



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

REZULTATI REFORME JAVNE UPRAVE

Studija slučaja: Reforma upravljanja učincima u državnoj službi

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

Sarajevo, prosinac 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 sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Načelima revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem utvrđivanja slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su utjecali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Provedena je studija slučaja, a kao primjer za ilustraciju odabrana je reforma uspostave efektivnog sustava 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 poduzimaju.

Izvrješće 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 europskih integracija.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvješća 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 europske integracije BiH i Generalnom tajništvu VM. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENIK

ZAMJENICA

GLAVNOG REVIZORA

GLAVNOG REVIZORA

Dževad Nekić

Božana Trninić



Kazalo

Rezultati reforme javne uprave	3
Korištene skraćenice.....	6
Izvršni sažetak	7
1. Uvod	8
1.1. Pozadina i motivi za studiju.....	8
1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije.....	9
1.3. Revizijska pitanja.....	10
1.4. Kriteriji revizije	10
1.5. Izvori i metode revizije	11
1.6. Struktura izvješća	12
2. Reforma javne uprave.....	13
2.1. Ciljevi i odgovornosti za provedbu reforme javne uprave	13
2.2. Projekti reforme javne uprave.....	15
2.3. Reformski cilj koji definira reformu upravljanja učincima u državnoj službi	17
2.4. Reforma upravljanja učincima u državnoj službi	19
2.4.1. Obveze i odgovornosti institucija sukladno propisima i utvrđenim kriterijem.....	20
3. Nalazi.....	22
3.1. Efektivan sustav upravljanja učincima nije uspostavljen	22
3.1.1. Zbirna izvješća o provedenim postupcima ocjenjivanja.....	22
3.1.2. Ocjene jedinica za ljudske potencijale.....	24
3.1.3. Procjena dokumentacije o ocjenjivanju	25
3.1.4. Pretpostavke koje reformski projekt nije postigao	25
3.1.5. Neovisne studije i analize praksi ocjenjivanja	27
3.1.6. Ocjene Europske komisije i SIGMA-e	27
3.2. Nije dana realna ocjena uspostave efektivnog sustava upravljanja učincima	28
3.2.1. Ocjena UKRJU.....	28
3.2.2. Ocjene odgovornih institucija.....	30
3.2.3. Slabosti sustava UKRJU za nadzor reformi	30
Ocjene napretka nisu uvijek zasnovane na definiranim pokazateljima uspjeha. 30	
Kriterij za ocjenjivanje koji UKRJU koristi ne daje stvarnu sliku provedene reforme.....	31
Iznimno rijetko se koristi mogućnost smanjivanja ocjene napretka	32



Nije osiguran neovisan nadzor	32
Kapaciteti za vršenje neovisnog nadzora i evaluacije su nedovoljni	32
Rezultati evaluacije projekata ne uzimaju se u obzir prilikom davanja ocjene ...	32
Ocjena realizacije ciljeva se ne vrši dok ne istekne rok za njegovu implementaciju	33
3.3. Nisu poduzete korektivne mjere i aktivnosti za uspješno okončanje reforme upravljanja učincima.....	33
3.3.1. Mjere i aktivnosti mjerodavnih institucija.....	33
3.3.2. Mjere i aktivnosti pojedinačnih institucija	34
4. Zaključci	36
4.1. Reformske aktivnosti se zaustavljaju, iako reforme nisu uspješno završene .	36
4.2. Dane ocjene provedenih reformi ne odražavaju stvarno stanje	37
4.3. Korektivne mjere i aktivnosti koje bi osigurale održivost reformskih rezultata se ne poduzimaju.....	37
5. Preporuke	39
Dodaci	42
Dodatak 1. Sustav implementacije i ciljevi reforme javne uprave	43
Shematski prikaz implementacijske strukture Akcijskog plana za implementaciju Strategije za reforme javne uprave u BiH	46
Ured koordinatora za reformu javne uprave	47
Organizacijska struktura Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH	48
Dodatak 2. Izvod iz polugodišnjeg izvješća o napretku u implementaciji RAP1	49
Dodatak 3. Zbirno izvješće o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za razdoblje I.-VI. 2013. godine (sa popratnim aktom)	51
Dodatak 4. Institucije BiH sa utvrđenom obvezom ocjenjivanja učinka državnih službenika.....	55



Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
ADS	Agencija za državnu službu BiH
AP1	Akcijski 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 europske integracije
EC	Europska komisija
EU	Europska 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 suradnju
GTVM	Generalno tajništvo Vijeća ministara
IT	Implementacijski tim
Jedinica za monitoring i evaluaciju	Jedinica za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju UKRJU
KRO	Koordinator reformske oblasti
MFT	Ministarstvo financija 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 akcijski 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 sažetak

Europske 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 nužna je efikasna javna uprava. Reforma javne uprave u BiH je neophodna radi stvaranja učinkovite, odgovorne i troškovno efikasne državne službe, a koja će ispuniti uvjete postavljene europskim integracijama.

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

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem utvrđivanja slabosti u provedbi, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su utjecali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Provedena je studija slučaja, a kao primjer za ilustraciju odabrana je reforma uspostave efektivnog sustava 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 sustava upravljanja učincima nije završena, reformski cilj nije postignut. Reformski projekt nije postigao sve pretpostavke nužne za uspješno okončanje reformi. Dane 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 poduzete. 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 temelju provedenih analiza trebaju poduzimati 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 neovisan nadzor i evaluaciju, a praćenje reformi treba temeljiti na očekivanim reformskim rezultatima koji su razrađeni sukladno definiranim pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima. Sukladno navedenom, 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 nužna radi stvaranja učinkovite, odgovorne i troškovno efikasne javne uprave. Uspješna provedba reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je ključ koji otvara vrata Europske unije.

Za Europsku 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 Akcijskim 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 akcijski plan 1 kojim su ciljevi redefinirani, a rokovi su produljeni.

Iako se reformski projekti realiziraju već duži niz godina, ocjene Europske komisije govore o ograničenom napretku u reformi javne uprave, slabom poboljšanju funkcionalnosti i efikasnosti svih razina vlasti. U izvješćima Europske 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 izvješćima.³ U pregledu javne uprave koji je uradila SIGMA navodi se da su institucionalni i zakonski okviri uspostavljeni, ali da ne funkcioniraju 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 financijska podrška i politička volja da koordinira reformskim procesima. Neovisne studije ukazuju na nedovoljnu podršku reformskim procesima.⁴

Važnost provedbe reforme javne uprave je prepoznato i od strane medija koji su pisali o ograničenom napretku u provođenju i slabostima u sustavu 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 financije; 3. Upravljanje ljudskim potencijalima; 4. Upravni postupci i upravne usluge; 5. Institucionalna komunikacija i 6. E-uprava.

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

⁴ ACIPS-ovo izvješće 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, obujam i ograničenja revizije

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

Revizija predstavlja studiju slučaja. Temelji se na analizi provedene reforme uspostave efektivnog sustava 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 sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe" koji je financiran iz Fonda za RJU. Projekt je proveden na četiri upravne razine⁶, a realiziran je tijekom 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 "realiziran u potpunosti" na tri od četiri upravne razine⁹. 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 realiziranih 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 izvješću.

Na temelju utvrđenih reformskih rezultata revizija je ispitala je li reformski cilj postignut, je li postignuti rezultat realno ocijenjen i jesu li poduzimane korektivne mjere i aktivnosti kojim bi se osigurala održivost reformskih rezultata. Provedena istraživanja su

⁶ Državna, entitetska (FBiH, RS) i upravna razina BD BiH.

⁷ Na temelju članka 29., 30. i 64. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i na temelju 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 "realiziran u potpunosti" na državnoj i entitetskim razinama, dok je "djelomično realiziran" na upravnoj razini BD BiH.

¹⁰ Pregled implementiranih projekata dan je u tablici 1. u poglavlju 2.2. ovog izvješća.

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

ograničena na državnu upravnu razinu institucija BiH za koji je Ured za reviziju mjerodavan.

Ovim istraživanjima neizostavno je obuhvaćen Ured koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) koji je odgovoran za koordinaciju reformskih aktivnosti, nadzor i izvješćivanje 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 europske integracije BiH (DEI) i Ministarstvu pravde (MP).

U Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH (GTVM) provjerene su poduzete mjere i aktivnosti VM.

1.3. Revizijska pitanja

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

Je li reforma upravljanja učincima u državnoj službi uspješno provedena?

Kako bi se bolje razumio revizijski problem definirana su tri osnovna revizijska potpitanja:

1. Je li postignut reformski cilj?
2. Jesu li dane realne ocjene provedene reforme?
3. Jesu li poduzimane 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 revizijska pitanja ukazati na generalne probleme koji utječu na ograničene rezultate provedenih reformi.

1.4. Kriteriji revizije

Opći kriterij revizije temelji se na opredjeljenju VM-a da svojim politikama i usvojenim strategijama osigura efikasiju i odgovorniju javnu upravu sposobnu preuzeti sve obveze BiH u procesu europskih 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 sustava i unaprijedile prakse rada što je provjereno i potvrđeno.

Potvrđivanje postignuća reforme podrazumijeva da je na temelju reformskih ciljeva i definiranih pokazatelja uspjeha utvrđen očekivani rezultat. Institucije prikupljaju podatke

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



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 temelju prikupljenih podataka i informacija, provodi analize i cijeni ostvareni napredak reforme, a u slučaju da reformski ciljevi nisu postignuti, poduzima korektivne mjere i aktivnosti.

UKRJU pomaže institucijama u definiranju očekivanih reformskih rezultata sukladno pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima. UKRJU osigurava neovisan nadzor i evaluaciju provedenih reformi, objektivno cijeni i izvješćuje o napretku reforme javne uprave, predlaže korektivne mjere i aktivnosti.

VM pruža neophodnu potporu reformama i poduzima 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 neovisnim 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. - Obveze i odgovornosti institucija sukladno propisima i utvrđenim kriterijem.

Kriterij za uspješno realizirane 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 zainteresiranim i donositeljima 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, sukladno općim reformskim ciljevima, razrađeni su objektivni pokazatelji uspjeha i očekivani rezultati.

1.5. Izvori i metode revizije

Tijekom provođenja revizije prikupljeni su podaci iz različitih izvora da bi dobiveni 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 GTVM provjerene su poduzete 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 sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe", Izvješće UKRJU o evaluaciji projekta, polugodišnja izvješća UKRJU o napretku Revidiranog akcijskog plana Strategije za RJU, Strategiju za RJU, pripadajući akcijski planovi (AP1 i RAP1), te druga izvješća koja se bave problematikom upravljanja i ocjenjivanjem učinka državnih službenika (ADS, GIZ, EC, SIGMA). U istraživanjima su korištene i druge studije, izvješća, smjernice, analize i dostupni materijali koji se odnose na reformu javne uprave, njen nadzor i evaluaciju.

Revizijski 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, financije, monitoring i evaluaciju koja je zadužena za pripremu izvješća 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 sudjeluju u provedbi reforme upravljanja učincima državnih službenika. Prikupljeni su podaci i informacije o provedenom postupku ocjenjivanja i izvješćivanju institucija prema ADS-u i ADS-a prema VM.

U GTVM-u su provjerene poduzete mjere i aktivnosti VM-a, te njihovo viđenje provedene reforme. Izaslanstvo Europske komisije u BiH je kontaktirana radi osiguranja relevantnih izvješća 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 izvješće 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 sustava 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 izvješća

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, obujam i ograničenja revizije, revizijska pitanja, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

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

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

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

U poglavlju 5. dane 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 sustav za implementaciju reforme javne uprave, a koji su neophodni za razumijevanje ovog izvješća. Također su predstavljeni reformski projekti realizirani sa svrhom potpore reformskim aktivnostima sa posebnim osvrtom na reformu upravljanja učincima u državnoj službi i reformskom cilju na kojem je utemeljena.

2.1. Ciljevi i odgovornosti za provedbu reforme javne uprave

BiH i Europska unija suglasne su o potrebi provođenja reforme javne uprave u BiH. BiH je preuzela obvezu provođenja reforme¹³, definirala strateške ciljeve reforme javne uprave¹⁴ i uspostavila kapacitete za provođenje reforme javne uprave¹⁵. Europska unija je podržala izgradnju kapaciteta BiH za samostalno provođenje reforme i pomogla u definiranju 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 uvjete postavljene europskim integracijama. Strategijom za reformu javne uprave (Strategija za RJU) definirani su ciljevi za razvoj općih upravnih kapaciteta u sljedećim oblastima:

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

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

¹³ Provođenje reforme javne uprave je obveza BiH definirana u dokumentu Europskog partnerstva sa BiH. Europsko partnerstvo je instrument procesa stabilizacije i pridruživanja zemalja koje žele pristupiti EU.

¹⁴ Sve razine vlasti u BiH usvojili su Strategiju za reformu javne uprave i akcijske planove za implementaciju Strategije za RJU.

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

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

¹⁷ 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.

¹⁸ Predstavници donatora: Izaslanstvo 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 definirani su u Strategiji za RJU. Detaljna razrada općih ciljeva u specifične ciljeve, mjere i aktivnosti za njihovu implementaciju navedena je u Akcijskom planu za provođenje reforme javne uprave (AP1/RAP1)²⁰. Akcijskim planom definirani su rokovi i odgovorne institucije za provođenje definiranih mjera/aktivnosti i postizanje reformskih ciljeva. Revidiranim akcijskim planom (RAP1) definirani su i pokazatelji uspjeha za specifične ciljeve reforme javne uprave. Spram definiranih pokazatelja uspjeha, podataka dobivenih 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 financiranih 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 izvješćivanje o napretku implementacije Strategije za RJU. Praćenje provedbe reforme vrši Operativna jedinica UKRJU, a ocjenu uspješnosti provedenih reformi i pripremu izvješća o napretku vrši Jedinica za donatorsku koordinaciju, financije, 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 temelju informacija osiguranih od predstavnika institucija, članova NT za reformske oblasti i na temelju drugih dostupnih informacija (različita izvješća, analize, informacije i studije).

Jedinica za monitoring i evaluaciju na temelju informacija i ocjena koje predlažu KRO vrši konačnu ocjenu uspješnosti provedenih reformi i priprema polugodišnja izvješća o napretku implementacije akcijskog plana Strategije za RJU. Pored navedenog, Jedinica za monitoring i evaluaciju vrši i nadzor i evaluaciju reformskih projekata financiranih iz Fonda za RJU.

Više o reformskim ciljevima i strukturama za implementaciju reforme javne uprave vidjeti u dodatku 1. - Sustav 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 realizirane, 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 upravne razine u BiH: državna, entitetska i BD BiH.

²² Za svaku od šest reformskih oblasti zadužen je jedan koordinator reformske oblasti. Oni surađuju 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 nužna za stvaranje pretpostavki za uspješnu provedbu reforme. Projektima angažirani eksperti pomažu institucijama u prepoznavanju najboljih praksi rada nužnih za reformu vlastitih sustava i propisa koji ih uređuju.

Značajnu potporu reformskim procesima u BiH pružaju inozemni donatori (strane vlade i međunarodne institucije²³) koji su financirali velik broj reformskih projekata. Prema podacima iz baze podataka Forum za koordinaciju donatora (DCF)²⁴, u razdoblju između 1995. do listopada 2013. godine za reformu javne uprave u BiH alocirano je oko 111 milijuna eura u 125 reformskih projekata.

Sukladno 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 proračunskih 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 financiranju, razmatra implementaciju Strategije i djelotvornost 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, Nizozemska, 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 Forum za koordinaciju donatora (DCF) <http://www.donormapping.ba/web/>.

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

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

²⁷ Od ukupno uplaćenih 12,94 milijuna 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 člankom 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: Izaslanstvo EC u BiH, SIDA, DIFID i NMDC.



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

Tablica 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 kvalitete upravnog odlučivanja u BiH	Upravni postupak	10.12.2010.	380.000
5.	Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH	Upravljanje ljudskim potencijalima	31.10.2011.	649.900
6.	Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sustav 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 informacijskih 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.	Informacijski sustav upravljanja proračunom (BMIS)	Javne financije	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 sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" jedan je od najuspješnije realiziranih reformskih projekata financiranih iz Fonda za RJU³¹. Prema ocjeni UKRJU, projektom definirani očekivani rezultati su postignuti, a reformski cilj iz RAP1 kojem je projekt trebao doprinijeti ocijenjen je "realiziran u potpunosti". Navedeni razlozi opredijelili su Ured za reviziju da detaljnije analizira postignute rezultate i danu ocjenu.

³¹ Ocjene uspješnosti reformskih projekata UKRJU iznesene su u dostupnim izvješćima o evaluaciji projekata financiranih iz Fonda za RJU, te u ocjenama ciljeva kojim su projekti trebali doprinijeti, a koje su iznesene u polugodišnjim izvješćima 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 definira reformu upravljanja učincima u državnoj službi

U okviru reformske oblasti upravljanja ljudskim potencijalima pokrenuta je reformska aktivnost uspostave efektivnog sustava upravljanja učinkom i rezultatima rada državnih službenika. Sukladno općim reformskim ciljevima, efektivan sustav upravljanja učinkom treba motivirati državne službenike za efikasniji i efektivniji rad. Uspješno uspostavljen efektivan sustav 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 utemeljeno je na tada važećem AP1 i reformskom cilju LJP 6.1. - Upravljanje učinkom³⁴. Revidiranim akcijskim planom (RAP1) iz 2011. godine³⁵ revidirani su nerealizirani specifični reformski ciljevi za koje su definirani i pokazatelji uspjeha.

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

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

Definirani pokazatelji uspjeha za navedeni cilj su:

- Uvedena obveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva
- Broj i procent obavljenih godišnjih razgovora (o radnim ciljevima)
- Broj i procent obavljenih razgovora o ocjeni rada
- Izvješća o realiziranim ciklusima ocjenjivanja na razini pojedinačnih institucija i zbirno na razini središnjih institucija za ULJP
- Broj obuka i broj sudionika.

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 sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH", a projekt je implementiran u razdoblju od 04.01.2010. do 31.10.2011. godine.

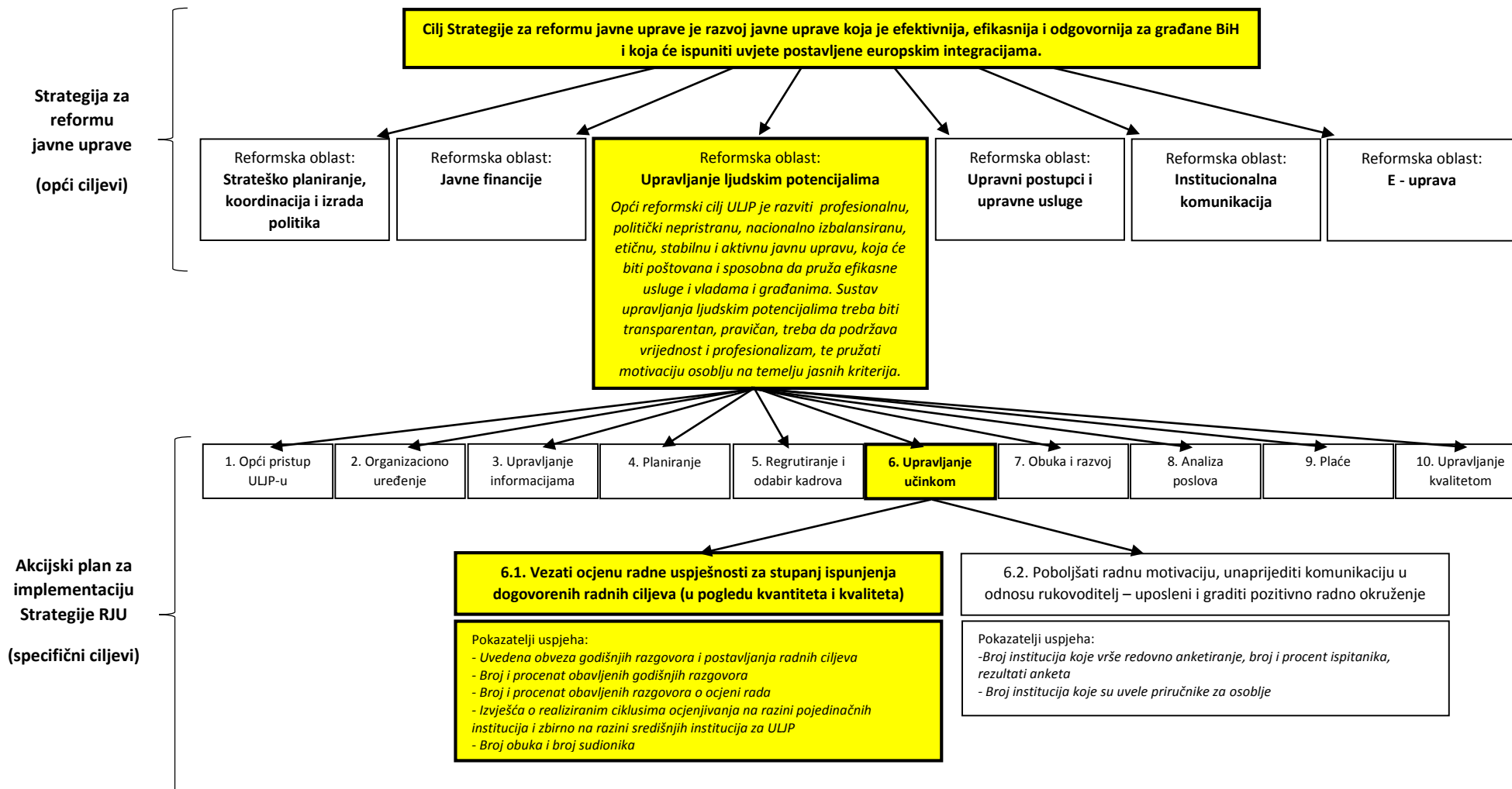
³⁴ Za reformski cilj LJP 6.1. - Upravljanje učinkom, definirane su sljedeće mjere: 1. Osigurati konzistentnu primjenu važećih zakona i propisa za procjenu učinka u svim javnim institucijama u BiH. 2. Osigurati da primjena upravljanja učinkom motivacijski djeluje na uposlene i da se koristi za napredovanje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

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 obveza postavljanja radnih ciljeva i procjene stupnja njihovog ispunjenja. 2. Uspostaviti standardizirani program obuke za upravljanje učinkom za rukovoditelje/realizirati programe obuke na godišnjoj razini kao sastavni dio redovitih 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 sustava upravljanja učinkom i rezultatima rada državnih službenika, a koja treba doprinijeti općem cilju reforme ULJP³⁷.

Projektom "Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" institucijama BiH pružena je stručna potpora u prepoznavanju najboljih praksi ocjenjivanja i uspostavi efektivnog sustava upravljanja učinkom i rezultatima rada uposlenih. Troškovi provedenog projekta su financirani iz Fonda za reformu javne uprave i iznosili su 650 tisuća KM. UO Fonda za RJU je 02.02.2009. godine odobrio projektni zadatak, a projekt je implementiran u razdoblju 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 sustava upravljanja učinkom i rezultatima rada.

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

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

Ocjenjivanje državnih službenika je obveza 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 izvješćivanje ADS o provedenom postupku ocjenjivanja. ADS je odgovorna za izvješćivanje VM o provedenom postupku ocjenjivanja u institucijama BiH.

Ocjenjivanje državnih službenika spram učinka 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 temelju

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. Sustav upravljanja ljudskim potencijalima treba biti transparentan, pravičan, treba da podržava vrijednost i profesionalizam, te pružati motivaciju osoblju na temelju jasnih kriterija.

³⁸ Na temelju članka 29. 30. i 64. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i na temelju 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 sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH predviđene su novčane kazne.

stupnja ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva⁴¹ i na temelju ocjene profesionalnosti državnog službenika⁴².

2.4.1. Obveze i odgovornosti institucija sukladno propisima i utvrđenim kriterijem

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

Institucije su dužne dogovarati radne ciljeve za uposlene i vršiti ocjenjivanje spram 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 potporu ocjenjivačima, organiziraju obuke, izvješćuju rukovoditelja 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 izvješća o ocjenjivanju pojedinačnih institucija, ADS priprema zbirno izvješće 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 poduzimanju korektivnih mjera i aktivnosti, te o svemu informira 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 državnoj razini⁴⁷.

UKRJU, u suradnji sa članovima NT, predstavnicima ADS-a i MP, razrađuje utvrđene pokazatelje uspjeha i osigurava informacije za objektivno ocjenjivanje postignuća reformskog cilja. UKRJU, na temelju 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 Sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i na temelju projektnih aktivnosti ADS je donio Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH. Za neocjenjivanje državnih službenika sukladno Zakonu o državnoj službi predviđene su novčane kazne.

⁴⁴ Člankom 31. Pravilnika definirana je obveza institucija da se staraju o ujednačenosti provođenja postupka ocjenjivanja

⁴⁵ Člankom 32. Pravilnika utvrđena je obveza 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. Sukladno 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 izvješću 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 dostavljena izvješća 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, danu ocjenu provedene reforme, te poduzete mjere i aktivnosti. Nalazi revizije ukazuju da reforma uspostave efektivnog sustava 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 poduzimaju. Ovo su ujedno i odgovori na definirana revizijska pitanja studije slučaja.

3.1. Efektivan sustav upravljanja učincima nije uspostavljen

Sukladno definiranim pokazateljima uspjeha za cilj "Vezati ocjenu radne uspješnosti za stupanj ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)" uvođenje obveze ocjenjivanja učinka bez potvrđivanja njenog poštivanja nedovoljno je da bi se reformski cilj ocijenio "realiziran u potpunosti".

Usvajanje Pravilnika o ocjenjivanju učinka i provedene obuke nisu dostatne da se reformski cilj ocjeni kao "realiziran 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 spram 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 (spram kojih bi se sustav ocjenjivanja učinka unaprijeđivao).

Efektivan sustav upravljanja učinkom i rezultatima rada zaposlenih treba motivirati državne službenike za efikasniji rad. Uspješno uspostavljen efektivan sustav 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 obveze jer institucije nisu uspostavile ujednačen kriterij za ocjenjivanje. Efektivan sustav upravljanja učinkom nije uspostavljen jer reforma nije završena. Dodatne intervencije su neophodne da bi se osiguralo dosljedno poštivanje utvrđene obveze ocjenjivanja učinka državnih službenika.

3.1.1. Zbirna izvješća o provedenim postupcima ocjenjivanja

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



Tablica 2. Pokazatelji rezultata ocjenjivanja državnih službenika prema zbirnim izvješćima ADS-a

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

Izvor: Zbirna izvješća 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 izvješće o provedenom ocjenjivanju, a ovim izvješćima nije obuhvaćena ni trećina ukupno uposlenih državnih službenika. Više od 10% državnih službenika obuhvaćenih zbirnim izvješćima nije ocijenjeno. Neocijenjeni su državni službenici za koje se nisu stekli uvjeti za ocjenjivanje⁴⁹, ali i rukovodeći državni službenici koje ocjenjuje VM i pojedini rukovoditelji 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.

Posljednje zbirno izvješće ADS-a sa popratnim aktom dano je u dodatku 3. - Zbirno izvješće o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za razdoblje I.-VI. 2013. godine. Prema ovom izvješću, u propisanom roku samo je 29 od 68 institucija BiH dostavilo svoje izvješće o ocjenjivanju za razdoblje I.-VI. 2013. godine, a nakon dodatne urgencije ADS-a od 04.11.2013. godine ovu obvezu ispunilo je još 7 institucija BiH⁵¹.

⁴⁸ Spisak institucija BiH koje upošljavaju državne službenike dan je u dodatku 4. Institucije BiH sa utvrđenom obvezom ocjenjivanja učinka državnih službenika.

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

⁵⁰ Zbirna izvješća 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 sustava 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 izvješće o ocjenjivanju, MP koje ADS-u nije dostavljalo izvješća o ocjenjivanju i GTVM).

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

Djelatnici 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 postupaka ocjenjivanja⁵³. Ocjenjivanje je samo sebi svrha i ima slab motivacijski efekt ističe nekolicina intervjuiranih. Kako ističu, sama ocjena nedovoljna je za motivaciju, a ocjenjivanje ne prati odgovarajući sustav nagrađivanja i sankcija. Na temelju ocjenjivanja državni službenik se ne može ni unaprijediti ni degradirati. Ocjena nema utjecaja 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 sustava upravljanja učinkom nije otpuštanje državnih službenika nego povećanje učinkovitosti njihovog rada.

Neki stručnjaci preporučaju da se sustavi 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 prihvaćanje različitih ocjena, moguće je povezati ocjenjivanje s nagradama i sankcijama. Visok procent "naročito uspješnih" državnih službenika onemogućuje provedbu pravednog, efikasnog i motivirajućeg sustava plaća prema radnom učinku.

Dane 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 sustavom nagrada i sankcija, dok jedna osoba ističe da je sama ocjena dostatna 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.



uposlenog 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 temelju 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 uvjeti za ocjenjivanje⁵⁷ i rukovoditelj institucije kojeg ocjenjuje VM. Rukovoditelji imaju problema sa definiranjem radnih ciljeva za ocjenjivanje (definira se velik broj ciljeva, ciljevi nisu definirani na mjerljiv način, prema nekim komentarima ocijenjeni ciljevi su neprihvatljivi i nerealni jer je njihovo postizanje uvjetovano 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 obveze.

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 rukovoditelja institucije.

Primjer MP-a i obavljeni intervju u GTVM⁵⁸ ukazuje da je vrlo vjerojatno da ocjenjivanje nije završeno u propisanom roku i u drugim institucijama koje ADS-u nisu dostavile izvješće o ocjenjivanju.

3.1.4. Pretpostavke koje reformski projekt nije postigao

Reformski projekt "Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" nije postigao sve pretpostavke za uspješno uspostavljanje efektivnog sustava 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 uposlenog unutar platnog razreda.

⁵⁶ Sukladno članku 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 Uvjeti 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 GTVM nije analizirana, međutim prema izjavama intervjuiranih, izvješće o ocjenjivanju nije dostavljeno ADS-u jer ciklus ocjenjivanja u GTVM nije u cijelosti okončan.

⁵⁹ Analizama projektnog zadatka, početnog, periodičnih i završnog izvješća projekta te drugih izvješća 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 rukovoditelja institucija. Prilikom definiranja načina na koji VM vrši ocjenjivanje rukovoditelja institucija, VM i GTVM nije konsultirano. Utvrđeni obrazac za ocjenjivanje državnih službenika nije praktičan za praćenje rada i ocjenjivanje rukovoditelja institucija koje ocjenjuje VM⁶¹. Davanje ocjena nije vezano za postupak razmatranja godišnjih planova i izvješća o radu institucija za koje su rukovoditelji institucije odgovorni. Navedeno je utjecalo da VM nije podržalo utvrđeni način ocjenjivanja rukovoditelja institucija⁶².

Projektom nije definiran 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 izvješće o ocjenjivanju,
- zadovoljavajući broj ocjenjenih državnih službenika,
- zadovoljavajući broj obavljenih razgovora ocjenjenog i ocjenjivača (na kojim su dogovarani ciljevi i razmatrane dane ocjene),
- zadovoljavajuću primjenu utvrđenog modela ocjenjivanja koja bi bila uvjet za uvođenje odgovarajućeg sustava nagrada i sankcija, itd.

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

⁶⁰ Pilot ocjenjivanje je provedeno samo u jednom sektoru MP. Pilot projektom nije obuhvaćeno ocjenjivanje rukovoditelja 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 rukovoditeljima institucija u najvećem broju slučajeva nemaju.

⁶² VM nije ocjenjivalo rukovoditelje institucija po utvrđenom načinu ocjenjivanja, što je konstatirano u Zbirnom izvješću 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 izvješća, održanom 20.12.2013. godine.

⁶⁵ Revizija akcijskog plana (RAP1) na tehničkoj razini (usuglašavanje na nivou NT i koordinатора za RJU) završena je u veljači 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 utjecali su na uspješnost reforme upravljanja učincima:

- ne postoji zadovoljavajuća kvaliteta planova rada institucija iz kojih se generiraju ciljevi za uposlene (planovi trebaju biti usmjereni na ciljeve i rezultate, a ne na aktivnosti),
- ne postoji zadovoljavajuća kvaliteta organizacijskih 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. Neovisne studije i analize praksi ocjenjivanja

GIZ-ove⁶⁷ analize praksi ocjenjivanja u institucijama BiH dodatno potvrđuju nalaze revizije. U izvješću 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 unutarnjoj organizaciji, niti planovima rada,
- nedostatno je obrazloženje danih ocjena,
- nesklad između danih ocjena i prijedloga za stručno osposobljavanje i usavršavanje.

3.1.6. Ocjene Europske komisije i SIGMA-e

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

SIGMA negativno ocjenjuje rezultate provedene reforme. U izvješću o procjeni BiH iz ožujka 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 utjecaj 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 vjerojatno neće imati nikakve praktične posljedice u smislu povećanja učinka javne uprave u BiH. Međutim, ocjenjivanje može koristiti rukovoditeljima i političarima u povećanju njihovog autoriteta i moći nad osobljem. Ta mogućnost, zajedno sa narušenom shemom nagrađivanja, preko brojnih naknada, dodatno narušava načelo zakonitosti."

⁶⁶Izvješće revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvješća institucija VM" ukazuje na slabosti planiranja i ograničenu organizacijsku fleksibilnost institucija.

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

⁶⁸Izvješće SIGMA-e dostupno na sljedećem linku

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

U izvješću 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 temelju zasluga i sposobnosti zahtijeva dodatnu pažnju na svim razinama vlasti."

3.2. Nije dana realna ocjena uspostave efektivnog sustava upravljanja učincima

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

3.2.1. Ocjena UKRJU

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

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

Definirani 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 tablici navedeni su definirani pokazatelji uspjeha i prikupljene informacije (za državnu razinu) na temelju kojih je UKRJU izvršio ocjenu uspješnosti reformskog cilja. Različitim bojama istaknuti su nedostaci u definiranju zadovoljavajućeg rezultata i pribavljenim informacijama za potvrdu postignuća reformskog cilja: zeleno – nema nedostataka, žuto – manji nedostaci, narančasto – veći nedostaci, crveno – ozbiljni nedostaci.

⁶⁹Izvješće EC dostupno 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 Izvješću UKRJU o napretku u provođenju RAP1 za razdoblje I-VI. 2013. godine dostupno na sljedećem linku: <http://parco.gov.ba/?id=3092>.

⁷¹ Prema Pravilniku o ocjenjivanju učinka, ocjenjivanje se vrši na temelju dogovorenih ciljeva, a dane ocjene se moraju razmotriti između ocjenjenog i ocjenjivača. Potvrda navedenog je neophodna da bi se cilj ocijenio uspješnim što je sukladno definiranim pokazateljima uspjeha koji su prikazani u poglavlju 2.4. ovog izvješća.



Tablica 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 stupanj ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)"</i>	
Definirani pokazatelji uspjeha	Informacije za ocjenu / Utvrđeni nedostaci
Uvedena obveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva	Usvojenim pravilnicima utvrđena je obveza 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 realiziranim ciklusima ocjenjivanja na razini pojedinačnih institucija i zbirno na razini središnjih institucija za ULJP	Utvrđena je obveza izvješćivanja institucija i središnjih institucija za ULJP (ADS), međutim nije utvrđen zadovoljavajući broj izvješća i zadovoljavajući procent ocjenjenih službenika. Zbirno izvješće ADS-a o ocjenjivanju državnih službenika za VII.-XII. 2012. godine ukazuje da je manje od pola državnih institucija dostavilo izvješće o ocjenjivanju, a prema dostavljenim izvješćima više od 10% službenika je neocijenjeno. (narančasto)
Broj obuka i broj sudionika	Utvrđeno je provođenje obuka i broj polaznika, međutim nije utvrđen zadovoljavajući broj obuka i sudionika. (žuto)

Izvor: Polugodišnje izvješće o napretku u provođenju RAP1 za razdoblje I.-VI. 2013. godine

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

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

⁷² Izvješće o evaluaciji projekta Jedinica za monitoring i evaluaciju UKRJU pripremala je paralelno sa Izvješćem 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 temelju kojih bi UKRJU dao potvrdu uspješno provedene reforme uspostave efektivnog sustava upravljanja učincima u državnoj službi. Odgovorne institucije nisu iznijele ocjenu uspješnosti provedene reforme i nisu predložile korektivne mjere i aktivnosti.

ADS je na temelju dostavljenih izvješća o ocjenjivanju institucija pripremala zbirno izvješće o ocjenjivanju za VM, međutim ADS nije provela istraživanje razloga zbog kojih većina institucija BiH nije dostavila svoje izvješće o ocjenjivanju⁷⁴. U zbornom izvješću 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 sustava UKRJU za nadzor reformi

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

Ocjene napretka nisu uvijek zasnovane na definiranim 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 sukladno općim reformskim ciljevima. Praćenje razrađenih pokazatelja podrazumijeva prikupljanje podataka i vršenje analiza koje nisu rađene u slučaju analizirane reforme⁷⁶.

Revidiranim akcijskim planom 1 definirani su pokazatelji uspjeha za reformske ciljeve. Pokazatelji uspjeha ukazuju na očekivane rezultate koji će dovesti do potvrde postizanja reformskog cilja. Definirane 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 sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH". ADS je centralna jedinica za ULJP na državnoj razini, mjerodavna je za donošenje Pravilnika o ocjenjivanju učinka kao i za praćenje njegove primjene. Upravna inspekcija MP mjerodavna 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.
⁷⁵Izvješće 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 Izvješću o napretku implementacije RAP1 Strategije za RJU uglavnom se temelje na činjenici da su aktivnosti provedene, a ne na evaluaciji rezultata provedenih aktivnosti. Strategijom za RJU predviđena je uspostava sustava nadzora i procjene rada sa jednim modulom za izvješćivanje 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 izvješćivanju 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

Definiran 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 tablici usporedno je prikazan korišteni kriterij ocjenjivanja u odnosu na onaj koji bi prikazivao stvarnu sliku provedene reforme.

Tablica 4. Kriteriji za ocjenjivanje		
Ocjena	Korišteni kriterij	Kriterij koji pokazuje stvarno stanje
Realizacija nije počela (crveno)	Ništa nije poduzeto	Ništa nije poduzeto, aktivnosti su u pripremi (planiraju se).
Realizacija u tijeku (narančasto)	Aktivnosti su u pripremi (planiraju se)	Aktivnosti se implementiraju, definira se zadovoljavajući rezultat i način praćenja. Pokazatelji uspjeha se razrađuju, definira se zadovoljavajući rezultat. Utvrđena je odgovornost za praćenje pokazatelja uspjeha i prikupljanje podataka za njihovu potvrdu.
Djelomično realizirano (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), poduzimaju se korektivne mjere i aktivnosti. Prikupljaju se podaci za ocjenu pokazatelja uspjeha na temelju kojih se vrši potvrda postignuća cilja. Cijene se željeni i neželjeni efekti. Po potrebi se poduzimaju korektivne mjere i aktivnosti.
Realizirano u cijelosti (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 – neovisne ocjene i evaluacije potvrđuju napredak u provedenoj reformi.

⁷⁷ Tvrdnja iznesena na sastanku na kojem se razmatrao Nacrt izvješća, 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 poduzimaju korektivne mjere i aktivnosti, reforme se ne završavaju, a reformski ciljevi se ne postižu.

Iznimno rijetko se koristi mogućnost smanjivanja ocjene napretka

Na temelju analiza izvješća UKRJU o napretku RJU nisu evidentirane prakse smanjivanja ocjene, iako je to nužno 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 nužno smanjiti ocjenu napretka dok se ne poduzmu korektivne mjere i aktivnosti.

Nije osiguran neovisan nadzor

Jedinica za monitoring i evaluaciju⁷⁸ prilikom pripreme izvješća 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 definiranje i implementaciju projekata reforme javne uprave financiranih 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 neovisnog nadzora i evaluacije su nedovoljni

Kapaciteti UKRJU za vršenje neovisnog monitoringa su nedovoljni. Samo jedan službenik Jedinice za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju UKRJU zadužen je za nadzor provedbe RAP1 i pripremu polugodišnjih izvješća 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 financiraju 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 razdoblju listopad 2012. – ožujak 2013. ekspert GIZ-a za monitoring i evaluaciju izvršio je procjenu sustava za monitoring i evaluaciju UKRJU. U izvješću koje je ovaj ekspert pripremio navedeno je da broj osoblja angažiranog na poslovima monitoringa i evaluacije ne odgovara rastućim potrebama za izvješćima 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 izvješća o napretku implementacije RAP1, pripremila i izvješće o evaluaciji projekta "Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH". U izvješću 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, financije, 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 izvješćivanja o napretku implementacije Akcijskog plana Strategije za RJU, reformski cilj se ne ocjenjuje dok ne istekne krajnji rok za njegovu implementaciju. Za većinu definiranih ciljeva, reformske aktivnosti je nužno poduzeti znatno prije definiranog roka. Ovakvim pristupom u ocjenjivanju i izvješćivanju 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, definiranja zadovoljavajućih rezultata i odgovornosti za prikupljanje podataka za praćenje postignuća ciljeva.

3.3. Nisu poduzete 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 poduzimaju korektivne mjere i aktivnosti koje bi dovele do uspješnog okončanja reforme.

3.3.1. Mjere i aktivnosti mjerodavnih institucija

ADS je u svojim zbirnim izvješćima o provedenim postupcima ocjenjivanja utvrdila probleme u ocjenjivanju, ali osim planiranja obuka⁸⁰ nije poduzimala druge mjere i aktivnosti za njihovo otklanjanje. ADS je u zbirnom izvješću za VM utvrdila da značajan broj⁸¹ državnih institucija ne izvješćuje o provedenom postupku ocjenjivanja, da VM ne ocjenjuje rukovodeće državne službenike, a da su dane ocjene visoke.⁸² Unatoč 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 jedno zbirno izvješće ADS-a o ocjenjivanju državnih službenika i nije poduzelo korektivne mjere i aktivnosti. ADS nije utvrdila razloge neocjenjivanja rukovoditelja institucija i VM nije ponudila jednostavnije rješenje za njihovo ocjenjivanje.

Iako je u zbirnom izvješću 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 Izvješće o ocjenjivanju državnih službenika za posljednje razdoblje 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. ovo izvješće je dostavilo još 7 institucija.

⁸² Više o zbirnim izvješćima ADS vidjeti u poglavlju 3.1.1. - Zbirna izvješća o provedenim postupcima ocjenjivanja, te dodatak 3. ovog izvješća (Zbirno izvješće 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.

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

UKRJU je pripremio Izvješće o evaluaciji projekta "Razvoj sustava 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. Unatoč vlastitim saznanjima, UKRJU je u svom polugodišnjem izvješću 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 izvješća o ocjenjivanju i nije poduzimalo korektivne mjere i aktivnosti. UKRJU i ADS nisu uspjele zainteresirati 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 obvezu ocjenjivanja, odnosno provode je sa svrhom formalnog zadovoljavanja obveze.

3.3.2. Mjere i aktivnosti pojedinačnih institucija

Rukovoditelji u institucijama imaju problema u primjeni Pravilnika o ocjenjivanju učinka državnih službenika. Unatoč navedenom, u institucijama su rijetko poduzimane 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 rukovoditelja 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 danu 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 djelatnici jedinice za ljudske potencijale imali aktivniju ulogu ocjenjivanje je završeno, međutim problemom ujednačavanja kriterija za ocjenjivanje većina njih se nije ozbiljnije pozabavila. Rukovoditeljima institucije rijetko su predlagane korektivne mjere i aktivnosti koje bi ujednačile kriterije ocjenjivanja i otklonile problem

⁸⁴ Prema izjavama intervjuiranih djelatnika Upravne inspekcije MP.

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

⁸⁶ Izvješće revizije učinka "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvješća institucija VM" ukazuje na značajne slabosti u planovima i izvješćima 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 nedostatne 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 Zbirna izvješća 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 Intervjuirani ističu da unatoč 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 dana 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 sustav 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 nužne za uspješno okončanje reformi. Iako je analizirani reformski projekt ocjenjen kao jedan od najuspješnijih⁹⁰ njime nisu postignute sve pretpostavke za uspješno okončanje reforme. Projektom nije utvrđeno praktično rješenje za ocjenjivanje rukovoditelja institucija i nije definiran 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 obveze. 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. Izvješće ADS-a, uvid u dokumentaciju o ocjenjivanju i izjave intervjuiranih 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. Neovisne ocjene navedene u izvješćima Europske 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 sustava ne garantira promjenu dosadašnjih navika i praksi rada u institucijama. Održavanje obuke za stjecanje novih znanja i vještina ne garantira da će se ona prenositi i koristiti u unaprjeđenju postojećih

⁹⁰ Prema ocjenama UKRJU, navedenim u izvješćima o napretku RAP1 i izvješćima o evaluaciji reformskih projekata, projekt "Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" jedan je od najuspješnije realiziranih reformskih projekata financiranih iz Fonda za RJU.



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

Institucije ne prihvaćaju provedene reforme, ne prate reformske rezultate i ne provode odgovarajuće analize nužne za poduzimanje 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 obveza uzrokuje dodatno administriranje koje dodatno opterećuje državne službenike. Milijuni maraka utrošeni na reformske projekte nisu opravdani kod nedovršenih reformi.

4.2. Dane ocjene provedenih reformi ne odražavaju stvarno stanje

Dane ocjene UKRJU ne oslikavaju realno stanje provedene reforme. Reformski cilj nije postignut i reforma uspostave efektivnog sustava upravljanja učincima državnih službenika nije uspješno okončana. Utvrđene su značajne slabosti uspostavljenog sustava nadzora provedenih reformi koje dovode do davanja pogrešnih ocjena. Stanje reforme javne uprave je lošije od prikazanog u izvješćima 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 sukladno utvrđenim pokazateljima uspješnosti i općim reformskim ciljevima. Pokazatelji uspjeha za definirane ciljeve reforme javne uprave nisu razrađeni i ne prikupljaju se podaci nužni za potvrđivanje očekivanih rezultata i uspješnosti provedenih reformi. Institucije nisu vršile ocjenu uspješnosti provedenih reformi.

Ocjene napretka UKRJU nisu uvijek zasnovane na definiranim pokazateljima uspjeha koji su razrađeni sukladno 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 neovisnog nadzora i evaluacije su nedovoljni i nije osiguran neovisan nadzor. Rezultati evaluacije provedenih projekata se ne uzimaju u obzir kod davanja ocjena o napretku implementacije reformskih ciljeva.

Utvrđene slabosti uspostavljenog sustava nadzora dovele su do pogrešnih ocjena koje za posljedicu imaju nezavršavanje započetih reformi. Za pogrešno ocjenjene reforme ne predlažu se i ne poduzimaju 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 poduzimaju

Održivost reformskih rezultata nije osigurana. Izostalo je odgovarajuće praćenje reformskih rezultata, poduzimanje 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 poduzimaju 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. Unatoč navedenom, korektivne mjere i aktivnosti koje bi dovele do uspješnog okončanja reforme se ne predlažu i ne poduzimaju.

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

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



5. Preporuke

Proces pristupanja Europskoj uniji i potrebe građana pred javnu upravu u BiH postavlja nove zahtjeve i obveze. Da bi se odgovorilo ovim zahtjevima javna uprava mora povećati svoje kapacitete. Povećanje kapaciteta se može postići angažiranjem 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 uvjetima kada u proračunima BiH nema sredstava za angažiranje novih kapaciteta.

VM je još 2004. godine poduzelo neophodne reformske korake. Uspostavljeni su kapaciteti za provođenje reforme javne uprave, analizirano je stanje javne uprave, definirani su strateški ciljevi reforme i pokrenute su brojne reformske aktivnosti i projekti. Iako se reformske aktivnosti i projekti realiziraju već duži niz godina neovisne evaluacije SIGMA-e i Europske 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 utjecali 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 poduzimaju. Na temelju ovih općih zaključaka formilirane su opće preporuke koje su primjenjive i na druge tekuće i buduće reforme.

Da bi se osigurao značajniji napredak u provođenju reforme javne uprave nužno 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 izvješćivati o reformskim rezultatima, poduzimati 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 sukladno razrađenim pokazateljima uspjeha trebaju prikupljati i analizirati podatke i informacije o postignutim reformskim rezultatima, te na temelju istih poduzimati 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.*** Projekt treba utvrditi jasne ciljeve i očekivane rezultate za sve pretpostavke koje su ključne za uspješno okončanje reforme. Jasni ciljevi i očekivani rezultati temelj 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 zainteresiranim 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 sukladno 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 izvješćima 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 neovisnih 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 neovisnog 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 poduzimanje korektivnih aktivnosti.
- **UKRJU treba utvrditi očekivane reformske rezultate sukladno definiranim 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 definirati način prikupljanja podataka i informacija nužnih 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 djelatnici Jedinice za monitoring i evaluaciju trebaju biti osposobljeni da definiraju mjerljive reformske rezultate sukladno općim reformskim ciljevima.

Preporuke za Vijeće ministara:

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



Tim revizije učinka:

Danijel Čolo,
voditelj tima

Magdalena Pejak,
revizor učinka

Rukovoditelj
Odjela revizije učinka
Fadila Ibrahimović



Dodaci

Dodatak 1. Sustav implementacije i ciljevi reforme javne uprave

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

Dodatak 3. Zbirno izvješće o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za razdoblje I.-VI. 2013. godine (sa popratnim aktom)

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



Dodatak 1. Sustav implementacije i ciljevi reforme javne uprave

Europske 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 nužna je efikasna javna uprava koja će jedinstvenim glasom istupati u pregovorima sa EU. S druge strane Bosna i Hercegovina je decentralizirana država⁹¹ sa podijeljenim nadležnostima između državnog, entitetskog, kantonalnog i općinskog nivoa vlasti. Osnovna zadaća državnih institucija je međunarodno predstavljanje države što podrazumijeva koordinaciju i usuglašavanje domaćih ciljeva/politika svih nivoa vlasti.

Imajući na umu navedeno, VM je poduzelo 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 Uredu predsjedatelja 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 njenu provedbu⁹².

Strategija je utemeljena 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 uvjeta postavljenih europskim 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 sustava i struktura upravljanja. Jačanjem općih upravnih kapaciteta stvaraju se pretpostavke za unaprjeđenje sektorskih kapaciteta.

Strategijom reforme javne uprave definirano 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 tajništava vlada/VM, čime se jačaju sustavi donošenja politika na svim razinama 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 utjecaja; te vršiti izradu kvalitetnih zakonskih akata, tako da kvaliteta materijala koji dolazi iz ministarstava bude zadovoljavajuća, te da centralne jedinice mogu osigurati kompetentno odlučivanje.

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 temelju čega je 2006. godine usvojena Strategija reforme javne uprave (SRJU) i Akcijski 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 promoviranja javne uprave koja bi bila otvorena, efikasna, učinkovita i odgovorna, neophodno je ustanoviti efikasan sustav upravljanja financijama (proces donošenja proračuna), te poboljšati kontrolno okruženje uprave (javne interne financijske kontrole - PIFC).

3. Upravljanje ljudskim potencijalima

Cilj je razviti profesionalnu, politički nepristranu, 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 temelju 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 europskom upravnom prostoru.

5. Institucionalna komunikacija

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

6. Informacijske 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 Akcijskom planu za provođenje reforme javne uprave (AP1/RAP1)⁹⁴. Institucije BiH⁹⁵ su odgovorne za provođenje mjera i postizanje ciljeva definiranih u akcijskim planovima⁹⁶. Revidiranim akcijskim planom (RAP1) definirani su i pokazatelji uspjeha za specifične ciljeve reforme javne uprave. Spram definiranih 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 Akcijski plan 1 (AP1) za provedbu Strategije za period 2006.-2010. usvojena je 2006. godine. S obzirom da mjere iz AP1 nisu u potpunosti realizirane, 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 upravne razine u BiH: državna, entitetska i BD BiH.

⁹⁶ RAP1-om definirano 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 definiranih u akcionim planovima. Tehničku potporu, nadzor i izvješćivanje o procesu reforme javne uprave vrši UKRJU.

Kada odgovorne institucije nemaju kapaciteta za provođenje reformi u Fond za reformu javne uprave (Fond za RJU) rezervirana su sredstva za angažiranje stručne pomoći kroz različite projekte reforme javne uprave. Fond za RJU je uspostavljen Memorandumom o razumijevanju između donatora, VM, vlada FBiH, RS i BD. Sukladno načelima 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 djelotvornosti 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 suglasnost svih članova UO Fonda.

Kada odgovorne institucije nemaju snagu za provođenje reforme, Zajedničkom platformom¹⁰¹ predviđena je politička podrška predsjedatelja VM, entitetskih premijera, gradonačelnika BD i ministara financija kroz Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije¹⁰² (Koordinacijski odbor za ERiEI).

U nastavku je dan shematski prikaz implementacijske strukture Akcijskog plana za implementaciju Strategije za RJU.

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

⁹⁸Pariška deklaracija o efektivnoj pomoći formulirana je u veljači 2005. godine na Forumu visokoga ranga na temu djelotvornosti pomoći, održanom u Parizu, čiji je organizator bila Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Pet temeljnih 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.

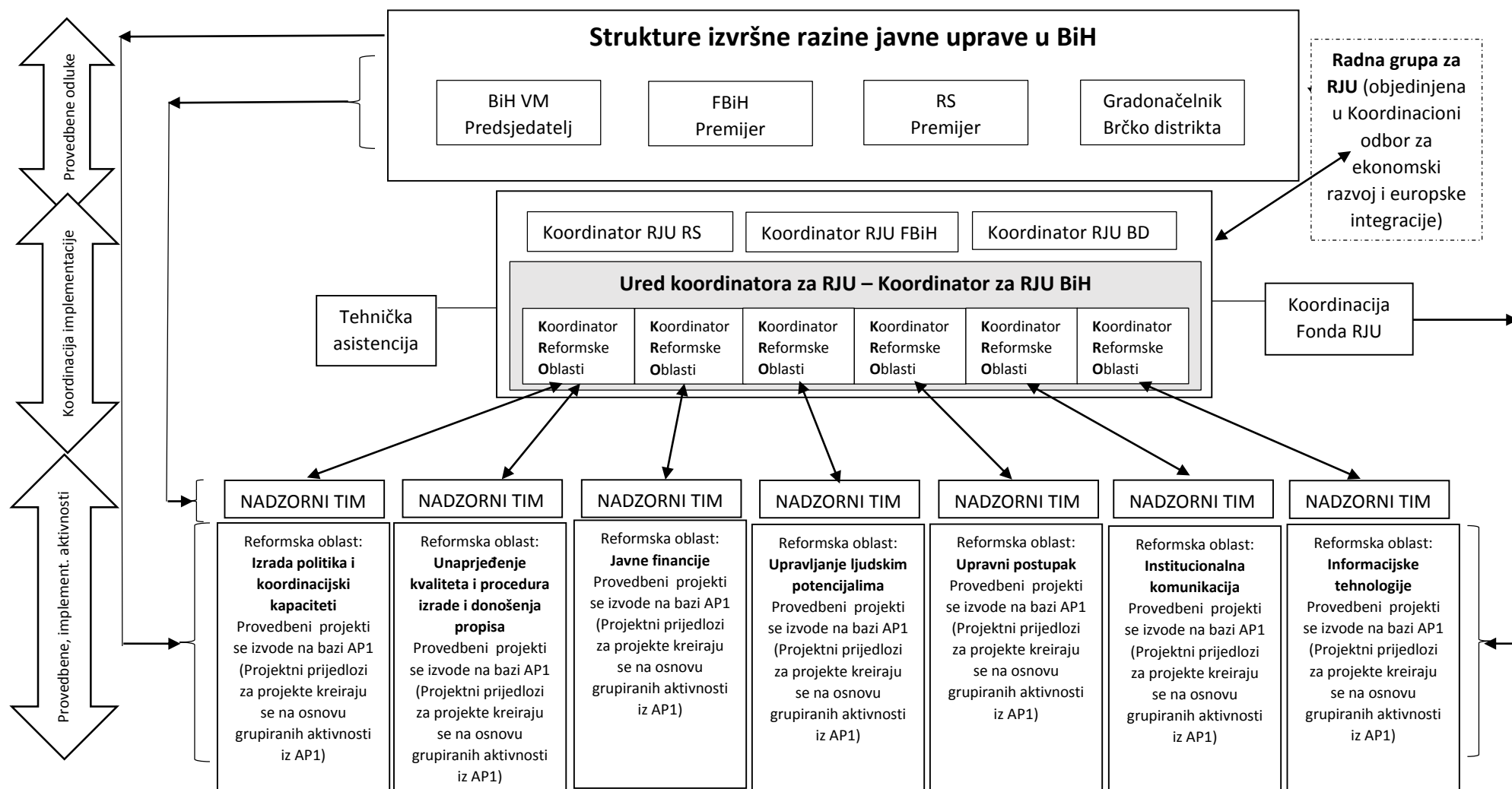
⁹⁹Upravni odbor Fonda za RJU označava upravljačko i nadzorno tijelo Fonda za RJU čije je osnivanje i sastav utvrđeno člankom 13. Memoranduma FRJU, a koje je nadležno za ukupno upravljanje i nadzor nad korištenjem sredstava FRJU.

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

¹⁰¹Zajedničkom platformom o načelima i načinu implementacije AP1 Strategije definirana je implementacijska struktura za provedbu akcijskih planova, a potpisana je od predsjedatelja VM, entitetskih premijera i gradonačelnika Brčko distrikta u srpnju 2007. godine.

¹⁰²Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu predsjedatelj VM, a članovi odbora su ministri financija i entitetski premijeri, tehnička potpora je UKRJU, a promatrač u odboru je DEI.

Shematski prikaz implementacijske strukture Akcijskog 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 potpore, vršenje nadzora i izvješćivanje o aktivnosti procesa reforme javne uprave uključujući i projekte reforme javne uprave. Za obavljanje poslova iz svojih nadležnosti UKRJU ima četiri organizacijske jedinice:

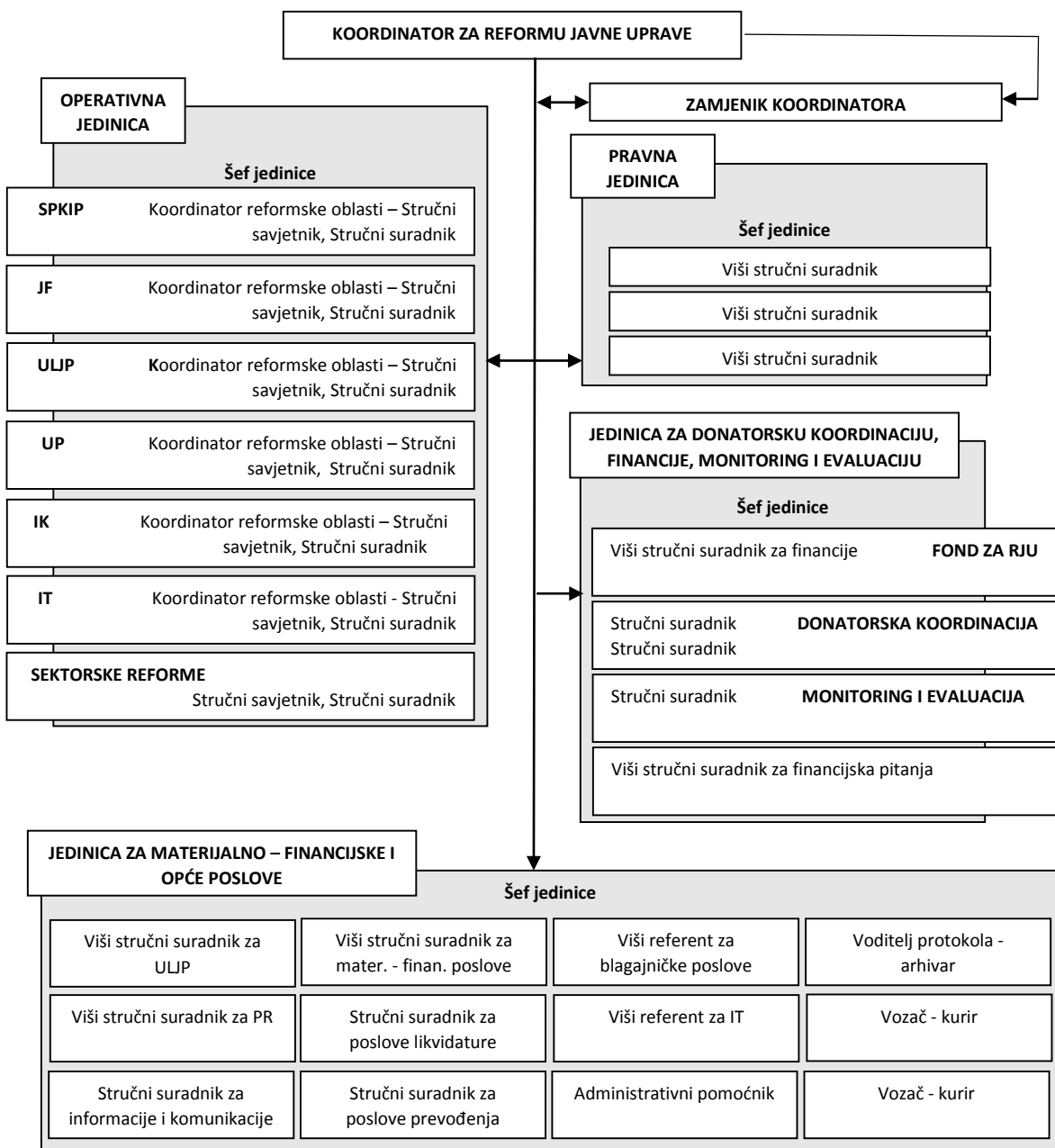
- **Operativna jedinica** je odgovorna za podršku u procesu pripreme, usvajanja i provođenje strategije reforme javne uprave. Šest koordinatora reformskih oblasti (KRO) unutar ove jedinice zaduženo je za nadzor, izvješćivanje, koordinaciju i suradnju sa institucijama, članovima nadzornih i implementacijskih 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 potpore u provođenju postupka javnih nabava.
- **Jedinica za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju** je odgovorna za koordinaciju donatorske pomoći, kontrolu projektne financijske dokumentacije, neovisan nadzor i evaluaciju pojedinačnih projekata reforme javne uprave, a odgovorna je i za ocjenu uspješnosti provedenih reformi i pripremu izvješća o napretku provođenja RAP1 .
- **Jedinica za materijalno - financijske i opće poslove** je odgovorna za opću potporu u radu UKRJU.

U nastavku je dan shematski prikaz organizacijske strukture Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH.

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



Organizacijska struktura Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH





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

Kao ilustracija načina na koji UKRJU ocjenjuje postignuće reformskih ciljeva dan je izvod iz Izvješća o napretku realizacije Revidiranog akcijskog plana 1 Strategije za RJU za razdoblje I-VI.2013. godine¹⁰⁴. U ovom izvodu prikazana je ocjena reformskog cilja kojem je projekt "Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH" trebao pridonijeti.

Izvod iz Izvješća o napretku u implementaciji RAP1 Strategije za razdoblje I-VI. 2013.god.

Reformska oblast: Upravljanje ljudskim potencijalima								
Poglavlje 6. Upravljanje učinkom								
Komentar postignuća poglavlja 6: U ranijim izvješćima već je spomenuto da je pripremljeni novi, odnosno izmijene i dopune postojećih pravilnika o ocjenjivanju državnih službenika na nivou BiH, FBiH, RS i Brčko distrikta BiH s ciljem uspostavljanja efektivnog sustava 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 stupanj ispunjenja dogovorenih radnih ciljeva (u pogledu kvantiteta i kvaliteta)	- Uvedena obveza godišnjih razgovora i postavljanja radnih ciljeva - Broj i procent obavljenih godišnjih razgovora - Broj i procent obavljenih razgovora o ocjeni rada - Izvještaji o realiziranim 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.	Realizirano u potpunosti	Realizirano u potpunosti	Realizirano u potpunosti	Djelomično realizirano	Cilj je realiziran 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. Poboľjšati radnu motivaciju, unaprijediti komunikaciju u odnosu menadžment – zaposleni i graditi pozitivno radno okruženje	- Broj institucija koje vrše redovno anketiranje, broj i procent ispitnika, rezultati anketa. - Broj institucija koje su uvele priručnike za osoblje.	Ključne institucije za ULJP + pojedinačne institucije na svim nivoima	do sredine 2013.	Realizacija u tijeku	Realizacija nije počela	Djelomično realizirano	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 "realizirano u potpunosti" za tri od četiri upravne razine. Donošenjem propisa koji regulira ocjenjivanje državnih službenika prema učinku nije dovoljno da bi se reforma uspostave efektivnog sustava upravljanja učincima ocijenila uspješnom (realizirano u potpunosti). Definirani 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 definiranih pokazatelja uspješnosti. Informacije koje su pribavljene i koje su prikazane u komentaru

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



postignuća poglavlja 6. ne podržavaju danu ocjenu (ocjenjivanje ne vrši u svim institucijama, a rukovodioci imaju problema sa definiranjem ciljeva za ocjenjivanje).



Dodatak 3. Zbirno izvješće o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za razdoblje 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 sekretariat

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 poduzela 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

ZBIRNO IZVJEŠĆE O OCJENJIVANJU DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U INSTITUCIJAMA BIH ZA PERIOD I-VI MJESEC 2013.GODINE

Redni broj i naziv institucije	Ukupno državnih službenika	Broj ocijenjenih državnih službenika	Broj ne ocijenjenih 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 financija i trezora	121	100	21	3,59	65	35	-	
4. Visoko sudsko i tužiteljsko 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 ombudsmana 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 informiranje 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 identifikacijska dokumenta 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 financija 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 izvješća o ocjenjivanju državnih službenika sukladno 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 obvezom ocjenjivanja učinka državnih službenika

Prema informacijama ADS-a u 2013. godini sljedeće institucije su obuhvaćene Zakonom o državnoj službi i obvezne 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 identifikacijska dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH
5. Agencija za javne nabave 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 potporu 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 kvalitete 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 osobnih podataka BiH
22. Arhiv BiH
23. Centar za informiranje 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 europske 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. Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH
34. Granična policija BiH
35. Institucija ombudsmana 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. Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika u BiH



42. Konkurencijsko vijeće BiH
43. Ministarstvo civilnih poslova BiH
44. Ministarstvo financija i trezora BiH
45. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
46. Ministarstvo obrane 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. Pravobraniteljstvo BiH
53. Regulatorni odbor Željeznica BiH
54. Tajništvo Središnjeg izbornog povjerenstva BiH
55. Tajništvo Parlamentarne skupštine BiH
56. Tajništvo 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 neizravno oporezivanje u BiH
61. Ured agenta Vijeća ministara BiH pred Europskim 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 sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH