерентан и свеобухватан правни оквир за употребу ИТ-а још увијек није задовољавајући. Постојеће ИТ законодавство се доноси непланирано и доста је расцјепкано, те оставља БиХ далеко од захтјева *acquis*-а и потреба модерног информационог друштва.

Надаље, повезаност међу институцијама је ограничена. Не постоји сигурна и поуздана инфраструктура јавне управе за цијелу државу; што је основ за развој и имплементацију ИТ система, апликација и електронских услуга у свим областима управе. Ипак, већини запослених у јавној управи широм БиХ је омогућено кориштење рачунара. Надаље, у задње вријеме су и значајни напори били уложени на рјешавање проблема око лицензирања софтвера.

Многе развијене земље дају највећи приоритет развоју информационих система који подржавају хоризонталне функције, тј. функције које су заједничке за већину институција. Похвално је што се иста пракса појавила у БиХ (нпр. информациони систем трезорског пословања). Ови пројекти имају велики економски подстицај; иста софтверска рјешења могу аутоматизовати заједничке процедуре у већини институција, те тако осигурати значајне буџетске уштеде. Ипак, неке појединачне институције покушавају индивидуално аутоматизовати неке од хоризонталних функција, што узрокује дуплирање у раду, беспотребно трошење средстава, а вјероватно ће у будућности довести и до проблема приликом међудјеловања.

Имплементацијом неких напредних информационих система постигнута је значајна унутрашња реорганизација која омогућава приступ "било којем податку, на било ком мјесту и у било које вријеме" (нпр. лични документи и промјена адресе). Само неодговарајући законски оквир онемогућава да ове услуге буду трансакционе. Ипак, поредећи постигнуто са захтјевима из е-Европе 2005 и 20 е-услуга, БиХ је још увијек далеко иза осталог свијета када је ријеч о трансакционим и међу-институционалним услугама. Ипак, охрабрујуће је постојање свијести о кориштењу интернета као средства јавних институција за ширење информација и већина институција свих нивоа посједује властиту веб страницу.

Циљеви

БиХ ће повећати употребу ИТ-а у јавној управи како би се: управа учинила одговорнијом, транспарентнијом и дјелотворнијом, побољшало пружање информација и услуга, као и подстакло учешће грађана у процесу доношења одлука. Важне промјене које су предвиђене односе се на: политике дјеловања; организацију и људске потенцијале; ИТ инфраструктуру укључујући сигурност и аутоматизацију пословних процеса јавне управе укључујући основне регистре, хоризонталне функције и е-услуге.

4.6.1. Оквирне политике, прописи и стандарди

Усвајање и имплементација законодавства у области информационо-комуникационе инфраструктуре, електронских комуникација и пратећих услуга, у складу са оквиром релевантних ЕУ директива, биће основа за испуњавање свих захтјева *acquis communautaire*-а у погледу кориштења ИТ-а. Паралелно са побољшањем законодавног оквира у области ИТ-а, за увођење ИТ-а у послове управе биће неопходно осигурати људске и финансијске ресурсе потребне за имплементацију планираних ИТ пројеката. Усвојена Стратегија за развој е-управе са акционим планом нуди свеобухватан каталог будућих мјера. Испитан је широк спектар технологија које се могу увести, акција које се могу подузети; али им се мора дати приоритет у складу са постојећим капацитетима и достигнућима, политичком подршком, те одрживим моделима трошкова пројекта. Уз то, постојећа пракса донаторско-оријентисаних ИТ пројеката убудуће ће се избјегавати тако да се донирана средства могу фокусирати на приоритетне ИТ пројекте.

У сврху осигурања сигурне размјене података и информација унутар, као и између управе и корисника јавних услуга, биће осмишљене и имплементирани политике о сигурности и приватности, као и методе надгледања поштовања ових политика од стране запослених. Ове политике ће садржавати дефинисане техничке препоруке, услове и референтне стандарде. На свим нивоима ће бити успостављен континуирани процес анализе ризика.

Паралелно са недавним усклађивањем процедура набавки на свим нивоима власти, успоставиће се додатни стандарди регулисања набавке ИТ опреме, радова и услуга како би се допринијело стандардизацији и хармонизацији ИТ набавке. Како би се властима омогућила набавка оптималног софтвера, како у погледу квалитете, тако и у погледу цијене, независно од тога да ли се ради о власничком или «open source» софтверу – биће развијена и усвојена софтвер стратегија за јавну управу у цијелости. У погледу власничког софтвера преговори који су у току ће се наставити за јавни сектор у цијелости, без обзира на ниво власти, како би се постигло знатно смањење трошкова за лиценце на основу уговора о групним лиценцама. Надаље, слиједећи праксу развијених земаља, могућност преласка на «open source» софтвер се треба озбиљно размотрити што је прије могуће, укључујући и употребу такозваних "мијешаних модела".

4.6.2. Организација и људски потенцијали

За разлику од осталих хоризонталних система у јавној управи, водећа централна институција задужена за ИТ координацију још не постоји на већини нивоа власти. Ово спријечава имплементацију систематског и методолошког приступа оптималном кориштењу ИТ-а. Јака, способна и независна ИТ агенција –

одговорна за развој система е-управе, од стратегије до реализације, као и за координацију ИТ активности које обављају разни нивои власти и министарства - требала би бити успостављена што је прије могуће. Агенција за информатичко друштво (АИД), у координацији са централним ИТ јединицама са осталих нивоа, је главни иницијатор и проводилац ИТ активности предложених у Акционом плану приложеном уз ову Стратегију, те би стога требало да постане оперативна у најскоријем могућем периоду. Централне ИТ јединице требале би бити формиране и/или формално признате и на другим нивоима; а затим, неке оперативне ИТ услуге требају бити централизоване. Ове централне јединице требале би успоставити јаку и формалну сарадњу са АИД-ом на државном нивоу, чим она буде успостављена. У циљу ефективног кориштења тренутно ограничених и распршених људских ИТ потенцијала, адекватна класификација ИТ послова ће бити проведена, а развијена ће бити и стратегија за задржавање оскудног ИТ особља. Бити ће начињена и јасна подјела између централизованих и децентрализованих ИТ функција, те ИТ функција за чију имплементацију могу бити унајмљене приватне компаније.

Брзи развој web технологије може помоћи БиХ да се изгради у ефективну и грађанима орјентисану управу - уколико постоји снажна политичка одређеност. Могућности е-управе морају константно бити промовисане запосленима у управи и корисницима услуга управе. Представници управе, приватног сектора, универзитета, ИТ професионалци и све друге заинтересоване стране, такођер би требали допринијети развоју е-управе, посредством е-форума који ће бити успостављен. Паралелно са овим, развој е-управе захтијева и системе параметара за мјерење напретка кориштења ИТ-а у управи, тј. процената основних јавних услуга доступних «online», као и њиховог кориштења од стране друштва (у складу са захтјевима е-Европе 2005). Узимајући у обзир садашњи степен кориштења ИТ-а у јавној управи БиХ, увешће се и додатни системи параметара који ће се фокусирати на то како се управа, њене институције и њихови пословни процеси прилагођавају и реорганизују да би одговорили изазовима и приликама које пружа ИТ.

Повећани ниво компјутерске писмености државних службеника смањује потребу за ИТ «help desk» подршком, и заиста, компјутерски писмени државни службеници су предуслов за свеукупни циљ повећања ефикасности. Постојеће особље, на свим нивоима, ће бити подвргнуто тестирању компјутерске писмености, а једна институција би требала бити одговорна за континуирани рад на ИТ описмењавању: организовањем стандардних обука (као што је ЕЦДЛ програм); увођењем е-учења; постављањем параметара за ИТ писменост; и подизањем свјести о важности само-обуке. С циљем смањивања високих трошкова за скупе ИТ обуке, сви новозапослени службеници требају имати основна рачунарска знања и Агенције за државну службу требају увести правила о

минималним рачунарским знањима потребним за државне службенике. Осигураће се и прикладан буџет за континуирану професионалну едукацију ИТ особља, те ће се увести анализа потреба за обуком, како би понуде за обуку биле засноване на стварним потребама.

4.6.3. ИТ инфраструктура

Кохерентна информациона и комуникациона инфраструктура која ће пружити јефтин, поуздан и сигуран приступ информацијама и омогућити размјену информација, како унутар јавног сектора (укључујући и размјену информација између различитих нивоа власти) тако и екстерно (између јавног сектора и корисника јавних услуга), је главни предуслов без којег се не могу остварити потенцијали е-управе. Успостављање инфраструктуре на прави начин је темељ за развој и имплементацију информационих система и специјализованих апликација у свим областима управе. Да би се ово постигло, управе на свим нивоима власти морају као приоритет поставити развој такве инфраструктуре и у ову сврху требају бити осигурана одговарајућа буџетска средства. За почетак, биће успостављена рана координација између свих заинтересованих страна, како би се избјегло дуплирање напора. Затим ће се провести анализа постојећих мрежа у сврху оптимализације употребе постојећих мрежа и избјегавања нерационалног трошења. Паралелно са развојем информационе и комуникационе инфраструктуре (ткз. државне кичме) за потребе јавне управе локалне мреже у појединачним институцијама ће бити комплетирани и осигурати ће се инфраструктура за јединствен и константан приступ Интернету, са заједничким сервисима и сигурносним рјешењима гдје је год могуће. Такође ће се успоставити и имплементирати стандарди за јединствену конфигурацију радних станица, минимално на нивоу појединачних институција. Резултати ових активности ће бити лакше одржавање, стандардизација и повећање задовољства корисника, што ће омогућити већу ефикасност уз знатно ниже трошкове.

4.6.4. Информациони системи и е-услуге

Неки од најнапреднијих информационих система су већ у примјени: ЈМБ (јединствени матични број грађана), пасоши, личне карте, подаци о адреси, возачке дозволе, регистрација возила, пословни и порески регистри. Потребни су даљи напори како би се гарантовала интероперабилност свих регистара. Крајњи циљ је омогућити да садржај регистара користи више институција са различитих нивоа власти (нпр. регистри грађана, пословни регистри или земљишне књиге), како би се осигурао бољи квалитет података за подршку функција јавне управе и истовремено смањено терет са грађана проузрокован обавезом прикупљања података. Да би се то постигло, израдиће се

стратегија за јавне регистре, укључујући рјешења за хармонизацију и интероперабилност. Паралелно с тим, направиће се листа приоритета за имплементацију јавних регистара, те ће се имплементирати јединствена софтверска рјешења гдје је то могуће. Коначни резултат ће бити "one-stop-shop" за грађане. Тренутни европски тренд је да међусобна повезаност ИТ система јавног сектора, размјена података и пружање услуга су засновани на интероперабилности, радије него на интеграцији ИТ система. Према томе, рад на оквиру за интероперабилност е-управе у јавном сектору у БиХ, усклађен са недавно објављеним Европским оквиром за интероперабилност (ЕИФ), постаће дугорочни приоритет. Такођер, што је прије могуће, произвешће се заједнички, отворени стандарди за размјену података и техничку интероперабилност међу апликацијама (највјероватније заснованих на XML-у), од стране будуће АИД, а у координацији са централним ИТ јединицама са осталих нивоа.

Постојеће web странице институција јавне управе посједују различите визуелне и концептуалне идентитете. Краткорочно гледано, увешће се заједнички критерији за квалитет садржаја и структуру web страница институција јавне управе. На примјер, биће развијен јединствени web систем за управљање садржајем (ЦМС), те ће се дефинисати јединствени концепти е-услуга. Увођење јединствених визуелних и концептуалних идентитета за web странице управе биће праћено креирањем БиХ портала (у почетку само за пружање информација), који ће постепено постајати прави one-stop-shop - са услугама које се тичу животних догађаја и које покривају различите нивое власти. За остварење овог циља, биће развијене и имплементирани међу-институционалне и трансакционалне е-услуге, у складу са листом приоритета. Ова листа приоритета биће заснована на тренутном стању постојећег информационог система, очекиваним трошковима и користима и за јавну управу и за кориснике услуга, те у складу са праксом развијених земаља.

Коначно, јединствено ће се имплементирати информациони системи који подржавају заједничке хоризонталне функције. Кориштење истих софтверских рјешења може аутоматизовати заједничке процесе у већини институција, постићи велике буџетске уштеде, те избјећи дуплирање напора и будуће проблеме интероперабилности. Буџет за развој и имплементацију јединствених софтверских рјешења који подржавају заједничке хоризонталне функције осигураће се што је прије могуће. Имплементација ће бити урађена у складу са договореним приоритетима, те у блиској сарадњи са институцијама које играју централну имплементирајућу улогу на сваком нивоу власти. Након имплементације, верзије истих информационих система у свим институцијама ће бити синхронизоване, увешће се управљање конфигурацијама, одржаваће се заједничка терминологија и дефиниције података, те направити заједничка

ризница знања за рјешавање проблема у току миграције и одржавања.

4.6.5. Кључне активности

До 2007. године:

- Поставити јаку, способну и независну ИТ агенцију на државном нивоу која ће бити одговорна за развој система е-управе, од стратегије до реализације, као и за координацију ИТ активности које обављају различити нивои и министарства.
- Други нивои власти би такођер требали успоставити или ојачати (већ успостављене) ИТ центре.
- Након предходно наведене активности, требала би услиједити исправна класификација ИТ послова и јасна подјела централизованих и децентрализованих ИТ функција, као и ИТ функција за чију имплементацију се могу ангажовати приватне фирме.
- До 2007. године треба креирати БиХ портал, чак иако ће у почетку пружати само информације. Паралелно са тим, треба развити заједничке критерије за квалитету садржаја и структуру веб страница институција јавне управе и тиме осигурати једнообразан визуелни и концептуални идентитет.
- Надаље, треба усвојити Закон о електронском потпису и е-пословању, као и пратеће подзаконске акте.
- У области политике, треба развити софтвер стратегију за јавну управу у цјелини, разматрајући могућности миграције према *open source* софтверу, те стратегију за јавне регистре, ИТ сигурност и заштиту приватности, као и стандарде који регулишу набавку ИТ опреме, радова и услуга.

У периоду 2008–2010:

- Информациона и комуникациона инфраструктура за јавну управу (ткз. државна кичма) би требала бити добро развијена.
- Информациони системи који подржавају хоризонталне функције би требали бити јединствено имплементирани у складу са договореним приоритетима и у блиској сарадњи са институцијама које играју централну имплементирајућу улогу на сваком нивоу власти.
- Треба развити оквир за интероперабилности е-управе, а потом имплементирати јавне регистре и заједничке базе података како би 20 е-услуга из е-Европе 2005 постале међу-институционалне и трансакционалне.

Ове активности су детаљно описане у Дијелу VI Акционог плана I на Стратегију: радње у пољу ИТ 1-5.

5. Стварање основе за одрживи развој капацитета управе по секторима

5.1. Преглед

Реформе које су разматране у горњем тексту имају за циљ развој општих управних капацитета у свим огранцима управе. Овај општи капацитет је пресудан; али сам по себи није довољан за стварање политика и реализацију услуга у више сектора, за шта надлежност имају Држава, Ентитети и други нивои власти. Да би се тај циљ постигао, унапријеђени општи капацитети морају бити допуњени секторским реформама, изграђеним путем програма или планова који се фокусирају конкретно на унапређење секторских капацитета.

Постоји велико очекивање да ће се тим секторским реформама рационализовати и сажети управа; и у оквиру нивоа појединачних владиних институција – а у одређеној мјери и на свим нивоима. Таква очекивања су дјелимично везана за неадекватност постојеће организације јавне управе, која се увелико ослања на концепте наслијеђене из предратне управне традиције. Иако су наведени концепти генерално добри, њих је тешко примјењивати у новим околностима; њихову потпуну примјену ометају интерни и екстерни фактори у оквиру управног система.

Интерни фактори укључују увођење вишеслојне федералне расподјеле; уз претходну централну управу подијељену на 14 мањих управа Државе, два Ентитета, десет Кантона и Брчко Дистрикта. Свеукупни обим управе и даље остаје прилично мали (он запошљава мање од 3% од укупног броја запослених, што је један од нижих просјека у земљама централне и источне Еуропе). То је значило да се исти организациони модели морају примјењивати на институције значајно мање од оних за које су оригинално осмишљени. Опција за коалиционе владе на свим нивоима такођер је имала одређеног утицаја, због природне тенденције за умножавањем виших позиција и стога и институција.

Екстерни фактори који компликују провођење организационих критерија укључивали су утицај који долази од међународних органа одлучивања и донатора, чија подршка изградњи институција је често захтјевала осигурање незаисности нових управа кроз њихово оснивање као посебних тијела. То је довело

до низа мањих институција, и увођења претходно непознатих организационих модела и концепата. У складу са трендом већ примијећеним у новим земљама-чланицама ЕУ, процесом Европских интеграција ће највјероватније створити додатни захтјеви за сличне "специјалне" аранжмане. Управа на државном нивоу је најизложенија тој појави.

Данас је резултат тога јавна управа исцјепкана у велики број институција, од којих су многе често премалене да би ефикасно пословале. Ова фрагментација негативно утиче на ниво општих управних капацитета. 2004. године, у извјештају о Системском прегледу примјећено је да је скоро пола ревидираних институција на свим нивоима власти било премалено за одржавање квалитетних система хоризонталног управљања. Заузврат, слабост у основним аспектима попут доношења политике буџета или капацитета у области МЈП, има негативан утицај на способност тих институција у смислу развијања потпуних и одрживих секторских капацитета, и ефективног рада на предмету свог мандата.

Та слабост је призната на свим нивоима власти већ дужи период времена. У оквиру ентитета, број министарстава је прво смањен 2002. године, уз сличну активност недавно проведenu у оквиру кантона ФБиХ. У Брчко Дистрикту, реорганизација цијеле владе је лансирана 2004. године. Паралелно томе, сужавање управе на сваком нивоу је остварено међувладиним преносима и консолидацијом надлежности у државном апарату. Секторско реструктурирање одбране и царина је било у склопу тог тренда. Како је већ споменуто, од 2004. до 2006. функционалним прегледима обављаним уз помоћ ЕУ у девет области (пољопривреда, околиш, повратак, здравство, образовање, полиција и правосуђе, економија, те рад и запошљавање), истраживан је реформски потенцијал с предлозима за реорганизацију и у оквиру нивоа и на свим нивоима власти заједно.

Осмишљавање и провођење тих секторских реформи је сада у надлежности удружених министарстава и институција, чије директно је познавање повезаних питања незамјениво. Детаљни подаци о таквим програмима овдје нису описани: они ће бити дијелом стратегија у посебним секторима политике. Међутим, једно од главних хоризонталних питања односи се на то како би постизање многих секторских реформи у релативно кратком року утицало на цјелокупну организацију БХ власти. Развој и имплементација реформи требали би бити координирани у циљу осигурања кохерентних коначних резултата у области секторских капацитета. Дирекција за европске интеграције Савјета Министара БиХ ће играти главну улогу везано за провођење појединачних материјалних захтјева из ЕУ *acquis*-а. Уред координатора за провођење јавне реформе ће такођер пружити помоћ у секторским реформама. У складу са хоризонталним

мандатом тог Уреда, својом надлежношћу ће се фокусирати на утицај реформе на организацију управе на свим нивоима.

Циљеви

С обзиром на очекивани обим секторских реформи, циљ у оквиру ове Стратегије је осигурати довољан степен координације, у циљу: очувања кохерентности организационих модела; те осигурања прописног управљања организационим промјенама. Ова два циља су од основне важности за очување кохерентности управе у секторима која настане као резултат ових напора. Да би се то постигло, пружаће се усмјеравање и стандардизација путем Уреда координатора за реформу јавне управе.

5.2. Очување кохерентности организационих модела

Јачање управних капацитета по секторима значи међуповезаност реформских процеса у раду с различитим предметима, који покривају све нивое власти, и доводе до реорганизације владе великог обима. Иако ће ти секторски процеси бити увелико независни један од другог по својој материји, њихов цјелокупни организациони утицај ће захтјевати значајан степен координације. Један од главних циљева координације ће бити да се осигура да свака евентуална мјера реорганизације узрокована реструктурирањем сектора прати компатибилне организационе концепте. То се односи на типологију институција, њихове међусобне односе и њихове интерне аранжмане.

Макроорганизациона питања тичу се типологије институција, и у њиховом оквиру се разматра могућност раздвајања забринутости везаних за доношење политике (што обично покривају министарства), из фокуса на провођење политике (што је задатак који се обично оставља другим управним тјелима). Организациона питања се такођер односе на услове (укључујући критичну масу), по којима би се функција могла практично организовати у ново министарство или агенцију, или, пожељно би било, развити у оквиру постојећег портфолија. Слично томе, код организационих питања макро-врсте се разматрају реципрочни положај институција, укључујући односе субординације и координације, модалитети вршења управног надзора, те посебни положај независних регулаторних агенција (што је увелико нова категорија у управним системима БиХ). На микро-нивоу, кључна организациона питања тичу се разлике између разноличитих врста интерних организационих јединица (нпр. дирекција или сектор), те захтјева за успостављање сваке јединице у смислу материјалних надлежности и минималне критичне масе.

Захтијевани критерији се дијелом формирају у легислативу на сваком нивоу власти (нпр. Закон о управи и provedбени прописи); чија примјена обично спада у надлежност

министарстава која раде на генералном правном оквиру за јавну управу (нпр. министарства правде и локалне самоуправе, итд.). Међутим, у реалности, примјена ових правила оставља довољан простор са стране за супростављена мишљења, у односу на која би Уред координатора за реформу јавне управе требао – у консултацији с надлежним министарствима – извршити функцију усклађивања на свим нивоима власти.

Лансирањем секторске реорганизације великог обима ће захтјевати преглед саме легислативе, гдје ће се она прилагођавати потребама новог управног система који се разликује од оног из кога је тај модел потекао. Уред координатора за реформу јавне управе, у сарадњи с надлежним портфолијима на сваком нивоу владе, размотриће законодавне основе за организацију јавне управе и њихове конкретне примјене (нпр. закони о влади, те Правилници појединачних институција. На тој основи, формулисаће се приједлози за унапређења у координацији с развојем процеса секторских реформи.

5.3. Осигуравање управљања организационом промјеном

Пошто се од секторских реформи очекује да започну процес реорганизације цијеле власти, пажња није само ограничена на коначни исход. Биће потребан одређен степен координације у односу на коначни облик сваког појединог сектора и у вези тога како ће се обавити транзиција са постојећег организационог система према жељеном коначном стању. Пажња ће се прије свега посветити на осигурање да свеукупни план реформе доведе до стварне реорганизације – а не само до дуплицирања. Кад се на вишем нивоу буде стварао нови капацитет за рад са функцијама претходно додијељеним Ентитетима или кантонима, оригинални мандати и расподјела ресурса ће се ревидирати. Строг приступ ће бити од темељне важности за план свих секторских реформи, уз избјегавање непотребног трошења ресурса, и спречавање будућих проблема на координацији. Надаље, за управљање промјенама потребан је реалистичан приступ временском распореду. До промјена ријетко долази преко ноћи, а преноси надлежности се морају развијати паралелно са стварањем капацитета у новим организацијама. За временски распоред је обично потребно усвојити прелазне периоде, те посебне аранжмане, повезане за стварни пренос особља и других ресурса. Што се тиче задње споменутог, посебну пажњу захтјева начин на који би се у реорганизацији на свим нивоима власти уредили постојећа буџетска расподјела и постојеће особље, укључујући могућност вишкова запослених (јер спајања често са собом носе економске размјере). На сва та питања треба дати јасне и досљедне одговоре, у оквиру свих сектора укључених у реформу.

Иако је реорганизација главна тема за јавни сектор у БиХ, правила којима се руководе ови процеси су тренутно лоше кодифицирана. Један од разлога је тај што су донедавно надзор и управљање тим процесима били осигуравани углавном путем међународног усмјеравања и интервенција. У неким случајевима, постојећа легислатива пружа одређене смјернице, (на примјер, законодавство о државној служби на државном нивоу укључује основни систем за међувладин пренос персонала, након преузимања одговорности од стране државне управе).

Уред координатора за реформу јавне управе, у сарадњи са надлежним институцијама на сваком нивоу власти, разматраће постојећу праксу и легислативу која се односи на реорганизацију владе у оквиру као и на свим нивоима владе. Уред ће координирати напоре на изради комплета смјерница за радне групе ангазоване на секторским реформама (у склопу другог Акционог плана за Стратегију). Он ће такођер учествовати у радној групи у циљу давања савјета у смислу управљања организационим промјенама, а у циљу обезбјеђивања свеукупне координације с циљем усклађеног процеса реорганизације власти.

5.4. Кључне активности

Краткорочно гледано, кључне активности ће бити:

- Успостављање радне групе за отпочињање формулисања посебних предлога за промјене у управној архитектури која би уоквиривала јавну управу у БиХ: укључујући предлоге за оптималну расподјелу функција у оквиру и на свим нивоима власти; промјене у легислативи којом се регулише организација јавне управе; организациона питања микро-врсте која се тичу појединачних сектора и институција; формулација смјерница за радне групе ангазоване у секторским реформама; и
- Усвајање другог Акционог плана на ову Стратегију.

Средњорочно гледано, управа ће отпочети активности на провођењу другог низа активности укључених у други Акциони план на Стратегију, паралелно са провођењем првог (хоризонталног) дијела Стратегије.

Циљ је на крају, до 2014. године, развити dostatне управне капацитета у секторима широм БиХ, да би се обавила имплементација захтјева из *acquis*-а.

6. Управљање реформским процесом

Одговорност за процес реформе носе руководство влада и институција на свим нивоима, као и чланови парламената свих нивоа власти. Трансформације таквог обима не постижу се тако брзо и једноставно. Промјена ће захтијевати политичко лидерство и сталну оријентацију за провођење реформе током низа наредних година. План имплементације процеса Реформе налази се у Анексу Стратегије.

Политичко лидерство

Одговорност за одређивање политичких смјерница за имплементацију реформе је без сумње у рукама влада свих нивоа власти у БиХ.

Отпор промјенама ће се увијек повећати када се дјелује на стечене интересе и навике. Савјет министара, владе ентитета и друге владе ће се активно укључити у отклањање застоја у процесу реформе унутар својих управних система.

У исто вријеме, уколико у вези правца реформских активности постоје нерјешене политичке разлике између ројединих нивоа власти, такве позиције могу потенцијално резултирати одгађањем процеса. Како би се то избјегло, неопходно је успоставити јак политички механизам надзора над реализацијом програма реформе јавне управе. Координациони одбор за економски развој и европске интеграције⁶ ће осигурати стратешко лидерство у смислу реформе на подручју цијеле БиХ; служећи као механизам за рјешавање значајних питања (укључујући разлике у области реформе, гдје ће преговарачи са Европском Унијом морати заступати досљедне ставове). Мање битне несугласице и разлике у мишљењу ће се рјешавати на нижим нивоима.

Координација реформе

Координациони механизми су кључни алати којима се тај процес подржава; наравно, без укидања одговорности званичника именованих на позиције у владама или чланова парламента. Дијаграм координације реформских процеса приложен је као анекс овој Стратегији. Додатни детаљи дају се у наставку, како слиједи:

Координатори реформе јавне управе

Задаци координације реформе су додијељени државном координатору за реформу јавне управе.

⁶ Ова улога Одбора треба да осигура стратешко вођство; ово захтијева боље дефинирање одговорности и процеса који је неопходан за овај посао на високом нивоу. Ако ће се улога Одбора, у будућности, преусмјерити на неко друго тијело, оно би такођер требало имати улогу политичке управне снаге за реформу јавне управе.

Уред координатора за реформу јавне управе ће бити „покретачка снага” реформе. Он ће запошљавати државне службенике. Финансијска средства за испуњавање овог амбициозног задатка Уреду за реформу јавне управе биће осигурана из буџета БиХ у dostatном износу.

Државни координатор ће уредити односе са координаторима оба ентитета и Брчко Дистрикта, те организовати редовне заједничке састанке (пожељно би било мјесечно) са циљем расправе о питањима побољшања координације процеса реформе јавне управе широм БиХ. Владе Ентитета и Брчко Дистрикта ће осигурати именовање одговарајућег званичника из њихове управе за овај задатак координирања, уз посвећење времена, одговорности и довољног нивоа рангираности.

С обзиром да су резултати реформе јавне управе од кључног значаја за успјешно преговарање око Споразума о стабилизацији и придруживању, укључујући испуњавање захтјева за ЕУ партнерство, логична су очекивања да координатор за реформу јавне управе успостави тијесну сарадњу са Дирекцијом за европске интеграције и да учествује у раду тијела која су везана за процес европских интеграција. Слично томе биће заступљени и координатори на нивоу ентитета и Брчко Дистрикта, или ће радити у блиској сарадњи са механизмима координације за процес европске интеграције.

Радно тијело за реформу јавне управе

Радно тијело реформе јавне управе ће се такођер састајати на редовној основи (пожељно би било свака три мјесеца) или чешће (по потреби), и радити на усвајању Стратегије. У односу на државног координатора за реформу јавне управе те координаторе ентитета и Брчко Дистрикта, ово веће радно тијело за реформу јавне управе ће укључивати директора Дирекције за европске интеграције те институције са ентитетског нивоа одговорне за европске интеграције, секретаре влада, директоре уреда за законодавство на државном и ентитетском нивоу, министре министарстава правде у Савјету министара БиХ и ФБиХ, Министарства управе и локалне самоуправе у РС, министарстава финансија на државном и ентитетском нивоу, те представника Владе Брчко Дистрикта. У овом саставу, ово радно тијело за реформу јавне управе ће укључивати релевантне представнике са свих нивоа власти. Поред тога, релевантна министарства са сваког нивоа власти одговорна за хоризонталну реформу јавне управе и министарства финансија, укључиће секретаријате влада који су (или би требали бити) углавном одговорни за координацију радних планова и предлога о политици дјеловања министарстава да би се испунили приоритети реформе јавне управе. Присуство уреда за законодавство ће осигурати да се предлози за законодавне промјене, који су један од главних

инструмената за имплементацију Стратегије реформе јавне управе, адекватно третирају. Поред тога, присуство Дирекције за европске интеграције и релевантних ентитетских тијела ће осигурати везу са европском интеграцијом. Састанци радног тијела ће захтјевати присуство свих чланова, или по потреби, само примарних/водећих институција.

Чланови радног тијела ће дискутовати о питањима која се односе на мониторинг и евалуацију активности реформе јавне управе, усклађивање радних планова и дневног реда, потребе за финансијским средствима и техничку подршку, прикупљање информација и података који ће омогућити да доносиоци одлука побољшају процесе, комуникацију са владама и са јавношћу; организацију активности промоције и јавних догађаја; стицање политичке сагласности за будуће кораке и мјере реформе јавне управе. Особље Уреда координатора за реформу јавне управе, у сарадњи са координаторима ентитета и Брчко Дистрикта, осигураће неопходну подршку и присуствовати састанцима радног тијела за реформу јавне управе. Редовно ће се процјењивати у којој мјери ово тијело испуњава потребе процеса реформе јавне управе и према томе ће се правити неопходна прилагођавања.

Да би се осигурао потпуно координиран приступ питањима области реформе јавне управе, државни координатор за реформу јавне управе, координатори ентитета и Брчко Дистрикта, и сви други чланови радног тијела реформе јавне управе, ће осигурати редовно извјештавање и одговарајући проток информација ка одговарајућим нивоима власти. Извјештаји ће бити на тромјесечној основи, или чешћи ако је потребно, да би се осигурало да сваки ниво власти има довољан увид у до сада постигнуте резултате и да би се подузеле одговарајуће, корективне мјере. Извјештаји БиХ Координатора за реформу јавне управе ће бити засновани на подацима координатора ентитета и Брчко Дистрикта, те раду институција и већег радног тијела реформе јавне управе. Његови извјештаји ће се предавати предсједавајућем Савјета министара БиХ. Годишњи извјештај ће бити доступан јавности.

Радне групе

На извршном нивоу, радне групе састављене од представника надлежних институција за провођење Стратегије и акционих планова ће се често састајати да би се размјенила гледишта о имплементационим мјерама и припремили предлози за одговарајуће промјене. Координатор за реформу јавне управе ће покренути успостављање ових Радних група и осигурати неопходну подршку за њихов рад. Ове радне групе ће, такођер, разматрати и извјештаје предузетих радњи надгледања и процјене напретка и предлагати неопходна прилагођавања планираних активности, укључујући предлагање наредних акционих планова за даљу имплементацију Стратегије. Савјети у склопу реформског процеса

ће се тражити и од појединаца с јаком репутацијом активних у приватном, невладином и академском сектору.

Реформа ће генерално зависити од јаке оријентације ка промјенама у оквиру имплементационих институција. Задатак Реформе мора бити означен као приоритет код руководства у институцијама, што условљава даљне унутрашње процесе имплементације, надзора над провођењем и извјештавање о постигнутом напретку код сваке институције појединачно. Поједина министарства могу успоставити интерне комисије које ће водити процес реформи, или ће додијелити те задатке вишем руководству институције.

Веома је важно нагласити да ће Реформа постати изводљива само у случају када реформске активности постану саставним дијелом званичног програма рада јавне управе. То значи да ће активности из акционог плана бити 'пресељене' у владин програм и програм органа управе, годишње планове и процедуре извјештавања.

Фонд за реформу јавне управе

Као одговор на Паришку декларацију о дјелотворности помоћи (2005.г.), према којој су се владе-учеснице обавезале на ефикаснију сарадњу између донаторских агенција и институција корисника помоћи, оформиће се «Фонд за реформу јавне управе у БиХ» у заједничкој сарадњи неколико билатералних донатора, Делегације ЕК и влада из БиХ.

Земље оснивачи наведеног Фонда, донатори средстава као што су Велика Британија (ДФИД), Шведска (СИДА) и Холандија, обавезале су се на обезбјеђење износа у висини од 1,5 милиона евра код оснивања Фонда. Учешће Делегације ЕК у овој иницијативи обухватаће техничку помоћ (ТА) Уреду координатора (такођер, у износу од 1,5 милиона евра). Циљ Фонда је да се обезбиједи усмјеренија и усклађена помоћ реформи јавне управе у БиХ којом ће се управљати директно кроз владе БиХ, а путем Уред координатора за реформу јавне управе. И остали донатори ће бити позвани да се прикључе овој иницијативи, како би Фонд за реформу јавне управе могао прерасти у потпуно развијен приступ реформи јавне управе у свим секторима.

Унапрјеђење усклађивања између средстава финансирања и активности утврђених од стране донатора и БиХ органа власти осигураће могућност трошења расположивих средстава на дјелотворнији начин и у складу са приоритетима у цијелој БиХ. Очекује се да ће ово такођер резултирати смањењем бирократског оптерећења које лежи на институцијама-примаоцима помоћи и довести до унапређења капацитета локалних институција и њиховог особља у циљу утврђивања, реализације и мониторинга развојних пројеката.

ПАР Фонд ће радити на основу Меморандума о разумијевању (MoP) између донатора који учествују у ПАР Фонду и органа власти у БиХ. У МоP-у се наводе детаљи координационих аранжмана, стратешких циљева, организације и одлучивања, доприноса, процедура за набавке и исплате средстава, извјештавање и друге обавезе у склопу Фонда за реформу јавне управе.

Уред координатора за реформу јавне управе утврђиваће пројекте, те развијати приједлоге пројеката на основу ове Стратегије и акционих планова, у уској сарадњи с релевантним институцијама БиХ и донаторском заједницом. Приоритети ће се дефинисати јасно – у складу са потребама за конкретном реформском помоћи, те координирати са цјелокупном реформом.

Очекује се да ће ПАР Фонд играти важну улогу у давању подршке провођењу Стратегије за реформу јавне управе. Помоћ из ПАР Фонда ће се користити за допуњавање средстава расположивих из буџета влада у циљу финансирања напора на реформи јавне управе.

*Надзор над реализацијом реформских активности и оцјенивање напретка⁷
(мониторинг и евалуација)*

Координатор за реформу јавне управе је одговоран за активности надзора над реализацијом Стратегије реформе јавне управе (мониторинг) и оцјене степена имплементације акционог плана (евалуацију). Уред координатора ће успоставити систем за мониторинг и евалуацију помоћу којег ће пратити испуњење циљева Стратегије. Подаци и анализе произашле током операција мониторинга и евалуације ће помоћи доносиоцима одлука у јавној управи да унапреде садржаје политика, да распореде ресурсе на оптималном нивоу и да прилагоде планиране активности у складу са насталим околностима.

Преглед системских елемената. Систем мониторинга и евалуације ће бити кориштен као једноставно употребљив инструмент састављен од два 'модула' са прикупљање информација и једног 'модула' за извјештавање. Модули за прикупљање информација су:

- 1) Надзор реализације (output-a) ће пратити провођење акционог плана и показивати да ли су предузете активности у складу са акционим планом или не. Откриваће се застоји у провођењу и

⁷ Термин “мониторинг” је већ поприлично увријежен у домаћој употреби и значи надзор или надзирање пројектованих активности. У нашем случају, под “мониторинг”-ом биће означене радње надзирања реализације пројектованих (предвиђених) активности Репорте. “Евалуација” значи процјену, тачније, стручну оцјену квантитета и квалитета одређених резултата. За потребе ове Стратегије, под “евалуацијом” ће се подразумевати стручна оцјена напретка, прогреса, реформских активности (укључујући, упоредну, компаративну анализу остварених и планираних задатака....).

разлике у провођењу акционог плана између различитих нивоа власти.

- 2) Надзор резултата ће обезбиједити информације о томе да ли остварени резултати током провођења акционог плана ефективно подржавају испуњавање стратешких циљева. Модул ће помоћи да се прати напредак у испуњењу визије Стратегије и добије информација да ли су и у којој мјери остварени резултати доприносе успјешној реализацији Стратегије и акционог плана.

Информације добијене у процесу мониторинга и евалуације требале би послужити за планирање корективних акција које ће предузети органи управе у случајевима када провођење Стратегије заостаје за планираним нивоом или када се током надзора резултата открије да предузете активности не помажу постизање стратешких циљева. Исте информације ће помоћи да доносиоци одлука боље разумију процес, напредовње имплементације и проблеме у пракси, као и за акције које је неопходно предузети.

Мониторинг реализације (output monitoring). Предложене процедуре ће посебно анализирати провођење свих главних дијелова сваког акционог плана на свим нивоима власти (БиХ, ФБиХ, РС, БД) и омогућити међусобну упоредбу напретка имплементације⁸. Ово ће помоћи Уреду за реформу јавне управе да на једноставан начин уочи озбиљне застоје у одређеној стратешкој активности или на неком од нивоа власти које би се могле превидјети на дугорочном плану, ако би се мониторинг обављао за свеукупну имплементације акционог плана.

Мониторинг реализације помаже да се прати прогрес извршења активности према раније утврђеном датуму и у оквиру утврђеног временског периода. Ова врста мониторинга односи се на укупну реализацију и изражава се у процентима у односу на планирани ниво активности. У мјери у којој је то могуће, ослања се на тзв. "ОВИ" индикаторе – количинске, објективно мјерљиве индикаторе који су проистекли из садржаја акционог плана. Сагласно њиховој релативној величини, вриједност изражена у одређеном проценту биће додијељена сваком ОВИ-ју. Степен провођења (имплементације) реформских активности биће изражен као омјер између збира вриједности ОВИ-ја за све проведене активности и збира вриједности ОВИ-ја за све активности чија се имплементација планирала и реализација очекивала унутар посматраног временског периода. Дијаграм мониторинга реализације је приложен као анекс овој Стратегији.

⁸ Презентирани приступ заснован је на принципима модела тзв. "Баланцед Сцорекард" познатом у области манаџмента у приватном сектору (видјети шире на www.balancedscorecard.org/basics/bscl.html). За примјену у јавном сектору, видјети "Коетз, А.Г., Баланцед Сцорекард Моделс ин тхе Нон Профит Сектор, Процеедингс оф тхе 8th Интернационал Цонференце он Проблемс оф Манаџмент анд Моделинг ин Цомплец Системс, Самара (Руссиан Федератион) 2006".

Мониторинг и евалуација резултата. У оквиру овог процеса биће установљен низ кључних индикатора/показатеља успјеха провођења Стратегије у главним областима акције. Ово ће бити допуњено прикупљањем информација и аналитичким поступцима. Онолико колико то буде могуће, индикатори/показатељи резултата реформских активности ће бити квантифицирани (изражени као количински мјерљиви показатељи).

Показатељи резултата ће бити засновани на независном извору података (вањски подаци) који могу бити корисни да опишу степен имплементације Стратегије. Подаци о којима је ријеч могу се добити преко анкета, истраживања мишљења код запослених и купаца, статистичких извјештаја, буџетских информација и информација о запосленима у државној управи, као и из других извора за које се одлучи Уред координатора. Овај систем ће узети у обзир и друге расположиве податке, ако што су раније урађене или периодичне студије и извјештаји (о БиХ или у региону), мјериљиве ознаке прогреса које су утврдили донатори или институције, као и друге изворе података.

Веома важна сврха поступака праћења резултата ће бити у оцјени учинака (евалуацији ефеката) предузетих активности на правцу испуњења жељених циљева/резултата. Добија се информација о томе да ли су посматране активности дјелотворно утицале на успјешну имплементацију Стратегије, а уједно се добија и повратна информација за даље измјене и допуне акционих планова.

Извјештавање. Уред координатора ће развити свеобухватан и једноставан формат за периодичне извјештаје. Извјештаји ће укључивати једноставно разумљиве графиконе и одговарајуће коментаре и препоруке Уреда координатора. Посебан додатак (анекс) ће дати детаље о имплементацији акционог плана и крајњем резултату анализа мониторинга резултата.

Имплементација модела. Једноставна база података ће бити кориштена у сврхе система мониторинга резултата. Програмирање овог модула ће бити завршено почетком 2007. године, укључујући почетна прилагођавања према акционом плану и финансијским подацима. Након израде програма, Уред координатора ће покренути поступке сталне контроле. Уред координатора је такођер оговоран за провођење и евалуацију система мониторинга резултата, као и за израду извјештаја. Координатор за реформу јавне управе ће сачинити програм за стално прикупљање података и анализу.

Извјештаји о обављеном мониторингу реализације реформских активности биће достављани квартално. Годишњи извјештаји ће садржавати резултате обје врсте мониторинга и евалуације – реализације и резултата. Извјештајни период започиње са усвајањем Стратегије и првог акционог плана. Први извјештаји о

реализацији реформских активности очекују се с првим кварталом 2007. године, а први свеобухватни извјештаји у задњем кварталу исте те године.

АНЕКСИ

Анекс 1: Појашњење терминологије

Анекс 2: Шематски приказ имплементације реформског процеса

Анекс 3: Шематски приказ управљања реформом

Анекс 4: Шематски приказ мониторинга резултата

Анекс 5: Акциони план I на Стратегију за реформу јавне управе

Анекс 1: Појашњење терминологије

Политика:

Политика (енг. *policy*) је комплексан и вишезначан израз, који у неким језицима ни не постоји. У овој стратегији, овај израз се користи у ограниченом смислу, и фокусира се на политику коју доноси и проводи искључиво извршни огранак власти.

Корисна радна верзија дефиниције коју смо користили у ове сврхе је:

„Политика јесте приступ рјешавању проблема или поправљању ситуације. Често јесте, али не мора бити, садржан у закону или у пропису, или чак у низу закона и прописа.“

На основу стратешких приоритета владе и уз консултације и сарадњу са другим министарствима и институцијама заинтересованим за дату област, надлежно министарство ће аналитичком методом припремити одговарајући приједлог политике дјеловања (врло често формулисан као закон или неки други пропис, а често и као низ закона и других прописа). Руководећи службеник институције подноси предлог влади на разматрање. У тој фази, политика се може у потпуности усвојити, уз одређене промјене, или је влада може одбити.

Неопходно је разликовати неколико ствари:

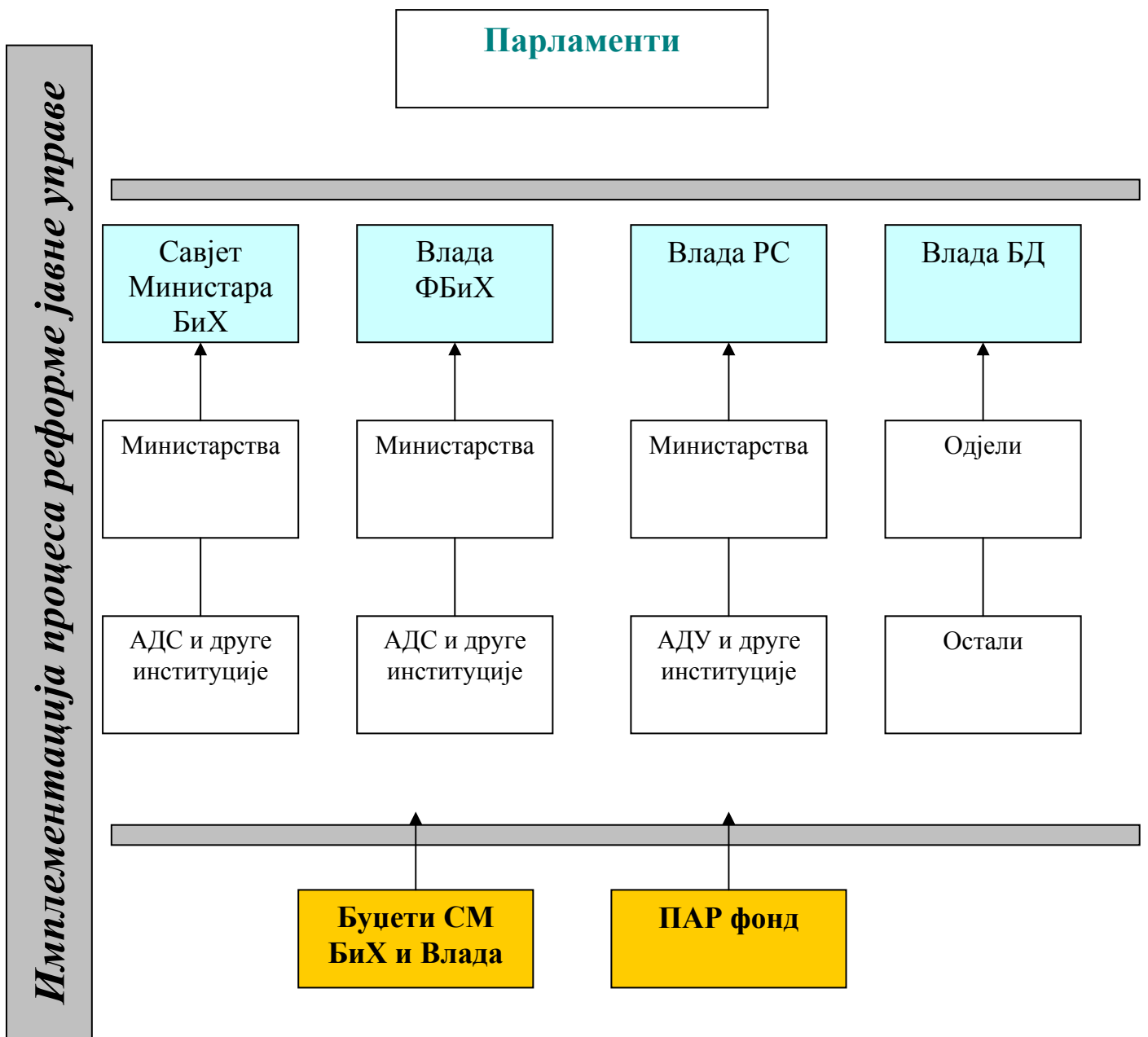
- Неопходно је направити разлику између израза „политика“ и „стратегија“, оба у општој употреби. Обично се „стратегија“ односи на документе са ширим циљевима који дјелују на више министарстава и имају бар средњорочни временски оквир. У том смислу, стратегија се не може директно спровести. Заправо, да би се постигли циљеви стратегије, неопходно је креирати и усвојити низ политика и законских прописа. Према томе, стратегија економског развоја би имала временски оквир од рецимо пет до десет година и одређивала би да велики број министарстава треба осмишљавати политике дјеловања и законске прописе којима би се скупно промовисали циљеви дате стратегије.
- Такођер је тешко разликовати израз „политика“ (енг. *policy*) од израза „политика“ (енг. *politics*). Многи језици чак и не означавају ове концепте различито. Корисно је направити разлику користећи израз политика када се говори о питањима и активностима политичара усмјереним на своја настојања да буду изабрани или поново изабрани, те да створе властите савезе и међусобне коалиције. С друге стране, политика (*policy*) је оно што се имплементира у управи.

- Политике чине резултат система политика дјеловања и скоро се увијек материјализују кроз законске акте. Важно је схватити како сваки законски акт садржи политику, чак и када политика није јасно и досљедно наведена. Стога је могуће разликовати политику од нацрта закона, као и активности које се односе на креирање политике од оних које се односе на израду закона. Једноставно речено, политика је садржај или суштина, а нацрт закона је отјеловљење те суштине у правни језик и форму. Доношење политике је процес којим се одлучује о циљевима, корацима које треба предузети да би се они постигли, начину на који ће се то урадити, главним актерима итд. Сви ти кораци представљају дио доношења политике. Чим се донесе одлука о томе која ће се опција или опције слиједити, може се започети с израдом закона, тако што ће се изабрана опција или опције изразити језиком који одговара правној традицији, Уставу итд. У стварности разлике доста замањене, корисно је имати их у виду, посебно ако се узме у обзир да су сама правна питања често важан аспект садржине.

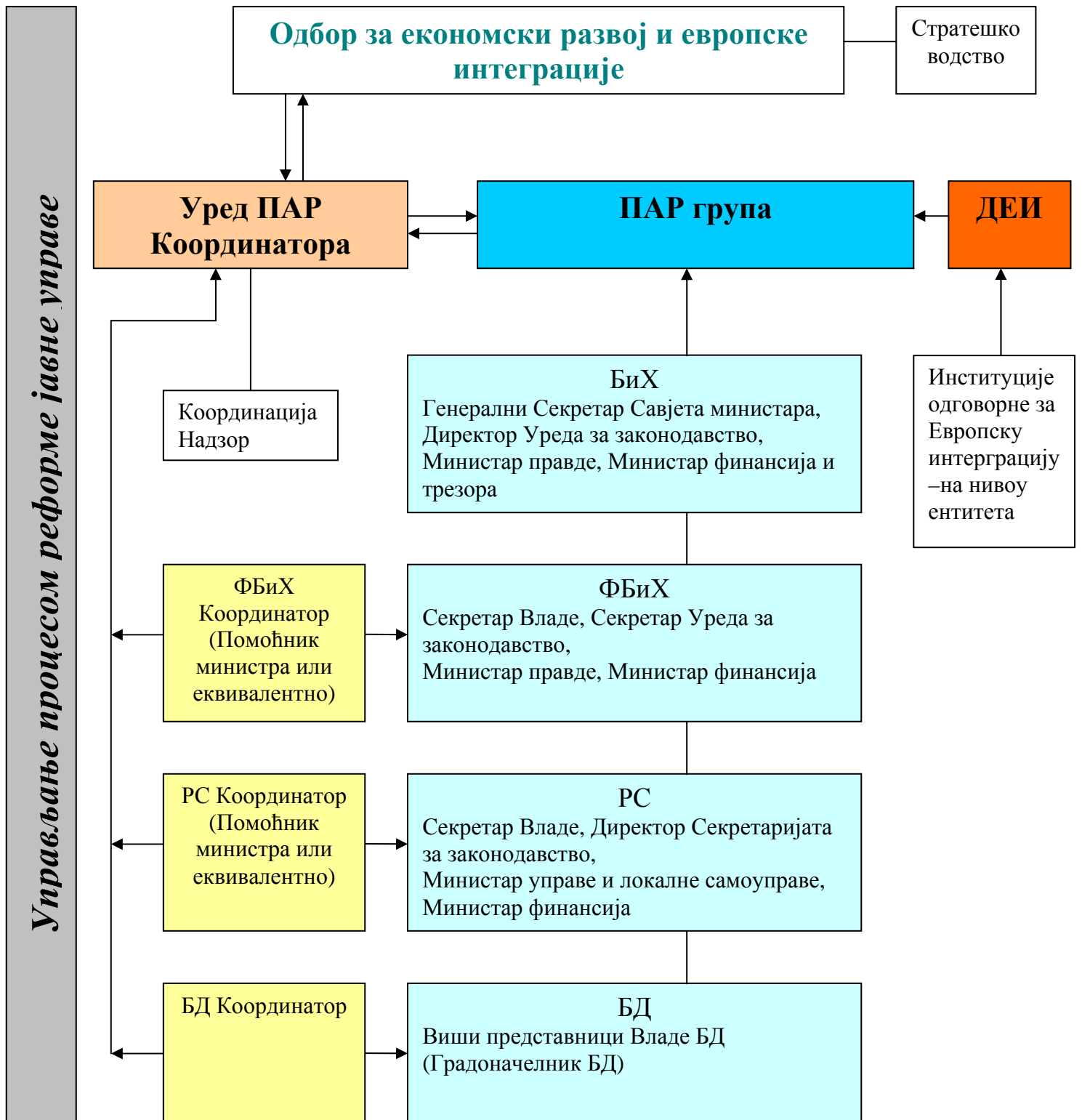
Процес доношења политике

Политика је резултат процеса доношења политике, који је обично концептиран као циклус. Обично се покреће политичком одлуком (углавном у форми општих циљева политике), након чега слиједи детаљно креирање политике, чији резултат су опције за специфичније политичке одлуке о инструментима политике које ће се доносити (усвајати). По доношењу, инструмент се проводи и након тога оцјењује, што заузврат води даљем развоју политике (и по могућности допунама инструмента), или чак преиспитивању и промјени првобитне политичке одлуке. Треба нагласити да ови кораци нису увијек намјерни и одговарајући или високе квалитете. И поред тога, у већој или мањој мјери, увијек се догађају, свјесно или несвјесно. Због тога процес одлучивања обухваћа цикличне фазе, укључујући одређивање приоритета, креирање политика, одлучивање, мониторинг и евалуацију.

Анекс 2: Шематски приказ имплементације реформског процеса

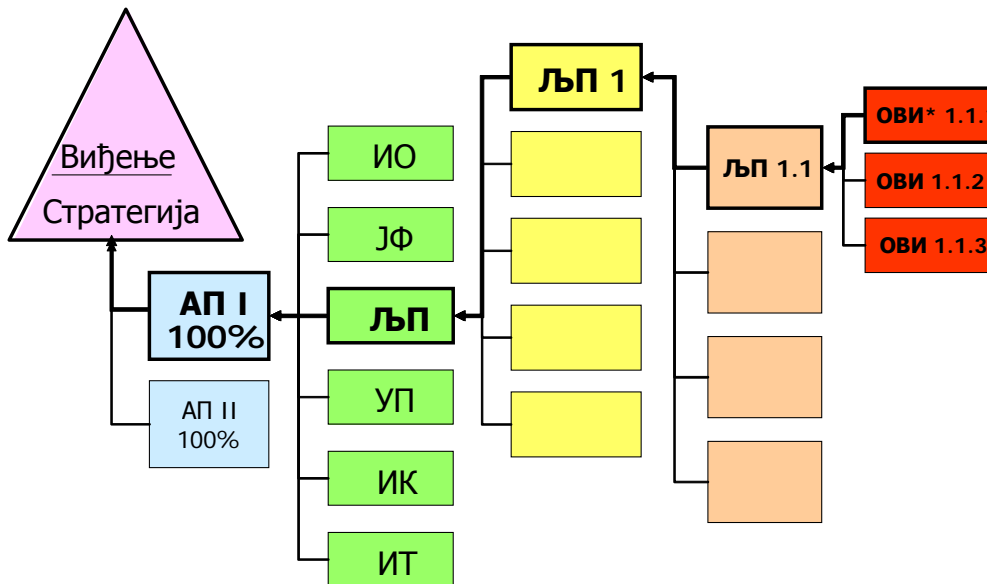


Анекс 3: Управљање процесом реформе јавне управе



Анекс 4: Шематски приказ праћења резултата

Шематски приказ праћења резултата



* Објективно мјерљив индикатор

ПРОЦЕС РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ: ДОДАТНИ ИЗВОРИ

- Европско партнерство за БиХ, на адреси:
<http://www.dei.gov.ba>
- Програм за реализацију Европског партнерства, на адреси
www.dei.gov.ba
- Европска комисија, Извјештај за Босну и Херцеговину у 2005. години, на адреси: europa.eu.int/comm/enlargement
- Стратегија за Европске интеграције на адреси:
<http://www.dei.gov.ba>
- Уред Координатора за реформу јавне управе – Системски преглед јавне управе у БиХ, на: www.delbih.cec.eu.int
- Уред Координатора за реформу јавне управе – Секторски преглед на: www.delbih.cec.eu.int
- Европска комисија, ГД за проширење "Водић за основне управне структуре потребне за имплементацију *Acquis-a*", на адреси:
www.delbih.cec.eu.int
- ОЕЦД/ЕЦ СИГМА Програм – Анализа система контроле и управљања за чланство у Европској унији (верзија из 1999.), на адреси:
www.oecd.org
- ОЕЦД/ЕЦ СИГМА документи: "Припрема јавних управа за Европски управни простор" (СИГМА документи Но: 23); "Европски принципи за јавну управу" (СИГМА документи: Но 27); "Координација у центру власти: Функције и организација владиног уреда" (СИГМА документ: Но.35, 2004); "Улога министарстава у систему доношења политике" (Аугуст 2005. године)

Подаци за контакт Уреда координатора за реформу јавне управе:

Г. Срђа Вранић, координатор
Уред координатора за реформу јавне управе
Савјет министара БиХ
Адреса: Бјелаве 85
Телефон: 033-551-295
Факс: 033-553-325
Е-mail: par.coordinator@gmail.com
Web: www.parco.gov.ba