



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

REZULTATI REFORME JAVNE UPRAVE

Studija slučaja: Reforma upravljanja učincima u državnoj službi

Broj: 01-02/03-09-16-1-946/13

Sarajevo, decembar 2013. godine





Rezultati reforme javne uprave

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je proveo reviziju učinka na temu: "Rezultati reforme javne uprave". Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i Principima revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem utvrđivanja slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su uticali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Provedena je studija slučaja, a kao primjer za ilustraciju odabrana je reforma uspostave efektivnog sistema za upravljanje učincima u državnoj službi. Studija je ukazala na opće probleme u provođenju i praćenju reformskih aktivnosti i projekata koji su doveli do izostanka očekivanih reformskih rezultata.

Iako je revizija izvršena na bazi studije slučaja, nalazi revizije ukazuju da se reforme ne provode do uspješnog okončanja, ocjene provedenih reformi ne odražavaju stvarno stanje, a korektivne mjere i aktivnosti koje bi vodile uspješnom okončanju reforme se ne preduzimaju.

Izvještaj sadrži preporuke upućene: institucijama BiH koje su odgovorne za provođenje reforme javne uprave, Upravnom odboru Fonda za reformu javne uprave koje je odgovorno za upravljanje reformskim projektima, Uredu koordinatora za reformu javne uprave koje je odgovorno za nadzor i evaluaciju provedbe reforme i Vijeću ministara koje je vlasnik reforme javne uprave i odgovorno je za njeno upravljanje. Ove preporuke bi trebale doprinijeti učinkovitosti reformskih procesa čime će se ubrzati reforma javne uprave i proces evropskih integracija.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja dostavio institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom: Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH, Agenciji za državnu službu BiH, Ministarstvu pravde BiH, Direkciji za evropske integracije BiH i Generalnom sekretarijatu VM. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENIK

ZAMJENICA

GENERALNOG REVIZORA

GENERALNOG REVIZORA

Dževad Nekić

Božana Trninić



Sadržaj

Rezultati reforme javne uprave	3
Korištene skraćenice.....	6
Izvršni rezime	7
1. Uvod	8
1.1. Pozadina i motivi za studiju.....	8
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	9
1.3. Reviziono pitanje	10
1.4. Kriteriji revizije	10
1.5. Izvori i metodi revizije.....	11
1.6. Struktura izvještaja	12
2. Reforma javne uprave.....	14
2.1. Ciljevi i odgovornosti za provedbu reforme javne uprave	14
2.2. Projekti reforme javne uprave	16
2.3. Reformski cilj koji definiše reformu upravljanja učincima u državnoj službi	18
2.4. Reforma upravljanja učincima u državnoj službi	20
2.4.1. Obaveze i odgovornosti institucija u skladu sa propisima i utvrđenim kriterijem.....	21
3. Nalazi.....	23
3.1. Efektivan sistem upravljanja učincima nije uspostavljen	23
3.1.1. Zbirni izvještaji o provedenim postupcima ocjenjivanja	23
3.1.2. Ocjene jedinica za ljudske potencijale.....	25
3.1.3. Procjena dokumentacije o ocjenjivanju	26
3.1.4. Pretpostavke koje reformski projekat nije postigao	26
3.1.5. Nezavisne studije i analize praksi ocjenjivanja	28
3.1.6. Ocjene Evropske komisije i SIGMA-e	28
3.2. Nije data realna ocjena uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima .	29
3.2.1. Ocjena UKRJU	29
3.2.2. Ocjene odgovornih institucija.....	31
3.2.3. Slabosti sistema UKRJU za nadzor reformi	31
Ocjene napretka nisu uvijek zasnovane na definisanim pokazateljima uspjeha 31	
Kriterij za ocjenjivanje koji UKRJU koristi ne daje stvarnu sliku provedene reforme	32
Izuzetno rijetko se koristi mogućnost smanjivanja ocjene napretka	33



Nije osiguran nezavisan nadzor	33
Kapaciteti za vršenje nezavisnog nadzora i evaluacije su nedovoljni	33
Rezultati evaluacije projekata ne uzimaju se u obzir prilikom davanja ocjene ...	33
Ocjena realizacije ciljeva se ne vrši dok ne istekne rok za njegovu implementaciju	34
3.3. Nisu preduzete korektivne mjere i aktivnosti za uspješno okončanje reforme upravljanja učincima.....	34
3.3.1. Mjere i aktivnosti nadležnih institucija	34
3.3.2. Mjere i aktivnosti pojedinačnih institucija	35
4. Zaključci	37
4.1. Reformske aktivnosti se zaustavljaju, iako reforme nisu uspješno završene .	37
4.2. Date ocjene provedenih reformi ne odražavaju stvarno stanje	38
4.3. Korektivne mjere i aktivnosti koje bi osigurale održivost reformskih rezultata se ne preduzimaju	38
5. Preporuke	40
Dodaci	43
Dodatak 1. Sistem implementacije i ciljevi reforme javne uprave	44
Šematski prikaz implementacijske strukture Akcionog plana za implementaciju Strategije za reforme javne uprave u BiH	47
Ured koordinatora za reformu javne uprave	48
Organizaciona struktura Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH.....	49
Dodatak 2. Izvod iz polugodišnjeg izvještaja o napretku u implementaciji RAP1	50
Dodatak 3. Zbirni izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za period I-VI 2013. godine (sa popratnim aktom)	51
Dodatak 4. Institucije BiH sa utvrđenom obavezom ocjenjivanja učinka državnih službenika.....	55



Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
ADS	Agencija za državnu službu BiH
AP1	Akcioni plan za implementaciju Strategije za reformu javne uprave
BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
DCF	Forum za koordinaciju donatora
DEI	Direkcija za evropske integracije
EC	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
Fond za RJU	Fond za reformu javne uprave
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Njemačko društvo za međunarodnu saradnju
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara
IT	Implementacijski tim
Jedinica za monitoring i evaluaciju	Jedinica za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju UKRJU
KRO	Koordinator reformske oblasti
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
NT	Nadzorni tim
Pravilnik o ocjenjivanju učinka	Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH
RAP1	Revidirani akcioni plan 1 za implementaciju Strategije za RJU
RJU	Reforma javne uprave
RS	Republika Srpska
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management Podrška unaprjeđenju rukovođenja i upravljanja
SMART ili pametni ciljevi	S – specifični (specific), M – mjerljivi (measurable), A – adekvatni, ostvarljivi, dogovoreni (achievable, agreed), R – realni (realistic), T – vremenski određeni (timely).
Strategija RJU	Strategija za reformu javne uprave
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
ULJP	Upravljanje ljudskim potencijalima
UO Fonda	Upravni odbor Fonda za reformu javne uprave
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine



Izvršni rezime

Evropske integracije, ekonomski i socijalni razvoj Bosne i Hercegovine globalno je strateško opredjeljenje Vijeća ministara duži niz godina. Da bi se odgovorilo ovim zahtjevima i potrebama građana neophodna je efikasna javna uprava. Reforma javne uprave u BiH je neophodna radi stvaranja učinkovite, odgovorne i troškovno efikasne državne službe, a koja će ispuniti uslove postavljene evropskim integracijama.

Imajući u vidu navedeno, VM je još 2004. godine preduzelo prve reformske korake. Uspostavljeni su kapaciteti za provođenje reforme javne uprave, analizirano je stanje javne uprave, definisani su strateški reformski ciljevi, pokrenute su brojne reformske aktivnosti i projekti. Iako se reformski projekti i aktivnosti realizuju već duži niz godina, ocjene Evropske komisije govore o ograničenom napretku u reformi javne uprave i ograničenom poboljšanju funkcionalnosti i efikasnosti svih nivoa vlasti.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem utvrđivanja slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su uticali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Provedena je studija slučaja, a kao primjer za ilustraciju odabrana je reforma uspostave efektivnog sistema za upravljanje učincima u državnoj službi. Studija je ukazala na opće probleme u provođenju i praćenju reformskih aktivnosti i projekata koji su doveli do izostanka očekivanih reformskih rezultata.

Nalazi revizije ukazuju da reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima nije završena, reformski cilj nije postignut. Reformski projekt nije postigao sve pretpostavke neophodne za uspješno okončanje reformi. Date ocjene provedene reforme ne odražavaju stvarno stanje. Odgovarajuće praćenje postignutih reformskih rezultata nije vršeno. Korektivne mjere i aktivnosti koje bi osigurale održivost postignutih reformskih rezultata i vodile uspješnom okončanju reforme nisu preduzete. VM nije pružilo neophodnu podršku za uspješno okončanje započete reforme.

Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unaprjeđenju načina provođenja i praćenja reforme javne uprave, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke:

- **Institucije BiH** trebaju provoditi reformske aktivnosti dok UKRJU ne potvrdi postignuće reformskih ciljeva. Institucije BiH trebaju prikupljati i analizirati podatke i informacije o postignutim reformskim rezultatima. Na osnovu provedenih analiza trebaju preduzimati korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi uspješnom okončanju započetih reformi.
- **UO Fonda za RJU** treba odobravati reformske projekte koji predviđaju stvaranje ključnih pretpostavki neophodnih za uspješno okončanje reforme. UO Fonda treba voditi računa da su projektom predložena rješenja prihvaćena i testirana prije njihove šire primjene te da je projektom utvrđen način i odgovornosti za naknadno praćenje i unaprjeđenje reformskih rezultata.
- **UKRJU:** Ocjene postignuća reformskih ciljeva koje UKRJU daje trebaju odražavati stvarno stanje provedenih reformi. Da bi se to postiglo, UKRJU treba jačati kapacitete za nezavisan nadzor i evaluaciju, a praćenje reformi treba zasnivati na očekivanim reformskim rezultatima koji su razrađeni prema definisanim pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima. U skladu s navedenim, potrebno je osigurati obuke za sve one koji su uključeni u nadzor i evaluaciju reformskih procesa.
- **VM** treba pružati neophodnu podršku reformskim aktivnostima, pratiti reformske rezultate i donositi odluke sa korektivnim mjerama i aktivnostima.

1. Uvod

1.1. Pozadina i motivi za studiju

Reforma javne uprave je neophodna radi stvaranja učinkovite, odgovorne i troškovno efikasne javne uprave. Uspješna provedba reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je ključ koji otvara vrata Evropske unije.

Za Evropsku uniju jedan od najvažnijih kriterija za članstvo jest provedba njene pravne stečevine što zahtijeva sposobne upravne kapacitete. Građani Bosne i Hercegovine također očekuju sposobnu javnu upravu koja će biti pokretač kontinuiranog i održivoga društveno ekonomskog razvoja.¹

Bosna i Hercegovina je započela s reformom javne uprave. Reformski ciljevi su utvrđeni u usvojenoj Strategiji za reformu javne uprave. Pripadajućim Akcionim planom 1 predviđen je niz mjera za provedbu reforme javne uprave u šest reformskih oblasti.² Uspostavljen je Ured koordinatora za reformu javne uprave koji je nadležan za koordinaciju, usmjeravanje i praćenje reforme javne uprave. Institucije BiH su odgovorne za provođenje reforme. Institucijama BiH je kroz reformske projekte osigurana stručna pomoć za provedbu reforme javne uprave.

Zbog kašnjenja u ispunjavanju reformskih ciljeva usvojen je i Revidirani akcioni plan 1 kojim su ciljevi redefinisani, a rokovi su produženi.

Iako se reformski projekti realizuju već duži niz godina, ocjene Evropske komisije govore o ograničenom napretku u reformi javne uprave, slabom poboljšanju funkcionalnosti i efikasnosti svih nivoa vlasti. U izvještajima Evropske komisije navedeno je da se kasni s provedbom reforme javne uprave, rokovi su istekli, a reforma nije završena.

O ograničenom napretku u reformi javne uprave govori i SIGMA u svojim izvještajima.³ U pregledu javne uprave koji je uradila SIGMA navodi se da su institucionalni i zakonski okviri uspostavljeni, ali da ne funkcionišu djelotvorno, politički kapaciteti su nedovoljno razvijeni, a upravni kapaciteti za provođenje reforme su slabi.

Da bi se postigao uspjeh u provedbi reforme javne uprave bitna je finansijska podrška i politička volja da koordinira reformskim procesima. Nezavisne studije ukazuju na nedovoljnu podršku reformskim procesima.⁴

Važnost provedbe reforme javne uprave je prepoznata i od strane medija koji su pisali o ograničenom napretku u provođenju i slabostima u sistemu reforme javne uprave.⁵

¹ Reforma javne uprave, www.delbih.ec.europa.eu/Default.aspx?id=3&lang=BS

² Šest reformskih oblasti: 1. Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika; 2. Javne finansije; 3. Upravljanje ljudskim potencijalima; 4. Upravni postupci i upravne usluge; 5. Institucionalna komunikacija i 6. E-uprava.

³ Izvještaji SIGMA-e o procjeni napretka BiH dostupna na <http://www.oecd.org/countries/bosniaandherzegovina/assessmentreportsbosniaandherzegovina.htm>

⁴ ACIPS-ov izvještaj procjene ostvarenog napretka u provođenju reforme javne uprave u BiH, 2010. godina, dostupno na web stranici: www.acips.ba

⁵ BiH kaska za regijom, članak dostupan na web stranici: www.nezavisne.com/novosti/bih/BiH-kaska-za-regijom-198348.html; Za reformu javne uprave u BiH potrebna snažnija politička podrška, članak dostupan na web stranici: www.ekapija.com/website/bih/page/602970.



Sve navedeno opredijelilo je Ured za reviziju da ispita provođenje reforme javne uprave, reformske rezultate i održivost postignutih reformskih rezultata.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je utvrditi slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su uticali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Svrha revizije je unaprijeđenje načina na koji se reforme provode i prate, a s ciljem postizanja veće učinkovitosti provedenih reformi. Ovim unaprijeđenjima doprinijeti će se ubrzanju reforme javne uprave koja će u konačnici ubrzati proces evropskih integracija.

Revizija predstavlja studiju slučaja. Zasniva se na analizi provedene reforme uspostave efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada državnih službenika, a koja je implementirana u okviru reformske oblasti upravljanja ljudskim potencijalima. Prezentirani slučaj trebao bi ukazati na opće probleme u provođenju i praćenju reformskih aktivnosti i projekata, a koji su doveli do izostanka očekivanih reformskih rezultata.

Stručna podrška reformi upravljanja učincima je pružena projektom "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe" koji je financiran iz Fonda za RJU. Projekt je proveden na četiri upravna nivoa⁶, a realizovan je tokom 2010. i 2011. godine. Kao najvažniji rezultati ovog projekta i reformskih aktivnosti odgovornih institucija BiH donesen je Pravilnik o ocjenjivanju učinka⁷, provedena je obuka o postupku ocjenjivanja i pripremljen je Priručnik za ocjenjivanje učinka⁸. Pravilnikom o ocjenjivanju učinka utvrđen je model upravljanja učinkom i ocjenjivanja državnih službenika. Prvi rezultati primjene utvrđenog modela i provedenih postupaka ocjenjivanja vidljivi su u 2012. i 2013. godini.

Prema ocjeni UKRJU navedeni projekt je uspješno završen, a reformski cilj kojem je trebao pridonijeti je ocjenjen "realizovan u potpunosti" na tri od četiri upravna nivoa⁹. Kriterij za odabir ove reforme za studiju slučaja bio je da su reformski projekt i reformski cilj ocjenjeni uspješnim. U postupku odabira reformskog projekta za studiju slučaja analizirana je ocjena uspješnosti relevantnih ciljeva za 11 realizovanih projekata¹⁰, a provjera ključnih nalaza revizije provjerena je i na dva dodatna projekta¹¹. Provedene analize potvrđuju reprezentativnost studije slučaja, ali njihovi nalazi neće biti posebno prezentirani u ovom izvještaju.

Na osnovu utvrđenih reformskih rezultata revizija je ispitivala je li reformski cilj postignut, je li postignuti rezultat realno ocijenjen i jesu li preduzimane korektivne mjere i aktivnosti

⁶ Državni, entitetski (FBiH, RS) i upravni nivo BD BiH.

⁷ Na osnovu člana 29., 30. i 64. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i na osnovu reformskih aktivnosti ADS je donio Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH broj 59/11.

⁸ Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika - vodič za uspješno upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH, Djikic Consulting Services 2011. godina.

⁹ Reformski cilj je "realizovan u potpunosti" na državnoj i entitetskim nivoima, dok je "djelimično realizovan" na upravnom nivou BD BiH.

¹⁰ Pregled implementiranih projekata dat je u tabeli 1. u poglavlju 2.2. ovog izvještaja.

¹¹ Određeni nalazi potvrđeni su i na projektima: "Izrada programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH" i "Unaprijeđenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH".

kojim bi se osigurala održivost reformskih rezultata. Provedena istraživanja su ograničena na državni upravni nivo institucija BiH za koji je Ured za reviziju nadležan.

Ovim istraživanjima neizostavno je obuhvaćen Ured koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) koji je odgovoran za koordinaciju reformskih aktivnosti, nadzor i izvještavanje o napretku implementacije Strategije za RJU.

S obzirom da se radi o studiji slučaja istraživanjima su obuhvaćene institucije koje su bile uključene u implementaciju i nadzor reforme upravljanja učincima: Agencija za državnu službu BiH (ADS) i Ministarstvo pravde BiH (MP).

Praktična primjena utvrđene metodologije ocjenjivanja učinka državnih službenika provjerena je u Direkciji za evropske integracije BiH (DEI) i Ministarstvu pravde (MP).

U Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH (GSVM) provjerene su preduzete mjere i aktivnosti VM.

1.3. Reviziona pitanja

Nakon što su utvrđeni ciljevi revizije i nakon što je odabrana reforma za analizu studije slučaja definisano je opće reviziono pitanje koje glasi:

Je li reforma upravljanja učincima u državnoj službi uspješno provedena?

Kako bi se bolje razumio revizioni problem, definisana su tri osnovna reviziona potpitanja:

1. Je li postignut reformski cilj?
2. Jesu li date realne ocjene provedene reforme?
3. Jesu li preduzimane korektivne mjere i aktivnosti za uspješno okončanje reforme?

Iako se radi o studiji slučaja, Ured za reviziju se nada da će se odgovorima na navedena reviziona pitanja ukazati na generalne probleme koji utiču na ograničene rezultate provedenih reformi.

1.4. Kriteriji revizije

Opći kriterij revizije zasniva se na opredjeljenju VM-a da svojim politikama i usvojenim strategijama osigura efikasniju i odgovorniju javnu upravu sposobnu preuzeti sve obveze BiH u procesu evropskih integracija.

Ured za reviziju je pokušao uspostaviti realističan kriterij. Naš kriterij je zasnovan na ciljevima VM-a¹² i dobrim praksama upravljanja reformskim aktivnostima/projektima.

Kriteriji provođenja reforme, praćenja i evaluacije reformskih rezultata je sljedeći model:

Suštinska provedba reforme javne uprave podrazumijeva da su odgovorne institucije prihvatile izmjene sistema i unaprijedile prakse rada što je provjereno i potvrđeno.

