



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

РЕЗУЛТАТИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Студија случаја: Реформа управљања учинцима у државној служби

Број: 01-02/03-09-16-1-946/13

Сарајево, децембар 2013. године





Резултати реформе јавне управе

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је провела ревизију учинка на тему: "Резултати реформе јавне управе". Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и Принципима ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Канцеларија за ревизију провела је ревизију с циљем утврђивања слабости у provedби, праћењу и оцјени реформе јавне управе који су утицали на постизање и одрживост реформских резултата. Проведена је студија случаја, а као примјер за илустрацију одабрана је реформа успоставе ефективног система за управљање учинцима у државној служби. Студија је указала на опште проблеме у провођењу и праћењу реформских активности и пројеката који су довели до изостанка очекиваних реформских резултата.

Иако је ревизија извршена на бази студије случаја, налази ревизије указују да се реформе не проводе до успјешног окончања, оцјене проведених реформи не одражавају стварно стање, а корективне мјере и активности које би водиле успјешном окончању реформе се не предузимају.

Извјештај садржи препоруке упућене: институцијама БиХ које су одговорне за провођење реформе јавне управе, Управном одбору Фонда за реформу јавне управе које је одговорно за управљање реформским пројектима, Канцеларији координатора за реформу јавне управе која је одговорна за надзор и евалуацију provedбе реформе и Савјету министара који је власник реформе јавне управе и одговоран је за њено управљање. Ове препоруке би требале допринијети учинковитости реформских процеса чиме ће се убрзати реформа јавне управе и процес европских интеграција.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, Нацрт извјештаја доставила институцијама које су биле обухваћене provedеном ревизијом: Канцеларији координатора за реформу јавне управе БиХ, Агенцији за државну службу БиХ, Министарству правде БиХ, Дирекцији за европске интеграције БиХ и Генералном секретаријату СМ. Овим институцијама је остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након изражавања ставова, израђен је коначан извјештај о provedеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

ЗАМЈЕНИК

ЗАМЈЕНИЦА

ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Џевад Некић

Божана Трнинић



Садржај

Резултати реформе јавне управе.....	3
Кориштене скраћенице	6
Извршни резиме	7
1. Увод.....	9
1.1. Позадина и мотиви за студију	9
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	10
1.3. Ревизиона питања.....	11
1.4. Критеријуми ревизије.....	12
1.5. Извори и методи ревизије	13
1.6. Структура извјештаја	14
2. Реформа јавне управе	15
2.1. Циљеви и одговорности за provedбу реформе јавне управе.....	15
2.2. Пројекти реформе јавне управе.....	17
2.3. Реформски циљ који дефинише реформу управљања учинцима у државној служби	19
2.4. Реформа управљања учинцима у државној служби	22
2.4.1. Обавезе и одговорности институција у складу са прописима и утврђеним критеријумом.....	23
3. Налази.....	25
3.1. Ефективан систем управљања учинцима није успостављен.....	25
3.1.1. Збирни извјештаји о provedеним поступцима оцјењивања.....	25
3.1.2. Оцјене јединица за људске потенцијале	27
3.1.3. Процјена документације о оцјењивању	28
3.1.4. Претпоставке које реформски пројекат није постигао	29
3.1.5. Независне студије и анализе пракси оцјењивања	30
3.1.6. Оцјене Европске комисије и SIGMA-e	31
3.2. Није дата реална оцјена успоставе ефективног система управљања учинцима.....	31
3.2.1. Оцјена ККРЈУ	31
3.2.2. Оцјене одговорних институција.....	34
3.2.3. Слабости система ККРЈУ за надзор реформи	34
Оцјене напретка нису увијек засноване на дефинисаним показатељима успјеха	34



Критеријум за оцјењивање који ККРЈУ користи не даје стварну слику проведене реформе.....	35
Изузетно ријетко се користи могућност смањивања оцјене напретка	36
Није обезбјеђен независан надзор	36
Капацитети за вршење независног надзора и евалуације су недовољни ...	36
Резултати евалуације пројеката не узимају се у обзир приликом давања оцјене.....	37
Оцјена реализације циљева се не врши док не истекне рок за његову имплементацију	37
3.3. Нису предузете корективне мјере и активности за успјешно окончање реформе управљања учинцима	37
3.3.1. Мјере и активности надлежних институција	37
3.3.2. Мјере и активности појединачних институција	38
4. Закључци	40
4.1. Реформске активности се заустављају, иако реформе нису успјешно завршене	40
4.2. Дате оцјене проведених реформи не одражавају стварно стање	41
4.3. Корективне мјере и активности које би обезбиједиле одрживост реформских резултата се не предузимају	42
5. Препоруке	43
Додаци.....	46
Додатак 1. Систем имплементације и циљеви реформе јавне управе	47
Шематски приказ имплементацијске структуре Акционог плана за имплементацију Стратегије за реформе јавне управе у БиХ.....	51
Канцеларија координатора за реформу јавне управе.....	52
Организациона структура Канцеларије координатора за реформу јавне управе БиХ	53
Додатак 2. Извод из полугодишњег извјештаја о напретку у имплементацији РАП1	54
Додатак 3. Збирни извјештај о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ за период I-VI 2013. године (са попутним актом).....	56
Додатак 4. Институције БиХ са утврђеном обавезом оцјењивања учинка државних службеника.....	60



Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АДС	Агенција за државну службу БиХ
АП1	Акциони план за имплементацију Стратегије за реформу јавне управе
БД БиХ	Брчко дистрикт Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
DCF	Форум за координацију донатора
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
Фонд за РЈУ	Фонд за реформу јавне управе
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Њемачко друштво за међународну сарадњу
ГССМ	Генерални секретаријат Савјета министара
ИТ	Имплементацијски тим
Јединица за мониторинг и евалуацију	Јединица за донаторску координацију, финансије, надзор и евалуацију ККРЈУ
КРО	Координатор реформске области
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
НТ	Надзорни тим
Правилник о оцјењивању учинка	Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ
РАП1	Ревидирани акциони план 1 за имплементацију Стратегије за РЈУ
РЈУ	Реформа јавне управе
РС	Република Српска
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management Подршка унапређењу руковођења и управљања
SMART или паметни циљеви	С – специфични (specific), М – мјерљиви (measurable), А – адекватни, остварљиви, договорени (achievable, agreed), Р – реални (realistic), Т – временски одређени (timely).
Стратегија РЈУ	Стратегија за реформу јавне управе
ККРЈУ	Канцеларија координатора за реформу јавне управе
УЉП	Управљање људским потенцијалима
УО Фонда	Управни одбор Фонда за реформу јавне управе
СМ	Савјет министара Босне и Херцеговине



Извршни резиме

Европске интеграције, економски и социјални развој Босне и Херцеговине глобално је стратешко одређивање Савјета министара дужи низ година. Да би се одговорило овим захтјевима и потребама грађана неопходна је ефикасна јавна управа. Реформа јавне управе у БиХ је неопходна ради стварања учинковите, одговорне и трошковно ефикасне државне службе, а која ће испунити услове постављене европским интеграцијама.

Имајући у виду наведено, СМ је још 2004. године предузео прве реформске кораке. Успостављени су капацитети за провођење реформе јавне управе, анализирано је стање јавне управе, дефинисани су стратешки реформски циљеви, покренуте су бројне реформске активности и пројекти. Иако се реформски пројекти и активности реализују већ дужи низ година, оцјене Европске комисије говоре о ограниченом напретку у реформи јавне управе и ограниченом побољшању функционалности и ефикасности свих нивоа власти.

Канцеларија за ревизију провела је ревизију с циљем утврђивања слабости у provedби, праћењу и оцјени реформе јавне управе који су утицали на постизање и одрживост реформских резултата. Проведена је студија случаја, а као примјер за илустрацију одабрана је реформа успоставе ефективног система за управљање учинцима у државној служби. Студија је указала на опште проблеме у провођењу и праћењу реформских активности и пројеката који су довели до изостанка очекиваних реформских резултата.

Налази ревизије указују да реформа успоставе ефективног система управљања учинцима није завршена, реформски циљ није постигнут. Реформски пројект није постигао све претпоставке неопходне за успјешно окончање реформи. Дате оцјене проведене реформе не одражавају стварно стање. Одговарајуће праћење постигнутих реформских резултата није вршено. Корективне мјере и активности које би обезбиједиле одрживост постигнутих реформских резултата и водиле успјешном окончању реформе нису предузете. СМ није пружио неопходну подршку за успјешно окончање започете реформе.

Имајући у виду презентирани налази, а с циљем да допринесе унапређењу начина провођења и праћења реформе јавне управе, Канцеларија за ревизију предлаже следеће препоруке:

- **Институције БиХ** требају проводити реформске активности док ККРЈУ не потврди постигнуће реформских циљева. Институције БиХ требају прикупљати и анализирати податке и информације о постигнутим реформским резултатима. На основу проведених анализа требају предузимати корективне мјере и активности које ће водити успјешном окончању започетих реформи.
- **УО Фонда за РЈУ** треба одобравати реформске пројекте који предвиђају стварање кључних претпоставки неопходних за успјешно окончање реформе. УО Фонда треба водити рачуна да су пројектом предложена рјешења прихваћена и тестирана прије њихове шире примјене те да је пројектом утврђен начин и одговорности за накнадно праћење и унапређење реформских резултата.
- **ККРЈУ:** Оцјене постигнућа реформских циљева које ККРЈУ даје требају одражавати стварно стање проведених реформи. Да би се то постигло, ККРЈУ треба јачати капацитете за независан надзор и евалуацију, а праћење реформи



треба заснивати на очекиваним реформским резултатима који су разрађени према дефинисаним показатељима успјеха и општим реформским циљевима. У складу с наведеним, потребно је обезбиједити обуке за све оне који су укључени у надзор и евалуацију реформских процеса.

- **СМ** треба пружати неопходну подршку реформским активностима, пратити реформске резултате и доносити одлуке са корективним мјерама и активностима.



1. Увод

1.1. Позадина и мотиви за студију

Реформа јавне управе је неопходна ради стварања учинковите, одговорне и трошковно ефикасне јавне управе. Успјешна provedба реформе јавне управе у Босни и Херцеговини је кључ који отвара врата Европске уније.

За Европску унију један од најважнијих критеријума за чланство јест provedба њене правне стечевине што захтијева способне управне капацитете. Грађани Босне и Херцеговине такође очекују способну јавну управу која ће бити покретач континуираног и одрживога друштвено економског развоја.¹

Босна и Херцеговина је започела с реформом јавне управе. Реформски циљеви су утврђени у усвојеној Стратегији за реформу јавне управе. Припадајућим Акционим планом 1 предвиђен је низ мјера за provedбу реформе јавне управе у шест реформских области.² Успостављена је Канцеларија координатора за реформу јавне управе која је надлежна за координацију, усмјеравање и праћење реформе јавне управе. Институције БиХ су одговорне за провођење реформе. Институцијама БиХ је кроз реформске пројекте обезбијеђена стручна помоћ за provedбу реформе јавне управе.

Због кашњења у испуњавању реформских циљева усвојен је и Ревидирани акциони план 1 којим су циљеви редефинисани, а рокови су продужени.

Иако се реформски пројекти реализују већ дужи низ година, оцјене Европске комисије говоре о ограниченом напретку у реформи јавне управе, слабом побољшању функционалности и ефикасности свих нивоа власти. У извјештајима Европске комисије наведено је да се касни с provedбом реформе јавне управе, рокови су истекли, а реформа није завршена.

О ограниченом напретку у реформи јавне управе говори и SIGMA у својим извјештајима.³ У прегледу јавне управе који је урадила SIGMA наводи се да су институционални и законски оквири успостављени, али да не функционишу дјелотворно, политички капацитети су недовољно развијени, а управни капацитети за провођење реформе су слаби.

Да би се постигао успјех у provedби реформе јавне управе битна је финансијска подршка и политичка воља да координира реформским процесима. Независне студије указују на недовољну подршку реформским процесима.⁴

¹ Реформа јавне управе, www.delbih.ec.europa.eu/Default.aspx?id=3&lang=BS

² Шест реформских области: 1. Стратешко планирање, координација и израда политика; 2. Јавне финансије; 3. Управљање људским потенцијалима; 4. Управни поступци и управне услуге; 5. Институционална комуникација и 6. Е-управа.

³ Извјештаји SIGMA-е о процјени напретка БиХ доступна на <http://www.oecd.org/countries/bosniaandherzegovina/assessmentreportsbosniaandherzegovina.htm>

⁴ ACIPS-ов извјештај процјене оствареног напретка у провођењу реформе јавне управе у БиХ, 2010. година, доступно на веб страници: www.acips.ba



Важност provedбе реформе јавне управе је препозната и од стране медија који су писали о ограниченом напретку у провођењу и слабостима у систему реформе јавне управе.⁵

Све наведено определијило је Канцеларију за ревизију да испита провођење реформе јавне управе, реформске резултате и одрживост постигнутих реформских резултата.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије је утврдити слабости у provedби, праћењу и оцјени реформе јавне управе који су утицали на постизање и одрживост реформских резултата. Сврха ревизије је унапређење начина на који се реформе проводе и прате, а с циљем постизања веће учинковитости provedених реформи. Овим унапређењима допринијети ће се убрзању реформе јавне управе која ће у коначници убрзати процес европских интеграција.

Ревизија представља студију случаја. Заснива се на анализи provedене реформе успоставе ефективног система управљања учинком и резултатима рада државних службеника, а која је имплементирана у оквиру реформске области управљања људским потенцијалима. Презентирани случај требао би указати на опште проблеме у провођењу и праћењу реформских активности и пројеката, а који су довели до изостанка очекиваних реформских резултата.

Стручна подршка реформи управљања учинцима је пружена пројектом "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе" који је финансиран из Фонда за РЈУ. Пројект је provedен на четири управна нивоа⁶, а реализован је током 2010. и 2011. године. Као најважнији резултати овог пројекта и реформских активности одговорних институција БиХ донесен је Правилник о оцјењивању учинка⁷, provedена је обука о поступку оцјењивања и припремљен је Приручник за оцјењивање учинка⁸. Правилником о оцјењивању учинка утврђен је модел управљања учинком и оцјењивања државних службеника. Први резултати примјене утврђеног модела и provedених поступака оцјењивања видљиви су у 2012. и 2013. години.

Према оцјени ККРЈУ наведени пројект је успјешно завршен, а реформски циљ којем је требао придонијет је оцјењен "реализован у потпуности" на три од четири управна нивоа⁹. Критеријум за одабир ове реформе за студију случаја био је да су реформски пројект и реформски циљ оцјењени успјешним. У поступку одабира

⁵ БиХ каска за регијом, чланак доступан на веб страници: www.nezavisne.com/novosti/bih/BiH-kaska-za-regijom-198348.html; За реформу јавне управе у БиХ потребна снажнија политичка подршка, чланак доступан на веб страници: www.ekapija.com/website/bih/page/602970.

⁶ Државни, ентитетски (ФБиХ, РС) и управни ниво БД БиХ.

⁷ На основу члана 29., 30. и 64. Закона о државној служби у институцијама БиХ и на основу реформских активности АДС је донио Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ број 59/11.

⁸ Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника - водич за успјешно управљање учинком у структурама државне службе у БиХ, Djikic Consulting Services 2011. година.

⁹ Реформски циљ је "реализован у потпуности" на државној и ентитетским нивоима, док је "дјелимично реализован" на управном нивоу БД БиХ.



реформског пројекта за студију случаја анализирана је оцјена успјешности релевантних циљева за 11 реализованих пројеката¹⁰, а провјера кључних налаза ревизије провјерена је и на два додатна пројекта¹¹. Проведене анализе потврђују репрезентативност студије случаја, али њихови налази неће бити посебно презентирани у овом извјештају.

На основу утврђених реформских резултата ревизија је испитивала је ли реформски циљ постигнут, је ли постигнути резултат реално оцијењен и јесу ли предузимане корективне мјере и активности којим би се обезбиједила одрживост реформских резултата. Проведена истраживања су ограничена на државни управни ниво институција БиХ за који је Канцеларија за ревизију надлежна.

Овим истраживањима неизоставно је обухваћена Канцеларија координатора за реформу јавне управе (ККРЈУ) која је одговорна за координацију реформских активности, надзор и извјештавање о напретку имплементације Стратегије за РЈУ.

С обзиром да се ради о студији случаја истраживањима су обухваћене институције које су биле укључене у имплементацију и надзор реформе управљања учинцима: Агенција за државну службу БиХ (АДС) и Министарство правде БиХ (МП).

Практична примјена утврђене методологије оцјењивања учинка државних службеника провјерена је у Дирекцији за европске интеграције БиХ (ДЕИ) и Министарству правде (МП).

У Генералном секретаријату Савјета министара БиХ (ГССМ) провјерене су предузете мјере и активности СМ.

1.3. Ревизиона питања

Након што су утврђени циљеви ревизије и након што је одабрана реформа за анализу студије случаја дефинисано је опште ревизионо питање које гласи:

Је ли реформа управљања учинцима у државној служби успјешно проведена?

Како би се боље разумио ревизиони проблем, дефинисана су три основна ревизиона потпитања:

1. Је ли постигнут реформски циљ?
2. Јесу ли дате реалне оцјене проведене реформе?
3. Јесу ли предузимане корективне мјере и активности за успјешно окончање реформе?

Иако се ради о студији случаја, Канцеларија за ревизију се нада да ће се одговорима на наведена ревизиона питања указати на генералне проблеме који утичу на ограничене резултате проведених реформи.

¹⁰ Преглед имплементираних пројеката дат је у табели 1. у поглављу 2.2. овог извјештаја.

¹¹ Одређени налази потврђени су и на пројектима: "Израда програма за побољшање квалитета управног одлучивања у БиХ" и "Унапрјеђење правила и процедура за израду закона, других прописа и општих аката у БиХ".

1.4. Критеријуми ревизије

Општи критеријум ревизије заснива се на опредјељењу СМ-а да својим политикама и усвојеним стратегијама обезбједи ефикаснију и одговорнију јавну управу способну преузети све обавезе БиХ у процесу европских интеграција.

Канцеларија за ревизију је покушала успоставити реалистичан критеријум. Наш критеријум је заснован на циљевима СМ-а¹² и добрим праксама управљања реформским активностима/пројектима.

Критеријуми провођења реформе, праћења и евалуације реформских резултата је следећи модел:

Суштинска provedба реформе јавне управе подразумијева да су одговорне институције прихватиле измјене система и унаприједиле праксе рада што је провјерено и потврђено.

Потврђивање постигнућа реформе подразумијева да је на основу реформских циљева и дефинисаних показатеља успјеха утврђен очекивани резултат. Институције прикупљају податке и информације неопходне за потврду жељених реформских резултата и успјешно постигнуће циљева реформе.

Са сврхом обезбјеђења одрживости реформских резултата утврђена је одговорна институција за накнадно праћење и унапређење реформских резултата.

Институција одговорна за праћење резултата реформе, на основу прикупљених података и информација, проводи анализе и цијени остварени напредак реформе, а у случају да реформски циљеви нису постигнути, предузима корективне мјере и активности.

ККРЈУ помаже институцијама у дефинисању очекиваних реформских резултата у складу са показатељима успјеха и општим реформским циљевима. ККРЈУ обезбјеђује независан надзор и евалуацију проведених реформи, објективно цијени и извјештава о напретку реформе јавне управе, предлаже корективне мјере и активности.

СМ пружа неопходну подршку реформама и предузима корективне мјере и активности које ће водити суштинском постигнућу реформског циља и успјешном окончању реформи.

Коначни резултат или исход проведених реформи је већа ефикасност и ефективност рада институција, а која је потврђена независним оцјенама.

Презентирани модел је уопштен и примјењив је на све реформе. Примјена овог критеријума на анализирану реформу управљања учинцима у државној служби приказана је у поглављу 2.4.1. - Обавезе и одговорности институција у складу са прописима и утврђеним критеријумом.

¹²Циљеви дефинисани у стратегији РЈУ, а разрађени у РАП1, реформска област 3, Управљање људским потенцијалима.

**Критеријум за успјешно реализоване реформске пројекте је сљедећи модел:**

Реформским пројектом постигнуте су кључне претпоставке за успјешно провођење реформе и праћење реформских резултата. У почетним фазама пројекта проведене су широке консултације са заинтересованим и доносиоцима одлука ради утврђивања најпрактичнијих рјешења која ће свима бити прихватљива. Нове праксе, прије њиховог ширег увођења, тестиране су на пилот пројектима. Реформским пројектом су утврђене одговорности за накнадно праћење и унапређење реформских резултата, а у ту сврху, у складу са општим реформским циљевима, разрађени су објективни показатељи успјеха и очекивани резултати.

1.5. Извори и методи ревизије

Током провођења ревизије прикупљени су подаци из различитих извора да би добијени одговори на постављена ревизиона питања били што квалитетнији. Највећи дио података и информација у овој ревизији прикупљен је у ККРЈУ и АДС. Одређене информације су прибављене и од других институција које проводе реформу јавне управе (МП и ДЕИ). У ГССМ провјерене су предузете мјере и активности СМ. Анализа документације и интервјуи биле су примарне истраживачке технике које су кориштене.

Анализирани су прописи ККРЈУ, АДС и други прописи и процедуре које су од значаја за ову студију. У својим истраживањима анализирана је документација пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе", Извјештај ККРЈУ о евалуацији пројекта, полугодишњи извјештаји ККРЈУ о напретку Ревидираног акционог плана Стратегије за РЈУ, Стратегију за РЈУ, припадајући акциони планови (АП1 и РАП1), те други извјештаји који се баве проблематиком управљања и оцјењивањем учинка државних службеника (АДС, GIZ, ЕК, SIGMA). У истраживањима су кориштене и друге студије, извјештаји, смјернице, анализе и доступни материјали који се односе на реформу јавне управе, њен надзор и евалуацију.

Ревизиони тим је за потребе ове студије обавио разговор у ККРЈУ са особама које учествују у координацији, имплементацији и праћењу реформе јавне управе. Разговор је обављен и са особама из Јединице за донаторску координацију, финансије, мониторинг и евалуацију која је задужена за припрему извјештаја о напретку. За илустрацију се користила реформа управљања учинцима државних службеника, а која је дио реформе управљања људским потенцијалима.

Тим је за потребе студије обавио разговор у АДС-у, централној институцији која је задужена за управљање људским потенцијалима. Разговор је обављен са особама које учествују у provedби реформе управљања учинцима државних службеника. Прикупљени су подаци и информације о проведеном поступку оцјењивања и извјештавању институција према АДС-у и АДС-а према СМ.

У ГССМ-у су провјерене предузете мјере и активности СМ-а, те њихово виђење проведене реформе. Делегација Европске комисије у БиХ је контактирана ради обезбјеђења релевантних извјештаја и евалуација у којим је обрађен напредак реформе јавне управе у БиХ.



Ради додатне потврде информација прикупљених из разговора анализиран је начин оцјењивања државних службеника у МП и ДЕИ. Критеријум за одабир ове двије институције био је да су довољно велике да имају јединицу за људске потенцијале, други критеријум био је да је једна АДС-у достављала извјештај о проведеном оцјењивању, а друга није. Додатни разлог за одабир МП-а био је да је МП имало свог представника у Надзорном тиму реформске области УЉП и представника у Имплементацијском тиму пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе".

Разговор је обављен и у Управној инспекцији МП-а ради прибављања информација о извршеним контролама примјене прописа о оцјењивању државних службеника.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни мотиви који су определијели Канцеларију за ревизију да проведе ревизију учинка у области реформе јавне управе и постигнутих резултата. У овом поглављу представљени су циљ, обим и ограничења ревизије, ревизиона питања, критеријум ревизије, те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљени су циљеви, одговорности и систем за имплементацију реформе јавне управе неопходни за разумијевање овог извјештаја. Такође су представљени и реформски пројекти реализовани са сврхом подршке реформским активностима. С обзиром да се ради о студији случаја представљена је реформа управљања учинцима у државној служби и реформски циљ на основу којег је реформа проведена.

У поглављу 3. представљени су постигнути резултати реформе управљања учинцима у државној служби, дата оцена проведене реформе, предузете мјере и активности за обезбјеђење одрживости реформских резултата.

Поглавље 4. презентира генералне закључке ревизије засноване на анализираној студији случаја.

У поглављу 5. дате су препоруке Канцеларије за ревизију чијом имплементацијом би се побољшала учинковитост provedбе и праћења резултата реформе јавне управе.



2. Реформа јавне управе

У овом поглављу представљени су циљеви, одговорности и систем за имплементацију реформе јавне управе, а који су неопходни за разумијевање овог извјештаја. Такође су представљени реформски пројекти реализовани са сврхом подршке реформским активностима са посебним освртом на реформу управљања учинцима у државној служби и реформском циљу на којем је заснована.

2.1. Циљеви и одговорности за provedбу реформе јавне управе

БиХ и Европска унија сагласне су о потреби провођења реформе јавне управе у БиХ. БиХ је преузела обавезу провођења реформе¹³, дефинисала стратешке циљеве реформе јавне управе¹⁴ и успоставила капацитете за провођење реформе јавне управе¹⁵. Европска унија је подржала изградњу капацитета БиХ за самостално провођење реформе и помогла у дефинисању реформских циљева¹⁶. Међународни донатори и домаће власти су у Фонду за РЈУ обезбиједили средства за имплементацију реформских пројеката. Представници домаћих власти¹⁷ и међународних донатора¹⁸ управљају средствима Фонда за РЈУ. Институције БиХ су одговорне за провођење реформских активности и постизање реформских циљева.

Циљ Стратегије за реформу јавне управе¹⁹ је развој јавне управе која је ефективнија, ефикаснија и одговорнија за грађане БиХ и која ће испунити услове постављене европским интеграцијама. Стратегијом за реформу јавне управе (Стратегија за РЈУ) дефинисани су циљеви за развој општих управних капацитета у сљедећим областима:

1. Стратешко планирање, координација и израда политика (СПКИП),
2. Јавне финансије (ЈФ),
3. Управљање људским потенцијалима (УЉП),
4. Управни поступци и управне услуге (УП),
5. Институционално комуницирање (ИК) и
6. Информационе технологије – Е-управа (ИТ)

¹³ Провођење реформе јавне управе је обавеза БиХ дефинисана у документу Европског партнерства са БиХ. Европско партнерство је инструмент процеса стабилизације и придруживања земаља које желе приступити ЕУ.

¹⁴ Сви нивои власти у БиХ усвојили су Стратегију за реформу јавне управе и акционе планове за имплементацију Стратегије за РЈУ.

¹⁵ Основана је Канцеларија координатора за реформу јавне управе која се финансира из буџета БиХ, именовани су државни, ентитетски и БД координатори за реформу јавне управе.

¹⁶ Европска унија је кроз пројекте подршке помогла у изградњи капацитета БиХ за provedбу реформе јавне управе те у дефинисању реформских циљева (нпр. пројект ЕУРАР).

¹⁷ Домаће власти представљају: државни координатор за реформу јавне (ККРЈУ), координатор за реформу јавне управе испред Владе РС, координатор за реформу јавне управе испред Владе ФБиХ, координатор за реформу јавне управе испред Владе БД БиХ и представник МФТ БиХ.

¹⁸ Представници донатора: Делегација ЕК у БиХ, SIDA, DIFID и NMDC.

¹⁹ Стратегија за реформу јавне управе, 2006 године, доступна на сљедећем линку: <http://parco.gov.ba/latn/?page=110>



Акционим планом за имплементацију Стратегије РЈУ предвиђене су мјере за реформу основних хоризонталних система и структура управљања дефинисаних реформских области. Институције су одговорне за провођење реформских мјера и постизање реформских циљева по реформским областима.

Општи циљеви реформе јавне управе дефинисани су у Стратегији за РЈУ. Детаљна разрада општих циљева у специфичне циљеве, мјере и активности за њихову имплементацију наведена је у Акционом плану за провођење реформе јавне управе (АП1/РАП1)²⁰. Акционим планом дефинисани су рокови и одговорне институције за провођење дефинисаних мјера/активности и постизање реформских циљева. Ревидираним акционим планом (РАП1) дефинисани су и показатељи успјеха за специфичне циљеве реформе јавне управе. Наспрам дефинисаних показатеља успјеха, података добијених од институција и других доступних информација врши се оцјена напретка и постигнућа циљева реформе јавне управе.

Институције БиХ²¹ су одговорне за provedбу реформских мјера и активности за постизање реформских циљева. Представници институција су чланови имплементацијских тимова (ИТ) и одговорни су за имплементацију реформских активности и пројеката финансираних из Фонда за реформу јавне управе.

Институције су такође одговорне за праћење и унапређење постигнутих реформских резултата. Представници институција су чланови надзорних тимова (НТ) за реформске области и одговорни су за праћење резултата реформских активности по реформским областима. Надзорни тимови су заједно са ККРЈУ одговорни за разраду показатеља успјеха, утврђивање очекиваних резултата и начина прикупљања података и информација неопходних за потврду успјешности постигнућа реформских циљева.

ККРЈУ је одговорна за праћење, оцјену успјешности и полугодишње извјештавање о напретку имплементације Стратегије за РЈУ. Праћење provedбе реформе врши Оперативна јединица ККРЈУ, а оцјену успјешности provedених реформи и припрему извјештаја о напретку врши Јединица за донаторску координацију, финансије, надзор и евалуацију ККРЈУ (Јединица за мониторинг и евалуацију).

Координатори реформске области (КРО)²² из оперативне јединице ККРЈУ врше праћење реформских активности и предлажу оцјене постигнућа реформских циљева по реформским областима. Оцјене постигнућа се предлажу на основу информација обезбјеђених од представника институција, чланова НТ за реформске области и на основу других доступних информација (различити извјештаји, анализе, информације и студије).

²⁰ Стратегија реформе јавне управе (Стратегија) и Акцијски план 1 (АП1) за provedбу Стратегије за период 2006.-2010. усвојена је 2006. године. С обзиром да мјере из АП1 нису у потпуности реализоване, а рокови за реализацију мјера су истекли с крајем 2010. године, припремљен је, и од СМ/влада ентитета, усвојен Ревидирани акциони План 1 (РАП1) за период 2011.-2014.

²¹ Институције четири управна нивоа у БиХ: државни, ентитетски и БД БиХ.

²² За сваку од шест реформских области задужен је један координатор реформске области. Они сарађују са надзорним тимовима који су такође именовани за сваку реформску област.



Јединица за мониторинг и евалуацију на основу информација и оцјена које предлажу КРО врши коначну оцјену успјешности проведених реформи и припрема полугодишње извјештаје о напретку имплементације акционог плана Стратегије за РЈУ. Поред наведеног, Јединица за мониторинг и евалуацију врши и надзор и евалуацију реформских пројеката финансираних из Фонда за РЈУ.

Више о реформским циљевима и структурама за имплементацију реформе јавне управе видјети у додатку 1. - Систем имплементације и циљеви реформе јавне управе.

2.2. Пројекти реформе јавне управе

Различитим реформским пројектима институцијама се пружа стручна помоћ неопходна за стварање претпоставки за успјешну provedбу реформе. Пројектима ангажовани експерти помажу институцијама у препознавању најбољих пракси рада неопходних за реформу властитих система и прописа који их уређују.

Значајну подршку реформским процесима у БиХ пружају инострани донатори (стране владе и међународне институције²³) који су финансирали велик број реформских пројеката. Према подацима из базе података Форума за координацију донатора (DCF)²⁴, у периоду између 1995. до октобра 2013. године за реформу јавне управе у БиХ алоцирано је око 111 милиона еура у 125 реформских пројеката.

У складу с принципима Паришке декларације о ефективној помоћи, ЕУ и међународни донатори су подржали успоставу домаћих структура за управљање донаторским средствима и реализацију пројеката реформе јавне управе²⁵. Меморандумом о разумијевању између донатора²⁶, СМ, влада ФБиХ, РС и БД успостављен је Фонд за реформу јавне управе (Фонд за РЈУ). Средства Фонда за РЈУ су намијењена искључиво за пројекте којим се пружа стручна помоћ у процесу имплементације Стратегије за РЈУ. Учешће домаћих буџетских средстава у Фонду за РЈУ је минимално²⁷.

Управни одбор Фонда за РЈУ (УО Фонда)²⁸ управља средствима Фонда за РЈУ, доноси одлуке о реформским пројектима и њиховом финансирању, разматра

²³ Најзначајнији донатори у 2011/2012 години су: ЕУ/ЕК, САД/USAID, Шведска/SIDA, Њемачка, Норвешка, Швицарска/SDC/SECO, Свјетска банка, UNDP, Холандија, Аустрија/ADC, UNICEF, Италија/UC, UK/DFID, Република Чешка, Француска и Јапан/JICA (Преглед активности донатора 2011.-2012., Форум за координацију донатора - МФТ, 2012. године).

²⁴ Форума за координацију донатора (DCF) <http://www.donormapping.ba/web/>.

²⁵ Европска унија је кроз пројекте подршке помогла у изградњи капацитета БиХ за provedбу реформе јавне управе те у дефинисању реформских циљева (нпр. пројект ЕУРА).

²⁶ Делегација ЕК у БиХ, Шведска међународна агенција за развојну сарадњу (SIDA), Одјел Владе Уједињеног Краљевства за међународни развој (DIFID) и Холандско министарство за развој и сарадњу (NMDC).

²⁷ Од укупно уплаћених 12,94 милиона КМ у Фонд за РЈУ, донатори су обезбиједили 98,5% средстава. У 2012. години извршене су прве уплате домаћих средстава, Влада БД уплатила је 40.000КМ, а СМ је уплатио 150.000КМ.

²⁸ Управни одбор Фонда за РЈУ (УО Фонда) означава управљачко и надзорно тијело Фонда за РЈУ чије је оснивање и састав утврђено чланом 13. Меморандума ФРЈУ, а које је надлежно за укупно управљање и надзор над кориштењем средстава ФРЈУ.



имплементацију Стратегије и ефикасност кориштења новца из Фонда за РЈУ. УО Фонда чине представници домаћих власти²⁹ и међународних донатора³⁰.

УО Фонда до сада је одобрио укупно 16 реформских пројеката од којих је 11 завршено. У сљедећој табели приказани су имплементирани пројекти које је УО Фонда одобрио.

Табела 1. Преглед имплементираних пројеката				
Р. бр.	Окончани пројекти које је одобрио Управни одбор Фонда за РЈУ	Реформска област	Датум завршетка пројекта	Вриједност пројекта у КМ без ПДВ-а
1.	Успостава мреже инфо полица	Институционална комуникација	04.12.2009.	133.000
2.	Стратешко комуницирање	Институционална комуникација	24.02.2010.	127.800
3.	Обука службеника за односе с јавношћу	Институционална комуникација	29.06.2010.	109.646
4.	Израда програма за побољшање квалитета управног одлучивања у БиХ	Управни поступак	10.12.2010.	380.000
5.	Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ	Управљање људским потенцијалима	31.10.2011.	649.900
6.	Транспонирање ЕУ законодавства у правни систем БиХ	Израда политика и координацијски капацитети	29.02.2012.	338.250
7.	Унапређење правила и процедура за израду закона, других прописа и општих аката у БиХ	Израда политика и координацијски капацитети	09.04.2012.	671.830
8.	Обука државних службеника за примјену информационих технологија и рад на рачунарима	Управљање људским потенцијалима	28.05.2012.	1.037.115
9.	Скица развоја централних органа влада у БиХ - фаза I	Израда политика и координацијски капацитети	20.11.2012.	1.540.966
10.	Израда и успостављање оквира интероперабилности и стандарда за размјену података	Информацијске технологије	31.10.2012.	163.736
11.	Информациони систем управљања буџетом (BMIS)	Јавне финансије	27.01.2013.	639.774
Укупно за имплементиране пројекте				5.792.018

Извор: Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ, веб страница parco.gov.ba

Пројект "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" један је од најуспјешније реализованих реформских пројеката финансираних

²⁹ Домаће власти представљају: државни координатор за реформу јавне (ККРЈУ), координатор за реформу јавне управе испред Владе РС, координатор за реформу јавне управе испред Владе ФБиХ, координатор за реформу јавне управе испред Владе БД БиХ и представник МФТ БиХ.

³⁰Представници донатора: Делегација ЕК у БиХ, SIDA, DIFID и NMDC.



из Фонда за РЈУ³¹. Према оцјени ККРЈУ, пројектом дефинисани очекивани резултати су постигнути, а реформски циљ из РАП1 којем је пројекат требао допринијети оцијењен је "реализован у потпуности". Наведени разлози определијели су Канцеларију за ревизију да детаљније анализира постигнуте резултате и дату оцјену.

У наставку излагања изнесено је више информација о реформском циљу и њему везаној реформи управљања учинцима у државној служби.

2.3. Реформски циљ који дефинише реформу управљања учинцима у државној служби

У оквиру реформске области управљања људским потенцијалима покренута је реформска активност успоставе ефективног система управљања учинком и резултатима рада државних службеника. У складу с општим реформским циљевима, ефективан систем управљања учинком треба мотивирати државне службенике за ефикаснији и ефективнији рад. Успјешно успостављен ефективан систем управљања учинком би на крају требао резултирати повећањем учинковитости рада државних службеника.

Визија будућег модела за управљање учинцима у државној служби утврђена је у Стратегији за реформу јавне управе³². Покретање реформских активности/пројекта³³ засновано је на тада важећем АП1 и реформском циљу ЛП 6.1. - Управљање учинком³⁴. Ревидираним акционим планом (РАП1) из 2011. године³⁵ ревидирани су нереализовани специфични реформски циљеви за које су дефинисани и показатељи успјеха.

Успостава ефективног система управљања учинком и резултатима рада државних службеника везана је за реформски циљ УЛП 6.1. који је у РАП1 дефинисан на следећи начин:

Везати оцјену радне успјешности за степен испуњења договорених радних циљева (у погледу квантитета и квалитета)³⁶.

³¹ Оцјене успјешности реформских пројеката ККРЈУ изнесене су у доступним извјештајима о евалуацији пројеката финансираних из Фонда за РЈУ, те у оцјенама циљева којим су пројекти требали допринијети, а које су изнесене у полугодишњим извјештајима о напретку имплементације Стратегије за РЈУ.

³² Поглавље 4.3.8. - Праћење ефикасности у раду, Стратегија за реформу јавне управе, 2006.

³³ УО Фонда за РЈУ је 02.02.2009. године одобрио је пројектни задатак реформског пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ", а пројект је имплементиран у периоду од 04.01.2010. до 31.10.2011. године.

³⁴ За реформски циљ ЛП 6.1. - Управљање учинком, дефинисане су следеће мјере: 1. Обезбиједити досљедну примјену важећих закона и прописа за процјену учинка у свим јавним институцијама у БиХ. 2. Обезбиједити да примјена управљања учинком мотивацијски дјелује на запослене и да се користи за напредовање запослених.

³⁵ Савјет министара је 14.06.2011. године усвојио РАП1.

³⁶ Мјере за постизање реформског циља УЛП 6.1. су: 1. Измијенити релевантне прописе на начин да се уведе обавеза постављања радних циљева и процјене степена њиховог испуњења. 2. Успоставити стандардизовани програм обуке за управљање учинком за руководиоце/реализовати програме обуке на годишњем нивоу као саставни дио редовних програма обуке.

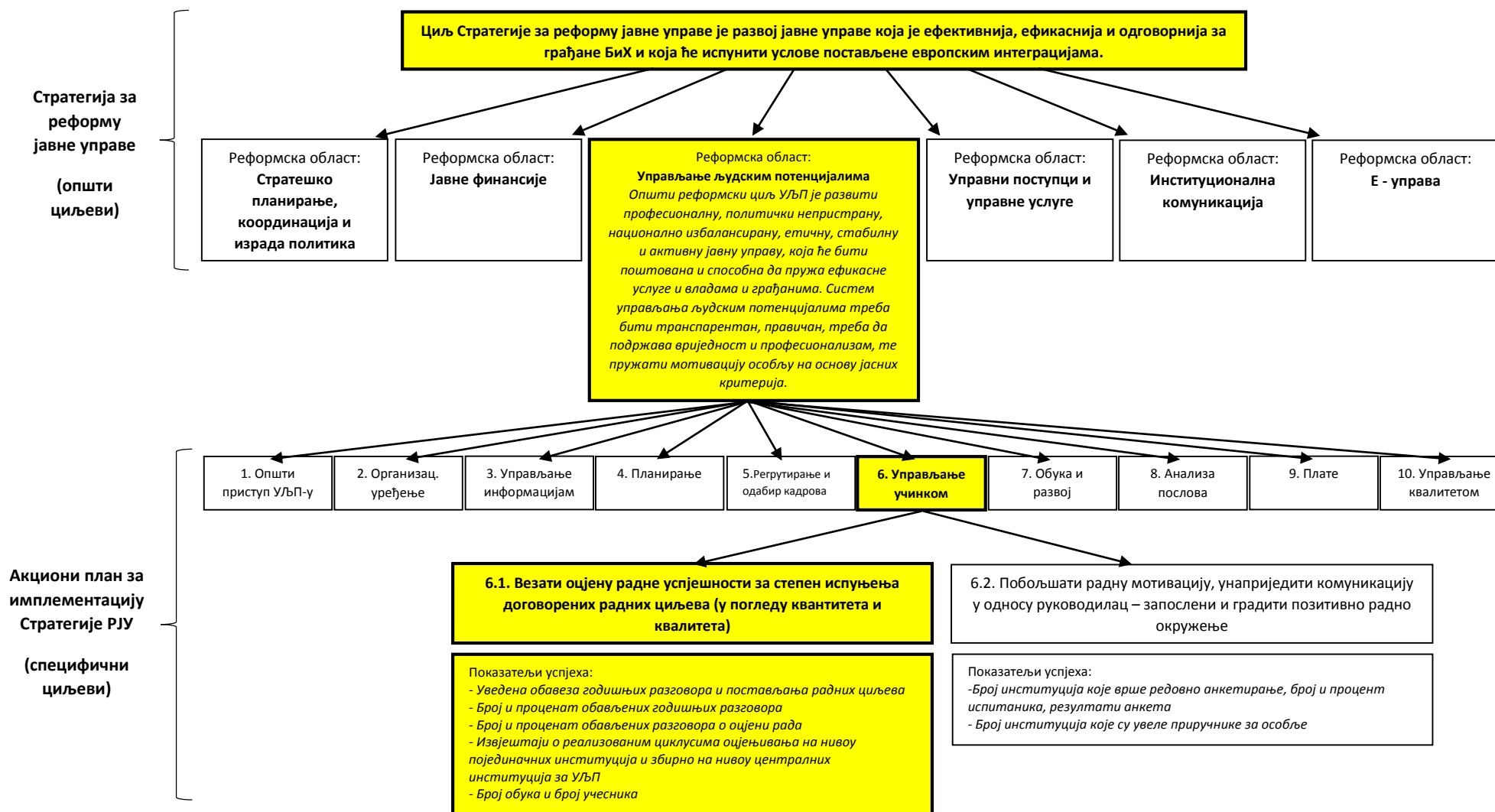


Дефинисани показатељи успјеха за наведени циљ су:

- Уведена обавеза годишњих разговора и постављања радних циљева
- Број и процент обављених годишњих разговора (о радним циљевима)
- Број и процент обављених разговора о оцјени рада
- Извјештаји о реализованим циклусима оцјењивања на нивоу појединачних институција и збирно на нивоу централних институција за УЉП
- Број обука и број учесника.

Ради лакшег разумијевања, наведени реформски циљ у односу на опште реформске циљеве је и графички приказан у наставку.

Графички приказ специфичног реформског циља у односу на опште циљеве реформе



2.4. Реформа управљања учинцима у државној служби

У оквиру реформске области управљања људским потенцијалима покренута је реформска активност успоставе ефективног система управљања учинком и резултатима рада државних службеника, а која треба допринијети општем циљу реформе УЉП³⁷.

Пројектом "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" институцијама БиХ пружена је стручна подршка у препознавању најбољих пракси оцјењивања и успостави ефективног система управљања учинком и резултатима рада запослених. Трошковиведеног пројекта су финансирани из Фонда за реформу јавне управе и износили су 650 хиљада КМ. УО Фонда за РЈУ је 02.02.2009. године одобрио пројектни задатак, а пројекат је имплементиран у периоду од 04.01.2010. до 31.10.2011. године. Укупни циљ пројекта је побољшање ефикасности рада органа државне службе/управе кроз развој и имплементацију ефективног система управљања учинком и резултатима рада.

Као излазни резултат реформских активности донесен је Правилник о оцјењивању учинка³⁸ којим је утврђена обавеза оцјењивања државних службеника на основу његове учинковитости у постизању договорених радних циљева. Пројектом је организована обука о оцјењивању за око 500 државних службеника из цијеле БиХ и припремљен је Приручник за оцјењивање учинка³⁹. На основу наведених реформских резултата, у извјештајима ККРЈУ је реформски циљ "Везати оцјену радне успјешности за степен испуњења договорених радних циљева (у погледу квантитета и квалитета)" оцјењен као реализован у потпуности.

Илустрација дате оцјене ККРЈУ приказана је у додатку 2. Извод из полугодишњег извјештаја о напретку реализације РАП1.

Оцјењивање државних службеника је обавеза утврђена Законом о државној служби⁴⁰. Агенција за државну службу одговорна је за утврђивање начина на који се оцјењивање државних службеника врши. Институције су одговорне за provedбу оцјењивања и извјештавање АДС о проведеном поступку оцјењивања. АДС је одговорна за извјештавање СМ о проведеном поступку оцјењивања у институцијама БиХ.

Оцјењивање учинка државних службеника је алат за руковођење који би требао придонијети повећању учинковитости државних службеника. Према Правилнику о

³⁷ Општи циљ реформске области УЉП је развити професионалну, политички непристрану, национално избалансирану, етичну, стабилну и активну јавну управу, која ће бити поштована и способна да пружа ефикасне услуге и владама и грађанима. Систем управљања људским потенцијалима треба бити транспарентан, правичан, треба да подржава вриједност и професионализам, те пружати мотивацију особљу на основу јасних критерија.

³⁸ На основу члана 29. 30. и 64. Закона о државној служби у институцијама БиХ и на основу реформских активности, АДС је донио Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ број 59/11.

³⁹ Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника - водич за успјешно управљање учинком у структурама државне службе у БиХ, Djikic Consulting Services 2011. година.

⁴⁰ За неоцјењивање државних службеника према Закону о државној служби у институцијама БиХ предвиђене су новчане казне.



оцјењивању учинка који је донијела Агенција за државну службу БиХ оцјењивање се врши на основу степена испуњења договорених радних циљева⁴¹ и на основу оцјене професионалности државног службеника⁴².

2.4.1. Обавезе и одговорности институција у складу са прописима и утврђеним критеријумом

Проведеним реформским активностима утврђен је модел управљања учинком у државној служби. Све државне институције које запошљавају државне службенике одговорне су за примјену утврђеног модела управљања учинком⁴³.

Институције су дужне договарати радне циљеве за запослене и вршити оцјењивање наспрам постигнућа тих циљева. Одговорност јединица за људске потенцијале појединачних институција је да предлажу мјере којима се уједначава начин одређивања оцјена и провођење поступка оцјењивања у институцијама⁴⁴. У том погледу јединице за људске потенцијале прате поступке оцјењивања, пружају подршку оцјењивачима, организују обуке, извјештавају руководиоца институције и АДС о проведеном поступку оцјењивања и предлажу корективне мјере и активности за унапређење поступка оцјењивања учинка државних службеника.

АДС, централна јединица за управљање људским потенцијалима, одговорна је за праћење и обезбјеђење одрживости резултата реформе управљања учинцима у државној служби. На основу извјештаја о оцјењивању појединачних институција, АДС припрема збирни извјештај за Савјет министара у којем предлаже корективне мјере и активности⁴⁵. С обзиром на своје надлежности⁴⁶ АДС врши и додатна истраживања код институција која им помажу у предлагању и предузимању корективних мјера и активности, те о свему информисе ККРЈУ који је задужен за оцјену предметне реформе и Управну инспекцију МП која је одговорна за надзор над примјеном прописа који се односе на државне службенике БиХ. Министарство правде је такође одговорно за праћење стања и давање препорука СМ за утврђивање политика и прописа из области управе на државном нивоу⁴⁷.

⁴¹ 50% оцјене државног службеника засновано је на учинковитости државног службеника у постизању договорених радних циљева.

⁴² Професионалност државног службеника подразумијева оцјену према сљедећим критеријумима: самосталности; односа према послу; стваралачке способности и иницијативе; односа према другима у обављању послова и задатака те вјештине комуникације; спремности прилагођавања промјенама.

⁴³ Према Закону о државној служби у институцијама БиХ и на основу пројектних активности АДС је донио Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ. За неоцјењивање државних службеника према Закону о државној служби предвиђене су новчане казне.

⁴⁴ Чланом 31. Правилника дефинисана је обавеза институција да се старају о уједначености провођења поступка оцјењивања

⁴⁵ Чланом 32. Правилника утврђена је обавеза АДС да предлаже мјере којим се уједначава оцјењивање и провођења поступка оцјењивања у институцијама.

⁴⁶ Надлежности АДС-а утврђене су Законом о државној служби БиХ. Према закону и одлукама СМ (РАП1 и именовање чланова НТ), АДС је одговорна институција за праћење резултата реформе управљања учинцима у државној служби.

⁴⁷ Више о надлежностима МП видјети на сљедећим линковима МП:

<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



ККРЈУ, у сарадњи са члановима НТ, представницима АДС-а и МП, разрађује утврђене показатеље успјеха и обезбјеђује информације за објективно оцјењивање постигнућа реформског циља. ККРЈУ, на основу циљева реформе, разрађених показатеља успјеха и прикупљених информација у полугодишњем извјештају о напретку имплементације РАП1 даје објективну оцјену напретка реформе и СМ предлаже корективне мјере и активности.

СМ прати реформске резултате и обезбјеђује неопходну подршку реформи управљања учинцима у државној служби, разматра достављене извјештаје АДС и ККРЈУ те доноси корективне мјере и активности нужне за успјешно окончање реформе.



3. Налази

У овом поглављу представити ћемо постигнуте резултате реформе управљања учинцима у државној служби, дату оцјену проведене реформе, те предузете мјере и активности. Налази ревизије указују да реформа успоставе ефективног система управљања учинцима није завршена – реформски циљ није постигнут, оцјене проведене реформе не одражавају стварно стање, а корективне мјере и активности које би водиле успјешном окончању реформе се не предузимају. Ово су уједно и одговори на дефинисана ревизиона питања студије случаја.

3.1. Ефективан систем управљања учинцима није успостављен

У складу са дефинисаним показатељима успјеха за циљ "Везати оцјену радне успјешности за степен испуњења договорених радних циљева (у погледу квантитета и квалитета)" увођење обавезе оцјењивања учинка без потврђивања њеног поштивања недовољно је да би се реформски циљ оцијенио "реализован у потпуности".

Усвајање Правилника о оцјењивању учинка и проведене обуке нису dostatне да се реформски циљ оцјени као "реализован у потпуности" док се не потврди његова задовољавајућа примјена и не изврши процјена резултата примјене.

Задовољавајућа примјена Правилника о оцјењивању учинка могла би подразумевати минимално:

- да се државни службеници оцјењују наспрам договорених радних циљева,
- да су оцјене разматране између оцјењеног и оцјењивача,
- а да је за оне који нису оцјењени на наведени начин дано детаљно образложење разлога неоцјењивања (у односу на који би се систем оцјењивања учинка унапређивао).

Ефективан систем управљања учинком и резултатима рада запослених треба мотивирати државне службенике за ефикаснији рад. Успјешно успостављен ефективан систем управљања учинком би на крају требао резултирати повећањем учинковитости рада државних службеника.

Значајан број државних службеника још увијек се не оцјењује, а самом оцјењивању се приступа са сврхом формалног задовољавања обавезе јер институције нису успоставиле уједначен критеријум за оцјењивање. Ефективан систем управљања учинком није успостављен јер реформа није завршена. Додатне интервенције су неопходне да би се обезбиједило досљедно поштивање утврђене обавезе оцјењивања учинка државних службеника.

3.1.1. Збирни извјештаји о проведеним поступцима оцјењивања

Збирни извјештаји АДС указују на незадовољавајућу примјену Правилника о оцјењивању учинка у институцијама БиХ. Више од пола институција БиХ не доставља извјештај о проведеном оцјењивању, а сви државни службеници нису оцијењени. У сљедећој табели приказани су подаци из збирних извјештаја о оцјењивању од почетка примјене Правилника о оцјењивању учинка.

Табела 2. Показатељи резултата оцјењивања државних службеника према збирним извјештајима АДС-а

Показатељиведеног поступка оцјењивања	Збирни извјештај АДС о оцјењивању државних службеника за период		
	I-VI 2012.	VII-XII 2012.	I-VI 2013.
Број институција које су доставиле извјештај о оцјењивању (од укупно 68 институција ⁴⁸ са утврђеном обавезом у 2013. години)	22	31	29
Укупан број државних службеника обухваћених збирним извјештајем о оцјењивању (од укупно запослених 3.343 државних службеника у 2013. години)	673	908	957
Број оцјењених државних службеника (обухваћених збирним извјештајем)	566	805	851
Број неоцијењених државних службеника (обухваћених збирним извјештајем)	107	103	106
Просјечна оцјена (у распону оцјена од 1 до 4)	3,49	3,52	3,56

Извор: Збирни извјештаји АДС о проведеном оцјењивању у институцијама БиХ

Од доношења Правилника о оцјењивању учинка до данас проведена су три циклуса оцјењивања државних службеника. У досадашњим циклусима оцјењивања мање од пола државних институција је АДС-у достављало извјештај о проведеном оцјењивању, а овим извјештајима није обухваћена ни трећина укупно запослених државних службеника. Више од 10% државних службеника обухваћених збирним извјештајима није оцјењено. Неоцијењени су државни службеници за које се нису стекли услови за оцјењивање⁴⁹, али и руководиоци државних службеника које оцјењује СМ и поједини руководиоци институција. Институције се не придржавају препоручених квота за оцјењивање државних службеника⁵⁰. Просјечна оцјена оцјењених државних службеника у посљедња два циклуса оцјењивања је "нарочито успјешан", што је највећа могућа оцјена и има тенденцију раста.

Посљедњи збирни извјештај АДС-а са попутним актом дат је у додатку 3. - Збирни извјештај о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ за период I-VI 2013. године. Према овом извјештају, у прописаном року само је 29 од 68 институција БиХ доставило свој извјештај о оцјењивању за период I-VI 2013. године, а након додатне ургенције АДС-а од 04.11.2013. године ову обавезу испунило је још 7 институција БиХ⁵¹.

⁴⁸ Списак институција БиХ које запошљавају државне службенике дат је у додатку 4. Институције БиХ са утврђеном обавезом оцјењивања учинка државних службеника.

⁴⁹ Службеници који у периоду оцјењивања нису радили да би стекли услове за оцјењивање (били су одсутни због боловања и сл.).

⁵⁰ Збирни извјештаји о оцјењивању АДС-а показују да су у институцијама даване знатно веће оцјене од квотама препоручених. Већина институција имала је више од 15% "нарочито успјешних" државних службеника.

⁵¹ Служба за заједничке послове институција БиХ, Централна изборна комисија, Агенција за лијекове и медицинска средства, Институт за стандардизацију, Парламентарна



3.1.2. Оцјене јединица за људске потенцијале

Обављени су разговори са представницима централне јединице за управљање људским потенцијалима (АДС БиХ), те представницима јединица за људске потенцијале у три институције БиХ (ДЕИ која је АДС-у достављала извјештај о оцјењивању, МП које АДС-у није достављало извјештај о оцјењивању и ГССМ).

Генерално, истичу интервјуисани, погрешна је представа сврхе оцјењивања, сврха оцјењивања је повећање учинковитости запослених, а не отпуштање "нерадника". Руководиоци оцјењивање не користе као алат за руковођење и имају проблема у договарању паметних⁵² радних циљева за државне службенике. Радни задаци дефинисани у систематизацијама радних мјеста су уопштени или не одговарају тренутној ситуацији, а циклус оцјењивања (полугодишње) није усклађен са планским циклусима (годишње).

Запослени јединица за управљање људским потенцијалима истичу да нису вршили детаљније анализе проведених поступака оцјењивања, али примјећују да поступак оцјењивања захтијева додатно администрирање и нарушава односе у институцијама због неуједначених критеријума за оцјењивање. Оцјењивачи стога поступку оцјењивања приступају формално, дају се нереално високе оцјене које нису попраћене одговарајућим коментарима.

Подијељена су мишљења око мотивацијског ефекта проведених поступка оцјењивања⁵³. Оцјењивање је само себи сврха и има слаб мотивацијски ефект истиче неколицина интервјуисаних. Како истичу, сама оцјена недовољна је за мотивацију, а оцјењивање не прати одговарајући систем награђивања и санкција. На основу оцјењивања државни службеник се не може ни унаприједити ни деградирати. Оцјена нема утицаја на висину плате. Отпуштање државног службеника након двије негативне оцјене је радикална мјера и према информацијама АДС до сада нити један државни службеник није отпуштен по том основу. Циљ ефективног система управљања учинком није отпуштање државних службеника него повећање учинковитости њиховог рада.

Неки стручњаци препоручују да се системи оцјењивања у почетним фазама не вежу уз награђивање док се не постигне задовољавајућа објективност у оцјењивању⁵⁴. Наведеним би се избјегли негативни учинци на мотивацију и међуљудске односе проузроковани неуједначеним критеријумима и необјективношћу у оцјењивању. Тек ако постоји квалитетна комуникација, едуцирани и инволвирани оцјењивачи те прихватање различитих оцјена, могуће је повезати оцјењивање с наградама и санкцијама. Висок процент "нарочито

скупштина, Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју, Комисија за очување националних споменика.

⁵²Паметни или SMART радни циљеви су: С – специфични (specific), М – мјерљиви (measurable), А – адекватни, остварљиви, договорени (achievable, agreed), Р – реални (realistic), Т – временски одређени (timely).

⁵³ Двије од десет особа са којим је обављен разговор о практичној примјени постојећег начина оцјењивања истиче да је оцјењивање потребно повезати са разрађеним системом награда и санкција, док једна особа истиче да је сама оцјена довољна за мотивацију државног службеника.

⁵⁴ Наводи са конференције Управљање учинковитошћу рада државних службеника, доступно на линку http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-1%202014%20Konferencija.pdf.

успјешних" државних службеника онемогућује provedбу праведног, ефикасног и мотивирајућег система плата према радном учинку.

Дате оцјене још увијек нису повезане са наградама попут повећања плате и напредовање, нити са санкцијама попут смањења плата и деградирање, а које би требале претходити мјери отпуштања државних службеника. Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда⁵⁵ није примјењива до 2016. године због ограничења утврђеног Законом о платама у институцијама БиХ⁵⁶. Постојећим прописима напредовање на више радно мјесто и деградирање на ниже радно мјесто на основу оцјењивања није омогућено.

3.1.3. Процјена документације о оцјењивању

У ДЕИ и МП извршен је увид у документацију о оцјењивању за прво полугодиште 2013. године.

Увидом у документацију о оцјењивању ДЕИ, утврђено је да је већина државних службеника оцјењена. Нису оцјењени државни службеници за које нису стечени услови за оцјењивање⁵⁷ и руководиоци институције којег оцјењује СМ. Руководиоци имају проблема са дефинисањем радних циљева за оцјењивање (дефинише се велик број циљева, циљеви нису дефинисани на мјерљив начин, према неким коментарима оцјењени циљеви су неприхватљиви и нереални јер је њихово постизање условљено доношењем политичких одлука итд.). Просјечна оцјена оцјењених државних службеника ДЕИ је "нарочито успјешан" (3,69 од максималних 4,00). Од 68 оцјењених државних службеника ДЕИ, њих 53 је оцјењено "нарочито успјешно", а 15 "успјешно". Овако високе оцјене углавном нису попраћене одговарајућим образложењем и коментарима оцјена. Високе оцјене и неодговарајућа образложења указују да се оцјењивање врши са сврхом формалног задовољења обавезе.

Увидом у документацију о оцјењивању МП, утврђено је да оцјењивање државних службеника није завршено ни три мјесеца након истека прописаног рока за оцјењивање. Јединици МП која се бави људским потенцијалима само је пола сектора доставило обрасце са оцјенама. Већину достављених образаца нису потписали оцјењени државни службеници (што значи да разговори оцјењивача и оцјењених нису проведени), а нити један образац оцјене није потписан од руководиоца институције.

⁵⁵ Одлуком СМ број 235/11 утврђена је Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда.

⁵⁶ У складу са чланом 55. Закона о платама у институцијама БиХ, плате су залеђене у почетном платном разреду до 2016. године. Имајући у виду утврђени фискални оквир, могућност повећања плате у оквиру платног разреда не постоји. С обзиром да се постојеће плате налазе у почетном платном разреду, њихово смањивање постојећим законским рјешењем такође није омогућено.

⁵⁷ Услови за оцјењивање нису стечени уколико државни службеник није радио дуже од три мјесеца у периоду оцјењивања (нпр. био је на боловању и сл.).



Примјер МП-а и обављени интервју у ГССМ⁵⁸ указује да је врло вјеројатно да оцјењивање није завршено у прописаном року и у другим институцијама које АДС-у нису доставиле извјештај о оцјењивању.

3.1.4. Претпоставке које реформски пројекат није постигао

Реформски пројекат "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" није постигао све претпоставке за успјешно успостављање ефективног система управљања учинцима државних службеника. Анализама пројектне документације⁵⁹ утврђено је да неке од претпоставки за успјешност реформе пројектом нису постигнуте. Проведеним пилот оцјењивањем на ограниченом узорку⁶⁰ ови недостаци нису препознати и отклоњени. У наставку излагања су наведене неке од најзначајнијих претпоставки које нису постигнуте.

Пројектом није утврђено одговарајуће рјешење за оцјењивање руководиоца институција. Приликом дефинисања начина на који СМ врши оцјењивање руководиоца институција, СМ и ГССМ није консултовано. Утврђени образац за оцјењивање државних службеника није практичан за праћење рада и оцјењивање руководиоца институција које оцјењује СМ⁶¹. Давање оцјена није везано за поступак разматрања годишњих планова и извјештаја о раду институција за које су руководиоци институције одговорни. Наведено је утицало да СМ није подржало утврђени начин оцјењивања руководиоца институција⁶².

Пројектом није дефинисан задовољавајући резултат примјене утврђеног модела за управљањем учинцима који би помогао у активностима праћења одрживости реформских резултата. Пројектом је утврђена одговорност АДС-а за праћење и унапређење пројектних резултата. Утврђене су и препоручене квоте за "нарочито успјешне" и "незадовољавајуће" оцјене⁶³, а које су требале помоћи у уједначавању критеријума за оцјењивање. Међутим, пројектом нису разрађени показатељи успјеха и задовољавајући резултати попут:

- задовољавајући број институција које АДС-у достављају извјештај о оцјењивању,
- задовољавајући број оцјењених државних службеника,
- задовољавајући број обављених разговора оцјењеног и оцјењивача (на којим су договорани циљеви и разматране дате оцјене),

⁵⁸ Документација о оцјењивању у ГССМ није анализирана, међутим према изјавама интервјуисаних, извјештај о оцјењивању није достављен АДС-у јер циклус оцјењивања у ГССМ није у цијелости окончан.

⁵⁹ Анализама пројектног задатка, почетног, периодичних и завршног извјештаја пројекта те других извјештаја и анализа које се односе на предметну реформу.

⁶⁰ Пилот оцјењивање је проведено само у једном сектору МП. Пилот пројектом није обухваћено оцјењивање руководиоца институција.

⁶¹ Утврђени образац за оцјењивање захтијева континуиране контакте оцјењеног и оцјењивача да би се пратио и оцијенио рад и професионалност државног службеника. Министри овакве контакте са руководиоцима институција у највећем броју случајева немају.

⁶² СМ није оцјењивао руководиоце институција по утврђеном начину оцјењивања, што је констатовано у Збирном извјештају АДС-а о проведеним поступцима оцјењивања.

⁶³ Препоручене квоте су да се највише до 15 постотака државних службеника оцијени "нарочито успјешан" и да се највише до 5 постотака државних службеника оцијени са "не задовољава". Највећу и најнижу оцјену оцјењивачи требају посебно образложити.

- задовољавајућу примјену утврђеног модела оцјењивања која би била услов за увођење одговарајућег система награда и санкција, итд.

Одговорне особе ККРЈУ тврде⁶⁴ да пројект није требао садржавати овакве показатеље за праћење јер је пројект дизајниран на основу АП1. Канцеларија за ревизију овакво образложење цијени недовољним јер су показатељи из РАП1 за праћење постигнуће реформског циља дефинисани и прије окончања имплементације реформског пројекта⁶⁵. У исто вријеме ККРЈУ и чланови НТ вршиле су дефинисање показатеља успјеха у РАП1 када је вршен надзор имплементације реформског пројекта. Кроз поступак надзора имплементације пројекта, одобравање периодичних и завршног извјештаја пројекта били су у могућности утицати да имплементатор пројекта дефинише задовољавајуће резултате који су усаглашени са показатељима успјеха из РАП1.

Поред наведених, утврђене су и друге опште претпоставке⁶⁶ које ни други реформски пројекти нису постигли, а утицали су на успјешност реформе управљања учинцима:

- не постоји задовољавајући квалитет планова рада институција из којих се генеришу циљеви за запослене (планови требају бити усмјерени на циљеве и резултате, а не на активности),
- не постоји задовољавајући квалитет организационих рјешења и систематизација радних мјеста које требају бити усклађене са циљевима институције, незадовољавајућа је способност организација да се брзо прилагоде измјенама циљева.

3.1.5. Независне студије и анализе пракси оцјењивања

GIZ-ове⁶⁷ анализе пракси оцјењивања у институцијама БиХ додатно потврђују налазе ревизије. У извјештају GIZ-а "Унапређење оцјењивања о учинку у институцијама БиХ" из 2013. године истакнути су сљедећи налази:

- ради куповине мира у кући дају се нереално високе оцјене,
- не проводи се разговор о радним циљевима или резултатима рада, већ се оцјена доставља у персонални досје, а оцјењено лице има само могућност увида,
- утврђени радни циљеви не кореспондирају Правилнику о унутрашњој организацији, нити плановима рада,
- недовољно је образложење датих оцјена,
- несклад између датих оцјена и приједлога за стручно оспособљавање и усавршавање.

⁶⁴ Тврдња изнесена на састанку на којем се разматрао нацрт извјештаја, одржаном 20.12.2013. године.

⁶⁵ Ревизија акционог плана (РАП1) на техничком нивоу (усаглашавање на нивоу НТ и координатора за РЈУ) завршена је у фебруару 2011. године, а имплементација пројекта завршена је седам мјесеци касније 31.10.2011. године.

⁶⁶Извјештај ревизије учинка "Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ" указује на слабости планирања и ограничену организациону флексибилност институција.

⁶⁷Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Њемачко друштво за међународну сарадњу



3.1.6. Оцјене Европске комисије и SIGMA-е

Без обзира на проведене реформске активности, пројектима пружену подршку у обуци или унапређењу прописа који уређују управне структуре и праксе, независне оцјене наведене у извјештајима Европске комисије и SIGMA-е указују да нису направљени помаци у реформи управљања учинком државних службеника.

SIGMA негативно оцјењује резултате проведене реформе. У извјештају о процјени БиХ из марта 2012. године⁶⁸ наведено је сљедеће: "Није успостављен механизам за мотивацију државних службеника. Административне и политичке структуре земље тешко постижу резултате у погледу побољшања јавне управе и препрека су за успјешно извршење послова. Оцјењивање прописано правилницима је врло софистицирана вјежба. Руководиоци углавном нису у стању поставити циљеве нити пратити њихово постигнуће. Ова ситуација, заједно са чињеницом да оцјена нема готово никакав утицај на плату и напредовање у каријери значи да је обавеза оцјењивања проведена искључиво на папиру без учинка у пракси. Оцјењивање се у стварности схваћа као необична вјежба која врло вјеројатно неће имати никакве практичне посљедице у смислу повећања учинка јавне управе у БиХ. Међутим, оцјењивање може користити руководиоцима и политичарима у повећању њиховог ауторитета и моћи над особљем. Та могућност, заједно са нарушеном схемом награђивања, преко бројних накнада, додатно нарушава принцип законитости."

У извјештају ЕК о напретку БиХ за 2013. годину⁶⁹ у дијелу који се односи на јавну управу наведено је да "...Свеукупно, веома ограничен напредак је учињен у реформи јавне управе...", те да "...Развој професионалне, одговорне, транспарентне и учинковите државне службе на основу заслуга и способности захтјева додатну пажњу на свим нивоима власти."

3.2. Није дата реална оцјена успоставе ефективног система управљања учинцима

У претходном поглављу показано је да ефективан систем управљања учинком није успостављен. У овом поглављу бавити ћемо се датим оцјенама проведене реформе које не осликавају реално стање анализираних реформе. Утврђене су слабости успостављеног система надзора које су довеле до погрешних оцјена.

3.2.1. Оцјена ККРЈУ

ККРЈУ је оцијенила да је реформа успоставе ефективног система управљања учинком завршена и да је реформски циљ: "Везати оцјену радне успјешности за степен испуњења договорених радних циљева (у погледу квантитета и квалитета)" реализован у потпуности⁷⁰.

Оцјена постигнућа реформског циља не осликава стварно стање проведене реформе. Оцјена наведена у Извјештају о напретку имплементације РАП1 дата је

⁶⁸Извјештај SIGMA-е доступан на сљедећем линку

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

⁶⁹Извјештај ЕК доступан на сљедећем линку

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

⁷⁰ Оцјена постигнућа реформског циља наведена је у Извјештају ККРЈУ о напретку у провођењу РАП1 за период I-VI 2013. године доступан на сљедећем линку: <http://parco.gov.ba/?id=3092>.



на основу чињенице да је доношењем правилника утврђена обавеза оцјењивања, док суштинско провођење реформе подразумијева да се оцјењивање врши на основу договорених циљева, а да су дате оцјене разматране између оцјењеног и оцјењивача⁷¹.

Дефинисани показатељи успјеха за реформски циљ нису разрађени на начин да су утврђени задовољавајући резултати те нису прикупљани подаци и информације који би потврдили да је реформа успјешно проведена. ККРЈУ није са члановима НТ, представницима АДС и МП, утврдила задовољавајући реформски резултат за све показатеље успјеха. Прикупљање података и информација неопходних за потврду свих показатеља успјеха није обезбијеђено.

У сљедећој табели наведени су дефинисани показатељи успјеха и прикупљене информације (за државни ниво) на основу којих је ККРЈУ извршио оцјену успјешности реформског циља. Различитим бојама истакнути су недостаци у дефинисању задовољавајућег резултата и прибављеним информацијама за потврду постигнућа реформског циља: зелено – нема недостатака, жуто – мањи недостаци, наранчасто – већи недостаци, црвено – озбиљни недостаци.

⁷¹ Према Правилнику о оцјењивању учинка, оцјењивање се врши на основу договорених циљева, а дате оцјене се морају размотрити између оцјењеног и оцјењивача. Потврда наведеног је неопходна да би се циљ оцијенио успјешним што је у складу са дефинисаним показатељима успјеха који су приказани у поглављу 2.4. овог извјештаја.



Табела 3. Илустрација показатеља успјеха и расположивих информација за њихову оцјену	
<i>Реформа управљања учинком у реформској области УЉП, циљ 6.1 - "Везати оцјену радне успјешности за степен испуњења договорених радних циљева (у погледу квантитета и квалитета)"</i>	
Дефинисани показатељи успјеха	Информације за оцјену / Утврђени недостаци
Уведена обавеза годишњих разговора и постављања радних циљева	Усвојеним правилницима утврђена је обавеза годишњих разговора и постављања радних циљева. (зелено)
Број и процент обављених годишњих разговора	Није утврђен задовољавајући број и процент обављених годишњих разговора о циљевима, није утврђена одговорност и начин прикупљања података за потврду. (црвено)
Број и процент обављених разговора о оцјени рада	Није утврђен задовољавајући број и процент обављених годишњих разговора о оцјени рада, није утврђена одговорност и начин прикупљања података за потврду. (црвено)
Извјештаји о реализованим циклусима оцјењивања на нивоу појединачних институција и збирно на нивоу централних институција за УЉП	Утврђена је обавеза извјештавања институција и централних институција за УЉП (АДС), међутим није утврђен задовољавајући број извјештаја и задовољавајући процент оцјењених службеника. Збирни извјештај АДС-а о оцјењивању државних службеника за VII-XII 2012. године указује да је мање од пола државних институција доставило извјештај о оцјењивању, а према достављеним извјештајима више од 10% службеника је неоцјењено. (наранчасто)
Број обука и број учесника	Утврђено је провођење обука и број полазника, међутим није утврђен задовољавајући број обука и учесника. (жуто)

Извор: Полугодишњи извјештај о напретку у провођењу РАП1 за период I-VI 2013. године

Као што се из види из горе наведене табеле, нису дефинисани сви задовољавајући резултати и није утврђен начин прикупљања података за провјеру постигнутих резултата. Прикупљени подаци указују да је Правилником о оцјењивању учинка утврђена обавеза оцјењивања спрам радних циљева, међутим примјена правилника није задовољавајућа. Обављање разговора на којим се договарају радни циљеви и разматрају дате оцјене није праћено и анализирано.

Извјештај ККРЈУ о евалуацији пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" указује на ограничен успјех завршених циклуса оцјењивања те да су додатне интервенције неопходне⁷². У извјештају о евалуацији препозната је потреба за доградњу система награђивања на основу оцјене рада и потреба обезбјеђења стратешког приступа планирања циљева и описа радних мјеста. Да нису постигнути задовољавајући резултати реформе

⁷² Извјештај о евалуацији пројекта Јединица за мониторинг и евалуацију ККРЈУ припремала је паралелно са Извјештајем о напретку имплементације РАП1 Стратегије за РЈУ.

указују и извјештаји АДС-а и SIGMA-е. Упркос наведеном, ККРЈУ је оцијенила да је реформски циљ реализован у потпуности.

С обзиром да је оцјењено да је реформски циљ постигнут, нису планиране додатне мјере и активности које би у суштини довеле до постизања циља. Реформске активности су заустављене, а реформа није завршена.

3.2.2. Оцјене одговорних институција

Одговорне институције (АДС и МП)⁷³ и њихови представници у НТ нису прикупљали податке и информације на основу којих би ККРЈУ дала потврду успјешно проведене реформе успоставе ефективног система управљања учинцима у државној служби. Одговорне институције нису изнијеле оцјену успјешности проведене реформе и нису предложиле корективне мјере и активности.

АДС је на основу достављених извјештаја о оцјењивању институција припремала збирни извјештај о оцјењивању за СМ, међутим АДС није провела истраживање разлога због којих већина институција БиХ није доставила свој извјештај о оцјењивању⁷⁴. У збирном извјештају АДС није изнијела своју оцјену успјешности проведене реформе и није предлагала корективне мјере и активности које би довеле до успјешног окончања реформе и постизања реформског циља. МП није вршило свеобухватну провјеру поштивања прописа о оцјењивању државних службеника, нити је благовремено завршавало своје поступке оцјењивања.

3.2.3. Слабости система ККРЈУ за надзор реформи

ККРЈУ је одговоран за праћење и полугодишње извјештавање о напретку имплементације РАП1 Стратегије за РЈУ. ККРЈУ је успоставила систем надзора, међутим успостављени систем надзора provedбе реформских активности пати од недостатака који су довели до погрешних оцјена постигнућа реформских циљева. У наставку излагања су наведене кључне слабости утврђеног система надзора.

Оцјене напретка нису увијек засноване на дефинисаним показатељима успјеха

Разлог за наведено лежи у недовољном разумијевању показатеља успјеха за специфичне реформске циљеве. У случају да показатељи успјеха нису јасно постављени⁷⁵, КРО и чланови НТ немају увијек јасну представу како их разрадити да приказују жељено реформирано стање у складу са општим реформским циљевима. Праћење разрађених показатеља подразумијева прикупљање података и вршење анализа које нису рађене у случају анализиране реформе⁷⁶.

⁷³ АДС и МП имају своје представнике у НТ за реформску област УЉП те су имале своје представнике у ИТ пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ". АДС је централна јединица за УЉП на државном нивоу, надлежна је за доношење Правилника о оцјењивању учинка као и за праћење његове примјене. Управна инспекција МП надлежна је за контролу примјене прописа који се односе на државне службенике.

⁷⁴ Како истичу у АДС-у, кључни разлог за непровођење оваквих истраживања је недостатак ресурса.

⁷⁵ Извјештај GIZ-а о показатељима за РАП1 указује на слабости утврђених показатеља који нису увијек показатељи резултата и варирају од показатеља активности, показатеља резултата до показатеља исхода.

⁷⁶ Видјети налаз ревизије у поглављу 3.2.1.



Ревидираним акционим планом 1 дефинисани су показатељи успјеха за реформске циљеве. Показатељи успјеха указују на очекиване резултате који ће довести до потврде постизања реформског циља. Дефинисане показатеље успјеха, у већини случајева, потребно је додатно разрадити на начин да се утврди задовољавајући резултат и начин на који ће се прикупити подаци и информације неопходни за потврду постигнућа реформског циља. Показатеље успјеха потребно је разрадити на начин да се из очекиваних резултата јасно види допринос општим реформским циљевима (општем циљу реформе и циљу реформске области).

Оцјене ККРЈУ наведене у Извјештају о напретку имплементације РАП1 Стратегије за РЈУ углавном се заснивају на чињеници да су активности проведене, а не на евалуацији резултата проведених активности. Стратегијом за РЈУ предвиђена је успостава система надзора и процјене рада са једним модулом за извјештавање о двије врсте информација:

- информација о надзору реализације реформских активности и
- информација о надзору резултата/исхода реформских активности.

Одговорне особе ККРЈУ тврде⁷⁷ да је примаран фокус у извјештавању стављен на надзор активности јер капацитети за надзор резултата/исхода још увијек нису довољно развијени.

Критеријум за оцјењивање који ККРЈУ користи не даје стварну слику проведене реформе

Дефинисан критеријум за оцјењивање ККРЈУ не даје стварну слику проведених реформи. Пракса ККРЈУ је да се при оцјени напретка користи процесни приступ, односно и активности и циљ се проматрају као процес који има свој почетак, трајање и крај. Аналогно томе имамо два екстремна случаја – фаза без активности и фаза потпуне реализације (црвено и зелено). Узимајући у обзир трајање процеса, постоје и двије међуфазе – фаза припреме (наранчасто) и фаза имплементације (жуто).

У слjedeћој табели упоредно је приказан кориштени критеријум оцјењивања у односу на онај који би приказивао стварну слику проведене реформе.

Табела 4. Критеријуми за оцјењивање		
Оцјена	Кориштени критеријум	Критеријум који показује стварно стање
Реализација није почела (црвено)	Ништа није предузето	Ништа није предузето, активности су у припреми (планирају се).
Реализација у току (наранчасто)	Активности су у припреми (планирају се)	Активности се имплементирају, дефинише се задовољавајући резултат и начин праћења. Показатељи успјеха се разрађују, дефинише се задовољавајући резултат. Утврђена је одговорност за праћење показатеља успјеха и прикупљање података за њихову потврду.
Дјелимично реализовано (жуто)	Активности се имплементирају	Активност је завршена, врши се праћење резултата (нпр. пропис је донесен, обука је завршена и сл., врши се праћење примјене прописа и кориштења стечених знања), предузимају се корективне мјере и активности.

⁷⁷ Тврдња изнесена на састанку на којем се разматрао Нацрт извјештаја, одржаном 20.12.2013. године.



		Прикупљају се подаци за оцјену показатеља успјеха на основу којих се врши потврда постигнућа циља. Цијене се жељени и нежељени ефекти. По потреби се предузимају корективне мјере и активности.
Реализовано у потпуности (зелено)	Активност је завршена (пропис је донесен, обука је завршена и сл.)	Постигнути резултати су задовољавајући (проведене анализе потврђују задовољавајуће поштивање прописа, примјену стечених знања итд. – што се одразило на повећање економичности, ефикасности и ефективности). Прикупљени подаци и информације доказују постигнуће реформског циља – независне оцјене и евалуације потврђују напредак уведеној реформи.

Кориштењем погрешних критеријума за оцјењивање не приказује се стварно стање реформе и не даје се објективна оцјена реформе. Погрешна оцјена проведене реформе за последицу има да се не предузимају корективне мјере и активности, реформе се не завршавају, а реформски циљеви се не постижу.

Изузетно ријетко се користи могућност смањивања оцјене напретка

На основу анализа извјештаја ККРЈУ о напретку РЈУ нису евидентирани праксе смањивања оцјене, иако је то неопходно када није постигнут очекивани реформски резултат или када није обезбјеђена одрживост постигнутих реформских резултата. Реформске активности и пројекти могу имати слабе или нежељене ефекте због којих је неопходно смањити оцјену напретка док се не предузму корективне мјере и активности.

Није обезбјеђен независан надзор

Јединица за мониторинг и евалуацију⁷⁸ приликом припреме извјештаја о напретку имплементације РАП1 не доводи у питање оцјене које дају координатори реформске области ККРЈУ (КРО). Оцјене КРО су засноване на информацијама обезбјеђеним од чланова надзорних тимова за реформску област (представника институција). КРО и чланови НТ су укључени у дефинисање и имплементацију пројеката реформе јавне управе финансираних из Фонда за РЈУ, чиме преузимају дио одговорности за постигнуте резултате и пројектима утрошена средства. С обзиром на наведено, доводи се у питање њихова објективност у оцјени реформских циљева због којих су пројекти покренути⁷⁹.

Капацитети за вршење независног надзора и евалуације су недовољни

Капацитети ККРЈУ за вршење независног мониторинга су недовољни. Само један службеник Јединице за донаторску координацију, финансије, надзор и евалуацију ККРЈУ задужен је за надзор provedбе РАП1 и припрему полугодишњих извјештаја о напретку имплементације РАП1 у којим се даје оцјена постигнућа реформских циљева. Исти службеник задужен је за мониторинг и евалуацију свих реформских пројеката који се финансирају из Фонда за РЈУ. У случају да ова особа напусти ККРЈУ или не буде у могућности да обавља ове послове, ККРЈУ се излаже ризику

⁷⁸ Јединице за донаторску координацију, финансије, надзор и евалуацију ККРЈУ

⁷⁹ Принципи сегрегације дужности не дозвољавају да особе које су укључене у активности дају и њихову оцјену.



да у потпуности изгуби постојеће капацитете за мониторинг и евалуацију, стечена знања и искустава.

У периоду октобар 2012. – март 2013. експерт GIZ-а за мониторинг и евалуацију извршио је процјену система за мониторинг и евалуацију ККРЈУ. У извјештају које је овај експерт припремио наведено је да број особља ангажованог на пословима мониторинга и евалуације не одговара растућим потребама за извјештајима о мониторингу и евалуацији.

Резултати евалуације пројекта не узимају се у обзир приликом давања оцјене
Резултати евалуације реформског пројекта који је требао помоћи у увођењу управљања учинцима нису узети у обзир приликом давања оцјене постигнућа анализираних реформског циља. Јединица за мониторинг и евалуацију ККРЈУ је, паралелно са припремом извјештаја о напретку имплементације РАП1, припремила и извјештај о евалуацији пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ". У извјештају о евалуацији указано је на ограничен успјех завршених циклуса оцјењивања и утврђено је да су неопходне додатне интервенције за успјешно окончање реформе. Наведено није узето у обзир приликом давања оцјене реализације реформског циља.

Оцјена реализације циљева се не врши док не истекне рок за његову имплементацију

Према досадашњим праксама оцјењивања и извјештавања о напретку имплементације Акционог плана Стратегије за РЈУ, реформски циљ се не оцјењује док не истекне крајњи рок за његову имплементацију. За већину дефинисаних циљева, реформске активности је нужно предузети знатно прије дефинисаног рока. Оваквим приступом у оцјењивању и извјештавању о постигнућима, циљеви са каснијим роковима су остављени ван надзора у периоду када је припрема и имплементација реформских активности требала трајати. Неадекватан надзор за посљедицу има неблаговремено указивање на слабости имплементације реформских активности у смислу разраде показатеља успјеха, дефинисања задовољавајућих резултата и одговорности за прикупљање података за праћење постигнућа циљева.

3.3. Нису предузете корективне мјере и активности за успјешно окончање реформе управљања учинцима

У овом поглављу презентирани су налази ревизије који показују да се не врши одговарајуће праћење и анализа резултата проведене реформе те се не предузимају корективне мјере и активности које би довеле до успјешног окончања реформе.

3.3.1. Мјере и активности надлежних институција

АДС је у својим збирним извјештајима о проведеним поступцима оцјењивања утврдила проблеме у оцјењивању, али осим планирања обука⁸⁰ није предузимала друге мјере и активности за њихово отклањање. АДС је у збирном извјештају за

⁸⁰ АДС је у 2013. године припремило Стратегију обуке и развоја државних службеника 2013.-2015. коју је СМ усвојио, а којом су, између осталог, предвиђене и обуке за управљање учинком и унапређење оцјењивања. Стратегија обуке је доступна на следећем линку http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/2802_Strategija_obuke.pdf

СМ утврдила да значајан број⁸¹ државних институција не извјештава о проведеном поступку оцјењивања, да СМ не оцјењује руководеће државне службенике, а да су дате оцјене високе.⁸² Упркос наведеном, АДС код институција није провела одговарајуће истраживање с циљем утврђивања разлога за наведено и СМ није предлагала корективне мјере и активности.

СМ, до тренутка обављања ревизије, није разматрао ни један збирни извјештај АДС-а о оцјењивању државних службеника и није предузео корективне мјере и активности. АДС није утврдила разлоге неоцјењивања руководиоца институција и СМ није понудила једноставније рјешење за њихово оцјењивање.

Иако је у збирном извјештају АДС навела да је за провјеру поштивања усвојених прописа одговорна Управна инспекција, АДС од управне инспекције није тражила провјеру вршења оцјењивања⁸³.

Управна инспекција МП није вршила свеобухватну провјеру примјене Правилника о оцјењивању учинка у институцијама БиХ. Никада ни у једној институцији није извршена провјера да ли су сви државни службеници оцијењени, а провјере које су вршене везане су за спорове око оцјењивања појединих државних службеника⁸⁴.

ККРЈУ је припремила Извјештај о евалуацији пројекта "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" у којем је указано на ограничен успјех завршених циклуса оцјењивања те да су неопходне додатне интервенције за успјешно окончање реформе. Упркос властитим сазнањима, ККРЈУ је у свом полугодишњем извјештају о напретку у имплементацији РАП1, реформски циљ оцијенила успјешно постигнутим и није предложила корективне мјере и активности.

Проведена реформа није подржана од СМ-а. СМ није вршио оцјењивање руководећих државних службеника, није разматрао извјештај о оцјењивању и није предузимао корективне мјере и активности. ККРЈУ и АДС нису успјеле заинтересовати СМ да подржи реформу управљања учинцима државних службеника.

Како СМ није подржао проведenu реформу и како није проведено одговарајуће праћење реформских резултата, институције занемарују утврђену обавезу оцјењивања, односно проводе је са сврхом формалног задовољавања обавезе.

3.3.2. Мјере и активности појединачних институција

Руководиоци у институцијама имају проблема у примјени Правилника о оцјењивању учинка државних службеника. Упркос наведеном, у институцијама су ријетко предузимане мјере и активности које би ове проблеме отклониле.

⁸¹ Извјештај о оцјењивању државних службеника за посљедњи период оцјењивања (I-VI 2013.г.) у предвиђеном року доставило је 29 од 68 институција БиХ, а након додатне ургенције АДС-а од 04.11.2013. овај извјештај је доставило још 7 институција.

⁸² Више о збирним извјештајима АДС видјети у поглављу 3.1.1. - Збирни извјештаји о проведеним поступцима оцјењивања, те додатак 3. овог извјештаја (Збирни извјештај о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ за период I-VI 2013. године).

⁸³ У Управној инспекцији МП тврде да АДС није захтијевала провјеру вршења оцјењивања у институцијама БиХ.

⁸⁴ Према изјавама интервјуисаних запосленика Управне инспекције МП.



Процес договарања радних циљева и оцјењивање захтјева дијалог⁸⁵ између оцјењивача и оцјењених на што већина државних службеника и њихових руководилаца није навикнута. У институцијама није заживјело управљање засновано на резултатима⁸⁶ и руководиоци имају проблема у договарању паметних⁸⁷ циљева спрам којих ће се оцјењивање вршити.

Нису сви оцјењивачи у стању да прате испуњење радних циљева и да образложе дату оцјену, што у комбинацији са неуједначеним критеријумима за оцјењивање међу различитим оцјењивачима нарушава односе у институцијама. Оцјењивачи стога прибјегавају давању нереално високих оцјена које смирују ситуацију. Руководиоци институција нису пронашли начин да уједначе критеријуме оцјењивања те и сами подређеним руководиоцима дају највише оцјене.

У институцијама у којим су запослени јединице за људске потенцијале имали активнију улогу оцјењивање је завршено, међутим проблемом уједначавања критеријума за оцјењивање већина њих се није озбиљније позабавила. Руководиоцима институције ријетко су предлагане корективне мјере и активности које би уједначиле критеријуме оцјењивања и отклониле проблем формалног оцјењивања⁸⁸. Проведене обуке недовољне су за успјешну примјену Правилника о оцјењивању учинка⁸⁹. Јединице за људске потенцијале су консултације са оцјењеним и оцјењивачима вршиле углавном у случајевима када су се јавила отворена неслагања оцјењеног и оцјењивача.

⁸⁵ Према Правилнику о оцјењивању учинка радни циљеви се договарају (члан 14.), а процес оцјењивања захтијева разговор оцјењеног и оцјењивача (члан 23. и 24.).

⁸⁶ Извјештај ревизије учинка "Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција СМ" указује на значајне слабости у плановима и извјештајима који нису усмјерени на циљеве и резултате.

⁸⁷ Паметни или SMART радни циљеви су: С – специфични (specific), М – мјерљиви (measurable), А – адекватни, остварљиви, договорени (achievable, agreed), Р – реални (realistic), Т – временски одређени (timely).

⁸⁸ Збирни извјештаји о оцјењивању АДС-а показују да су у институцијама даване знатно веће оцјене од квотама препоручених. Већина институција имала је више од 15% "нарочито успјешних" државних службеника.

⁸⁹ Интервјуисани истичу да упркос проведеним обукама још увијек имају потешкоћа у тумачењу и примјени Правилника о оцјењивању учинка.

4. Закључци

Проведена студија случаја реформе управљања учинцима у државној служби, анализа постигнутих резултата, начина на који је дата оцјена проведене реформе, начина на који је вршено праћење и обезбјеђење одрживости реформских резултата помогли су да се изнесу сљедећи општи закључци.

4.1. Реформске активности се заустављају, иако реформе нису успјешно завршене

На примјеру реформе управљања учинцима државних службеника видимо да су реформске активности заустављене, иако реформа није успјешно завршена, а реформски циљ није постигнут.

Ефективан систем управљања учинком није успостављен. Реформским пројектом утврђен је модел управљања учинком, донесен је Правилник о оцјењивању учинка и проведене су обуке државних службеника. Задовољавајућа примјена Правилника о оцјењивању учинка није потврђена, додатне мјере и активности неопходне су за успјешно окончање започете реформе.

Реформским пројектима се не постижу све претпоставке неопходне за успјешно окончање реформи. Иако је анализирани реформски пројекат оцјењен као један од најуспјешнијих⁹⁰ њиме нису постигнуте све претпоставке за успјешно окончање реформе. Пројектом није утврђено практично рјешење за оцјењивање руководиоца институција и није дефинисан задовољавајући резултат примјене утврђеног модела за управљањем учинцима који би помогао у активностима праћења и обезбјеђења одрживости реформских резултата.

Реформске активности су заустављене, иако није потврђено постигнуће задовољавајућег реформског резултата. Значајан број државних службеника још увијек се не оцјењује, а самом оцјењивању се приступа са сврхом формалног задовољавања обавезе. Институције нису анализирале проведене поступке оцјењивања и нису успоставиле уједначене критеријуме за оцјењивање. Институције одговорне за праћење реформских резултата нису дале одговарајућу оцјену проведене реформе што је за последицу имало заустављање реформских активности. Извјештај АДС-а, увид у документацију о оцјењивању и изјаве интервјуисаних то потврђују.

Није препознат значај управљања учинцима државних службеника и институције БиХ нису прихватиле и подржале проведenu реформу. Потенцијал управљања учинцима државних службеника није искориштен. Независне оцјене наведене у извјештајима Европске комисије и SIGMA-е указују да нису направљени помаци у управљању учинцима државних службеника у БиХ.

Реформске активности се окончавају доношењем прописа и провођењем обука, међутим институције одговорне за њихову примјену тешко одустају од досадашњих навика и пракси рада. Доношењем прописа којим се предвиђа

⁹⁰ Према оцјенама ККРЈУ, наведеним у извјештајима о напретку РАП1 и извјештајима о евалуацији реформских пројеката, пројекат "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" један је од најуспјешније реализованих реформских пројеката финансираних из Фонда за РЈУ.



реформа система не гарантује промјену досадашњих навика и пракси рада у институцијама. Одржавање обуке за стицање нових знања и вјештина не гарантује да ће се она преносити и користити у унапређењу постојећих пракси рада. Формално провођење реформи доводи до додатног администрирања и формалног задовољења обавеза при чему се стечена знања и вјештине не користе.

Институције не прихватају проведене реформе, не прате реформске резултате и не проводе одговарајуће анализе неопходне за предузимање корективних мјера и активности које ће довести до постизања реформских циљева. Наведеним приступом реформе се не завршавају, а реформски циљеви се не постижу.

Уколико се реформе не проведу до краја, проведене реформске активности су узалудно расипање радног времена и средстава. Обуке и реформске активности/пројекти државним службеницима одузимају вријеме које су могли утрошити на своје редовне активности. Формално задовољавање обавеза узрокује додатно администрирање које додатно оптерећује државне службенике. Милиони марака утрошени на реформске пројекте нису оправдани код недовршених реформи.

4.2. Дате оцјене проведених реформи не одражавају стварно стање

Дате оцјене ККРЈУ не осликавају реално стање проведене реформе. Реформски циљ није постигнут и реформа успоставе ефективног система управљања учинцима државних службеника није успјешно окончана. Утврђене су значајне слабости успостављеног система надзора проведених реформи које доводе до давања погрешних оцјена. Стање реформе јавне управе је лошије од приказаног у извјештајима ККРЈУ о напретку provedбе реформе јавне управе.

Иако је утврђена одговорност институција и АДС-а за праћење и одрживост реформских резултата, накнадно праћење примјене нових пракси рада није вршено или се није радило према утврђеним показатељима успјешности и општим реформским циљевима. Показатељи успјеха за дефинисане циљеве реформе јавне управе нису разрађени и не прикупљају се подаци неопходни за потврђивање очекиваних резултата и успјешности проведених реформи. Институције нису вршиле оцјену успјешности проведених реформи.

Оцјене напретка ККРЈУ нису увијек засноване на дефинисаним показатељима успјеха који су разрађени у складу са општим реформским циљевима. Успостављени критеријум за оцјењивање проведених реформи не одражава стварно стање проведених реформи, а изнимно ријетко се користи могућност смањивања оцјене напретка. Капацитети за вршење независног надзора и евалуације су недовољни и није обезбјеђен независан надзор. Резултати евалуације проведених пројеката се не узимају у обзир код давања оцјена о напретку имплементације реформских циљева.

Утврђене слабости успостављеног система надзора довеле су до погрешних оцјена које за посљедицу имају незавршавање започетих реформи. За погрешно оцјењене реформе не предлажу се и не предузимају се корективне мјере и активности које ће водити стварном постизању реформских циљева и успјешном окончању реформе јавне управе.

4.3. Корективне мјере и активности које би обезбиједиле одрживост реформских резултата се не предузимају

Одрживост реформских резултата није обезбијеђена. Изостало је одговарајуће праћење реформских резултата, предузимање корективних мјера и активности. СМ није показало интерес за реформу успоставе ефективног управљања учинцима државних службеника.

Институције код којих су проведене реформске активности и пројекти недоследне су у кориштењу нових пракси рада. Институције нису анализирале проведене поступке оцјењивања и нису успоставиле уједначене критеријуме за оцјењивање. Институције не прате реформске резултате и не предузимају корективне мјере и активности.

Надлежне институције, одговорне за праћење проведених реформи су такође заказале. Адекватно праћење и анализа реформских резултата није проведено. Није постигнута задовољавајућа примјена Правилника о оцјењивању учинка, критеријуми за оцјењивање су неуједначени, а проблем формализма у оцјењивању није отклоњен. Упркос наведеном, корективне мјере и активности које би довеле до успјешног окончања реформе се не предлажу и не предузимају.

Нежељени ефекти недовршених реформи такође се не утврђују и не отклањају јер није извршено одговарајуће праћење и анализа реформских резултата. Извјештај SIGMA-е указује на нежељене ефекте недовршене реформе управљања учинцима: мотивацијски ефекат није постигнут, али оцјењивање може користити руководиоцима и политичарима у повећању њиховог ауторитета и моћи над особљем.

СМ не пружа неопходну подршку реформама, не прати резултате проведених реформи и не предузима корективне мјере и активности које би водиле до успјешног окончања реформи и суштинског постизања реформских циљева.



5. Препоруке

Процес приступања Европској унији и потребе грађана пред јавну управу у БиХ поставља нове захтјеве и обавезе. Да би се одговорило овим захтјевима јавна управа мора повећати своје капацитете. Повећање капацитета се може постићи ангажовањем нових капацитета или повећањем ефикасности постојећих капацитета. Циљ реформе јавне управе је повећање ефикасности и ефективности постојећих капацитета. Реформа јавне управе је једина опција у условима када у буџетима БиХ нема средстава за ангажовање нових капацитета.

СМ је још 2004. године предузео неопходне реформске кораке. Успостављени су капацитети за провођење реформе јавне управе, анализирано је стање јавне управе, дефинисани су стратешки циљеви реформе и покренуте су бројне реформске активности и пројекти. Иако се реформске активности и пројекти реализују већ дужи низ година независне евалуације SIGMA-е и Европске комисије указују да БиХ није направила значајније помаке у побољшању функционалности и ефикасности јавне управе.

Ревизија је проведена с циљем да се утврде слабости у provedби, праћењу и оцјени реформе јавне управе који су утицали на постизање и одрживост реформских резултата. Иако је ревизија извршена на бази студије случаја, налази ревизије указују да се реформе не проводе до успјешног окончања, оцјене проведених реформи не одражавају стварно стање, а корективне мјере и активности које би водиле успјешном окончању реформе се не предузимају. На основу ових општих закључака формулисане су опште препоруке које су примјењиве и на друге текуће и будуће реформе.

Да би се обезбиједио значајнији напредак у провођењу реформе јавне управе неопходно је промијенити приступ у провођењу и праћењу реформи. У том погледу Канцеларија за ревизију предлаже сљедеће препоруке за институције БиХ, УО Фонда за РЈУ, ККРЈУ и СМ:

Препоруке за институције БиХ:

- **Институције БиХ требају проводити реформске активности све док ККРЈУ не потврди постигнуће реформских циљева.** Институције требају прихваћати реформе и унапређивати праксе рада, пратити и извјештавати о реформским резултатима, предузимати и предлагати корективне мјере и активности док се реформски циљеви не постигну и не потврде.
- **Институције БиХ одговорне за праћење и обезбјеђење одрживости реформских резултата према разрађеним показатељима успјеха требају прикупљати и анализирати податке и информације о постигнутим реформским резултатима, те на основу истих предузимати корективне мјере и активности које ће водити успјешном окончању започетих реформи.**

Препоруке за Управни одбор Фонда за реформу јавне управе:

- **УО Фонда за РЈУ треба одобравати реформске пројекте који предвиђају стварање кључних претпоставки неопходних за успјешно окончање реформе.** Пројекат треба утврдити јасне циљеве и очекиване

результате за све претпоставке које су кључне за успјешно окончање реформе. Јасни циљеви и очекивани резултати основа су за касније вредновање пројектних резултата.

- **УО Фонда за РЈУ треба водити рачуна да су предложена рјешења из реформских пројеката прихваћена и тестирана прије њихове шире примјене.** У почетним фазама пројекта неопходно је провести широке консултације са заинтересованим и доносиоцима одлука ради утврђивања најпрактичнијих рјешења која ће од свију бити прихваћена. Увођење нових пракси требају пратити пилот пројект чије је резултате потребно детаљно анализирати прије ширег увођења нових пракси рада.
- **УО Фонда за РЈУ треба водити рачуна да су реформским пројектима утврђени задовољавајући реформски резултати и одговорности за њихово накнадно праћење и унапређење.** Задовољавајући реформски резултати и показатељи успјеха за њихово праћење требају бити утврђени у складу са општим реформским циљевима.

Препоруке за Канцеларију координатора за реформу јавне управе:

- **Оцјене постигнућа реформских циљева које ККРЈУ даје требају одражавати стварно стање проведених реформи.** У извјештајима о напретку за проведене реформе требају се давати реалне оцјене засноване на разрађеним показатељима успјеха и информацијама институција одговорних за праћење и одрживост реформских резултата. Приликом давања оцјена проведених реформи ККРЈУ треба узимати у обзир оцјене независних студија и анализа. За реформе које нису успјешно окончане потребно је предлагати корективне мјере и активности усмјерене на одговорну институцију и на конкретне проблеме.
- **ККРЈУ треба јачати капацитете за надзор и евалуацију.** ККРЈУ треба повећати број особља које се бави пословима независног надзора и евалуације. Јединица за мониторинг и евалуацију треба указивати на слабости у разради утврђених показатеља успјеха и недостатке информација за потврду постигнућа реформских циљева. Надзор и евалуација реформских пројеката мора јасно указати на претпоставке и резултате који пројектом нису постигнути јер су то информације неопходне за предузимање корективних активности.
- **ККРЈУ треба утврдити очекиване реформске резултате у складу са дефинисаним показатељима успјеха и општим реформским циљевима.** Да би се олакшало праћење напретка имплементације РАП1, Оперативна јединица ККРЈУ заједно са одговорним институцијама треба разрадити показатеље успјеха, утврдити задовољавајуће реформске резултате и дефинисати начин прикупљања података и информација неопходних за потврду постигнућа реформских циљева. Разрађени показатељи успјеха требају указивати на допринос општим реформским циљевима.
- **ККРЈУ треба обезбиједити одговарајуће обуке особља које се бави надзором и евалуацијом реформских процеса.** Особље укључено у надзор и евалуацију, чланови НТ, КРО и запослени Јединице за мониторинг и евалуацију требају бити оспособљени да дефинишу мјерљиве реформске резултате у складу са општим реформским циљевима.



Препоруке за Савјет министара:

- **СМ треба пружати неопходну подршку реформским активностима, пратити реформске резултате и доносити одлуке са корективним мјерама и активностима.** СМ треба пратити реформске резултате, разматрати извјештаје о проведеним реформама и на основу њих доносити корективне мјере и активности које ће водити до суштинског постизања реформских циљева и успјешног окончања реформи.

Тим ревизије учинка:

**Данијел Чоло, вођа
тима**

**Магдалена Пејак,
ревизор учинка**

Руководилац
Одјељења ревизије учинка
Фадила Ибрахимовић



Додаци

- Додатак 1. Систем имплементације и циљеви реформе јавне управе
- Додатак 2. Извод из полугодишњег извјештаја о напретку у имплементацији РАП1
- Додатак 3. Збирни извјештај о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ за период I-VI 2013. године (са попутним актом)
- Додатак 4. Институције БиХ са утврђеном обавезом оцјењивања учинка државних службеника



Додатак 1. Систем имплементације и циљеви реформе јавне управе

Европске интеграције, економски и социјални развој Босне и Херцеговине глобално је стратешко одређивање Савјета министара дужи низ година. Да би се одговорило овим захтјевима и потребама грађана неопходна је ефикасна јавна управа која ће јединственим гласом иступати у преговорима са ЕУ. С друге стране Босна и Херцеговина је децентрализована држава⁹¹ са подијељеним надлежностима између државног, ентитетског, кантоналног и општинског нивоа власти. Основни задатак државних институција је међународно представљање државе што подразумијева координацију и усаглашавање домаћих циљева/политика свих нивоа власти.

Имајући на уму наведено, СМ је предузео активности на реформи јавне управе (РЈУ) и успостави капацитета који ће је координирати.

Одлуком СМ из 2004. године основана је Канцеларија координатора за реформу јавне управе (ККРЈУ) при Кабинету предсједавајућег СМ. Након тога, проведене су одговарајуће анализе јавне управе и 2006. године усвојена је Стратегија за реформу јавне управе (Стратегија) и Акциони план 1 (АП1) за њено провођење⁹².

Стратегија је заснована на јасној визији у смислу развоја јавне управе која би била ефективнија, ефикаснија и одговорнија; која би грађанима пружала боље услуге за мање новца, те пословала на основу транспарентних и отворених процедура, уз испуњавање свих услова постављених европским интеграцијама, а тиме би заиста постала средством за континуирани и одрживи друштвено-економски развој⁹³.

У циљу остваривања ове визије, Стратегија тежи ка јачању општих управних капацитета, путем реформе основних хоризонталних система и структура управљања. Јачањем општих управних капацитета стварају се претпоставке за унапређење секторских капацитета.

Стратегијом реформе јавне управе дефинисано је шест реформских области са сљедећим општим циљевима:

1. Израда политика и координацијски капацитети

- развој капацитета за креирање политика и координацију;
- унапређење квалитета и процедура израде и доношења прописа.

Циљ реформе ове области је унаприједити структуру, капацитете и успјешност у раду секретаријата влада/СМ, чиме се јачају системи доношења политика на свим нивоима власти. Поред тога, циљ је да се развију и капацитети министарстава како би она могла у довољној мјери водити рачуна о владиним приоритетима, посебно оним везаним за усклађивање с легислативом ЕУ, израђивати квалитетне приједлоге, консултирати и вршити процјену могућих утицаја; те вршити израду квалитетних законских аката, тако да квалитет

⁹¹ БиХ има сложено државно уређење, ентитети, кантони, дистрикт и општине са релативно високом аутономијом и подијељеним надлежностима.

⁹² До краја 2005. године сачињен је Системски преглед институција јавне управе БиХ, на основу чега је 2006. године усвојена Стратегија реформе јавне управе (СРЈУ) и Акциони план 1 (АП1) за provedбу Стратегије за период 2006-2010. Стратегија и акциони планови су усвојени од СМ и влада ФБиХ, РС и БД.

⁹³ Стратегија за реформу јавне управе, 2006. године, доступна на сљедећем линку: <http://parco.gov.ba/latn/?page=110>

материјала који долази из министарстава буде задовољавајући, те да централне јединице могу обезбиједити компетентно одлучивање.

2. Јавне финансије

У циљу промовисања јавне управе која би била отворена, ефикасна, учинковита и одговорна, неопходно је установити ефикасан систем управљања финансијама (процес доношења буџета), те побољшати контролно окружење управе (јавне интерне финансијске контроле - PIFC).

3. Управљање људским потенцијалима

Циљ је развити професионалну, политички непристрасну, национално избалансирану, етичну, стабилну и активну јавну службу, коју поштују и која је у стању пружати учинковите услуге и владама и грађанима. Наведено подразумијева континуирано усклађивање, развој и модернизацију политике људских потенцијала. Управљање људским потенцијалима треба бити транспарентно, правично, треба да подржава вриједност и професионализам, те пружати мотивацију особљу на основу јасних критеријума.

4. Управни поступак

Циљ је да се ојача управно одлучивање као кључна компонента интеракције између управе и грађана, те ће га начинити функционалним, поузданим, ефикасним, транспарентним и одговорним средством једне модерне јавне управе усмјерене ка грађанима које опслужује, боље оспособљене за придруживање европском управном простору.

5. Институционална комуникација

Циљ је унапређење одговорности владе према грађанима, успостава двосмјерног дијалога којим се омогућава утицај јавности и њен допринос доношењу политика на нивоу владе. Реформа има за циљ јачање капацитета за односе с јавношћу у оквиру јавних институција, придобивање подршку грађана, стварање позитивних ставова према јавним институцијама, те потицање активног учешћа јавности у процесу одлучивања. Њоме ће се, такође, подржати provedба прописа о слободи приступа јавним информацијама, у складу са са европским стандардима.

6. Информационе технологије

Циљ је увећати кориштење ИТ у јавној управи да би њена влада била одговорнија, транспарентнија и учинковитија.

Детаљна разрада ових циљева у специфичне циљеве, мјере и активности за њихову имплементацију наведена је у Акционом плану за провођење реформе јавне управе (АП1/РАП1)⁹⁴. Институције БиХ⁹⁵ су одговорне за провођење мјера и постизање циљева дефинисаних у акционим плановима⁹⁶. Ревидираним акционим планом (РАП1) дефинисани су и показатељи успјеха за специфичне циљеве

⁹⁴ Стратегија реформе јавне управе (Стратегија) и Акциони план 1 (АП1) за provedбу Стратегије за период 2006.-2010. усвојена је 2006. године. С обзиром да мјере из АП1 нису у потпуности реализоване, а рокови за реализацију мјера су истекли с крајем 2010. године, припремљен је и од СМ/влада ентитета усвојен Ревидирани акциони План 1 (РАП1) за период 2011.-2014.

⁹⁵ Институције власти, четири управна нивоа у БиХ: државни, ентитетски и БД БиХ.

⁹⁶ РАП1-ом дефинисано је 128 специфичних реформских циљева.



реформе јавне управе. Спрам дефинисаних показатеља успјеха, података добивених од институција и других доступних информација ККРЈУ врши оцјену напретка и постигнућа циљева реформе јавне управе.

Да би се имплементирали реформски циљеви успостављени су сложени координацијски капацитети у који су на равноправној, партнерској основи укључени представници државног, ентитетских и БД нивоа власти. Именовани су државни, ентитетски и координатор БД, оформљени су надзорни тимови за реформске области⁹⁷ који координирају и надзиру имплементацију акционих планова, а за имплементацију појединачних реформских пројеката именују се и имплементацијски тимови.

Институције су одговорне за имплементацију активности реформе јавне управе дефинисаних у акционим плановима. Техничку подршку, надзор и извјештавање о процесу реформе јавне управе врши ККРЈУ.

Када одговорне институције немају капацитета за провођење реформи у Фонд за реформу јавне управе (Фонд за РЈУ) резервисана су средства за ангажовање стручне помоћи кроз различите пројекте реформе јавне управе. Фонд за РЈУ је успостављен Меморандумом о разумијевању између донатора, СМ, влада ФБиХ, РС и БД. У складу са принципима Паришке декларације о ефективној помоћи⁹⁸, ЕУ и међународни донатори су подржали успоставу домаћих структура за управљање донаторским средствима и реализацију пројеката реформе јавне управе.

Управни одбор Фонда за РЈУ (УО Фонда)⁹⁹ управља средствима Фонда за РЈУ, разматра имплементацију Стратегије РЈУ и ефикасности кориштења новца из Фонда за РЈУ. УО Фонда се састоји од представника иницијалних донатора¹⁰⁰, ККРЈУ, координатора за реформу јавне управе испред Владе РС, координатора за реформу јавне управе испред Владе ФБиХ, координатора за реформу јавне управе испред Владе БД БиХ и представника МФТ. УО Фонда све своје одлуке доноси консензусом, што значи да је за сваку донесену одлуку обезбијеђена сагласност свих чланова УО Фонда.

⁹⁷ Именовано је седам надзорних тимова за шест реформских области дефинисаних Стратегијом за РЈУ.

⁹⁸ Паришка декларација о ефективној помоћи формулисана је у фебруару 2005. године на Форуму високога ранга на тему дјелотворности помоћи, одржаном у Паризу, чији је организатор била Организација за економску сарадњу и развој (ОЕCD). Пет основних принципа декларације су: **Власништво** - Партнерске земље ефективно управљају својим развојним политикама и стратегијама те координирају развојне активности; **Уклапање** - Донатори заснивају своју укупну подршку на државним развојним стратегијама, институцијама и процедурама партнерских земаља; **Усклађивање** - Донаторске активности су усклађеније, транспарентне и колективно ефективније; **Управљање усмјерено ка резултатима** - Управљање ресурсима и побољшање процеса одлучивања у циљу постизања резултата; **Међусобна одговорност** - Донатори и партнери су одговорни за развојне резултате.

⁹⁹ Управни одбор Фонда за РЈУ означава управљачко и надзорно тијело Фонда за РЈУ чије је оснивање и састав утврђено чланом 13. Меморандума ФРЈУ, а које је надлежно за укупно управљање и надзор над кориштењем средстава ФРЈУ.

¹⁰⁰ Представници донатора: Делегација ЕК у БиХ, SIDA, DIFID и NMDC.



Када одговорне институције немају снагу за провођење реформе, Заједничком платформом¹⁰¹ предвиђена је политичка подршка предсједавајућег СМ, ентитетских премијера, градоначелника БД и министара финансија кроз Координациони одбор за економски развој и европске интеграције¹⁰² (Координациони одбор за ЕРиЕИ).

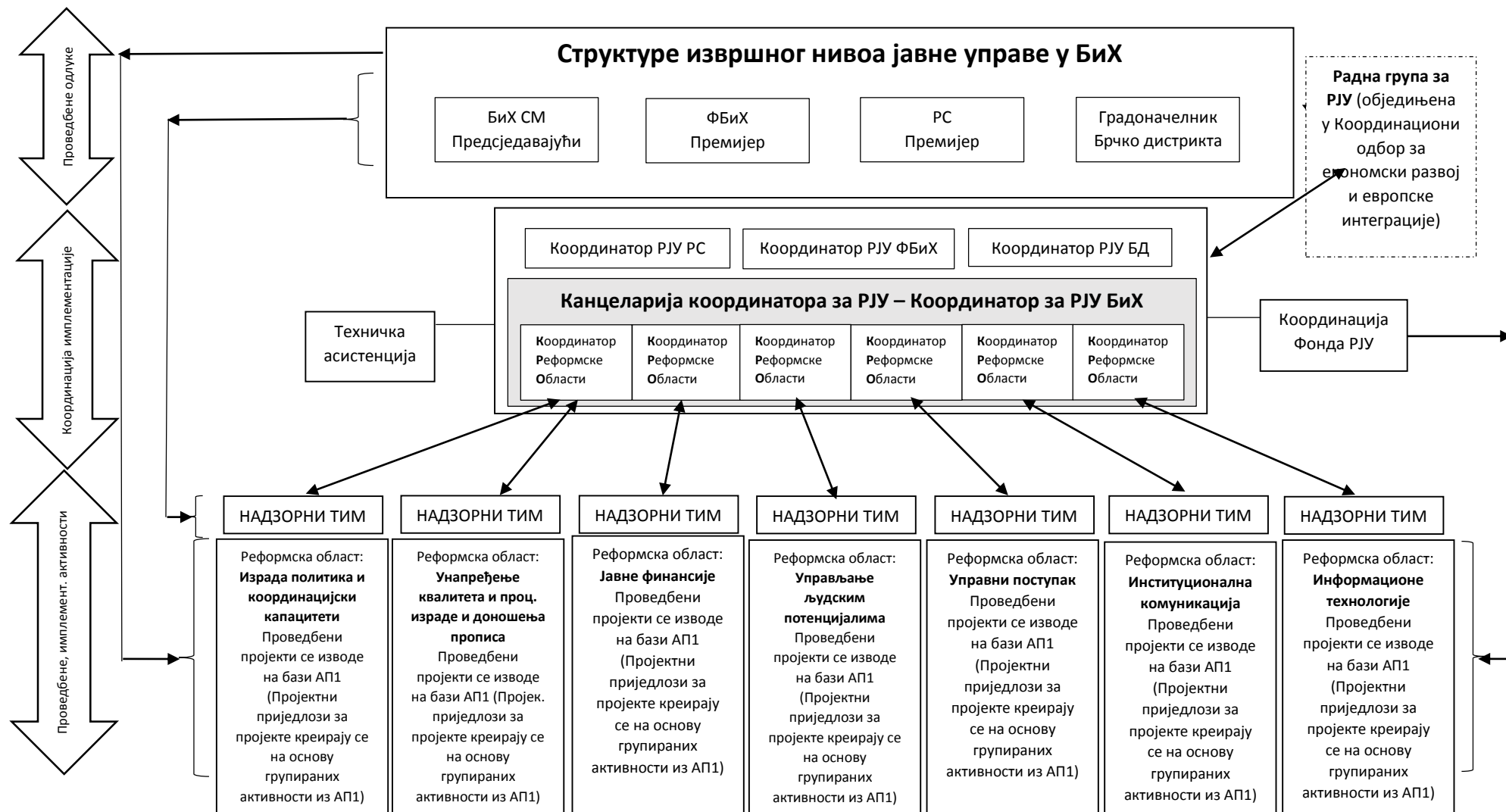
У наставку је дат шематски приказ имплементацијске структуре Акционог плана за имплементацију Стратегије за РЈУ.

¹⁰¹Заједничком платформом о принципима и начину имплементације АП1 Стратегије дефинисана је имплементацијска структура за провођење акционих планова, а потписана је од предсједавајућег СМ, ентитетских премијера и градоначелника Брчко дистрикта у јулу 2007. године.

¹⁰²Координациони одбор за економски развој и европске интеграције је међувладино радно тијело, предсједава му предсједавајући СМ, а чланови одбора су министри финансија и ентитетски премијери, техничка подршка је ККРЈУ, а посматрач у одбору је ДЕИ.



Шематски приказ имплементацијске структуре Акционог плана за имплементацију Стратегије за реформе јавне управе у БиХ



Канцеларија координатора за реформу јавне управе

ККРЈУ задужена је за координацију активности у вези припрема, доношења и имплементације Стратегије за реформу јавне управе у БиХ¹⁰³. Активности координације ККРЈУ подразумевају и обезбјеђење стручне - техничке подршке, вршење надзора и извјештавање о активности процеса реформе јавне управе укључујући и пројекте реформе јавне управе. За обављање послова из својих надлежности ККРЈУ има четири организационе јединице:

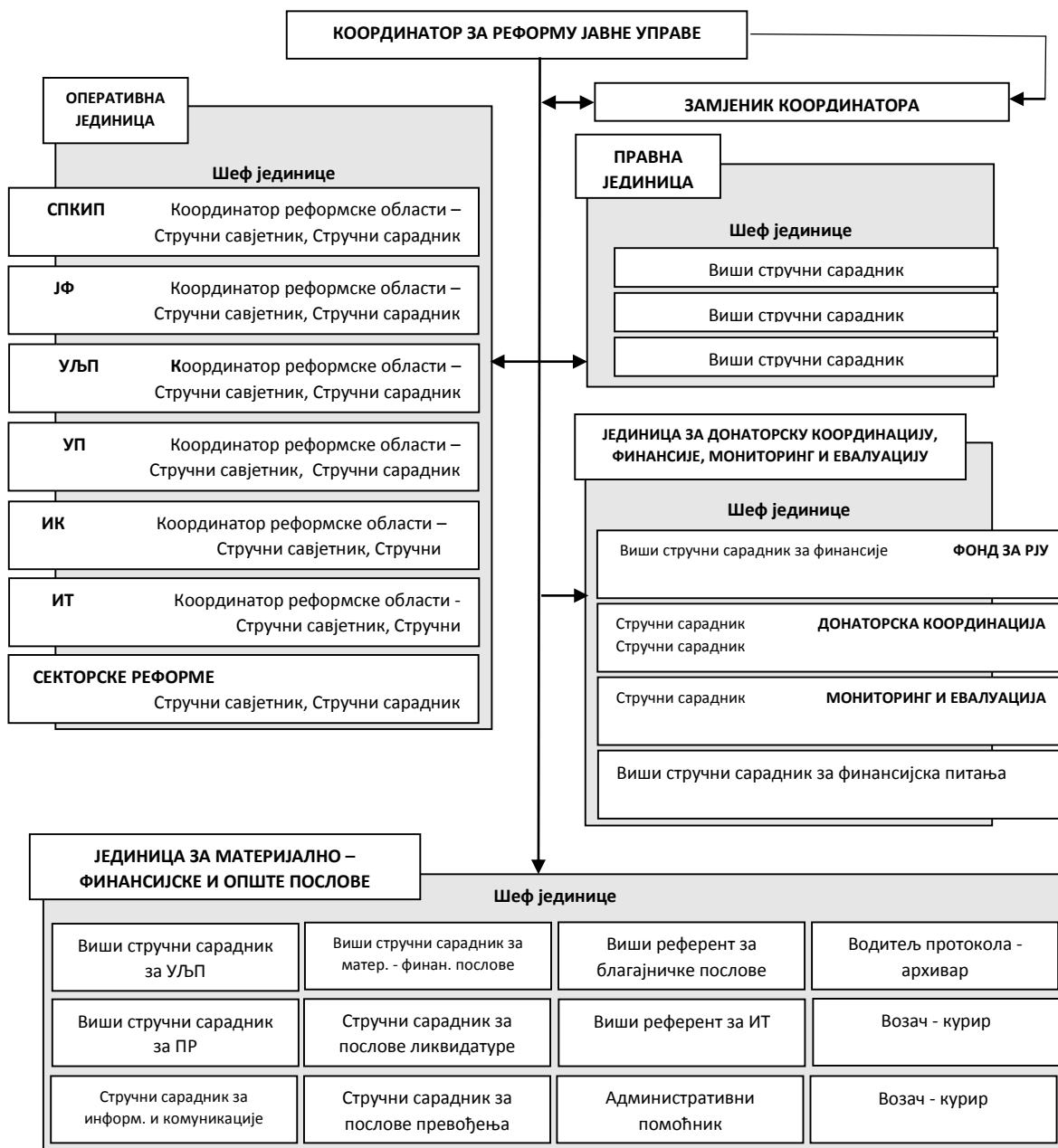
- **Оперативна јединица** је одговорна за подршку у процесу припреме, усвајања и провођење стратегије реформе јавне управе. Шест координатора реформских области (КРО) унутар ове јединице задужено је за надзор, извјештавање, координацију и сарадњу са институцијама, члановима надзорних и имплементацијских тимова у провођењу АП по реформским областима. Координатори реформских области заједно члановима НТ дефинирају и надзиру provedбу индивидуалних реформских пројеката.
- **Правна јединица** је одговорна за давање правних савјета о свим аспектима операција које ККРЈУ обавља, укључујући припрему аката и пружање подршке у провођењу поступка јавних набавки.
- **Јединица за донаторску координацију, финансије, надзор и евалуацију** је одговорна за координацију донаторске помоћи, контролу пројектне финансијске документације, независан надзор и евалуацију појединачних пројеката реформе јавне управе, а одговорна је и за оцјену успјешности provedених реформи и припрему извјештаја о напретку провођења РАП1.
- **Јединица за материјално-финансијске и опште послове** је одговорна за општу подршку у раду ККРЈУ.

У наставку је дат шематски приказ организационе структуре Канцеларије координатора за реформу јавне управе БиХ.

¹⁰³ Одлука о успостави Канцеларије координатора за реформу јавне управе при Кабинету предсједавајућег СМ, СМ 302/04.



Организациона структура Канцеларије координатора за реформу јавне управе БиХ





Додатак 2. Извод из полугодишњег извјештаја о напретку у имплементацији РАП1

Као илустрација начина на који ККРЈУ оцјењује постигнуће реформских циљева дат је извод из Извјештаја о напретку реализације Ревидираног акционог плана 1 Стратегије за РЈУ за период I-VI 2013. године¹⁰⁴. У овом изводу приказана је оцјена реформског циља којем је пројекат "Развој система за управљање учинком у структурама државне службе у БиХ" требао придонијети.

Извод из Извјештаја о напретку у имплементацији РАП1 Стратегије за период I-VI 2013.год.

Реформска област: Управљање људским потенцијалима								
Поглавље 6. Управљање учинком								
Коментар постигнућа поглавља 6: У ранијим извјештајима већ је споменуто да је припремљени нови, односно измјене и допуне постојећих правилника о оцјењивању државних службеника на нивоу БиХ, ФБиХ, РС и Брчко дистрикта БиХ с циљем успостављања ефективног система управљања учинком и резултатима рада запослених који треба да обезбиди мотивацијско дјеловање на рад запослених и створи претпоставке за развој каријере у државној служби. Треба истаћи да се оцјењивање врши, међутим, још увијек све институције не проводе оцјењивање. Такође, учени су проблеми које руководиоци имају када је у питању одређивање радних циљева. У наредном извјештајном периоду предвиђено је да се већи фокус ставља на оцјену радне успјешности.								
Циљ	Показатељ успјеха	Одговорна институција	Временски рок	Управни ниво				Опис постигнућа/ коментар
				БиХ	ФБиХ	РС	БД	
6.1. Везати оцјену радне успјешности за степен испуњења договорених радних циљева (у погледу квантитета и квалитета)	- Уведена обавеза годишњих разговора и постављања радних циљева - Број и процент обављених годишњих разговора - Број и процент обављених разговора о оцјени рада - Извјештаји о реализованим циклусима оцјењивања на нивоу појединачних институција и збирно на нивоу централних институција за УЉП - Број обука и број учесника.	Кључне институције за УЉП + појединачне институције на свим нивоима	до средине 2013.	Реализовано у потпуности	Реализовано у потпуности	Реализовано у потпуности	Дјеломично реализовано	Циљ је реализован на свим нивоима, осим у Брчко дистрикту БиХ, гдје се у наредном периоду очекује усвајање прво новог закона о државним службеницима, па потом и доношење новог правилника о оцјењивању. Обуке из ове области су уврштене у средњорочне планове које су донијеле централне институције за УЉП.
6.2. Побољшати радну мотивацију, унаприједити комуникацију у односу менаџмент – запослени и градити позитивно радно окружење	- Број институција које врше редовно анкетирање, број и процент испитаника, резултати анкета. - Број институција које су увеле приручнике за особље.	Кључне институције за УЉП + појединачне институције на свим нивоима	до средине 2013.	Реализација у току	Реализација није почела	Дјеломично реализовано	Реализација није почела	Активности на реализацији овог циља су или тек започете или планиране до краја следећег извјештајног периода.

Као што се види из горе наведеног извода ККРЈУ је реформски циљ 6.1 оцијенила "реализовано у потпуности" за три од четири управна нивоа. Доношењем прописа који регулише оцјењивање државних службеника према учинку није довољно да би се реформа успоставе ефективног система управљања учинцима оцијенила успјешном (реализовано у потпуности). Дефинисани показатељи успјеха указују да

¹⁰⁴ Извјештај доступан на следећем линку: <http://parco.gov.ba/?id=3092>.



се без задовољавајућег поштивања прописа не може потврдити успјешно постигнуће реформског циља 6.1.

ККРЈУ није прибавила све информације о постигнутим резултатима у погледу дефинисаних показатеља успјешности. Информације које су прибављене и које су приказане у коментару постигнућа поглавља 6. не подржавају дату оцјену (оцјењивање не врши у свим институцијама, а руководиоци имају проблема са дефинисањем циљева за оцјењивање).



Додатак 3. Збирни извјештај о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ за период I-VI 2013. године (са попутним актом)

Број: 05-34-2-541-1/13
Сарајево, 21.10.2013. године

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
САВЈЕТ МИНИСТАРА
Генерални секретаријат

ПРЕДМЕТ: Збирни извјештај о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ за период јануар-јуни 2013.г., доставља се.-

Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 59/11), (у даљем тексту: Правилник), у члану 3. прописано је да се оцјењивање државних службеника врши најмање једном сваких шест мјесеци, тако да је сукладно наведеном извршено оцјењивање државних службеника који раде у институцијама БиХ за период 1. јануар до 30. јуни 2013.године.

Сукладно члану 32. став (1) Правилника све институције су у обавези да Агенцији за државну службу доставе извјештај о проведеном оцјењивању за сваки период оцјењивања у року од 30 дана одведеног оцјењивања, а у складу са ставом (2) истог члана Агенција за државну службу на основу достављених појединачних извјештаја је у обавези сачинити збирни извјештај и исти доставити Савјету министара Босне и Херцеговине.

У овом циклусу оцјењивања само 29 институција од укупно 68 институција у којима раде државни службеници је доставило појединачне извјештаје о извршеном оцјењивању државних службеника. Морамо истаћи да велики број институција, поготово министарстава, није доставило никакве податке нити извјештај Агенцији који се односи на оцјењивање државних службеника, а што је њихова обавеза сукладно Правилнику, без обзира што је Агенција за државну службу БиХ благовремено упозорила све институције на обавезу оцјењивања државних службеника и достављање извјештаја Агенцији о проведеном оцјењивању ради достављања анализе и збирног извјештаја Савјету министара БиХ у прописаном року.

У прилогу акта достављамо табеларни преглед извршеног оцјењивања државних службеника у институцијама БиХ за период јануар - јуни 2013.г., који је сачинила Агенција за државну службу БиХ на основу достављених појединачних извјештаја институција БиХ о проведеном оцјењивању за наведени период, сачињен сукладно члану 32. став (2) Правилника, у којем су децидно назначени подаци о укупном броју државних службеника, броју оцјењених и броју неоцјењених државних службеника, као и бројчане показатеље који се односе на



број нарочито успјешних и успјешних државних службеника, те броју државних службеника који су оцијењени оцјеном „задовољава“, као и броју државних службеника који нису задовољили у периоду оцјењивања. Из достављених нам података уочили смо да је само један државни службеник оцијењен са оцјеном „не задовољава“.

Без обзира на чињеницу да је Агенција за државну службу БиХ предузела све из своје надлежности како би институције поштивале одредбе овог Правилника, у овом циклусу оцјењивања је уочено да је у односу на претходни период оцјењивања мањи број институција доставило извјештај о проведеном оцјењивању, те сматрамо да је то забрињавајући податак (двје институције мање у односу на претходни циклус оцјењивања). У наредном периоду оцјењивања, Агенција за државну службу БиХ ће поново упозорити институције на њихову обавезу, али с обзиром да Агенција нема веће надлежности по овом питању, други надлежни органи који врше управни надзор над радом институција БиХ могу утицати да институције БиХ озбиљније схвате процес оцјењивања, као и своју обавезу достављања Агенцији за државну службу БиХ појединачних извјештаја о извршеном оцјењивању за сваки период понаособ.

С поштовањем,

Прилог:

- Збирни извјештај

Достављено:

- наслову

- архива

ДИРЕКТОР

Невен Акшамиджа

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ
Сарајево, 21.10.2013.године

ЗБИРНИ ИЗВЈЕШТАЈ О ОЦЈЕЊИВАЊУ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ ЗА ПЕРИОД I-VI 2013.ГОДИНЕ

Редни број и назив институције	Укупно државних службеника	Број оцјењених државних службеника	Број неоцјењених државних службеника	Просјечна оцјена	Нарочито успјешан	Успјешан	Задовољава	Не задовољава
1. Агенција за форензичка испитивања и вјештачења	15	11	4	3,45	8	1	2	
2. Агенција за државну службу	18	14	4	3,45	4	10	-	
3. Министарство финансија и трезора	121	100	21	3,59	65	35	-	
4. Високи судски и тужилачки савјет БиХ	38	35	3	3,85	33	2	-	
5. Агенција за полицијску подршку	22	19	3	3,79	18	1	-	
6. Агенција за безбједност хране	31	25	6	3,37	10	11	4	
7. Агенција за унапређење иностраних инвестиција	20	18	2	3,43	4	14	-	
8. Агенција за заштиту личних података	18	15	3	3,05	3	11	1	
9. Дирекција за европске интеграције	79	68	11	3,69	53	15	-	
10. Дирекција за координацију полицијских тијела	37	35	2	4	35	-	-	
11. Агенција за надзор над тржиштем	14	14	-	3,29	5	8	-	1
12. Државна агенција за истраге и заштиту	79	77	2	3,87	67	10	-	
13. Агенција за осигурање	10	10	0	3,33	4	5	1	
14. Агенција за антидопинг контролу	6	6	-	3,69	5	1	-	
15. Институција омбудсмена за заштиту потрошача	4	3	1	4	3	-	-	
16. Агенција за предшколско, основно и средње образовање	16	15	1	3,31	-	15	-	
17. Центар за информисање и признавање докумената из подручја високог образовања	9	8	1	3,49	5	3	-	
18. Институт за акредитовање	15	15	-	3,66	13	2	-	

19. Институт за интелектуално власништво	33	29	4	3,76	29	-	-	
20. Дирекција за економско планирање СМ БиХ	15	14	1	3,01	-	14	-	
21. Гранична полиција БиХ	46	44	2	3,49	25	19	-	
22. Конкурентијски савјет БиХ	15	12	3	3,91	11	1	-	
23. Агенција за идентификациона документа евиденцију и размјену докумената	63	59	4	3,66	34	25	-	
24. Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета	9	7	2	3,30	1	6	-	
25. Министарство цивилних послова БиХ	89	81	8	3,53	50	31	-	
26. Фонд за повратак БиХ	7	6	1	3,14	6	-	-	
27. Регулаторни одбор жељезница БиХ	8	8	-	3,45	1	7	-	
28. Канцеларија за разматрање жалби	6	3	3	4	3	-	-	
29. Министарство безбједности БиХ	114	100	14	3,81	82	17	1	
УКУПНО:	957	851	106	3,56	577	264	9	1

Разлози неоцењивања (укупно 106 државних службеника од 957 државних службеника у 29 институција), а које су институције навеле у својим појединачним извјештајима су везани за чињеницу да се државни службеници у периоду оцењивања нису могли оцијенити из разлога што су на боловању, породилском одсуству, пробном раду или су тек стекли статус државних службеника, док за руководеће државне службенике на положају секретара с посебним задатком као разлог се наводи да их оцењује Савјет министара Босне и Херцеговине који још увијек није засједао по овом питању, док се за неке руководеће државне службенике које оцењује руководиоца институције као разлог наводи презаузетост и одсутности претпостављеног.

Просјечна оцена за све оцијењене државне службенике по достављеним подацима износи 3,56 – „нарочито успјешан“.

Из табличног приказа видљиво је да су само три министарства доставила извјештај о извршеном оцењивању и то Министарство финансија и трезора БиХ, Министарство цивилних послова БиХ и Министарство безбједности БиХ, док су остале институције које су доставиле појединачне извјештаје управне организације са малим бројем државних службеника, иако је Агенција за државну службу БиХ свим институцијама благовремено (23.01.2013. године) доставила обавјештење о обавези достављања извјештаја о оцењивању државних службеника према члану 32. Правилника о начину оцењивања државних службеника у институцијама БиХ.

Како је Агенција за државну службу добила податке само од горе наведених 29 институција, нисмо упознати да ли је и у којем обиму извршено оцењивање рада државних службеника у осталим институцијама БиХ, те достављена просјечна оцена рада државних службеника самим тим није реална јер обухвата само један број државних службеника.

ДИРЕКТОР
Невен Акшамија

Додатак 4. Институције БиХ са утврђеном обавезом оцјењивања учинка државних службеника

Према информацијама АДС-а у 2013. години слједеће институције су обухваћене Законом о државној служби и обавезне су примјењивати Правилник о оцјењивању учинка државних службеника:

1. Агенција за антидопинг контролу БиХ
2. Агенција за државну службу БиХ
3. Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ
4. Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ
5. Агенција за јавне набавке БиХ
6. Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ
7. Агенција за надзор над тржиштем у БиХ
8. Агенција за осигурање у БиХ
9. Агенција за означавање животиња БиХ
10. Агенција за полицијску подршку БиХ
11. Агенција за поштански саобраћај БиХ
12. Агенција за предшколско, основно и средње образовање БиХ
13. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ
14. Агенција за рад и запошљавање БиХ
15. Агенција за равноправност сполова БиХ
16. Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета БиХ
17. Агенција за безбједност хране БиХ
18. Агенција за статистику БиХ
19. Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ
20. Агенција за унапређење иностраних инвестиција у БиХ
21. Агенција за заштиту личних података БиХ
22. Архив БиХ
23. Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања БиХ
24. Центар за уклањање мина у БиХ
25. Централна хармонизацијска јединица
26. Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ
27. Дирекција за економско планирање БиХ
28. Дирекција за европске интеграције Савјета министара БиХ
29. Дирекција за координацију полицијских тијела
30. Државна агенција за истраге и заштиту БиХ
31. Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ
32. Фонд за повратак БиХ
33. Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
34. Гранична полиција БиХ
35. Институција омбудсмена за заштиту потрошача БиХ
36. Институт за акредитовање БиХ
37. Институт за интелектуално власништво БиХ
38. Институт за метрологију БиХ



39. Институт за стандардизацију БиХ
40. Комисија за концесије БиХ
41. Комисија за очување националних споменика у БиХ
42. Конкурентносни савјет БиХ
43. Министарство цивилних послова БиХ
44. Министарство финансија и трезора БиХ
45. Министарство комуникација и транспорта БиХ
46. Министарство одбране БиХ
47. Министарство правде БиХ
48. Министарство безбједности БиХ
49. Министарство спољне трговине и економских односа БиХ
50. Министарство иностраних послова БиХ
51. Министарство за људска права и избјеглице БиХ
52. Правобранилаштво БиХ
53. Регулаторни одбор Жељезница БиХ
54. Секретаријат Централне изборне комисије БиХ
55. Секретаријат Парламентарне скупштине БиХ
56. Секретаријат Предсједништва БиХ
57. Служба за послове са странцима
58. Служба за заједничке послове институција БиХ
59. Управа БиХ за заштиту здравља биља
60. Управа за индиректно опорезивање у БиХ
61. Канцеларија агента Савјета министара БиХ пред Европским судом за људска права
62. Канцеларија за хармонизацију плаћања у области пољопривреде
63. Канцеларија координатора Брчко дистрикта у Савјету министара БиХ
64. Канцеларија координатора за реформу јавне управе у БиХ
65. Канцеларија за разматрање жалби
66. Канцеларија за ветеринарство БиХ
67. Уред за законодавство
68. Високи судски и тужилачки савјет БиХ