¹²Ciljevi definisani u strategiji RJU, a razrađeni u RAP1, reformska oblast 3, Upravljanje ljudskim potencijalima.



Potvrđivanje postignuća reforme podrazumijeva da je na osnovu reformskih ciljeva i definisanih pokazatelja uspjeha utvrđen očekivani rezultat. Institucije prikupljaju podatke i informacije neophodne za potvrdu željenih reformskih rezultata i uspješno postignuće ciljeva reforme.

Sa svrhom osiguranja održivosti reformskih rezultata utvrđena je odgovorna institucija za naknadno praćenje i unaprjeđenje reformskih rezultata.

Institucija odgovorna za praćenje rezultata reforme, na osnovu prikupljenih podataka i informacija, provodi analize i cijeni ostvareni napredak reforme, a u slučaju da reformski ciljevi nisu postignuti, preduzima korektivne mjere i aktivnosti.

UKRJU pomaže institucijama u definisanju očekivanih reformskih rezultata u skladu sa pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima. UKRJU osigurava nezavisan nadzor i evaluaciju provedenih reformi, objektivno cijeni i izvještava o napretku reforme javne uprave, predlaže korektivne mjere i aktivnosti.

VM pruža neophodnu podršku reformama i preduzima korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi suštinskom postignuću reformskog cilja i uspješnom okončanju reformi.

Konačni rezultat ili ishod provedenih reformi je veća efikasnost i efektivnost rada institucija, a koja je potvrđena nezavisnim ocjenama.

Prezentirani model je općenit i primjenjiv je na sve reforme. Primjena ovog kriterija na analiziranu reformu upravljanja učincima u državnoj službi prikazana je u poglavlju 2.4.1. - Obaveze i odgovornosti institucija u skladu sa propisima i utvrđenim kriterijem.

Kriterij za uspješno realizovane reformske projekte je sljedeći model:

Reformskim projektom postignute su ključne pretpostavke za uspješno provođenje reforme i praćenje reformskih rezultata. U početnim fazama projekta provedene su široke konsultacije sa zainteresovanim i donosiocima odluka radi utvrđivanja najpraktičnijih rješenja koja će svima biti prihvatljiva. Nove prakse, prije njihovog šireg uvođenja, testirane su na pilot projektima. Reformskim projektom su utvrđene odgovornosti za naknadno praćenje i unaprjeđenje reformskih rezultata, a u tu svrhu, u skladu sa općim reformskim ciljevima, razrađeni su objektivni pokazatelji uspjeha i očekivani rezultati.

1.5. Izvori i metodi revizije

Tokom provođenja revizije prikupljeni su podaci iz različitih izvora da bi dobijeni odgovori na postavljena revizijska pitanja bili što kvalitetniji. Najveći dio podataka i informacija u ovoj reviziji prikupljen je u UKRJU i ADS. Određene informacije su pribavljene i od drugih institucija koje provode reformu javne uprave (MP i DEI). U GSVM provjerene su preduzete mjere i aktivnosti VM. Analiza dokumentacije i intervjui bile su primarne istraživačke tehnike koje su korištene.

Analizirani su propisi UKRJU, ADS i drugi propisi i procedure koje su od značaja za ovu studiju. U svojim istraživanjima analizirana je dokumentacija projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe", Izvještaj UKRJU o evaluaciji projekta, polugodišnji izvještaji UKRJU o napretku Revidiranog akcionog plana Strategije za RJU, Strategiju za RJU, pripadajući akcioni planovi (AP1 i RAP1), te drugi izvještaji koji se bave problematikom upravljanja i ocjenjivanjem učinka državnih službenika (ADS, GIZ, EC, SIGMA). U istraživanjima su korištene i druge studije, izvještaji, smjernice,

analize i dostupni materijali koji se odnose na reformu javne uprave, njen nadzor i evaluaciju.

Revizionim tim je za potrebe ove studije obavio razgovor u UKRJU sa osobama koje sudjeluju u koordinaciji, implementaciji i praćenju reforme javne uprave. Razgovor je obavljen i sa osobama iz Jedinice za donatorsku koordinaciju, finansije, monitoring i evaluaciju koja je zadužena za pripremu izvještaja o napretku. Za ilustraciju se koristila reforma upravljanja učincima državnih službenika, a koja je dio reforme upravljanja ljudskim potencijalima.

Tim je za potrebe studije obavio razgovor u ADS-u, centralnoj instituciji koja je zadužena za upravljanje ljudskim potencijalima. Razgovor je obavljen sa osobama koje učestvuju u provedbi reforme upravljanja učincima državnih službenika. Prikupljeni su podaci i informacije o provedenom postupku ocjenjivanja i izvještavanju institucija prema ADS-u i ADS-a prema VM.

U GSVM-u su provjerene preduzete mjere i aktivnosti VM-a, te njihovo viđenje provedene reforme. Delegacija Evropske komisije u BiH je kontaktirana radi osiguranja relevantnih izvještaja i evaluacija u kojim je obrađen napredak reforme javne uprave u BiH.

Radi dodatne potvrde informacija prikupljenih iz razgovora analiziran je način ocjenjivanja državnih službenika u MP i DEI. Kriterij za odabir ove dvije institucije bio je da su dovoljno velike da imaju jedinicu za ljudske potencijale, drugi kriterij bio je da je jedna ADS-u dostavljala izvještaj o provedenom ocjenjivanju, a druga nije. Dodatni razlog za odabir MP-a bio je da je MP imalo svog predstavnika u Nadzornom timu reformske oblasti ULJP i predstavnika u Implementacijskom timu projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe".

Razgovor je obavljen i u Upravnoj inspekciji MP-a radi pribavljanja informacija o izvršenim kontrolama primjene propisa o ocjenjivanju državnih službenika.

1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede reviziju učinka u oblasti reforme javne uprave i postignutih rezultata. U ovom poglavlju predstavljeni su cilj, obim i ograničenja revizije, reviziono pitanje, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljeni su ciljevi, odgovornosti i sistem za implementaciju reforme javne uprave neophodni za razumijevanje ovog izvještaja. Također su predstavljeni i reformski projekti realizovani sa svrhom podrške reformskim aktivnostima. S obzirom da se radi o studiji slučaja predstavljena je reforma upravljanja učincima u državnoj službi i reformski cilj na osnovu kojeg je reforma provedena.

U poglavlju 3. predstavljeni su postignuti rezultati reforme upravljanja učincima u državnoj službi, data ocjena provedene reforme, preduzete mjere i aktivnosti za osiguranje održivosti reformskih rezultata.

Poglavlje 4. prezentira generalne zaključke revizije zasnovane na analiziranoj studiji slučaja.



U poglavlju 5. date su preporuke Ureda za reviziju čijom implementacijom bi se poboljšala učinkovitost provedbe i praćenja rezultata reforme javne uprave.

2. Reforma javne uprave

U ovom poglavlju predstavljeni su ciljevi, odgovornosti i sistem za implementaciju reforme javne uprave, a koji su neophodni za razumijevanje ovog izvještaja. Također su predstavljeni reformski projekti realizovani sa svrhom podrške reformskim aktivnostima sa posebnim osvrtom na reformu upravljanja učincima u državnoj službi i reformskom cilju na kojem je zasnovana.

2.1. Ciljevi i odgovornosti za provedbu reforme javne uprave

BiH i Evropska unija saglasne su o potrebi provođenja reforme javne uprave u BiH. BiH je preuzela obavezu provođenja reforme¹³, definirala strateške ciljeve reforme javne uprave¹⁴ i uspostavila kapacitete za provođenje reforme javne uprave¹⁵. Evropska unija je podržala izgradnju kapaciteta BiH za samostalno provođenje reforme i pomogla u definisanju reformskih ciljeva¹⁶. Međunarodni donatori i domaće vlasti su u Fondu za RJU osigurali sredstva za implementaciju reformskih projekata. Predstavници domaćih vlasti¹⁷ i međunarodnih donatora¹⁸ upravljaju sredstvima Fonda za RJU. Institucije BiH su odgovorne za provođenje reformskih aktivnosti i postizanje reformskih ciljeva.

Cilj Strategije za reformu javne uprave¹⁹ je razvoj javne uprave koja je efektivnija, efikasnija i odgovornija za građane BiH i koja će ispuniti uslove postavljene evropskim integracijama. Strategijom za reformu javne uprave (Strategija za RJU) definisani su ciljevi za razvoj općih upravnih kapaciteta u sljedećim oblastima:

1. Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika (SPKIP),
2. Javne finansije (JF),
3. Upravljanje ljudskim potencijalima (ULJP),
4. Upravni postupci i upravne usluge (UP),
5. Institucionalno komuniciranje (IK) i
6. Informacione tehnologije – E-uprava (IT)

Akcionim planom za implementaciju Strategije RJU predviđene su mjere za reformu osnovnih horizontalnih sistema i struktura upravljanja definisanih reformskih oblasti. Institucije su odgovorne za provođenje reformskih mjera i postizanje reformskih ciljeva po reformskim oblastima.

¹³ Provođenje reforme javne uprave je obaveza BiH definisana u dokumentu Evropskog partnerstva sa BiH. Evropsko partnerstvo je instrument procesa stabilizacije i pridruživanja zemalja koje žele pristupiti EU.

¹⁴ Svi nivoi vlasti u BiH usvojili su Strategiju za reformu javne uprave i akcione planove za implementaciju Strategije za RJU.

¹⁵ Osnovan je Ured koordinatora za reformu javne uprave koji se finansira iz budžeta BiH, imenovani su državni, entitetski i BD koordinatori za reformu javne uprave.

¹⁶ Evropska unija je kroz projekte podrške pomogla u izgradnji kapaciteta BiH za provedbu reforme javne uprave te u definisanju reformskih ciljeva (npr. projekt EUPAR).

¹⁷ Domaće vlasti predstavljaju: državni koordinatorski za reformu javne (UKRJU), koordinatorski za reformu javne uprave ispred Vlade RS, koordinatorski za reformu javne uprave ispred Vlade FBiH, koordinatorski za reformu javne uprave ispred Vlade BD BiH i predstavnik MFT BiH.

¹⁸ Predstavници donatora: Delegacija EC u BiH, SIDA, DIFID i NMDC.

¹⁹ Strategija za reformu javne uprave, 2006 godine, dostupna na sljedećem linku: <http://parco.gov.ba/latn/?page=110>



Opći ciljevi reforme javne uprave definisani su u Strategiji za RJU. Detaljna razrada općih ciljeva u specifične ciljeve, mjere i aktivnosti za njihovu implementaciju navedena je u Akcionom planu za provođenje reforme javne uprave (AP1/RAP1)²⁰. Akcionim planom definisani su rokovi i odgovorne institucije za provođenje definisanih mjera/aktivnosti i postizanje reformskih ciljeva. Revidiranim akcionim planom (RAP1) definisani su i pokazatelji uspjeha za specifične ciljeve reforme javne uprave. Naspram definisanih pokazatelja uspjeha, podataka dobijenih od institucija i drugih dostupnih informacija vrši se ocjena napretka i postignuća ciljeva reforme javne uprave.

Institucije BiH²¹ su odgovorne za provedbu reformskih mjera i aktivnosti za postizanje reformskih ciljeva. Predstavnici institucija su članovi implementacijskih timova (IT) i odgovorni su za implementaciju reformskih aktivnosti i projekata finansiranih iz Fonda za reformu javne uprave.

Institucije su također odgovorne za praćenje i unaprjeđenje postignutih reformskih rezultata. Predstavnici institucija su članovi nadzornih timova (NT) za reformske oblasti i odgovorni su za praćenje rezultata reformskih aktivnosti po reformskim oblastima. Nadzorni timovi su zajedno sa UKRJU odgovorni za razradu pokazatelja uspjeha, utvrđivanje očekivanih rezultata i načina prikupljanja podataka i informacija neophodnih za potvrdu uspješnosti postignuća reformskih ciljeva.

UKRJU je odgovoran za praćenje, ocjenu uspješnosti i polugodišnje izvještavanje o napretku implementacije Strategije za RJU. Praćenje provedbe reforme vrši Operativna jedinica UKRJU, a ocjenu uspješnosti provedenih reformi i pripremu izvještaja o napretku vrši Jedinica za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju UKRJU (Jedinica za monitoring i evaluaciju).

Koordinatori reformske oblasti (KRO)²² iz operativne jedinice UKRJU vrše praćenje reformskih aktivnosti i predlažu ocjene postignuća reformskih ciljeva po reformskim oblastima. Ocjene postignuća se predlažu na osnovu informacija osiguranih od predstavnika institucija, članova NT za reformske oblasti i na osnovu drugih dostupnih informacija (različiti izvještaji, analize, informacije i studije).

Jedinica za monitoring i evaluaciju na osnovu informacija i ocjena koje predlažu KRO vrši konačnu ocjenu uspješnosti provedenih reformi i priprema polugodišnje izvještaje o napretku implementacije akcionog plana Strategije za RJU. Pored navedenog, Jedinica za monitoring i evaluaciju vrši i nadzor i evaluaciju reformskih projekata finansiranih iz Fonda za RJU.

Više o reformskim ciljevima i strukturama za implementaciju reforme javne uprave vidjeti u dodatku 1. - Sistem implementacije i ciljevi reforme javne uprave.

²⁰ Strategija reforme javne uprave (Strategija) i Akcijski plan 1 (AP1) za provedbu Strategije za period 2006.-2010. usvojena je 2006. godine. S obzirom da mjere iz AP1 nisu u potpunosti realizovane, a rokovi za realizaciju mjera su istekli s krajem 2010. godine, pripremljen je, i od VM/vlada entiteta, usvojen Revidirani akcioni Plan 1 (RAP1) za period 2011.-2014.

²¹ Institucije četiri upravna nivoa u BiH: državni, entitetski i BD BiH.

²² Za svaku od šest reformskih oblasti zadužen je jedan koordinator reformske oblasti. Oni sarađuju sa nadzornim timovima koji su također imenovani za svaku reformsku oblast.

2.2. Projekti reforme javne uprave

Različitim reformskim projektima institucijama se pruža stručna pomoć neophodna za stvaranje pretpostavki za uspješnu provedbu reforme. Projektima angažovani eksperti pomažu institucijama u prepoznavanju najboljih praksi rada neophodnih za reformu vlastitih sistema i propisa koji ih uređuju.

Značajnu podršku reformskim procesima u BiH pružaju inostrani donatori (strane vlade i međunarodne institucije²³) koji su finansirali velik broj reformskih projekata. Prema podacima iz baze podataka Foruma za koordinaciju donatora (DCF)²⁴, u periodu između 1995. do oktobra 2013. godine za reformu javne uprave u BiH alocirano je oko 111 miliona eura u 125 reformskih projekata.

U skladu s principima Pariške deklaracije o efektivnoj pomoći, EU i međunarodni donatori su podržali uspostavu domaćih struktura za upravljanje donatorskim sredstvima i realizaciju projekata reforme javne uprave²⁵. Memorandumom o razumijevanju između donatora²⁶, VM, vlada FBiH, RS i BD uspostavljen je Fond za reformu javne uprave (Fond za RJU). Sredstva Fonda za RJU su namijenjena isključivo za projekte kojim se pruža stručna pomoć u procesu implementacije Strategije za RJU. Učešće domaćih budžetskih sredstava u Fondu za RJU je minimalno²⁷.

Upravni odbor Fonda za RJU (UO Fonda)²⁸ upravlja sredstvima Fonda za RJU, donosi odluke o reformskim projektima i njihovom finansiranju, razmatra implementaciju Strategije i efikasnost korištenja novca iz Fonda za RJU. UO Fonda čine predstavnici domaćih vlasti²⁹ i međunarodnih donatora³⁰.

²³ Najznačajniji donatori u 2011/2012 godini su: EU/EC, SAD/USAID, Švedska/SIDA, Njemačka, Norveška, Švicarska/SDC/SECO, Svjetska banka, UNDP, Holandija, Austrija/ADC, UNICEF, Italija/IC, UK/DFID, Republika Češka, Francuska i Japan/JICA (Pregled aktivnosti donatora 2011.-2012., Forum za koordinaciju donatora - MFT, 2012. godine).

²⁴ Foruma za koordinaciju donatora (DCF) <http://www.donormapping.ba/web/>.

²⁵ Evropska unija je kroz projekte podrške pomogla u izgradnji kapaciteta BiH za provedbu reforme javne uprave te u definisanju reformskih ciljeva (npr. projekt EUPAR).

²⁶ Delegacija EC u BiH, Švedska međunarodna agencija za razvojnu saradnju (SIDA), Odjel Vlade Ujedinjenog Kraljevstva za međunarodni razvoj (DIFID) i Holandsko ministarstvo za razvoj i saradnju (NMDC).

²⁷ Od ukupno uplaćenih 12,94 miliona KM u Fond za RJU, donatori su osigurali 98,5% sredstava. U 2012. godini izvršene su prve uplate domaćih sredstava, Vlada BD uplatila je 40.000KM, a VM je uplatilo 150.000KM.

²⁸ Upravni odbor Fonda za RJU (UO Fonda) označava upravljačko i nadzorno tijelo Fonda za RJU čije je osnivanje i sastav utvrđeno članom 13. Memoranduma FRJU, a koje je nadležno za ukupno upravljanje i nadzor nad korištenjem sredstava FRJU.

²⁹ Domaće vlasti predstavljaju: državni koordinator za reformu javne (UKRJU), koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade RS, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade FBiH, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade BD BiH i predstavnik MFT BiH.

³⁰ Predstavnici donatora: Delegacija EC u BiH, SIDA, DIFID i NMDC.



UO Fonda do sada je odobrio ukupno 16 reformskih projekata od kojih je 11 završeno. U sljedećoj tabeli prikazani su implementirani projekti koje je UO Fonda odobrio.

Tabela 1. Pregled implementiranih projekata				
R. br.	Okončani projekti koje je odobrio Upravni odbor Fonda za RJU	Reformska oblast	Datum završetka projekta	Vrijednost projekta u KM bez PDV-a
1.	Uspostava mreže info polica	Institucionalna komunikacija	04.12.2009.	133.000
2.	Strateško komuniciranje	Institucionalna komunikacija	24.02.2010.	127.800
3.	Obuka službenika za odnose s javnošću	Institucionalna komunikacija	29.06.2010.	109.646
4.	Izrada programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH	Upravni postupak	10.12.2010.	380.000
5.	Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH	Upravljanje ljudskim potencijalima	31.10.2011.	649.900
6.	Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sistem BiH	Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	29.02.2012.	338.250
7.	Unaprjeđenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH	Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	09.04.2012.	671.830
8.	Obuka državnih službenika za primjenu informacionih tehnologija i rad na računarima	Upravljanje ljudskim potencijalima	28.05.2012.	1.037.115
9.	Skica razvoja centralnih organa vlada u BiH - faza I	Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	20.11.2012.	1.540.966
10.	Izrada i uspostavljanje okvira interoperabilnosti i standarda za razmjenu podataka	Informacijske tehnologije	31.10.2012.	163.736
11.	Informacioni sistem upravljanja budžetom (BMIS)	Javne finansije	27.01.2013.	639.774
Ukupno za implementirane projekte				5.792.018

Izvor: Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, web stranica parco.gov.ba

Projekt "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" jedan je od najuspješnije realizovanih reformskih projekata finansiranih iz Fonda za RJU³¹. Prema ocjeni UKRJU, projektom definisani očekivani rezultati su postignuti, a reformski cilj iz RAP1 kojem je projekat trebao doprinijeti ocijenjen je "realizovan u potpunosti". Navedeni razlozi opredijelili su Ured za reviziju da detaljnije analizira postignute rezultate i datu ocjenu.

³¹ Ocjene uspješnosti reformskih projekata UKRJU iznesene su u dostupnim izvještajima o evaluaciji projekata finansiranih iz Fonda za RJU, te u ocjenama ciljeva kojim su projekti trebali doprinijeti, a koje su iznesene u polugodišnjim izvještajima o napretku implementacije Strategije za RJU.

U nastavku izlaganja izneseno je više informacija o reformskom cilju i njemu vezanoj reformi upravljanja učincima u državnoj službi.

2.3. Reformski cilj koji definiše reformu upravljanja učincima u državnoj službi

U okviru reformske oblasti upravljanja ljudskim potencijalima pokrenuta je reformska aktivnost uspostave efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada državnih službenika. U skladu s općim reformskim ciljevima, efektivan sistem upravljanja učinkom treba motivirati državne službenike za efikasniji i efektivniji rad. Uspješno uspostavljen efektivan sistem upravljanja učinkom bi na kraju trebao rezultirati povećanjem učinkovitosti rada državnih službenika.

Vizija budućeg modela za upravljanje učincima u državnoj službi utvrđena je u Strategiji za reformu javne uprave³². Pokretanje reformskih aktivnosti/projekta³³ zasnovano je na tada važećem AP1 i reformskom cilju LJP 6.1. - Upravljanje učinkom³⁴. Revidiranim akcionim planom (RAP1) iz 2011. godine³⁵ revidirani su nerealizovani specifični reformski ciljevi za koje su definisani i pokazatelji uspjeha.

Uspostava efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada državnih službenika vezana je za reformski cilj ULJP 6.1. koji je u RAP1 definisan na sljedeći način:

Vezati ocjenu radne uspješnosti za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)³⁶.

Definisani pokazatelji uspjeha za navedeni cilj su:

- Uvedena obaveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva
- Broj i procent obavljenih godišnjih razgovora (o radnim ciljevima)
- Broj i procent obavljenih razgovora o ocjeni rada
- Izvještaji o realizovanim ciklusima ocjenjivanja na nivou pojedinačnih institucija i zbirno na nivou centralnih institucija za ULJP
- Broj obuka i broj učesnika.

Radi lakšeg razumijevanja, navedeni reformski cilj u odnosu na opće reformske ciljeve je i grafički prikazan u nastavku.

³² Poglavlje 4.3.8. - Praćenje efikasnosti u radu, Strategija za reformu javne uprave, 2006.

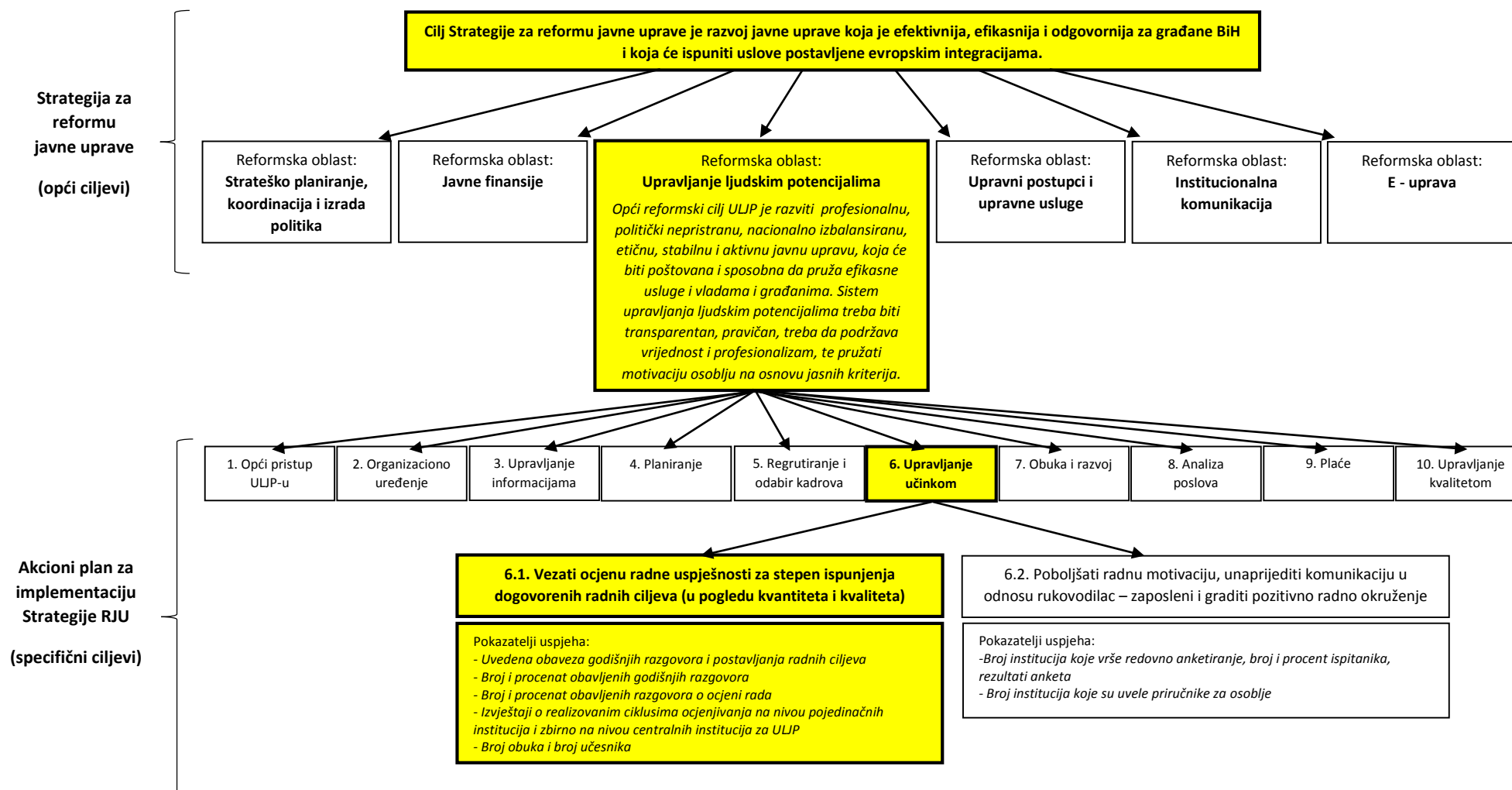
³³ UO Fonda za RJU je 02.02.2009. godine odobrio je projektni zadatak reformskog projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH", a projekt je implementiran u periodu od 04.01.2010. do 31.10.2011. godine.

³⁴ Za reformski cilj LJP 6.1. - Upravljanje učinkom, definisane su sljedeće mjere: 1. Osigurati dosljednu primjenu važećih zakona i propisa za procjenu učinka u svim javnim institucijama u BiH. 2. Osigurati da primjena upravljanja učinkom motivacijski djeluje na zaposlene i da se koristi za napredovanje zaposlenih.

³⁵ Vijeće ministara je 14.06.2011. godine usvojilo RAP1.

³⁶ Mjere za postizanje reformskog cilja ULJP 6.1. su: 1. Izmijeniti relevantne propise na način da se uvede obaveza postavljanja radnih ciljeva i procjene stepena njihovog ispunjenja. 2. Uspostaviti standardizovani program obuke za upravljanje učinkom za rukovodioce/realizovati programe obuke na godišnjem nivou kao sastavni dio redovnih programa obuke.

Grafički prikaz specifičnog reformskog cilja u odnosu na opće ciljeve reforme



2.4. Reforma upravljanja učincima u državnoj službi

U okviru reformske oblasti upravljanja ljudskim potencijalima pokrenuta je reformska aktivnost uspostave efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada državnih službenika, a koja treba doprinijeti općem cilju reforme ULJP³⁷.

Projektom "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" institucijama BiH pružena je stručna podrška u prepoznavanju najboljih praksi ocjenjivanja i uspostavi efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada zaposlenih. Troškovi provedenog projekta su finansirani iz Fonda za reformu javne uprave i iznosili su 650 hiljada KM. UO Fonda za RJU je 02.02.2009. godine odobrio projektni zadatak, a projekat je implementiran u periodu od 04.01.2010. do 31.10.2011. godine. Ukupni cilj projekta je poboljšanje efikasnosti rada organa državne službe/uprave kroz razvoj i implementaciju efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada.

Kao izlazni rezultat reformskih aktivnosti donesen je Pravilnik o ocjenjivanju učinka³⁸ kojim je utvrđena obaveza ocjenjivanja državnih službenika na osnovu njegove učinkovitosti u postizanju dogovorenih radnih ciljeva. Projektom je organizovana obuka o ocjenjivanju za oko 500 državnih službenika iz cijele BiH i pripremljen je Priručnik za ocjenjivanje učinka³⁹. Na osnovu navedenih reformskih rezultata, u izvještajima UKRJU je reformski cilj "Vezati ocjenu radne uspješnosti za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)" ocjenjen kao realizovan u potpunosti.

Ilustracija date ocjene UKRJU prikazana je u dodatku 2. Izvod iz polugodišnjeg izvještaja o napretku realizacije RAP1.

Ocjenjivanje državnih službenika je obaveza utvrđena Zakonom o državnoj službi⁴⁰. Agencija za državnu službu odgovorna je za utvrđivanje načina na koji se ocjenjivanje državnih službenika vrši. Institucije su odgovorne za provedbu ocjenjivanja i izvještavanje ADS o provedenom postupku ocjenjivanja. ADS je odgovorna za izvještavanje VM o provedenom postupku ocjenjivanja u institucijama BiH.

Ocjenjivanje učinka državnih službenika je alat za rukovođenje koji bi trebao pridonijeti povećanju učinkovitosti državnih službenika. Prema Pravilniku o ocjenjivanju učinka koji je donijela Agencija za državnu službu BiH ocjenjivanje se vrši na osnovu stepena

³⁷ Opći cilj reformske oblasti ULJP je razviti profesionalnu, politički nepristranu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu upravu, koja će biti poštovana i sposobna da pruža efikasne usluge i vladama i građanima. Sistem upravljanja ljudskim potencijalima treba biti transparentan, pravičan, treba da podržava vrijednost i profesionalizam, te pružati motivaciju osoblju na osnovu jasnih kriterija.

³⁸ Na osnovu člana 29. 30. i 64. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i na osnovu reformskih aktivnosti, ADS je donio Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH broj 59/11.

³⁹ Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika - vodič za uspješno upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH, Djikic Consulting Services 2011. godina.

⁴⁰ Za neocjenjivanje državnih službenika prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH predviđene su novčane kazne.



ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva⁴¹ i na osnovu ocjene profesionalnosti državnog službenika⁴².

2.4.1. Obaveze i odgovornosti institucija u skladu sa propisima i utvrđenim kriterijem

Provedenim reformskim aktivnostima utvrđen je model upravljanja učinkom u državnoj službi. Sve državne institucije koje zapošljavaju državne službenike odgovorne su za primjenu utvrđenog modela upravljanja učinkom⁴³.

Institucije su dužne dogovarati radne ciljeve za zaposlene i vršiti ocjenjivanje naspram postignuća tih ciljeva. Odgovornost jedinica za ljudske potencijale pojedinačnih institucija je da predlažu mjere kojima se ujednačava način određivanja ocjena i provođenje postupka ocjenjivanja u institucijama⁴⁴. U tom pogledu jedinice za ljudske potencijale prate postupke ocjenjivanja, pružaju podršku ocjenjivačima, organizuju obuke, izvještavaju rukovodioca institucije i ADS o provedenom postupku ocjenjivanja i predlažu korektivne mjere i aktivnosti za unaprjeđenje postupka ocjenjivanja učinka državnih službenika.

ADS, centralna jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima, odgovorna je za praćenje i osiguranje održivosti rezultata reforme upravljanja učincima u državnoj službi. Na temelju izvještaja o ocjenjivanju pojedinačnih institucija, ADS priprema zbirni izvještaj za Vijeće ministara u kojem predlaže korektivne mjere i aktivnosti⁴⁵. S obzirom na svoje nadležnosti⁴⁶ ADS vrši i dodatna istraživanja kod institucija koja im pomažu u predlaganju i preduzimanju korektivnih mjera i aktivnosti, te o svemu informiše UKRJU koji je zadužen za ocjenu predmetne reforme i Upravnu inspekciju MP koja je odgovorna za nadzor nad primjenom propisa koji se odnose na državne službenike BiH. Ministarstvo pravde je također odgovorno za praćenje stanja i davanje preporuka VM za utvrđivanje politika i propisa iz oblasti uprave na državnom nivou⁴⁷.

UKRJU, u saradnji sa članovima NT, predstavnicima ADS-a i MP, razrađuje utvrđene pokazatelje uspjeha i osigurava informacije za objektivno ocjenjivanje postignuća reformskog cilja. UKRJU, na osnovu ciljeva reforme, razrađenih pokazatelja uspjeha i

⁴¹ 50% ocjene državnog službenika zasnovano je na učinkovitosti državnog službenika u postizanju dogovorenih radnih ciljeva.

⁴² Profesionalnost državnog službenika podrazumijeva ocjenu prema sljedećim kriterijima: samostalnosti; odnosa prema poslu; stvaralačke sposobnosti i inicijative; odnosa prema drugima u obavljanju poslova i zadataka te vještine komunikacije; spremnosti prilagođavanja promjenama.

⁴³ Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i na osnovu projektnih aktivnosti ADS je donio Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH. Za neocjenjivanje državnih službenika prema Zakonu o državnoj službi predviđene su novčane kazne.

⁴⁴ Članom 31. Pravilnika definisana je obaveza institucija da se staraju o ujednačenosti provođenja postupka ocjenjivanja

⁴⁵ Članom 32. Pravilnika utvrđena je obaveza ADS da predlaže mjere kojim se ujednačava ocjenjivanje i provođenje postupka ocjenjivanja u institucijama.

⁴⁶ Nadležnosti ADS-a utvrđene su Zakonom o državnoj službi BiH. Prema zakonu i odlukama VM (RAP1 i imenovanje članova NT), ADS je odgovorna institucija za praćenje rezultata reforme upravljanja učincima u državnoj službi.

⁴⁷ Više o nadležnostima MP vidjeti na sljedećim linkovima MP:

<http://www.mpr.gov.ba/ministarstvo/organizacija/default.aspx?id=385&langTag=bs-BA> i
http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA



prikupljenih informacija u polugodišnjem izvještaju o napretku implementacije RAP1 daje objektivnu ocjenu napretka reforme i VM predlaže korektivne mjere i aktivnosti.

VM prati reformske rezultate i osigurava neophodnu podršku reformi upravljanja učincima u državnoj službi, razmatra dostavljene izvještaje ADS i UKRJU te donosi korektivne mjere i aktivnosti nužne za uspješno okončanje reforme.



3. Nalazi

U ovom poglavlju predstaviti ćemo postignute rezultate reforme upravljanja učincima u državnoj službi, datu ocjenu provedene reforme, te preduzete mjere i aktivnosti. Nalazi revizije ukazuju da reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima nije završena – reformski cilj nije postignut, ocjene provedene reforme ne odražavaju stvarno stanje, a korektivne mjere i aktivnosti koje bi vodile uspješnom okončanju reforme se ne preduzimaju. Ovo su ujedno i odgovori na definisana reviziona pitanja studije slučaja.

3.1. Efektivan sistem upravljanja učincima nije uspostavljen

U skladu sa definisanim pokazateljima uspjeha za cilj "Vezati ocjenu radne uspješnosti za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)" uvođenje obaveze ocjenjivanja učinka bez potvrđivanja njenog poštivanja nedovoljno je da bi se reformski cilj ocijenio "realizovan u potpunosti".

Usvajanje Pravilnika o ocjenjivanju učinka i provedene obuke nisu dostatne da se reformski cilj ocjeni kao "realizovan u potpunosti" dok se ne potvrdi njegova zadovoljavajuća primjena i ne izvrši procjena rezultata primjene.

Zadovoljavajuća primjena Pravilnika o ocjenjivanju učinka mogla bi podrazumijevati minimalno:

- da se državni službenici ocjenjuju naspram dogovorenih radnih ciljeva,
- da su ocjene razmatrane između ocjenjenog i ocjenjivača,
- a da je za one koji nisu ocjenjeni na navedeni način dano detaljno obrazloženje razloga neocjenjivanja (u odnosu na koji bi se sistem ocjenjivanja učinka unaprijeđivao).

Efektivan sistem upravljanja učinkom i rezultatima rada zaposlenih treba motivirati državne službenike za efikasniji rad. Uspješno uspostavljen efektivan sistem upravljanja učinkom bi na kraju trebao rezultirati povećanjem učinkovitosti rada državnih službenika.

Značajan broj državnih službenika još uvijek se ne ocjenjuje, a samom ocjenjivanju se pristupa sa svrhom formalnog zadovoljavanja obaveze jer institucije nisu uspostavile ujednačen kriterij za ocjenjivanje. Efektivan sistem upravljanja učinkom nije uspostavljen jer reforma nije završena. Dodatne intervencije su neophodne da bi se osiguralo dosljedno poštivanje utvrđene obaveze ocjenjivanja učinka državnih službenika.

3.1.1. Zbirni izvještaji o provedenim postupcima ocjenjivanja

Zbirni izvještaji ADS ukazuju na nezadovoljavajuću primjenu Pravilnika o ocjenjivanju učinka u institucijama BiH. Više od pola institucija BiH ne dostavlja izvještaj o provedenom ocjenjivanju, a svi državni službenici nisu ocijenjeni. U sljedećoj tabeli prikazani su podaci iz zbirnih izvještaja o ocjenjivanju od početka primjene Pravilnika o ocjenjivanju učinka.

Tabela 2. Pokazatelji rezultata ocjenjivanja državnih službenika prema zbirnim izvještajima ADS-a

Pokazatelji provedenog postupka ocjenjivanja	Zbirni izvještaj ADS o ocjenjivanju državnih službenika za period		
	I-VI 2012.	VII-XII 2012.	I-VI 2013.
Broj institucija koje su dostavile izvještaj o ocjenjivanju (od ukupno 68 institucija ⁴⁸ sa utvrđenom obavezom u 2013. godini)	22	31	29
Ukupan broj državnih službenika obuhvaćenih zbirnim izvještajem o ocjenjivanju (od ukupno zaposlenih 3.343 državnih službenika u 2013. godini)	673	908	957
Broj ocijenjenih državnih službenika (obuhvaćenih zbirnim izvještajem)	566	805	851
Broj neocijenjenih državnih službenika (obuhvaćenih zbirnim izvještajem)	107	103	106
Prosječna ocjena (u rasponu ocjena od 1 do 4)	3,49	3,52	3,56

Izvor: Zbirni izvještaji ADS o provedenom ocjenjivanju u institucijama BiH

Od donošenja Pravilnika o ocjenjivanju učinka do danas provedena su tri ciklusa ocjenjivanja državnih službenika. U dosadašnjim ciklusima ocjenjivanja manje od pola državnih institucija je ADS-u dostavljalo izvještaj o provedenom ocjenjivanju, a ovim izvještajima nije obuhvaćena ni trećina ukupno zaposlenih državnih službenika. Više od 10% državnih službenika obuhvaćenih zbirnim izvještajima nije ocijenjeno. Neocijenjeni su državni službenici za koje se nisu stekli uslovi za ocjenjivanje⁴⁹, ali i rukovodeći državni službenici koje ocjenjuje VM i pojedini rukovodioci institucija. Institucije se ne pridržavaju preporučenih kvota za ocjenjivanje državnih službenika⁵⁰. Prosječna ocjena ocijenjenih državnih službenika u posljednja dva ciklusa ocjenjivanja je "naročito uspješan", što je najveća moguća ocjena i ima tendenciju rasta.

Posljednji zbirni izvještaj ADS-a sa popratnim aktom dat je u dodatku 3. - Zbirni izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za period I-VI 2013. godine. Prema ovom izvještaju, u propisanom roku samo je 29 od 68 institucija BiH dostavilo svoj izvještaj o ocjenjivanju za period I-VI 2013. godine, a nakon dodatne urgencije ADS-a od 04.11.2013. godine ovu obavezu ispunilo je još 7 institucija BiH⁵¹.

⁴⁸ Spisak institucija BiH koje zapošljavaju državne službenike dat je u dodatku 4. Institucije BiH sa utvrđenom obavezom ocjenjivanja učinka državnih službenika.

⁴⁹ Službenici koji u periodu ocjenjivanja nisu radili da bi stekli uslove za ocjenjivanje (bili su odsutni zbog bolovanja i sl.).

⁵⁰ Zbirni izvještaji o ocjenjivanju ADS-a pokazuju da su u institucijama davane znatno veće ocjene od kvotama preporučenih. Većina institucija imala je više od 15% "naročito uspješnih" državnih službenika.

⁵¹ Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Centralna izborna komisija, Agencija za lijekove i medicinska sredstva, Institut za standardizaciju, Parlamentarna skupština, Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju, Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika.



3.1.2. Ocjene jedinica za ljudske potencijale

Obavljeni su razgovori sa predstavnicima centralne jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima (ADS BiH), te predstavnicima jedinica za ljudske potencijale u tri institucije BiH (DEI koja je ADS-u dostavljala izvještaj o ocjenjivanju, MP koje ADS-u nije dostavljalo izvještaj o ocjenjivanju i GSVM).

Generalno, ističu intervjuisani, pogrešna je predstava svrhe ocjenjivanja, svrha ocjenjivanja je povećanje učinkovitosti zaposlenih, a ne otpuštanje "neradnika". Rukovodioci ocjenjivanje ne koriste kao alat za rukovođenje i imaju problema u dogovaranju pametnih⁵² radnih ciljeva za državne službenike. Radni zadaci definisani u sistematizacijama radnih mjesta su općeniti ili ne odgovaraju trenutnoj situaciji, a ciklus ocjenjivanja (polugodišnje) nije usklađen sa planskim ciklusima (godišnje).

Zaposleni jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima ističu da nisu vršili detaljnije analize provedenih postupaka ocjenjivanja, ali primjećuju da postupak ocjenjivanja zahtijeva dodatno administriranje i narušava odnose u institucijama zbog neujednačenih kriterija za ocjenjivanje. Ocjenjivači stoga postupku ocjenjivanja pristupaju formalno, daju se nerealno visoke ocjene koje nisu popraćene odgovarajućim komentarima.

Podijeljena su mišljenja oko motivacijskog efekta provedenih postupka ocjenjivanja⁵³. Ocjenjivanje je samo sebi svrha i ima slab motivacijski efekt ističe nekolicina intervjuisanih. Kako ističu, sama ocjena nedovoljna je za motivaciju, a ocjenjivanje ne prati odgovarajući sistem nagrađivanja i sankcija. Na osnovu ocjenjivanja državni službenik se ne može ni unaprijediti ni degradirati. Ocjena nema uticaja na visinu plaće. Otpuštanje državnog službenika nakon dvije negativne ocjene je radikalna mjera i prema informacijama ADS do sada niti jedan državni službenik nije otpušten po tom osnovu. Cilj efektivnog sistema upravljanja učinkom nije otpuštanje državnih službenika nego povećanje učinkovitosti njihovog rada.

Neki stručnjaci preporučuju da se sistemi ocjenjivanja u početnim fazama ne vežu uz nagrađivanje dok se ne postigne zadovoljavajuća objektivnost u ocjenjivanju⁵⁴. Navedenim bi se izbjegli negativni učinci na motivaciju i međuljudske odnose prouzrokovani neujednačenim kriterijima i neobjektivnošću u ocjenjivanju. Tek ako postoji kvalitetna komunikacija, educirani i involvirani ocjenjivači te prihvatanje različitih ocjena, moguće je povezati ocjenjivanje s nagradama i sankcijama. Visok procent "naročito uspješnih" državnih službenika onemogućuje provedbu pravednog, efikasnog i motivirajućeg sistema plaća prema radnom učinku.

Date ocjene još uvijek nisu povezane sa nagradama poput povećanja plaće i napredovanje, niti sa sankcijama poput smanjenja plaća i degradiranje, a koje bi trebale prethoditi mjeri otpuštanja državnih službenika. Metodologija za raspoređivanje

⁵²Pametni ili SMART radni ciljevi su: S – specifični (specific), M – mjerljivi (measurable), A – adekvatni, ostvarljivi, dogovoreni (achievable, agreed), R – realni (realistic), T – vremenski određeni (timely).

⁵³ Dvije od deset osoba sa kojim je obavljen razgovor o praktičnoj primjeni postojećeg načina ocjenjivanja ističe da je ocjenjivanje potrebno povezati sa razrađenim sistemom nagrada i sankcija, dok jedna osoba ističe da je sama ocjena dovoljna za motivaciju državnog službenika.

⁵⁴ Navodi sa konferencije Upravljanje učinkovitošću rada državnih službenika, dostupno na linku http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-1%202014%20Konferencija.pdf.

zaposlenog unutar platnog razreda⁵⁵ nije primjenjiva do 2016. godine zbog ograničenja utvrđenog Zakonom o plaćama u institucijama BiH⁵⁶. Postojećim propisima napredovanje na više radno mjesto i degradiranje na niže radno mjesto na osnovu ocjenjivanja nije omogućeno.

3.1.3. Procjena dokumentacije o ocjenjivanju

U DEI i MP izvršen je uvid u dokumentaciju o ocjenjivanju za prvo polugodište 2013. godine.

Uvidom u dokumentaciju o ocjenjivanju DEI, utvrđeno je da je većina državnih službenika ocijenjena. Nisu ocijenjeni državni službenici za koje nisu stečeni uslovi za ocjenjivanje⁵⁷ i rukovodioci institucije kojeg ocjenjuje VM. Rukovodioci imaju problema sa definisanjem radnih ciljeva za ocjenjivanje (definiše se velik broj ciljeva, ciljevi nisu definisani na mjerljiv način, prema nekim komentarima ocijenjeni ciljevi su neprihvatljivi i nerealni jer je njihovo postizanje uslovljeno donošenjem političkih odluka itd.). Prosječna ocjena ocijenjenih državnih službenika DEI je "naročito uspješan" (3,69 od maksimalnih 4,00). Od 68 ocijenjenih državnih službenika DEI, njih 53 je ocijenjeno "naročito uspješno", a 15 "uspješno". Ovako visoke ocjene uglavnom nisu popraćene odgovarajućim obrazloženjem i komentarima ocjena. Visoke ocjene i neodgovarajuća obrazloženja ukazuju da se ocjenjivanje vrši sa svrhom formalnog zadovoljenja obaveze.

Uvidom u dokumentaciju o ocjenjivanju MP, utvrđeno je da ocjenjivanje državnih službenika nije završeno ni tri mjeseca nakon isteka propisanog roka za ocjenjivanje. Jedinici MP koja se bavi ljudskim potencijalima samo je pola sektora dostavilo obrasce sa ocjenama. Većinu dostavljenih obrazaca nisu potpisali ocijenjeni državni službenici (što znači da razgovori ocjenjivača i ocijenjenih nisu provedeni), a niti jedan obrazac ocjene nije potpisan od rukovodioca institucije.

Primjer MP-a i obavljeni intervju u GSVM⁵⁸ ukazuje da je vrlo vjerovatno da ocjenjivanje nije završeno u propisanom roku i u drugim institucijama koje ADS-u nisu dostavile izvještaj o ocjenjivanju.

3.1.4. Pretpostavke koje reformski projekat nije postigao

Reformski projekat "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" nije postigao sve pretpostavke za uspješno uspostavljanje efektivnog sistema upravljanja učincima državnih službenika. Analizama projektne dokumentacije⁵⁹ utvrđeno je da neke od pretpostavki za uspješnost reforme projektom nisu postignute.

⁵⁵ Odlukom VM broj 235/11 utvrđena je Metodologija za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda.

⁵⁶ U skladu sa članom 55. Zakona o plaćama u institucijama BiH, plaće su zaleđene u početnom platnom razredu do 2016. godine. Imajući u vidu utvrđeni fiskalni okvir, mogućnost povećanja plaće u okviru platnog razreda ne postoji. S obzirom da se postojeće plaće nalaze u početnom platnom razredu, njihovo smanjivanje postojećim zakonskim rješenjem također nije omogućeno.

⁵⁷ Uslovi za ocjenjivanje nisu stečeni ukoliko državni službenik nije radio duže od tri mjeseca u periodu ocjenjivanja (npr. bio je na bolovanju i sl.).

⁵⁸ Dokumentacija o ocjenjivanju u GSVM nije analizirana, međutim prema izjavama intervjuisanih, izvještaj o ocjenjivanju nije dostavljen ADS-u jer ciklus ocjenjivanja u GSVM nije u cijelosti okončan.

⁵⁹ Analizama projektnog zadatka, početnog, periodičnih i završnog izvještaja projekta te drugih izvještaja i analiza koje se odnose na predmetnu reformu.



Provedenim pilot ocjenjivanjem na ograničenom uzorku⁶⁰ ovi nedostaci nisu prepoznati i otklonjeni. U nastavku izlaganja su navedene neke od najznačajnijih pretpostavki koje nisu postignute.

Projektom nije utvrđeno odgovarajuće rješenje za ocjenjivanje rukovodilaca institucija. Prilikom definisanja načina na koji VM vrši ocjenjivanje rukovodilaca institucija, VM i GSVM nije konsultovano. Utvrđeni obrazac za ocjenjivanje državnih službenika nije praktičan za praćenje rada i ocjenjivanje rukovodilaca institucija koje ocjenjuje VM⁶¹. Davanje ocjena nije vezano za postupak razmatranja godišnjih planova i izvještaja o radu institucija za koje su rukovodioci institucije odgovorni. Navedeno je uticalo da VM nije podržalo utvrđeni način ocjenjivanja rukovodilaca institucija⁶².

Projektom nije definisan zadovoljavajući rezultat primjene utvrđenog modela za upravljanjem učincima koji bi pomogao u aktivnostima praćenja održivosti reformskih rezultata. Projektom je utvrđena odgovornost ADS-a za praćenje i unaprijeđenje projektnih rezultata. Utvrđene su i preporučene kvote za "naročito uspješne" i "nezadovoljavajuće" ocjene⁶³, a koje su trebale pomoći u ujednačavanju kriterija za ocjenjivanje. Međutim, projektom nisu razrađeni pokazatelji uspjeha i zadovoljavajući rezultati poput:

- zadovoljavajući broj institucija koje ADS-u dostavljaju izvještaj o ocjenjivanju,
- zadovoljavajući broj ocjenjenih državnih službenika,
- zadovoljavajući broj obavljenih razgovora ocjenjenog i ocjenjivača (na kojim su dogovarani ciljevi i razmatrane date ocjene),
- zadovoljavajuću primjenu utvrđenog modela ocjenjivanja koja bi bila uslov za uvođenje odgovarajućeg sistema nagrada i sankcija, itd.

Odgovorne osobe UKRJU tvrde⁶⁴ da projekt nije trebao sadržavati ovakve pokazatelje za praćenje jer je projekt dizajniran na osnovu AP1. Ured za reviziju ovakvo obrazloženje cijeni nedovoljnim jer su pokazatelji iz RAP1 za praćenje postignuće reformskog cilja definisani i prije okončanja implementacije reformskog projekta⁶⁵. U isto vrijeme UKRJU i članovi NT vršile su definisanje pokazatelja uspjeha u RAP1 kada je vršen nadzor implementacije reformskog projekta. Kroz postupak nadzora implementacije projekta, odobravanje periodičnih i završnog izvještaja projekta bili su u mogućnosti uticati da implementator projekta definiše zadovoljavajuće rezultate koji su usaglašeni sa pokazateljima uspjeha iz RAP1.

⁶⁰ Pilot ocjenjivanje je provedeno samo u jednom sektoru MP. Pilot projektom nije obuhvaćeno ocjenjivanje rukovodilaca institucija.

⁶¹ Utvrđeni obrazac za ocjenjivanje zahtijeva kontinuirane kontakte ocjenjenog i ocjenjivača da bi se pratio i ocijenio rad i profesionalnost državnog službenika. Ministri ovakve kontakte sa rukovodiocima institucija u najvećem broju slučajeva nemaju.

⁶² VM nije ocjenjivalo rukovodioce institucija po utvrđenom načinu ocjenjivanja, što je konstatovano u Zbirnom izvještaju ADS-a o provedenim postupcima ocjenjivanja.

⁶³ Preporučene kvote su da se najviše do 15 postotaka državnih službenika ocijeni "naročito uspješan" i da se najviše do 5 postotaka državnih službenika ocijeni sa "ne zadovoljava". Najveću i najnižu ocjenu ocjenjivači trebaju posebno obrazložiti.

⁶⁴ Tvrdnja iznesena na sastanku na kojem se razmatrao nacrt izvještaja, održanom 20.12.2013. godine.

⁶⁵ Revizija akcionog plana (RAP1) na tehničkom nivou (usaglašavanje na nivou NT i koordinатора za RJU) završena je u februaru 2011. godine, a implementacija projekta završena je sedam mjeseci kasnije 31.10.2011. godine.

Pored navedenih, utvrđene su i druge opće pretpostavke⁶⁶ koje ni drugi reformski projekti nisu postigli, a uticali su na uspješnost reforme upravljanja učincima:

- ne postoji zadovoljavajući kvalitet planova rada institucija iz kojih se generišu ciljevi za zaposlene (planovi trebaju biti usmjereni na ciljeve i rezultate, a ne na aktivnosti),
- ne postoji zadovoljavajući kvalitet organizacionih rješenja i sistematizacija radnih mjesta koje trebaju biti usklađene sa ciljevima institucije, nezadovoljavajuća je sposobnost organizacija da se brzo prilagode izmjenama ciljeva.

3.1.5. Nezavisne studije i analize praksi ocjenjivanja

GIZ-ove⁶⁷ analize praksi ocjenjivanja u institucijama BiH dodatno potvrđuju nalaze revizije. U izvještaju GIZ-a "Unapređenje ocjenjivanja o učinku u institucijama BiH" iz 2013. godine istaknuti su sljedeći nalazi:

- radi kupovine mira u kući daju se nerealno visoke ocjene,
- ne provodi se razgovor o radnim ciljevima ili rezultatima rada, već se ocjena dostavlja u personalni dosje, a ocjenjeno lice ima samo mogućnost uvida,
- utvrđeni radni ciljevi ne korespondiraju Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji, niti planovima rada,
- nedovoljno je obrazloženje datih ocjena,
- nesklad između datih ocjena i prijedloga za stručno osposobljavanje i usavršavanje.

3.1.6. Ocjene Evropske komisije i SIGMA-e

Bez obzira na provedene reformske aktivnosti, projektima pruženu podršku u obuci ili unaprjeđenju propisa koji uređuju upravne strukture i prakse, nezavisne ocjene navedene u izvještajima Evropske komisije i SIGMA-e ukazuju da nisu napravljeni pomaci u reformi upravljanja učinkom državnih službenika.

SIGMA negativno ocjenjuje rezultate provedene reforme. U izvještaju o procjeni BiH iz marta 2012. godine⁶⁸ navedeno je sljedeće: "Nije uspostavljen mehanizam za motivaciju državnih službenika. Administrativne i političke strukture zemlje teško postižu rezultate u pogledu poboljšanja javne uprave i prepreka su za uspješno izvršenje poslova. Ocjenjivanje propisano pravilnicima je vrlo sofisticirana vježba. Rukovodioci uglavnom nisu u stanju postaviti ciljeve niti pratiti njihovo postignuće. Ova situacija, zajedno sa činjenicom da ocjena nema gotovo nikakav uticaj na plaću i napredovanje u karijeri znači da je obaveza ocjenjivanja provedena isključivo na papiru bez učinka u praksi. Ocjenjivanje se u stvarnosti shvaća kao neobična vježba koja vrlo vjerovatno neće imati nikakve praktične posljedice u smislu povećanja učinka javne uprave u BiH. Međutim, ocjenjivanje može koristiti rukovodiocima i političarima u povećanju njihovog autoriteta i moći nad osobljem. Ta mogućnost, zajedno sa narušenom shemom nagrađivanja, preko brojnih naknada, dodatno narušava princip zakonitosti."

⁶⁶Izvještaj revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM" ukazuje na slabosti planiranja i ograničenu organizacionu fleksibilnost institucija.

⁶⁷Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Njemačko društvo za međunarodnu saradnju

⁶⁸Izvještaj SIGMA-e dostupno na sljedećem linku

http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/BiH_Assess_2012.pdf.



U izvještaju EC o napretku BiH za 2013. godinu⁶⁹ u dijelu koji se odnosi na javnu upravu navedeno je da "...Sveukupno, veoma ograničen napredak je učinjen u reformi javne uprave...", te da "...Razvoj profesionalne, odgovorne, transparentne i učinkovite državne službe na osnovu zasluga i sposobnosti zahtjeva dodatnu pažnju na svim nivoima vlasti."

3.2. Nije data realna ocjena uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima

U prethodnom poglavlju pokazano je da efektivan sistem upravljanja učinkom nije uspostavljen. U ovom poglavlju baviti ćemo se datim ocjenama provedene reforme koje ne oslikavaju realno stanje analizirane reforme. Utvrđene su slabosti uspostavljenog sistema nadzora koje su dovele do pogrešnih ocjena.

3.2.1. Ocjena UKRJU

UKRJU je ocijenio da je reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učinkom završena i da je reformski cilj: "Vezati ocjenu radne uspješnosti za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)" realizovan u potpunosti⁷⁰.

Ocjena postignuća reformskog cilja ne oslikava stvarno stanje provedene reforme. Ocjena navedena u Izvještaju o napretku implementacije RAP1 data je na osnovu činjenice da je donošenjem pravilnika utvrđena obaveza ocjenjivanja, dok suštinsko provođenje reforme podrazumijeva da se ocjenjivanje vrši na osnovu dogovorenih ciljeva, a da su date ocjene razmatrane između ocjenjenog i ocjenjivača⁷¹.

Definisani pokazatelji uspjeha za reformski cilj nisu razrađeni na način da su utvrđeni zadovoljavajući rezultati te nisu prikupljani podaci i informacije koji bi potvrdili da je reforma uspješno provedena. UKRJU nije sa članovima NT, predstavnicima ADS i MP, utvrdio zadovoljavajući reformski rezultat za sve pokazatelje uspjeha. Prikupljanje podataka i informacija neophodnih za potvrdu svih pokazatelja uspjeha nije osigurano.

U sljedećoj tabeli navedeni su definisani pokazatelji uspjeha i prikupljene informacije (za državni nivo) na osnovu kojih je UKRJU izvršio ocjenu uspješnosti reformskog cilja. Različitim bojama istaknuti su nedostaci u definisanju zadovoljavajućeg rezultata i pribavljenim informacijama za potvrdu postignuća reformskog cilja: zeleno – nema nedostataka, žuto – manji nedostaci, narančasto – veći nedostaci, crveno – ozbiljni nedostaci.

⁶⁹Izvještaj EC dostupan na sljedećem linku

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf.

⁷⁰ Ocjena postignuća reformskog cilja navedena je u Izvještaju UKRJU o napretku u provođenju RAP1 za period I-VI 2013. godine dostupno na sljedećem linku: <http://parco.gov.ba/?id=3092>.

⁷¹ Prema Pravilniku o ocjenjivanju učinka, ocjenjivanje se vrši na osnovu dogovorenih ciljeva, a date ocjene se moraju razmotriti između ocjenjenog i ocjenjivača. Potvrda navedenog je neophodna da bi se cilj ocijenio uspješnim što je u skladu sa definisanim pokazateljima uspjeha koji su prikazani u poglavlju 2.4. ovog izvještaja.

Tabela 3. Ilustracija pokazatelja uspjeha i raspoloživih informacija za njihovu ocjenu	
<i>Reforma upravljanja učinkom u reformskoj oblasti ULJP, cilj 6.1 - "Vezati ocjenu radne uspješnosti za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)"</i>	
Definisani pokazatelji uspjeha	Informacije za ocjenu / Utvrđeni nedostaci
Uvedena obaveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva	Usvojenim pravilnicima utvrđena je obaveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva. (zeleno)
Broj i procent obavljenih godišnjih razgovora	Nije utvrđen zadovoljavajući broj i procent obavljenih godišnjih razgovora o ciljevima, nije utvrđena odgovornost i način prikupljanja podataka za potvrdu. (crveno)
Broj i procent obavljenih razgovora o ocjeni rada	Nije utvrđen zadovoljavajući broj i procent obavljenih godišnjih razgovora o ocjeni rada, nije utvrđena odgovornost i način prikupljanja podataka za potvrdu. (crveno)
Izveštaji o realizovanim ciklusima ocjenjivanja na nivou pojedinačnih institucija i zbirno na nivou centralnih institucija za ULJP	Utvrđena je obaveza izvještavanja institucija i centralnih institucija za ULJP (ADS), međutim nije utvrđen zadovoljavajući broj izvještaja i zadovoljavajući procent ocjenjenih službenika. Zbirni izvještaj ADS-a o ocjenjivanju državnih službenika za VII-XII 2012. godine ukazuje da je manje od pola državnih institucija dostavilo izvještaj o ocjenjivanju, a prema dostavljenim izvještajima više od 10% službenika je neocijenjeno. (narančasto)
Broj obuka i broj učesnika	Utvrđeno je provođenje obuka i broj polaznika, međutim nije utvrđen zadovoljavajući broj obuka i učesnika. (žuto)

Izvor: Polugodišnji izvještaj o napretku u provođenju RAP1 za period I-VI 2013. godine

Kao što se iz vidi iz gore navedene tabele, nisu definisani svi zadovoljavajući rezultati i nije utvrđen način prikupljanja podataka za provjeru postignutih rezultata. Prikupljeni podaci ukazuju da je Pravilnikom o ocjenjivanju učinka utvrđena obaveza ocjenjivanja spram radnih ciljeva, međutim primjena pravilnika nije zadovoljavajuća. Obavljanje razgovora na kojim se dogovaraju radni ciljevi i razmatraju date ocjene nije praćeno i analizirano.

Izveštaj UKRJU o evaluaciji projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" ukazuje na ograničen uspjeh završenih ciklusa ocjenjivanja te da su dodatne intervencije neophodne⁷². U izvještaju o evaluaciji prepoznata je potreba za dogradnju sistema nagrađivanja na osnovu ocjene rada i potreba osiguranja strateškog pristupa planiranja ciljeva i opisa radnih mjesta. Da nisu postignuti zadovoljavajući rezultati reforme ukazuju i izvještaji ADS-a i SIGMA-e. Uprkos navedenom, UKRJU je ocijenio da je reformski cilj realizovan u potpunosti.

⁷² Izvještaj o evaluaciji projekta Jedinica za monitoring i evaluaciju UKRJU pripremala je paralelno sa Izvještajem o napretku implementacije RAP1 Strategije za RJU.



S obzirom da je ocjenjeno da je reformski cilj postignut, nisu planirane dodatne mjere i aktivnosti koje bi u suštini dovele do postizanja cilja. Reformske aktivnosti su zaustavljene, a reforma nije završena.

3.2.2. Ocjene odgovornih institucija

Odgovorne institucije (ADS i MP)⁷³ i njihovi predstavnici u NT nisu prikupljali podatke i informacije na osnovu kojih bi UKRJU dao potvrdu uspješno provedene reforme uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima u državnoj službi. Odgovorne institucije nisu iznijele ocjenu uspješnosti provedene reforme i nisu predložile korektivne mjere i aktivnosti.

ADS je na osnovu dostavljenih izvještaja o ocjenjivanju institucija pripremala zbirni izvještaj o ocjenjivanju za VM, međutim ADS nije provela istraživanje razloga zbog kojih većina institucija BiH nije dostavila svoj izvještaj o ocjenjivanju⁷⁴. U zbirnom izvještaju ADS nije iznijela svoju ocjenu uspješnosti provedene reforme i nije predlagala korektivne mjere i aktivnosti koje bi dovele do uspješnog okončanja reforme i postizanja reformskog cilja. MP nije vršilo sveobuhvatnu provjeru poštivanja propisa o ocjenjivanju državnih službenika, niti je blagovremeno završavalo svoje postupke ocjenjivanja.

3.2.3. Slabosti sistema UKRJU za nadzor reformi

UKRJU je odgovoran za praćenje i polugodišnje izvještavanje o napretku implementacije RAP1 Strategije za RJU. UKRJU je uspostavio sistem nadzora, međutim uspostavljeni sistem nadzora provedbe reformskih aktivnosti pati od nedostataka koji su doveli do pogrešnih ocjena postignuća reformskih ciljeva. U nastavku izlaganja su navedene ključne slabosti utvrđenog sistema nadzora.

Ocjene napretka nisu uvijek zasnovane na definisanim pokazateljima uspjeha

Razlog za navedeno leži u nedovoljnom razumijevanju pokazatelja uspjeha za specifične reformske ciljeve. U slučaju da pokazatelji uspjeha nisu jasno postavljeni⁷⁵, KRO i članovi NT nemaju uvijek jasnu predstavu kako ih razraditi da prikazuju željeno reformirano stanje u skladu sa općim reformskim ciljevima. Praćenje razrađenih pokazatelja podrazumijeva prikupljanje podataka i vršenje analiza koje nisu rađene u slučaju analizirane reforme⁷⁶.

Revidiranim akcionim planom 1 definisani su pokazatelji uspjeha za reformske ciljeve. Pokazatelji uspjeha ukazuju na očekivane rezultate koji će dovesti do potvrde postizanja reformskog cilja. Definisane pokazatelje uspjeha, u većini slučajeva, potrebno je dodatno razraditi na način da se utvrdi zadovoljavajući rezultat i način na koji će se prikupiti podaci i informacije neophodni za potvrdu postignuća reformskog cilja. Pokazatelje uspjeha

⁷³ADS i MP imaju svoje predstavnike u NT za reformsku oblast ULJP te su imale svoje predstavnike u IT projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH". ADS je centralna jedinica za ULJP na državnom nivou, nadležna je za donošenje Pravilnika o ocjenjivanju učinka kao i za praćenje njegove primjene. Upravna inspekcija MP nadležna je za kontrolu primjene propisa koji se odnose na državne službenike.

⁷⁴Kako ističu u ADS-u, ključni razlog za neprovođenje ovakvih istraživanja je nedostatak resursa.
⁷⁵Izvještaj GIZ-a o pokazateljima za RAP1 ukazuje na slabosti utvrđenih pokazatelja koji nisu uvijek pokazatelji rezultata i variraju od pokazatelja aktivnosti, pokazatelja rezultata do pokazatelja ishoda.

⁷⁶Vidjeti nalaz revizije u poglavlju 3.2.1.

potrebno je razraditi na način da se iz očekivanih rezultata jasno vidi doprinos općim reformskim ciljevima (općem cilju reforme i cilju reformske oblasti).

Ocjene UKRJU navedene u Izvještaju o napretku implementacije RAP1 Strategije za RJU uglavnom se zasnivaju na činjenici da su aktivnosti provedene, a ne na evaluaciji rezultata provedenih aktivnosti. Strategijom za RJU predviđena je uspostava sistema nadzora i procjene rada sa jednim modulom za izvještavanje o dvije vrste informacija:

- informacija o nadzoru realizacije reformskih aktivnosti i
- informacija o nadzoru rezultata/ishoda reformskih aktivnosti.

Odgovorne osobe UKRJU tvrde⁷⁷ da je primaran fokus u izvještavanju stavljen na nadzor aktivnosti jer kapaciteti za nadzor rezultata/ishoda još uvijek nisu dovoljno razvijeni.

Kriterij za ocjenjivanje koji UKRJU koristi ne daje stvarnu sliku provedene reforme

Definisan kriterij za ocjenjivanje UKRJU ne daje stvarnu sliku provedenih reformi. Praksa UKRJU je da se pri ocjeni napretka koristi procesni pristup, odnosno i aktivnosti i cilj se promatraju kao proces koji ima svoj početak, trajanje i kraj. Analogno tome imamo dva ekstremna slučaja – faza bez aktivnosti i faza potpune realizacije (crveno i zeleno). Uzimajući u obzir trajanje procesa, postoje i dvije međufaze – faza pripreme (narančasto) i faza implementacije (žuto).

U sljedećoj tabeli uporedno je prikazan korišteni kriterij ocjenjivanja u odnosu na onaj koji bi prikazivao stvarnu sliku provedene reforme.

Tabela 4. Kriteriji za ocjenjivanje		
Ocjena	Korišteni kriterij	Kriterij koji pokazuje stvarno stanje
Realizacija nije počela (crveno)	Ništa nije preduzeto	Ništa nije preduzeto, aktivnosti su u pripremi (planiraju se).
Realizacija u toku (narančasto)	Aktivnosti su u pripremi (planiraju se)	Aktivnosti se implementiraju, definiše se zadovoljavajući rezultat i način praćenja. Pokazatelji uspjeha se razrađuju, definiše se zadovoljavajući rezultat. Utvrđena je odgovornost za praćenje pokazatelja uspjeha i prikupljanje podataka za njihovu potvrdu.
Djelimično realizovano (žuto)	Aktivnosti se implementiraju	Aktivnost je završena, vrši se praćenje rezultata (npr. propis je donesen, obuka je završena i sl., vrši se praćenje primjene propisa i korištenja stečenih znanja), preduzimaju se korektivne mjere i aktivnosti. Prikupljaju se podaci za ocjenu pokazatelja uspjeha na osnovu kojih se vrši potvrda postignuća cilja. Cijene se željeni i neželjeni efekti. Po potrebi se preduzimaju korektivne mjere i aktivnosti.
Realizovano u potpunosti (zeleno)	Aktivnost je završena (propis je donesen, obuka je završena i sl.)	Postignuti rezultati su zadovoljavajući (provedene analize potvrđuju zadovoljavajuće poštivanje propisa, primjenu stečenih znanja itd. – što se odrazilo na povećanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti). Prikupljeni podaci i informacije dokazuju postignuće reformskog cilja – nezavisne ocjene i evaluacije potvrđuju napredak u provedenoj reformi.

⁷⁷ Tvrdnja iznesena na sastanku na kojem se razmatrao Nacrt izvještaja, održanom 20.12.2013. godine.



Korištenjem pogrešnih kriterija za ocjenjivanje ne prikazuje se stvarno stanje reforme i ne daje se objektivna ocjena reforme. Pogrešna ocjena provedene reforme za posljedicu ima da se ne preduzimaju korektivne mjere i aktivnosti, reforme se ne završavaju, a reformski ciljevi se ne postižu.

Izuzetno rijetko se koristi mogućnost smanjivanja ocjene napretka

Na osnovu analiza izvještaja UKRJU o napretku RJU nisu evidentirane prakse smanjivanja ocjene, iako je to neophodno kada nije postignut očekivani reformski rezultat ili kada nije osigurana održivost postignutih reformskih rezultata. Reformske aktivnosti i projekti mogu imati slabe ili neželjene efekte zbog kojih je neophodno smanjiti ocjenu napretka dok se ne preduzmu korektivne mjere i aktivnosti.

Nije osiguran nezavisan nadzor

Jedinica za monitoring i evaluaciju⁷⁸ prilikom pripreme izvještaja o napretku implementacije RAP1 ne dovodi u pitanje ocjene koje daju koordinatori reformske oblasti UKRJU (KRO). Ocjene KRO su zasnovane na informacijama osiguranim od članova nadzornih timova za reformsku oblast (predstavnik institucija). KRO i članovi NT su uključeni u definisanje i implementaciju projekata reforme javne uprave finansiranih iz Fonda za RJU, čime preuzimaju dio odgovornosti za postignute rezultate i projektima utrošena sredstva. S obzirom na navedeno, dovodi se u pitanje njihova objektivnost u ocjeni reformskih ciljeva zbog kojih su projekti pokrenuti⁷⁹.

Kapaciteti za vršenje nezavisnog nadzora i evaluacije su nedovoljni

Kapaciteti UKRJU za vršenje nezavisnog monitoringa su nedovoljni. Samo jedan službenik Jedinice za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju UKRJU zadužen je za nadzor provedbe RAP1 i pripremu polugodišnjih izvještaja o napretku implementacije RAP1 u kojim se daje ocjena postignuća reformskih ciljeva. Isti službenik zadužen je za monitoring i evaluaciju svih reformskih projekata koji se finansiraju iz Fonda za RJU. U slučaju da ova osoba napusti UKRJU ili ne bude u mogućnosti da obavlja ove poslove, UKRJU se izlaže riziku da u potpunosti izgubi postojeće kapacitete za monitoring i evaluaciju, stečena znanja i iskustava.

U periodu oktobar 2012. – mart 2013. ekspert GIZ-a za monitoring i evaluaciju izvršio je procjenu sistema za monitoring i evaluaciju UKRJU. U izvještaju koje je ovaj ekspert pripremio navedeno je da broj osoblja angažovanog na poslovima monitoringa i evaluacije ne odgovara rastućim potrebama za izvještajima o monitoringu i evaluaciji.

Rezultati evaluacije projekata ne uzimaju se u obzir prilikom davanja ocjene

Rezultati evaluacije reformskog projekata koji je trebao pomoći u uvođenju upravljanja učincima nisu uzeti u obzir prilikom davanja ocjene postignuća analiziranog reformskog cilja. Jedinica za monitoring i evaluaciju UKRJU je, paralelno sa pripremom izvještaja o napretku implementacije RAP1, pripremila i izvještaj o evaluaciji projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH". U izvještaju o evaluaciji ukazano je na ograničen uspjeh završenih ciklusa ocjenjivanja i utvrđeno je da su neophodne dodatne intervencije za uspješno okončanje reforme. Navedeno nije uzeto u obzir prilikom davanja ocjene realizacije reformskog cilja.

⁷⁸ Jedinice za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju UKRJU

⁷⁹ Principi segregacije dužnosti ne dozvoljavaju da osobe koje su uključene u aktivnosti daju i njihovu ocjenu.

Ocjena realizacije ciljeva se ne vrši dok ne istekne rok za njegovu implementaciju

Prema dosadašnjim praksama ocjenjivanja i izvještavanja o napretku implementacije Akcionog plana Strategije za RJU, reformski cilj se ne ocjenjuje dok ne istekne krajnji rok za njegovu implementaciju. Za većinu definisanih ciljeva, reformske aktivnosti je nužno preduzeti znatno prije definisanog roka. Ovakvim pristupom u ocjenjivanju i izvještavanju o postignućima, ciljevi sa kasnijim rokovima su ostavljeni van nadzora u periodu kada je priprema i implementacija reformskih aktivnosti trebala trajati. Neadekvatan nadzor za posljedicu ima neblagovremeno ukazivanje na slabosti implementacije reformskih aktivnosti u smislu razrade pokazatelja uspjeha, definisanja zadovoljavajućih rezultata i odgovornosti za prikupljanje podataka za praćenje postignuća ciljeva.

3.3. Nisu preduzete korektivne mjere i aktivnosti za uspješno okončanje reforme upravljanja učincima

U ovom poglavlju prezentirani su nalazi revizije koji pokazuju da se ne vrši odgovarajuće praćenje i analiza rezultata provedene reforme te se ne preduzimaju korektivne mjere i aktivnosti koje bi dovele do uspješnog okončanja reforme.

3.3.1. Mjere i aktivnosti nadležnih institucija

ADS je u svojim zbirnim izvještajima o provedenim postupcima ocjenjivanja utvrdila probleme u ocjenjivanju, ali osim planiranja obuka⁸⁰ nije preduzimala druge mjere i aktivnosti za njihovo otklanjanje. ADS je u zbirnom izvještaju za VM utvrdila da značajan broj⁸¹ državnih institucija ne izvještava o provedenom postupku ocjenjivanja, da VM ne ocjenjuje rukovodeće državne službenike, a da su date ocjene visoke.⁸² Uprkos navedenom, ADS kod institucija nije provela odgovarajuće istraživanje s ciljem utvrđivanja razloga za navedeno i VM nije predlagala korektivne mjere i aktivnosti.

VM, do trenutka obavljanja revizije, nije razmatralo ni jedan zbirni izvještaj ADS-a o ocjenjivanju državnih službenika i nije preduzelo korektivne mjere i aktivnosti. ADS nije utvrdila razloge neocjenjivanja rukovodilaca institucija i VM nije ponudila jednostavnije rješenje za njihovo ocjenjivanje.

Iako je u zbirnom izvještaju ADS navela da je za provjeru poštivanja usvojenih propisa odgovorna Upravna inspekcija, ADS od upravne inspekcije nije tražila provjeru vršenja ocjenjivanja⁸³.

Upravna inspekcija MP nije vršila sveobuhvatnu provjeru primjene Pravilnika o ocjenjivanju učinka u institucijama BiH. Nikada ni u jednoj instituciji nije izvršena provjera

⁸⁰ ADS je u 2013. godine pripremio Strategiju obuke i razvoja državnih službenika 2013.-2015. koju je VM usvojilo, a kojom su, između ostalog, predviđene i obuke za upravljanje učinkom i unaprjeđenje ocjenjivanja. Strategija obuke je dostupna na sljedećem linku http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/2802_Strategija_obuke.pdf

⁸¹ Izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika za posljednji period ocjenjivanja (I-VI 2013.g.) u predviđenom roku dostavilo je 29 od 68 institucija BiH, a nakon dodatne urgencije ADS-a od 04.11.2013. ovaj izvještaj je dostavilo još 7 institucija.

⁸² Više o zbirnim izvještajima ADS vidjeti u poglavlju 3.1.1. - Zbirni izvještaji o provedenim postupcima ocjenjivanja, te dodatak 3. ovog izvještaja (Zbirni izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za period I-VI 2013. godine).

⁸³ U Upravnoj inspekciji MP tvrde da ADS nije zahtijevala provjeru vršenja ocjenjivanja u institucijama BiH.



da li su svi državni službenici ocijenjeni, a provjere koje su vršene vezane su za sporove oko ocjenjivanja pojedinih državnih službenika⁸⁴.

UKRJU je pripremio Izvještaj o evaluaciji projekta "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" u kojem je ukazano na ograničen uspjeh završenih ciklusa ocjenjivanja te da su neophodne dodatne intervencije za uspješno okončanje reforme. Uprkos vlastitim saznanjima, UKRJU je u svom polugodišnjem izvještaju o napretku u implementaciji RAP1, reformski cilj ocijenio uspješno postignutim i nije predložio korektivne mjere i aktivnosti.

Provedena reforma nije podržana od VM-a. VM nije vršilo ocjenjivanje rukovodećih državnih službenika, nije razmatralo izvještaj o ocjenjivanju i nije preduzimalo korektivne mjere i aktivnosti. UKRJU i ADS nisu uspjele zainteresovati VM da podrži reformu upravljanja učincima državnih službenika.

Kako VM nije podržalo provedenu reformu i kako nije provedeno odgovarajuće praćenje reformskih rezultata, institucije zanemaruju utvrđenu obavezu ocjenjivanja, odnosno provode je sa svrhom formalnog zadovoljavanja obaveze.

3.3.2. Mjere i aktivnosti pojedinačnih institucija

Rukovodioci u institucijama imaju problema u primjeni Pravilnika o ocjenjivanju učinka državnih službenika. Uprkos navedenom, u institucijama su rijetko preduzimane mjere i aktivnosti koje bi ove probleme otklonile.

Proces dogovaranja radnih ciljeva i ocjenjivanje zahtjeva dijalog⁸⁵ između ocjenjivača i ocjenjenih na što većina državnih službenika i njihovih rukovodilaca nije naviknuta. U institucijama nije zaživjelo upravljanje zasnovano na rezultatima⁸⁶ i rukovodioci imaju problema u dogovaranju pametnih⁸⁷ ciljeva spram kojih će se ocjenjivanje vršiti.

Nisu svi ocjenjivači u stanju da prate ispunjenje radnih ciljeva i da obrazlože datu ocjenu, što u kombinaciji sa neujednačenim kriterijima za ocjenjivanje među različitim ocjenjivačima narušava odnose u institucijama. Ocjenjivači stoga pribjegavaju davanju nerealno visokih ocjena koje smiruju situaciju. Rukovodioci institucija nisu pronašli način da ujednače kriterije ocjenjivanja te i sami podređenim rukovodiocima daju najviše ocjene.

U institucijama u kojim su zaposleni jedinice za ljudske potencijale imali aktivniju ulogu ocjenjivanje je završeno, međutim problemom ujednačavanja kriterija za ocjenjivanje većina njih se nije ozbiljnije pozabavila. Rukovodiocima institucije rijetko su predlagane korektivne mjere i aktivnosti koje bi ujednačile kriterije ocjenjivanja i otklonile problem

⁸⁴ Prema izjavama intervjuisanih zaposlenika Upravne inspekcije MP.

⁸⁵ Prema Pravilniku o ocjenjivanju učinka radni ciljevi se dogovaraju (član 14.), a proces ocjenjivanja zahtijeva razgovor ocjenjenog i ocjenjivača (član 23. i 24.).

⁸⁶ Izvještaj revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija VM" ukazuje na značajne slabosti u planovima i izvještajima koji nisu usmjereni na ciljeve i rezultate.

⁸⁷ Pametni ili SMART radni ciljevi su: S – specifični (specific), M – mjerljivi (measurable), A – adekvatni, ostvarljivi, dogovoreni (achievable, agreed), R – realni (realistic), T – vremenski određeni (timely).



formalnog ocjenjivanja⁸⁸. Provedene obuke nedovoljne su za uspješnu primjenu Pravilnika o ocjenjivanju učinka⁸⁹. Jedinice za ljudske potencijale su konsultacije sa ocjenjenim i ocjenjivačima vršile uglavnom u slučajevima kada su se javila otvorena neslaganja ocjenjenog i ocjenjivača.

⁸⁸ Zbirni izvještaji o ocjenjivanju ADS-a pokazuju da su u institucijama davane znatno veće ocjene od kvotama preporučenih. Većina institucija imala je više od 15% "naročito uspješnih" državnih službenika.

⁸⁹ Intervjuisani ističu da uprkos provedenim obukama još uvijek imaju poteškoća u tumačenju i primjeni Pravilnika o ocjenjivanju učinka.



4. Zaključci

Provedena studija slučaja reforme upravljanja učincima u državnoj službi, analiza postignutih rezultata, načina na koji je data ocjena provedene reforme, načina na koji je vršeno praćenje i osiguranje održivosti reformskih rezultata pomogli su da se iznesu sljedeći opći zaključci.

4.1. Reformske aktivnosti se zaustavljaju, iako reforme nisu uspješno završene

Na primjeru reforme upravljanja učincima državnih službenika vidimo da su reformske aktivnosti zaustavljene, iako reforma nije uspješno završena, a reformski cilj nije postignut.

Efektivan sistem upravljanja učinkom nije uspostavljen. Reformskim projektom utvrđen je model upravljanja učinkom, donesen je Pravilnik o ocjenjivanju učinka i provedene su obuke državnih službenika. Zadovoljavajuća primjena Pravilnika o ocjenjivanju učinka nije potvrđena, dodatne mjere i aktivnosti neophodne su za uspješno okončanje započete reforme.

Reformskim projektima se ne postižu sve pretpostavke neophodne za uspješno okončanje reformi. Iako je analizirani reformski projekat ocjenjen kao jedan od najuspješnijih⁹⁰ njime nisu postignute sve pretpostavke za uspješno okončanje reforme. Projektom nije utvrđeno praktično rješenje za ocjenjivanje rukovodilaca institucija i nije definisan zadovoljavajući rezultat primjene utvrđenog modela za upravljanjem učincima koji bi pomogao u aktivnostima praćenja i osiguranja održivosti reformskih rezultata.

Reformske aktivnosti su zaustavljene, iako nije potvrđeno postignuće zadovoljavajućeg reformskog rezultata. Značajan broj državnih službenika još uvijek se ne ocjenjuje, a samom ocjenjivanju se pristupa sa svrhom formalnog zadovoljavanja obaveze. Institucije nisu analizirale provedene postupke ocjenjivanja i nisu uspostavile ujednačene kriterije za ocjenjivanje. Institucije odgovorne za praćenje reformskih rezultata nisu dale odgovarajuću ocjenu provedene reforme što je za posljedicu imalo zaustavljanje reformskih aktivnosti. Izvještaj ADS-a, uvid u dokumentaciju o ocjenjivanju i izjave intervjuisanih to potvrđuju.

Nije prepoznat značaj upravljanja učincima državnih službenika i institucije BiH nisu prihvatile i podržale provedenu reformu. Potencijal upravljanja učincima državnih službenika nije iskorišten. Nezavisne ocjene navedene u izvještajima Evropske komisije i SIGMA-e ukazuju da nisu napravljeni pomaci u upravljanju učincima državnih službenika u BiH.

Reformske aktivnosti se okončavaju donošenjem propisa i provođenjem obuka, međutim institucije odgovorne za njihovu primjenu teško odustaju od dosadašnjih navika i praksi rada. Donošenjem propisa kojim se predviđa reforma sistema ne garantuje promjenu dosadašnjih navika i praksi rada u institucijama. Održavanje obuke za sticanje novih znanja i vještina ne garantuje da će se ona prenositi i koristiti u unaprjeđenju postojećih

⁹⁰ Prema ocjenama UKRJU, navedenim u izvještajima o napretku RAP1 i izvještajima o evaluaciji reformskih projekata, projekat "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" jedan je od najuspješnije realizovanih reformskih projekata finansiranih iz Fonda za RJU.

praksi rada. Formalno provođenje reformi dovodi do dodatnog administriranja i formalnog zadovoljenja obaveza pri čemu se stečena znanja i vještine ne koriste.

Institucije ne prihvataju provedene reforme, ne prate reformske rezultate i ne provode odgovarajuće analize neophodne za preduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti koje će dovesti do postizanja reformskih ciljeva. Navedenim pristupom reforme se ne završavaju, a reformski ciljevi se ne postižu.

Ukoliko se reforme ne provedu do kraja, provedene reformske aktivnosti su uzaludno rasipanje radnog vremena i sredstava. Obuke i reformske aktivnosti/projekti državnim službenicima oduzimaju vrijeme koje su mogli utrošiti na svoje redovne aktivnosti. Formalno zadovoljavanje obaveza uzrokuje dodatno administriranje koje dodatno opterećuje državne službenike. Milioni maraka utrošeni na reformske projekte nisu opravdani kod nedovršenih reformi.

4.2. Date ocjene provedenih reformi ne odražavaju stvarno stanje

Date ocjene UKRJU ne oslikavaju realno stanje provedene reforme. Reformski cilj nije postignut i reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima državnih službenika nije uspješno okončana. Utvrđene su značajne slabosti uspostavljenog sistema nadzora provedenih reformi koje dovode do davanja pogrešnih ocjena. Stanje reforme javne uprave je lošije od prikazanog u izvještajima UKRJU o napretku provedbe reforme javne uprave.

Iako je utvrđena odgovornost institucija i ADS-a za praćenje i održivost reformskih rezultata, naknadno praćenje primjene novih praksi rada nije vršeno ili se nije radilo prema utvrđenim pokazateljima uspješnosti i općim reformskim ciljevima. Pokazatelji uspjeha za definisane ciljeve reforme javne uprave nisu razrađeni i ne prikupljaju se podaci neophodni za potvrđivanje očekivanih rezultata i uspješnosti provedenih reformi. Institucije nisu vršile ocjenu uspješnosti provedenih reformi.

Ocjene napretka UKRJU nisu uvijek zasnovane na definisanim pokazateljima uspjeha koji su razrađeni u skladu sa općim reformskim ciljevima. Uspostavljeni kriterij za ocjenjivanje provedenih reformi ne odražava stvarno stanje provedenih reformi, a iznimno rijetko se koristi mogućnost smanjivanja ocjene napretka. Kapaciteti za vršenje nezavisnog nadzora i evaluacije su nedovoljni i nije osiguran nezavisan nadzor. Rezultati evaluacije provedenih projekata se ne uzimaju u obzir kod davanja ocjena o napretku implementacije reformskih ciljeva.

Utvrđene slabosti uspostavljenog sistema nadzora dovele su do pogrešnih ocjena koje za posljedicu imaju nezavršavanje započetih reformi. Za pogrešno ocjenjene reforme ne predlažu se i ne preduzimaju se korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi stvarnom postizanju reformskih ciljeva i uspješnom okončanju reforme javne uprave.

4.3. Korektivne mjere i aktivnosti koje bi osigurale održivost reformskih rezultata se ne preduzimaju

Održivost reformskih rezultata nije osigurana. Izostalo je odgovarajuće praćenje reformskih rezultata, preduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti. VM nije pokazalo interes za reformu uspostave efektivnog upravljanja učincima državnih službenika.

Institucije kod kojih su provedene reformske aktivnosti i projekti nedosljedne su u korištenju novih praksi rada. Institucije nisu analizirale provedene postupke ocjenjivanja



i nisu uspostavile ujednačene kriterije za ocjenjivanje. Institucije ne prate reformske rezultate i ne preduzimaju korektivne mjere i aktivnosti.

Nadležne institucije, odgovorne za praćenje provedenih reformi su također zakazale. Adekvatno praćenje i analiza reformskih rezultata nije provedeno. Nije postignuta zadovoljavajuća primjena Pravilnika o ocjenjivanju učinka, kriteriji za ocjenjivanje su neujednačeni, a problem formalizma u ocjenjivanju nije otklonjen. Uprkos navedenom, korektivne mjere i aktivnosti koje bi dovele do uspješnog okončanja reforme se ne predlažu i ne preduzimaju.

Neželjeni efekti nedovršenih reformi također se ne utvrđuju i ne otklanjaju jer nije izvršeno odgovarajuće praćenje i analiza reformskih rezultata. Izvještaj SIGMA-e ukazuje na neželjene efekte nedovršene reforme upravljanja učincima: motivacijski efekat nije postignut, ali ocjenjivanje može koristiti rukovodiocima i političarima u povećanju njihovog autoriteta i moći nad osobljem.

VM ne pruža neophodnu podršku reformama, ne prati rezultate provedenih reformi i ne preduzima korektivne mjere i aktivnosti koje bi vodile do uspješnog okončanja reformi i suštinskog postizanja reformskih ciljeva.

5. Preporuke

Proces pristupanja Evropskoj uniji i potrebe građana pred javnu upravu u BiH postavlja nove zahtjeve i obaveze. Da bi se odgovorilo ovim zahtjevima javna uprava mora povećati svoje kapacitete. Povećanje kapaciteta se može postići angažovanjem novih kapaciteta ili povećanjem efikasnosti postojećih kapaciteta. Cilj reforme javne uprave je povećanje efikasnosti i efektivnosti postojećih kapaciteta. Reforma javne uprave je jedina opcija u uslovima kada u budžetima BiH nema sredstava za angažovanje novih kapaciteta.

VM je još 2004. godine preduzelo neophodne reformske korake. Uspostavljeni su kapaciteti za provođenje reforme javne uprave, analizirano je stanje javne uprave, definisani su strateški ciljevi reforme i pokrenute su brojne reformske aktivnosti i projekti. Iako se reformske aktivnosti i projekti realizuju već duži niz godina nezavisne evaluacije SIGMA-e i Evropske komisije ukazuju da BiH nije napravila značajnije pomake u poboljšanju funkcionalnosti i efikasnosti javne uprave.

Revizija je provedena s ciljem da se utvrde slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su uticali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Iako je revizija izvršena na bazi studije slučaja, nalazi revizije ukazuju da se reforme ne provode do uspješnog okončanja, ocjene provedenih reformi ne odražavaju stvarno stanje, a korektivne mjere i aktivnosti koje bi vodile uspješnom okončanju reforme se ne preduzimaju. Na osnovu ovih općih zaključaka formulisane su opće preporuke koje su primjenjive i na druge tekuće i buduće reforme.

Da bi se osigurao značajniji napredak u provođenju reforme javne uprave neophodno je promijeniti pristup u provođenju i praćenju reformi. U tom pogledu Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke za institucije BiH, UO Fonda za RJU, UKRJU i VM:

Preporuke za institucije BiH:

- ***Institucije BiH trebaju provoditi reformske aktivnosti sve dok UKRJU ne potvrdi postignuće reformskih ciljeva.*** Institucije trebaju prihvaćati reforme i unaprjeđivati prakse rada, pratiti i izvještavati o reformskim rezultatima, preduzimati i predlagati korektivne mjere i aktivnosti dok se reformski ciljevi ne postignu i ne potvrde.
- ***Institucije BiH odgovorne za praćenje i osiguranje održivosti reformskih rezultata prema razrađenim pokazateljima uspjeha trebaju prikupljati i analizirati podatke i informacije o postignutim reformskim rezultatima, te na osnovu istih preduzimati korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi uspješnom okončanju započetih reformi.***

Preporuke za Upravni odbor Fonda za reformu javne uprave:

- ***UO Fonda za RJU treba odobravati reformske projekte koji predviđaju stvaranje ključnih pretpostavki neophodnih za uspješno okončanje reforme.*** Projekat treba utvrditi jasne ciljeve i očekivane rezultate za sve pretpostavke koje su ključne za uspješno okončanje reforme. Jasni ciljevi i očekivani rezultati osnova su za kasnije vrednovanje projektnih rezultata.
- ***UO Fonda za RJU treba voditi računa da su predložena rješenja iz reformskih projekata prihvaćena i testirana prije njihove šire primjene.*** U početnim fazama



projekta neophodno je provesti široke konsultacije sa zainteresovanim i donosiocima odluka radi utvrđivanja najpraktičnijih rješenja koja će od sviju biti prihvaćena. Uvođenje novih praksi trebaju pratiti pilot projekt čije je rezultate potrebno detaljno analizirati prije šireg uvođenja novih praksi rada.

- ***UO Fonda za RJU treba voditi računa da su reformskim projektima utvrđeni zadovoljavajući reformski rezultati i odgovornosti za njihovo naknadno praćenje i unaprjeđenje.*** Zadovoljavajući reformski rezultati i pokazatelji uspjeha za njihovo praćenje trebaju biti utvrđeni u skladu sa općim reformskim ciljevima.

Preporuke za Ured koordinatora za reformu javne uprave:

- ***Ocjene postignuća reformskih ciljeva koje UKRJU daje trebaju odražavati stvarno stanje provedenih reformi.*** U izvještajima o napretku za provedene reforme trebaju se davati realne ocjene zasnovane na razrađenim pokazateljima uspjeha i informacijama institucija odgovornih za praćenje i održivost reformskih rezultata. Prilikom davanja ocjena provedenih reformi UKRJU treba uzimati u obzir ocjene nezavisnih studija i analiza. Za reforme koje nisu uspješno okončane potrebno je predlagati korektivne mjere i aktivnosti usmjerene na odgovornu instituciju i na konkretne probleme.
- ***UKRJU treba jačati kapacitete za nadzor i evaluaciju.*** UKRJU treba povećati broj osoblja koje se bavi poslovima nezavisnog nadzora i evaluacije. Jedinica za monitoring i evaluaciju treba ukazivati na slabosti u razradi utvrđenih pokazatelja uspjeha i nedostatke informacija za potvrdu postignuća reformskih ciljeva. Nadzor i evaluacija reformskih projekata mora jasno ukazati na pretpostavke i rezultate koji projektom nisu postignuti jer su to informacije neophodne za preduzimanje korektivnih aktivnosti.
- ***UKRJU treba utvrditi očekivane reformske rezultate u skladu sa definisanim pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima.*** Da bi se olakšalo praćenje napretka implementacije RAP1, Operativna jedinica UKRJU zajedno sa odgovornim institucijama treba razraditi pokazatelje uspjeha, utvrditi zadovoljavajuće reformske rezultate i definisati način prikupljanja podataka i informacija neophodnih za potvrdu postignuća reformskih ciljeva. Razrađeni pokazatelji uspjeha trebaju ukazivati na doprinos općim reformskim ciljevima.
- ***UKRJU treba osigurati odgovarajuće obuke osoblja koje se bavi nadzorom i evaluacijom reformskih procesa.*** Osoblje uključeno u nadzor i evaluaciju, članovi NT, KRO i zaposleni Jedinice za monitoring i evaluaciju trebaju biti osposobljeni da definišu mjerljive reformske rezultate u skladu sa općim reformskim ciljevima.

Preporuke za Vijeće ministara:

- ***VM treba pružati neophodnu podršku reformskim aktivnostima, pratiti reformske rezultate i donositi odluke sa korektivnim mjerama i aktivnostima.*** VM treba pratiti reformske rezultate, razmatrati izvještaje o provedenim reformama i na osnovu njih donositi korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi do suštinskog postizanja reformskih ciljeva i uspješnog okončanja reformi.



Tim revizije učinka:

Danijel Čolo,
vođa tima

Magdalena Pejak,
revizor učinka

Rukovodilac
Odjela revizije učinka

Fadila Ibrahimović



Dodaci

- Dodatak 1. Sistem implementacije i ciljevi reforme javne uprave
- Dodatak 2. Izvod iz polugodišnjeg izvještaja o napretku u implementaciji RAP1
- Dodatak 3. Zbirni izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za period I-VI 2013. godine (sa popratnim aktom)
- Dodatak 4. Institucije BiH sa utvrđenom obavezom ocjenjivanja učinka državnih službenika

Dodatak 1. Sistem implementacije i ciljevi reforme javne uprave

Evropske integracije, ekonomski i socijalni razvoj Bosne i Hercegovine globalno je strateško opredjeljenje Vijeća ministara duži niz godina. Da bi se odgovorilo ovim zahtjevima i potrebama građana neophodna je efikasna javna uprava koja će jedinstvenim glasom istupati u pregovorima sa EU. S druge strane Bosna i Hercegovina je decentralizovana država⁹¹ sa podijeljenim nadležnostima između državnog, entitetskog, kantonalnog i općinskog nivoa vlasti. Osnovni zadatak državnih institucija je međunarodno predstavljanje države što podrazumijeva koordinaciju i usaglašavanje domaćih ciljeva/politika svih nivoa vlasti.

Imajući na umu navedeno, VM je preduzelo aktivnosti na reformi javne uprave (RJU) i uspostavi kapaciteta koji će je koordinirati.

Odlukom VM iz 2004. godine osnovan je Ured koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) pri Kabinetu predsjedavajućeg VM. Nakon toga, provedene su odgovarajuće analize javne uprave i 2006. godine usvojena je Strategija za reformu javne uprave (Strategija) i Akcioni plan 1 (AP1) za njeno provođenje⁹².

Strategija je zasnovana na jasnoj viziji u smislu razvoja javne uprave koja bi bila efektivnija, efikasnija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim integracijama, a time bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj⁹³.

U cilju ostvarivanja ove vizije, Strategija teži ka jačanju općih upravnih kapaciteta, putem reforme osnovnih horizontalnih sistema i struktura upravljanja. Jačanjem općih upravnih kapaciteta stvaraju se pretpostavke za unaprjeđenje sektorskih kapaciteta.

Strategijom reforme javne uprave definisano je šest reformskih oblasti sa sljedećim općim ciljevima:

1. Izrada politika i koordinacijski kapaciteti

- razvoj kapaciteta za kreiranje politika i koordinaciju;
- unaprjeđenje kvaliteta i procedura izrade i donošenja propisa.

Cilj reforme ove oblasti je unaprijediti strukturu, kapacitete i uspješnost u radu sekretarijata vlada/VM, čime se jačaju sistemi donošenja politika na svim nivoima vlasti. Pored toga, cilj je da se razviju i kapaciteti ministarstava kako bi ona mogla u dovoljnoj mjeri voditi računa o vladinim prioritetima, posebno onim vezanim za usklađivanje s legislativom EU, izrađivati kvalitetne prijedloge, konsultirati i vršiti procjenu mogućih uticaja; te vršiti izradu kvalitetnih zakonskih akata, tako da kvalitet materijala koji dolazi iz ministarstava bude zadovoljavajući, te da centralne jedinice mogu osigurati kompetentno odlučivanje.

⁹¹ BiH ima složeno državno uređenje, entiteti, kantoni, distrikt i općine sa relativno visokom autonomijom i podijeljenim nadležnostima.

⁹² Do kraja 2005. godine sačinjen je Sistemski pregled institucija javne uprave BiH, na osnovu čega je 2006. godine usvojena Strategija reforme javne uprave (SRJU) i Akcioni plan 1 (AP1) za provedbu Strategije za period 2006-2010. Strategija i akcioni planovi su usvojeni od VM i vlada FBiH, RS i BD.

⁹³ Strategija za reformu javne uprave, 2006. godine, dostupna na sljedećem linku: <http://parco.gov.ba/latn/?page=110>



2. Javne finansije

U cilju promovisanja javne uprave koja bi bila otvorena, efikasna, učinkovita i odgovorna, neophodno je ustanoviti efikasan sistem upravljanja finansijama (proces donošenja budžeta), te poboljšati kontrolno okruženje uprave (javne interne finansijske kontrole - PIFC).

3. Upravljanje ljudskim potencijalima

Cilj je razviti profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju i koja je u stanju pružati učinkovite usluge i vladama i građanima. Navedeno podrazumijeva kontinuirano usklađivanje, razvoj i modernizaciju politike ljudskih potencijala. Upravljanje ljudskim potencijalima treba biti transparentno, pravično, treba da podržava vrijednost i profesionalizam, te pružati motivaciju osoblju na osnovu jasnih kriterija.

4. Upravni postupak

Cilj je da se ojača upravno odlučivanje kao ključna komponenta interakcije između uprave i građana, te će ga načiniti funkcionalnim, pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom jedne moderne javne uprave usmjerene ka građanima koje opslužuje, bolje osposobljene za pridruživanje evropskom upravnom prostoru.

5. Institucionalna komunikacija

Cilj je unaprijeđenje odgovornosti vlade prema građanima, uspostava dvosmjernog dijaloga kojim se omogućava uticaj javnosti i njen doprinos donošenju politika na nivou vlade. Reforma ima za cilj jačanje kapaciteta za odnose s javnošću u okviru javnih institucija, pridobivanje podršku građana, stvaranje pozitivnih stavova prema javnim institucijama, te poticanje aktivnog učešća javnosti u procesu odlučivanja. Njome će se, također, podržati provedba propisa o slobodi pristupa javnim informacijama, u skladu sa evropskim standardima.

6. Informacione tehnologije

Cilj je uvećati korištenje IT u javnoj upravi da bi njena vlada bila odgovornija, transparentnija i učinkovitija.

Detaljna razrada ovih ciljeva u specifične ciljeve, mjere i aktivnosti za njihovu implementaciju navedena je u Akcionom planu za provođenje reforme javne uprave (AP1/RAP1)⁹⁴. Institucije BiH⁹⁵ su odgovorne za provođenje mjera i postizanje ciljeva definisanih u akcionim planovima⁹⁶. Revidiranim akcionim planom (RAP1) definisani su i pokazatelji uspjeha za specifične ciljeve reforme javne uprave. Spram definisanih pokazatelja uspjeha, podataka dobivenih od institucija i drugih dostupnih informacija UKRJU vrši ocjenu napretka i postignuća ciljeva reforme javne uprave.

Da bi se implementirali reformski ciljevi uspostavljeni su složeni koordinacijski kapaciteti u koji su na ravnopravnoj, partnerskoj osnovi uključeni predstavnici državnog, entitetskih i BD nivoa vlasti. Imenovani su državni, entitetski i koordinator BD, oformljeni su nadzorni

⁹⁴Strategija reforme javne uprave (Strategija) i Akcioni plan 1 (AP1) za provedbu Strategije za period 2006.-2010. usvojena je 2006. godine. S obzirom da mjere iz AP1 nisu u potpunosti realizovane, a rokovi za realizaciju mjera su istekli s krajem 2010. godine, pripremljen je i od VM/vlada entiteta usvojen Revidirani akcioni Plan 1 (RAP1) za period 2011.-2014.

⁹⁵ Institucije vlasti, četiri upravna nivoa u BiH: državni, entitetski i BD BiH.

⁹⁶ RAP1-om definisano je 128 specifičnih reformskih ciljeva.

timovi za reformske oblasti⁹⁷ koji koordiniraju i nadziru implementaciju akcionih planova, a za implementaciju pojedinačnih reformskih projekata imenuju se i implementacijski timovi.

Institucije su odgovorne za implementaciju aktivnosti reforme javne uprave definisanih u akcionim planovima. Tehničku podršku, nadzor i izvještavanje o procesu reforme javne uprave vrši UKRJU.

Kada odgovorne institucije nemaju kapaciteta za provođenje reformi u Fond za reformu javne uprave (Fond za RJU) rezervisana su sredstva za angažovanje stručne pomoći kroz različite projekte reforme javne uprave. Fond za RJU je uspostavljen Memorandumom o razumijevanju između donatora, VM, vlada FBiH, RS i BD. U skladu sa principima Pariške deklaracije o efektivnoj pomoći⁹⁸, EU i međunarodni donatori su podržali uspostavu domaćih struktura za upravljanje donatorskim sredstvima i realizaciju projekata reforme javne uprave.

Upravni odbor Fonda za RJU (UO Fonda)⁹⁹ upravlja sredstvima Fonda za RJU, razmatra implementaciju Strategije RJU i efikasnosti korištenja novca iz Fonda za RJU. UO Fonda se sastoji od predstavnika inicijalnih donatora¹⁰⁰, UKRJU, koordinatora za reformu javne uprave ispred Vlade RS, koordinatora za reformu javne uprave ispred Vlade FBiH, koordinatora za reformu javne uprave ispred Vlade BD BiH i predstavnika MFT. UO Fonda sve svoje odluke donosi konsenzusom, što znači da je za svaku donesenu odluku osigurana saglasnost svih članova UO Fonda.

Kada odgovorne institucije nemaju snagu za provođenje reforme, Zajedničkom platformom¹⁰¹ predviđena je politička podrška predsjedavajućeg VM, entitetskih premijera, gradonačelnika BD i ministara finansija kroz Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije¹⁰² (Koordinacioni odbor za ERIEI).

U nastavku je dat šematski prikaz implementacijske strukture Akcionog plana za implementaciju Strategije za RJU.

⁹⁷ Imenovano je sedam nadzornih timova za šest reformskih oblasti definisanih Strategijom za RJU.

⁹⁸Pariška deklaracija o efektivnoj pomoći formulisana je u februaru 2005. godine na Forumu visokoga ranga na temu djelotvornosti pomoći, održanom u Parizu, čiji je organizator bila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Pet osnovnih principa deklaracije su: **Vlasništvo** - Partnerske zemlje efektivno upravljaju svojim razvojnim politikama i strategijama te koordiniraju razvojne aktivnosti; **Uklapanje** - Donatori zasnivaju svoju ukupnu podršku na državnim razvojnim strategijama, institucijama i procedurama partnerskih zemalja; **Usklađivanje** - Donatorske aktivnosti su usklađene, transparentne i kolektivno efektivnije; **Upravljanje usmjereno ka rezultatima** - Upravljanje resursima i poboljšanje procesa odlučivanja u cilju postizanja rezultata; **Međusobna odgovornost** - Donatori i partneri su odgovorni za razvojne rezultate.

⁹⁹Upravni odbor Fonda za RJU označava upravljačko i nadzorno tijelo Fonda za RJU čije je osnivanje i sastav utvrđeno članom 13. Memoranduma FRJU, a koje je nadležno za ukupno upravljanje i nadzor nad korištenjem sredstava FRJU.

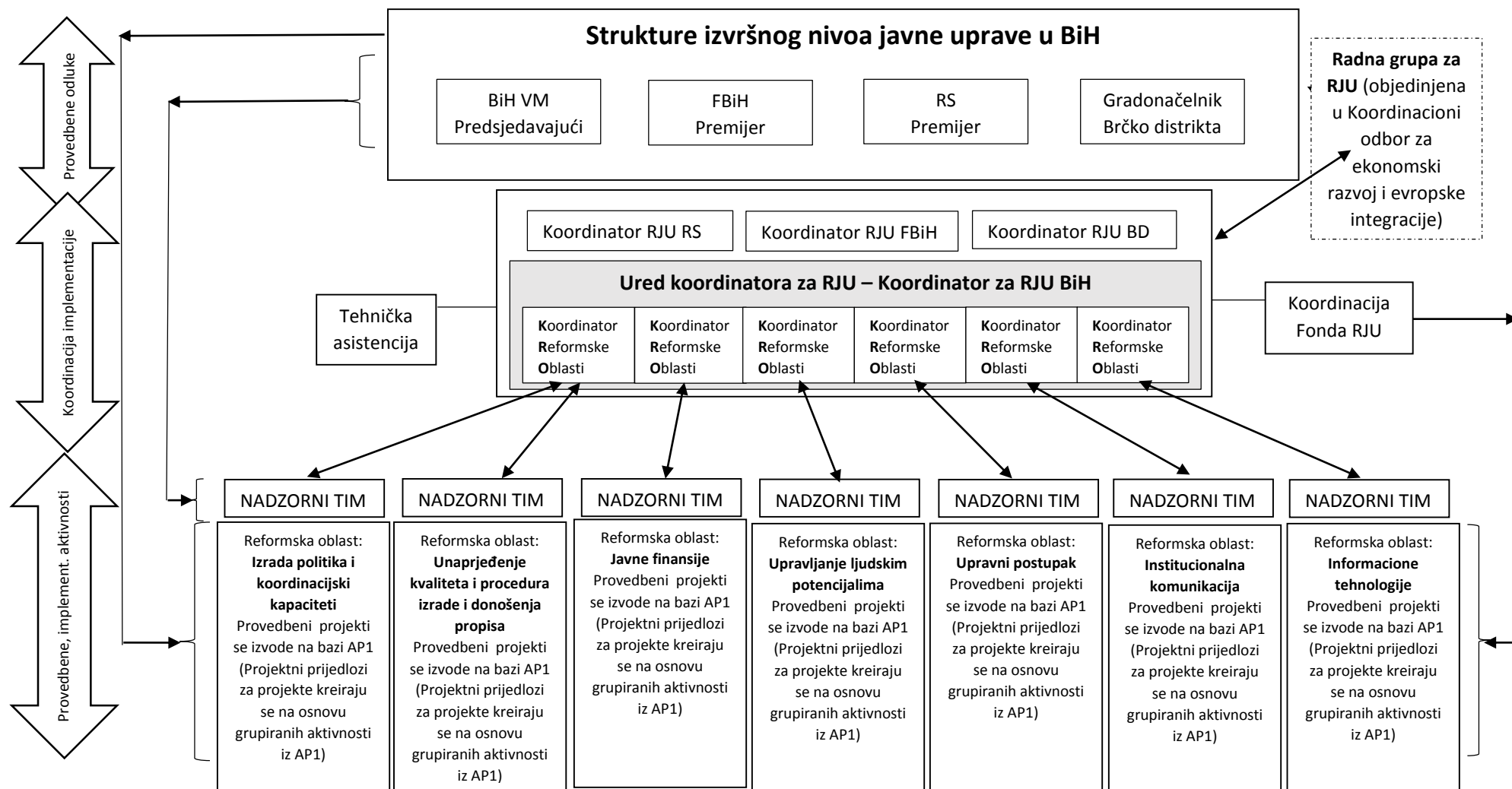
¹⁰⁰Predstavnici donatora: Delegacija EC u BiH, SIDA, DIFID i NMDC.

¹⁰¹Zajedničkom platformom o principima i načinu implementacije AP1 Strategije definisana je implementacijska struktura za provođenje akcionih planova, a potpisana je od predsjedavajućeg VM, entitetskih premijera i gradonačelnika Brčko distrikta u julu 2007. godine.

¹⁰²Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu predsjedavajući VM, a članovi odbora su ministri finansija i entitetski premijeri, tehnička podrška je UKRJU, a posmatrač u odboru je DEI.



Šematski prikaz implementacijske strukture Akcionog plana za implementaciju Strategije za reforme javne uprave u BiH



Ured koordinatora za reformu javne uprave

UKRJU zadužen je za koordinaciju aktivnosti u vezi priprema, donošenja i implementacije Strategije za reformu javne uprave u BiH¹⁰³. Aktivnosti koordinacije UKRJU podrazumijevaju i osiguranje stručne - tehničke podrške, vršenje nadzora i izvještavanje o aktivnosti procesa reforme javne uprave uključujući i projekte reforme javne uprave. Za obavljanje poslova iz svojih nadležnosti UKRJU ima četiri organizacione jedinice:

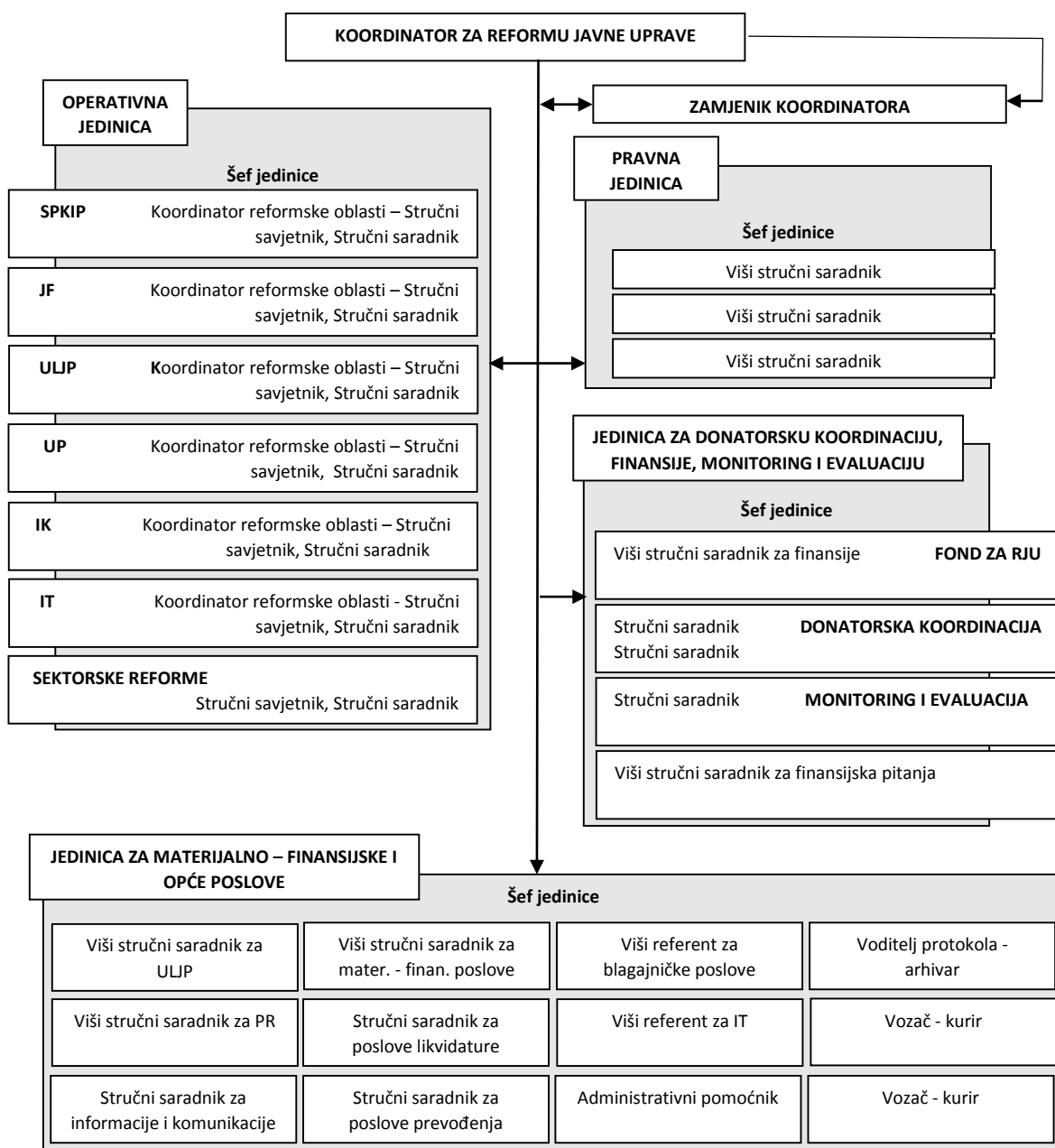
- **Operativna jedinica** je odgovorna za podršku u procesu pripreme, usvajanja i provođenje strategije reforme javne uprave. Šest koordinatora reformskih oblasti (KRO) unutar ove jedinice zaduženo je za nadzor, izvještavanje, koordinaciju i saradnju sa institucijama, članovima nadzornih i implementacijskih timova u provođenju AP po reformskim oblastima. Koordinator reformskih oblasti zajedno članovima NT definiraju i nadziru provedbu individualnih reformskih projekata.
- **Pravna jedinica** je odgovorna za davanje pravnih savjeta o svim aspektima operacija koje UKRJU obavlja, uključujući pripremu akata i pružanje podrške u provođenju postupka javnih nabavki.
- **Jedinica za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju** je odgovorna za koordinaciju donatorske pomoći, kontrolu projektne finansijske dokumentacije, nezavisan nadzor i evaluaciju pojedinačnih projekata reforme javne uprave, a odgovorna je i za ocjenu uspješnosti provedenih reformi i pripremu izvještaja o napretku provođenja RAP1.
- **Jedinica za materijalno-finansijske i opće poslove** je odgovorna za opću podršku u radu UKRJU.

U nastavku je dat šematski prikaz organizacione strukture Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH.

¹⁰³ Odluka o uspostavi Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Uredu predsjedavajućeg VM, VM 302/04.



Organizaciona struktura Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH



Dodatak 2. Izvod iz polugodišnjeg izvještaja o napretku u implementaciji RAP1

Kao ilustracija načina na koji UKRJU ocjenjuje postignuće reformskih ciljeva dat je izvod iz Izvještaja o napretku realizacije Revidiranog akcionog plana 1 Strategije za RJU za period I-VI 2013. godine¹⁰⁴. U ovom izvodu prikazana je ocjena reformskog cilja kojem je projekat "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" trebao pridonijeti.

Izvod iz Izvještaja o napretku u implementaciji RAP1 Strategije za period I-VI 2013.god.

Reformska oblast: Upravljanje ljudskim potencijalima								
Poglavlje 6. Upravljanje učinkom								
Komentar postignuća poglavlja 6: U ranijim izvještajima već je spomenuto da je pripremljeni novi, odnosno izmjene i dopune postojećih pravilnika o ocjenjivanju državnih službenika na nivou BiH, FBiH, RS i Brčko distrikta BiH s ciljem uspostavljanja efektivnog sistema upravljanja učinkom i rezultatima rada zaposlenih koji treba da osigura motivacijsko djelovanje na rad zaposlenih i stvori pretpostavke za razvoj karijere u državnoj službi. Treba istaći da se ocjenjivanje vrši, međutim, još uvijek sve institucije ne provode ocjenjivanje. Također, uočeni su problemi koje rukovodioci imaju kada je u pitanju određivanje radnih ciljeva. U narednom izvještajnom periodu predviđeno je da se veći fokus stavlja na ocjenu radne uspješnosti.								
Cilj	Pokazatelj uspjeha	Odgovorna institucija	Vremenski rok	Upravni nivo				Opis postignuća/komentar
				BiH	FBiH	RS	BD	
6.1. Vezati ocjenu radne uspješnosti za stepen ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)	- Uvedena obaveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva - Broj i procent obavljenih godišnjih razgovora - Broj i procent obavljenih razgovora o ocjeni rada - Izvještaji o realizovanim ciklusima ocjenjivanja na nivou pojedinačnih institucija i zbirno na nivou centralnih institucija za ULJP - Broj obuka i broj učesnika.	Ključne institucije za ULJP + pojedinačne institucije na svim nivoima	do sredine 2013.	Realizovano u potpunosti	Realizovano u potpunosti	Realizovano u potpunosti	Djelomično realizovano	Cilj je realizovan na svim nivoima, osim u Brčko distriktu BiH, gdje se u narednom periodu očekuje usvajanje prvo novog zakona o državnim službenicima, pa potom i donošenje novog pravilnika o ocjenjivanju. Obuke iz ove oblasti su uvrštene u srednjoročne planove koje su donijele centralne institucije za ULJP.
6.2. Poboľšati radnu motivaciju, unaprijediti komunikaciju u odnosu menadžment – zaposleni i graditi pozitivno radno okruženje	- Broj institucija koje vrše redovno anketiranje, broj i procent ispitanika, rezultati anketa. - Broj institucija koje su uvele priručnike za osoblje.	Ključne institucije za ULJP + pojedinačne institucije na svim nivoima	do sredine 2013.	Realizacija u toku	Realizacija nije počela	Djelomično realizovano	Realizacija nije počela	Aktivnosti na realizaciji ovog cilja su ili tek započete ili planirane do kraja sljedećeg izvještajnog perioda.

Kao što se vidi iz gore navedenog izvoda UKRJU je reformski cilj 6.1 ocijenio "realizovano u potpunosti" za tri od četiri upravna nivoa. Donošenjem propisa koji reguliše ocjenjivanje državnih službenika prema učinku nije dovoljno da bi se reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima ocijenila uspješnom (realizovano u potpunosti). Definisani pokazatelji uspjeha ukazuju da se bez zadovoljavajućeg poštivanja propisa ne može potvrditi uspješno postignuće reformskog cilja 6.1.

UKRJU nije pribavio sve informacije o postignutim rezultatima u pogledu definisanih pokazatelja uspješnosti. Informacije koje su pribavljene i koje su prikazane u komentaru postignuća poglavlja 6. ne podržavaju datu ocjenu (ocjenjivanje ne vrši u svim institucijama, a rukovodioci imaju problema sa definisanjem ciljeva za ocjenjivanje).

¹⁰⁴ Izvještaj dostupan na sljedećem linku: <http://parco.gov.ba/?id=3092>.



Dodatak 3. Zbirni izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za period I-VI 2013. godine (sa popratnim aktom)

Broj: 05-34-2-541-1/13
Sarajevo, 21.10.2013. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
VIJEĆE MINISTARA
Generalni sekretarijat

PREDMET: Zbirni izvještaj o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za period januar-juni 2013.g., dostavlja se.-

Pravilnikom o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 59/11), (u daljem tekstu: Pravilnik), u članu 3. propisano je da se ocjenjivanje državnih službenika vrši najmanje jednom svakih šest mjeseci, tako da je sukladno navedenom izvršeno ocjenjivanje državnih službenika koji rade u institucijama BiH za period 1. januar do 30. juni 2013.godine.

Sukladno članu 32. stav (1) Pravilnika sve institucije su u obavezi da Agenciji za državnu službu dostave izvještaj o provedenom ocjenjivanju za svaki period ocjenjivanja u roku od 30 dana od provedenog ocjenjivanja, a u skladu sa stavom (2) istog člana Agencija za državnu službu na osnovu dostavljenih pojedinačnih izvještaja je u obavezi sačiniti zbirni izvještaj i isti dostaviti Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

U ovom ciklusu ocjenjivanja samo 29 institucija od ukupno 68 institucija u kojima rade državni službenici je dostavilo pojedinačne izvještaje o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika. Moramo istaći da veliki broj institucija, pogotovo ministarstava, nije dostavilo nikakve podatke niti izvještaj Agenciji koji se odnosi na ocjenjivanje državnih službenika, a što je njihova obaveza sukladno Pravilniku, bez obzira što je Agencija za državnu službu BiH blagovremeno upozorila sve institucije na obavezu ocjenjivanja državnih službenika i dostavljanje izvještaja Agenciji o provedenom ocjenjivanju radi dostavljanja analize i zbirnog izvještaja Vijeću ministara BiH u propisanom roku.

U prilogu akta dostavljamo tabelarni pregled izvršenog ocjenjivanja državnih službenika u institucijama BiH za period januar - juni 2013.g., koji je sačinila Agencija za državnu službu BiH na osnovu dostavljenih pojedinačnih izvještaja institucija BiH o provedenom ocjenjivanju za navedeni period, sačinjen sukladno članu 32. stav (2) Pravilnika, u kojem su decidno naznačeni podaci o ukupnom broju državnih službenika, broju ocijenjenih i broju neocijenjenih državnih službenika, kao i brojčane pokazatelje koji se odnose na broj naročito uspješnih i uspješnih državnih službenika, te broju državnih službenika koji su ocijenjeni ocjenom „zadovoljava“, kao i broju državnih



službenika koji nisu zadovoljili u periodu ocjenjivanja. Iz dostavljenih nam podataka uočili smo da je samo jedan državni službenik ocijenjen sa ocjenom „ne zadovoljava“.

Bez obzira na činjenicu da je Agencija za državnu službu BiH preduzela sve iz svoje nadležnosti kako bi institucije poštivale odredbe ovog Pravilnika, u ovom ciklusu ocjenjivanja je uočeno da je u odnosu na prethodni period ocjenjivanja manji broj institucija dostavilo izvještaj o provedenom ocjenjivanju, te smatramo da je to zabrinjavajući podatak (dvije institucije manje u odnosu na prethodni ciklus ocjenjivanja). U narednom periodu ocjenjivanja, Agencija za državnu službu BiH će ponovo upozoriti institucije na njihovu obavezu, ali s obzirom da Agencija nema veće nadležnosti po ovom pitanju, drugi nadležni organi koji vrše upravni nadzor nad radom institucija BiH mogu uticati da institucije BiH ozbiljnije shvate proces ocjenjivanja, kao i svoju obavezu dostavljanja Agenciji za državnu službu BiH pojedinačnih izvještaja o izvršenom ocjenjivanju za svaki period ponaosob.

S poštovanjem,

Prilog:

- Zbirni izvještaj

Dostavljeno:

- naslovu

- arhiva

DIREKTOR

Neven Akšamija

BOSNA I HERCEGOVINA
AGENCIJA ZA DRŽAVNU SLUŽBU

Sarajevo, 21.10.2013.godine

ZBIRNI IZVJEŠTAJ O OCJENJIVANJU DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U INSTITUCIJAMA BIH ZA PERIOD I-VI 2013.GODINE

Redni broj i naziv institucije	Ukupno državnih službenika	Broj ocijenjenih državnih službenika	Broj neocijenjenih državnih službenika	Prosječna ocjena	Naročito uspješan	Uspješan	Zadovoljava	Ne zadovoljava
1. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja	15	11	4	3,45	8	1	2	
2. Agencija za državnu službu	18	14	4	3,45	4	10	-	
3. Ministarstvo finansija i trezora	121	100	21	3,59	65	35	-	
4. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH	38	35	3	3,85	33	2	-	
5. Agencija za policijsku podršku	22	19	3	3,79	18	1	-	
6. Agencija za sigurnost hrane	31	25	6	3,37	10	11	4	
7. Agencija za unapređenje stranih investicija	20	18	2	3,43	4	14	-	
8. Agencija za zaštitu ličnih podataka	18	15	3	3,05	3	11	1	
9. Direkcija za evropske integracije	79	68	11	3,69	53	15	-	
10. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela	37	35	2	4	35	-	-	
11. Agencija za nadzor nad tržištem	14	14	-	3,29	5	8	-	1
12. Državna agencija za istrage i zaštitu	79	77	2	3,87	67	10	-	
13. Agencija za osiguranje	10	10	0	3,33	4	5	1	
14. Agencija za antidoping kontrolu	6	6	-	3,69	5	1	-	
15. Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača	4	3	1	4	3	-	-	
16. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje	16	15	1	3,31	-	15	-	
17. Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja	9	8	1	3.49	5	3	-	
18. Institut za akreditiranje	15	15	-	3,66	13	2	-	
19. Institut za intelektualno vlasništvo	33	29	4	3,76	29	-	-	
20. Direkcija za ekonomsko planiranje VM BiH	15	14	1	3,01	-	14	-	
21. Granična policija BiH	46	44	2	3,49	25	19	-	
22. Konkurencijsko vijeće BiH	15	12	3	3,91	11	1	-	

23. Agencija za identifikacione dokumente evidenciju i razmjenu dokumenata	63	59	4	3,66	34	25	-	
24. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta	9	7	2	3,30	1	6	-	
25. Ministarstvo civilnih poslova BiH	89	81	8	3,53	50	31	-	
26. Fond za povratak BiH	7	6	1	3,14	6	-	-	
27. Regulatorni odbor željeznica BiH	8	8	-	3,45	1	7	-	
28. Ured za razmatranje žalbi	6	3	3	4	3	-	-	
29. Ministarstvo sigurnosti BiH	114	100	14	3,81	82	17	1	
UKUPNO:	957	851	106	3,56	577	264	9	1

Razlozi neocjenjivanja (ukupno 106 državnih službenika od 957 državnih službenika u 29 institucija), a koje su institucije navele u svojim pojedinačnim izvještajima su vezani za činjenicu da se državni službenici u periodu ocjenjivanja nisu mogli ocijeniti iz razloga što su na bolovanju, porodiljskom odsustvu, probnom radu ili su tek stekli status državnih službenika, dok za rukovodeće državne službenike na položaju sekretara s posebnim zadatkom kao razlog se navodi da ih ocjenjuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine koje još uvijek nije zasjedalo po ovom pitanju, dok se za neke rukovodeće državne službenike koje ocjenjuje rukovodilac institucije kao razlog navodi preuzetost i odsutnosti pretpostavljenog.

Prosječna ocjena za sve ocijenjene državne službenike po dostavljenim podacima iznosi 3,56 – „naročito uspješan“.

Iz tabličnog prikaza vidljivo je da su samo tri ministarstva dostavila izvještaj o izvršenom ocjenjivanju i to Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH, dok su ostale institucije koje su dostavile pojedinačne izvještaje upravne organizacije sa malim brojem državnih službenika, iako je Agencija za državnu službu BiH svim institucijama blagovremeno (23.01.2013.godine) dostavila obavještenje o obavezi dostavljanja izvještaja o ocjenjivanju državnih službenika prema članu 32. Pravilnika o načinu ocjenjivanja državnih službenika u institucijama BiH.

Kako je Agencija za državnu službu dobila podatke samo od gore navedenih 29 institucija, nismo upoznati da li je i u kojem obimu izvršeno ocjenjivanje rada državnih službenika u ostalim institucijama BiH, te dostavljena prosječna ocjena rada državnih službenika samim tim nije realna jer obuhvata samo jedan broj državnih službenika.

DIREKTOR
Neven Akšamija



Dodatak 4. Institucije BiH sa utvrđenom obavezom ocjenjivanja učinka državnih službenika

Prema informacijama ADS-a u 2013. godini sljedeće institucije su obuhvaćene Zakonom o državnoj službi i obavezne su primjenjivati Pravilnik o ocjenjivanju učinka državnih službenika:

1. Agencija za antidoping kontrolu BiH
2. Agencija za državnu službu BiH
3. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH
4. Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH
5. Agencija za javne nabavke BiH
6. Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
7. Agencija za nadzor nad tržištem u BiH
8. Agencija za osiguranje u BiH
9. Agencija za označavanje životinja BiH
10. Agencija za policijsku podršku BiH
11. Agencija za poštanski promet BiH
12. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH
13. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH
14. Agencija za rad i zapošljavanje BiH
15. Agencija za ravnopravnost spolova BiH
16. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH
17. Agencija za sigurnost hrane BiH
18. Agencija za statistiku BiH
19. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH
20. Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH
21. Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH
22. Arhiv BiH
23. Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH
24. Centar za uklanjanje mina u BiH
25. Centralna harmonizacijska jedinica
26. Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH
27. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH
28. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH
29. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela
30. Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
31. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH
32. Fond za povratak BiH
33. Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
34. Granična policija BiH
35. Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača BiH
36. Institut za akreditiranje BiH
37. Institut za intelektualno vlasništvo BiH
38. Institut za mjeriteljstvo BiH
39. Institut za standardizaciju BiH
40. Komisija za koncesije BiH
41. Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika u BiH



42. Konkurencijsko vijeće BiH
43. Ministarstvo civilnih poslova BiH
44. Ministarstvo finansija i trezora BiH
45. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
46. Ministarstvo odbrane BiH
47. Ministarstvo pravde BiH
48. Ministarstvo sigurnosti BiH
49. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
50. Ministarstvo vanjskih poslova BiH
51. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
52. Pravobranilaštvo BiH
53. Regulatorni odbor Željeznica BiH
54. Sekretarijat Centralne izborne komisije BiH
55. Sekretarijat Parlamentarne skupštine BiH
56. Sekretarijat Predsjedništva BiH
57. Služba za poslove sa strancima
58. Služba za zajedničke poslove institucija BiH
59. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
60. Uprava za indirektno oporezivanje u BiH
61. Ured agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava
62. Ured za harmonizaciju plaćanja u oblasti poljoprivrede
63. Ured koordinatora Brčko distrikta u Vijeću ministara BiH
64. Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH
65. Ured za razmatranje žalbi
66. Ured za veterinarstvo BiH
67. Ured za zakonodavstvo
68. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH