



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-1206-6/17
Datum: 29.12.2017. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO. 12-01-2018			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4-	16-1-	162/18	

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE
BOSNE I HERCEGOVINE

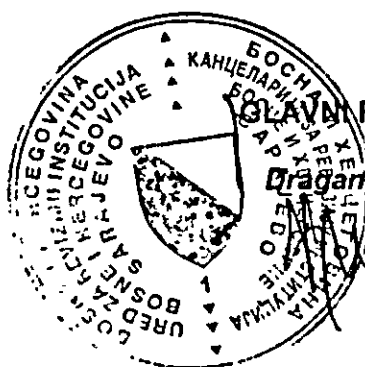
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u pritvku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH“.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Drađan Vrankić



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

EFIKASNOST PRIPREME PROJEKATA REFORME JAVNE UPRAVE U BIH

Broj: 01-02-03-10-16-1-1206/17

Sarajevo, prosinac 2017. godine



Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH

Revizija učinka „Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH“ je provedena temeljem Zakona o reviziji Institucija BiH, a sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio ispitati efikasnost procesa pripreme projekata reforme javne uprave, utvrde faktori koji dovode do neefikasnosti, sagledaju posljedice, te analiziraju aktivnosti na unaprjeđenju efikasnosti.

Revizija je pokazala da proces pripreme projekata nije efikasan. Samo jedan od 29 projekata planiranih prema Revidiranom akcijskom planu je implementiran u zadanom roku. Još četiri projekta su implementirana, ali sa zakašnjenjem u odnosu na rokove u prosjeku preko 2 godine. Kašnjenja u odnosu na zadane rokove za ostale projekte koji još nisu završeni, iako su svi rokovi iz akcijskih planova davno istekli, kao i sama Strategija reforme javne uprave, se za sada kreću u rasponu od 2 - 6 godina, a do momenta njihovog završetka ovo kašnjenje će biti i duže.

Neefikasnost pripreme projekata utjecala je na to da je, u razdoblju od deset godina od nastanka Fonda, od ukupno uplaćenih 31,5 milijuna KM, ugovoreno projekata u vrijednosti 16,6 milijuna KM.

Kašnjenja u implementaciji projekata, u odnosu na rokove utvrđene akcijskim planovima, dovode do kašnjenja u ostvarivanju ciljeva predviđenih Strategijom, a upitna je i relevantnost rezultata projekata u trenutku njihovog završetka. U konačnici, građani ne dobivaju pravodobno sve koristi koje treba da pruži reformirana uprava, a provođenje reforme, koja ima za cilj efikasiju javnu upravu, je neefikasno.

Iako financijska potpora, kroz cijeli promatrani period, nije bila upitna, uspostavljeni način rada i procedure za pripremu projekata, kao i nedovoljan angažman svih sudionika, utjecali su na neefikasnost procesa pripreme projekata. Zbog slabosti u planiranju projekata i dugog vremena razvoja projekata, implementacija projekata nije izvršena sukladno rokovima utvrđenim strateškim dokumentima. Odsustvo analize procesa u cjelini i nedovoljno aktivno praćenje i upravljanje cjelokupnim procesom utjecali su na poduzimanje ograničenih mjera za unaprjeđenje procesa.

Ured za reviziju je, temeljem provedene revizije, dao preporuke nadležnim institucijama, čijom implementacijom bi se proces pripreme projekata reforme javne uprave unaprijedio.



Sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, nacrt izvješća o obavljenoj reviziji dostavljen je subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjeno je konačno izvješće revizije učinka koje vam dostavlja na daljnju upotrebu i postupanje.

GLAVNI REVIZOR

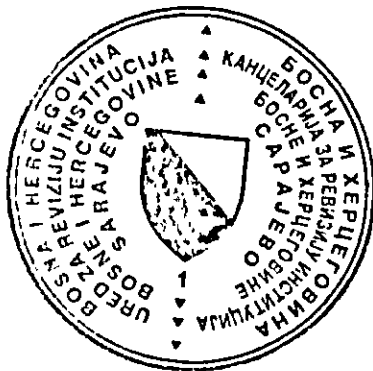
Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman



... ..

... ..

... ..



Kazalo

Skraćenice	4
Sažetak.....	5
1. Uvod.....	8
1.1. Pozadina problema i motivi.....	8
1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije.....	10
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije	11
1.4. Metode revizije i izvori informacija	12
1.5. Struktura izvješća	13
2. Opis predmeta revizije	14
2.1. Strategija reforme javne uprave	14
2.2. Projekti reforme javne uprave	15
2.3. Pregled projekata i sredstava Fonda	18
3. Nalazi	20
3.1. Proces pripreme projekata.....	20
3.1.1. Planiranje projekata	20
3.1.2. Razvoj projekta.....	22
3.1.3. Posljedice nepravodobnog planiranja i razvoja projekta.....	28
3.2. Analize procesa pripreme projekata i mjere za unaprjeđenje	30
4. Zaključci	33
5. Preporuke.....	36
Privitci.	39



Skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
AP 1	Akcijski plan 1
BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
GT Vijeća ministara	Generalni tajništvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za europske integracije
ZJN	Zakon o javnim nabavama
IT	Implementacijski tim
JN	Javna nabava
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MSTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
NT	Nadzorni tim
PZ	Projektni zadatak
PI	Projektna ideja
PP	Projektni prijedlog
RAK	Stručni savjetnik za reformsku oblast
RAP 1	Revidirani akcijski plan 1
RS	Republika Srpska
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Strategija	Strategija reforme javne uprave
TD	Tenderska dokumentacija
UG	Ugovor
UO	Upravni odbor Fonda za reformu javne uprave
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
Fond	Fond za reformu javne uprave

11/11/11

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that this is crucial for ensuring the integrity of the financial system and for providing a clear audit trail. The document also notes that this practice is essential for identifying and preventing fraud.

2. The second part of the document outlines the specific procedures for recording transactions. It details the steps involved in the process, from the initial entry of data into the system to the final review and approval. The document also provides examples of how these procedures should be applied in various scenarios.

3. The third part of the document discusses the role of the accounting department in maintaining these records. It highlights the importance of the department's oversight and the need for regular communication and collaboration with other departments. The document also provides guidance on how to handle any discrepancies or errors that may arise.

4. The fourth part of the document discusses the importance of data security and the need to implement robust security measures to protect the information. It outlines the various risks associated with data loss or theft and provides recommendations for how to mitigate these risks. The document also discusses the importance of regular backups and the need to have a disaster recovery plan in place.

5. The fifth part of the document discusses the importance of training and education for all employees involved in the process. It emphasizes that all employees must be properly trained and educated on the procedures and the importance of maintaining accurate records. The document also provides guidance on how to develop and implement a training program.

6. The sixth part of the document discusses the importance of regular audits and the need to conduct them on a consistent basis. It outlines the various types of audits that should be conducted and provides guidance on how to plan and execute them. The document also discusses the importance of documenting the results of the audits and the need to take corrective action when necessary.

7. The seventh part of the document discusses the importance of maintaining a clear and concise record of all transactions. It emphasizes that the records should be easy to read and understand and that they should be updated regularly. The document also provides guidance on how to format the records and how to ensure that they are accurate and complete.

8. The eighth part of the document discusses the importance of maintaining a secure and reliable system for storing the records. It outlines the various risks associated with data loss or theft and provides recommendations for how to mitigate these risks. The document also discusses the importance of regular backups and the need to have a disaster recovery plan in place.

9. The ninth part of the document discusses the importance of maintaining a clear and concise record of all transactions. It emphasizes that the records should be easy to read and understand and that they should be updated regularly. The document also provides guidance on how to format the records and how to ensure that they are accurate and complete.

10. The tenth part of the document discusses the importance of maintaining a secure and reliable system for storing the records. It outlines the various risks associated with data loss or theft and provides recommendations for how to mitigate these risks. The document also discusses the importance of regular backups and the need to have a disaster recovery plan in place.

11/11/11

11/11/11



Sažetak

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH“. Revizija je izvršena sa ciljem da se ispita efikasnost procesa pripreme projekata reforme javne uprave, utvrde mogući uzroci koji dovode do neefikasnosti, sagledaju posljedice neefikasnosti, analiziraju aktivnosti na unaprjeđenju efikasnosti i daju preporuke čijom implementacijom bi se ovaj proces učinio efikasnijim.

Nalazi do kojih se došlo revizijom ukazuju da postojeći način pripreme projekata reforme javne uprave nije efikasan.

Najvažniji nalazi su sljedeći:

- Više od pola projekata nije ni planirano u rokovima u kojima se projekt trebao implementirati, a od toga je devet projekata planirano i nakon isteka roka važenja Strategije;
- Ne postoje planovi sa rokovima i dinamikom pripreme projekata;
- Razvoj projekata, od usvajanja projektne ideje do potpisivanja ugovora, u prosjeku traje duže od 2,5 godine, a trajanje pojedinačnih faza u ovom procesu se značajno razlikuje;
- Najdulje su trajale faze koje se tiču aktivnosti razvijanja projektne ideje u projektni prijedlog i aktivnosti od objave javne nabave do potpisivanja ugovora. Ove faze su u prosjeku trajale po jednu godinu, što je više od dva puta u odnosu na trajanje svih ostalih pet faza zajedno;
- Najviše vremena u ovim fazama se odnosi na usuglašavanje stavova članova nadzornih timova o obujmu, korisnicima i kapacitetu korisnika projekta, jer su projekti kao prioriteti usvojeni bez jasnog definiranja istih, i na razdoblja bez aktivnog rada na razvoju projekta;
- Pored zakonskih rokova vezanih za postupke javnih nabava i rokova pravomoćnosti odluka UO, na trajanje razvoja projekta utjecalo je i poništavanje i ponavljanje postupaka JN;
- Utvrđeni su i primjeri dobre prakse kojima se vrijeme trajanja razvoja projekta skraćuje kroz usvajanje više projektnih dokumenata istodobno;
- Od ukupno planiranih 29 projekata po RAP1, implementirano je samo pet projekata;
- Od pet implementiranih projekata, samo jedan projekt je implementiran u rokovima utvrđenim RAP1; ostala četiri projekta su implementirana sa značajnim odstupanjem od rokova, od toga jedan projekat i preko četiri godine;
- Za projekte koji su u toku implementacije i u procesu razvoja, prosječno kašnjenje od rokova za implementaciju je već tri godine, a biće još i dulje kada se ovi projekti implementiraju;
- Nepravodobnost u pripremi projekata dovodi i do neefikasnosti utroška sredstava predviđenih za projekte;
- Za deset godina od uspostave Fonda, od ukupno uplaćenih oko 31,5 milijun KM, ugovorena vrijednosti projekata iznosi 16,6 milijuna KM;
- Uspostavljene procedure i dugo trajanje razvoja projekata dovodi do toga da sredstva za projekte u prosjeku stoje rezervirana dulje od jedne godine; preko 3,2 milijuna KM stoje rezervirano dulje od tri godine za određene projekte;



- Preko 2,5 milijuna KM se već tri godine planira za prioritetne projekte iz 2014. godine, a isti su i dalje u formi projektne ideje;
- Neefikasnost utroška sredstava se vidi i kroz podatke o potencijalno raspoloživim sredstvima za planiranje novih projekata (u 2013. godini 5,8 milijuna KM i 2015. godini 4,4 milijuna KM);
- Neefikasnost utroška sredstava vodi riziku daljnjeg nastavka financiranja, na šta su ukazivali i članovi UO (donatori);
- Iako su provedene određene analize o procesu pripreme projekata, nijedna analiza nije bila usmjerena na proces u cjelini kojem bi se prepoznali problemi u svim fazama procesa i poduzele mjere za unaprjeđenje;
- Provedenim analizama prepoznat je dio problema koji se tiče postupaka javnih nabava, a unaprjeđenja su izvršena u dijelu koji se odnosi na skraćanje vremena potrebnog za donošenje odluka UO;
- Vijeće ministara se, i pored informacija o problemima, iznosu neiskorištenih sredstava i činjenici da su rokovi za implementaciju Strategije istekli, nije aktivnije uključio i poduzimao mjere za unaprjeđenje procesa;
- Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije od početka provođenja reforme nije održao niti jednu sjednicu posvećenu reformi javne uprave, iako su određena pitanja u vezi zastoja u pripremi projekata delegirana na njega;
- Utvrđeno je i odlaganje izjašnjenja Vijeća ministara po zahtjevu UKRJU za imenovanje nedostajućih članova i zamjenskih članova nadzornih timova zbog dodatnih konsultacija, kao i izostanak proaktivnog odnosa UKRJU spram istog;
- Nedovoljna podrška reformskim procesima se ogleda i kroz činjenicu da priprema novog strateškog okvira traje već dugo; iako je njegovo donošenje bilo najavljeno za sredinu 2016. godine, to se još uvijek nije dogodilo;
- Donatori u sektoru reforme javne uprave su iskazali svoju spremnost da nastave podržavati i ulagati u reformu javne uprave u BiH, ali uvjet za to je usvajanje Strategije reforme javne uprave za razdoblje 2017-2020. godina.

Imajući u vidu navedene nalaze, Ured za reviziju daje preporuke Vijeću ministara, UO, UKRJU, NT i svim institucijama BiH, čijom implementacijom bi se doprinijelo efikasnijem procesu pripreme projekata reforme javne uprave.

Vijeću ministara se preporuča da uloži dodatne napore u cilju osiguranja podrške projektima reforme javne uprave.

UO Fonda se također preporuča ulaganje dodatnog napora u cilju promocije RJU, dobivanja podrške i jačanja suradnje institucija na razinama vlasti za koje su nadležne, unaprjeđenja planiranja projekata, kao i aktivnijeg praćenja izvršavanja planiranih aktivnosti, razmatranja mogućnosti promjene prakse i propisa koji se tiču usvajanja projektne dokumentacije.



UKRJU je preporučeno da analizira cijeli proces, kao i procedure, utvrdi uska grla u svim fazama procesa i predloži konkretne mjere za unaprjeđenje, kao i *pravodobno upozna*^{je} *nadležne institucije sa problemima koji se javljaju u procesu pripreme projekata.*

Preporuka upućena NT odnosi se na poduzimanje aktivnijeg učešća u radu NT, kroz planski pristup pripremi projekata uz pravodobno postupanje.

Institucijama BiH, bilo kao sudionicama kroz NT ili kao korisnicima, se preporuča aktivnije uključivanje u proces pripreme projekata.



1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi

Reforma javne uprave predstavlja preduvjet za integraciju BiH u Europsku uniju koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provođenja temeljnih propisa Europske unije, smatra jednim od glavnih uvjeta za članstvo u EU.

Bosna i Hercegovina je započela s reformom javne uprave još 2004. godine uspostavljanjem Ureda koordinatora za reformu javne uprave (UKRJU) koji je nadležan za koordinaciju, usmjeravanje i praćenje reforme javne uprave. Strategija reforme javne uprave (Strategija) usvojena je 2006. godine.

Cilj Strategije RJU je stvaranje efikasne, transparentne, ekonomične i moderne javne uprave orijentirane ka građanima.¹ Aktivnosti za provođenje mjera Strategije RJU definirane su Akcijskim planom 1 (AP1) za razdoblje 2006-2010. godina i Revidiranim akcijskim planom 1 (RAP1) za razdoblje 2011-2014. godina, kojim su ciljevi redefinirani, a rokovi produženi.

Reformskom agendom za BiH² reforma javne uprave je označena je kao jedan od prioriteta u cilju „pokretanja procesa oporavka i modernizacije ekonomije u cilju jačanja održivog, efikasnog, socijalno pravednog i stabilnog ekonomskog rasta, otvaranja radnih mjesta, povećanja i bolje ciljane raspodjele socijalnih davanja i stvaranja održivog i pravičnog društvenog okruženja“. U Reformskoj agendi za BiH, u dijelu „Reforma javne uprave“, između ostalog, stoji: *„Reforma javne uprave je jedan od ključnih prioriteta za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima. Modernija, kompetentnija, transparentnija, efikasnija, isplativija i odgovornija javna uprava će otkloniti najveći dio opterećenja kojeg trenutno nose građani, poboljšat će dostavljanje javnih usluga i uštedjeti troškove.“*

Međutim, vremenski rokovi definirani akcijskim planovima su istekli, a ciljevi zacrtani Strategijom nisu u potpunosti ostvareni. Prema izvješćima UKRJU, do kraja 2016. godine provedeno je 68% ciljeva iz RAP1.³ Iako je još 2015. godine data politička potpora nastavku započetih reformskih procesa⁴ i donošenju novog strateškog okvira, nova strategija još nije donesena.

¹ Strategija obuhvata šest reformskih oblasti: Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika (SPKIP), Javne financije (JF), Upravljanje ljudskim potencijalima (ULJP), Upravni postupci i upravne usluge (UP), Institucionalna komunikacija (IK) i E-uprava (E-u) i u skladu je sa ključnim strateškim dokumentima i obvezama BiH, poput Europskog partnerstva, Strategije za europske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije.

² 10. sjednica Vijeća ministara, 10.6.2015. godina

³ Analiza provođenja Strategije; analizu je pripremila UKRJU u saradnji sa Good Governance Fund Veleposlanstva Velike Britanije u BiH i SIGMA-om, NACRT, April 2016.

⁴ 14. sjednica Vijeća ministara, 10.07.2015. godina; Vijeće ministara je razmotrilo i usvojilo Informaciju o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, te s tim u vezi zaključilo: Vijeće ministara podržava nastavak reforme javne uprave kroz započete i nedovršene projekte i druge aktivnosti predviđene Strategijom i RAP 1, kao i planirane aktivnosti na izradi analize do sada planiranih i poduzetih aktivnosti u procesu reforme javne uprave i evaluacije Strategije i SIGMA analize početnog stanja u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini.



Kako ocjenjuje Europska komisija, za nekoliko posljednjih godina kao i za 2016. godinu, reforma javne uprave je označena kao oblast u kojoj nije bilo napretka.⁵

Rezultati predistraživanja teme i predstudijskog istraživanja pokazali su da postoji problem sa efikasnošću u pripremi projekata; da je sa krajem 2016. godine, od raspoloživih 31 milijun KM, ugovorena vrijednost projekata 16,2 milijuna KM; da se preko 10 milijuna KM nalazi na računu Fonda za postojeće planirane i nove projekte; da sredstva stoje rezervirana dugo vremena; da vrijeme od faze PP do sklapanja UG traje dvije godine; da se ponavljaju postupci javnih nabava; da Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije, koji je zadužen za političku potporu reformskim projektima, nije održao nijednu sjednicu od početka provođenja reforme, itd.

Također, višegodišnji nalazi financijske revizije govore o neefikasnosti realizacije sredstava za projekte iz Fonda za reformu javne uprave.⁶

Uočen je i veliki interes javnosti za reformu javne uprave. Brojni medijski natpisi govore o ograničenom napretku u provođenju, i slabostima u sustavu reforme javne uprave.⁷ Nevladine organizacije navode da su institucionalni i zakonski okviri uspostavljeni, ali da ne funkcioniraju djelotvorno, da su politički kapaciteti nedovoljno razvijeni, a upravni kapaciteti za provođenje reforme slabi i da postojeća politička potpora reformskim procesima nije dovoljna.⁸

⁵ <http://del.gov.ba/del/> Radni dokumenti osoblja Komisije - Izvješća o BiH za 2014., 2015. i 2016. godinu. U izvješću Europske komisije se navodi da postoji nedovoljna politička podrška za cjelodržavne reforme, da je tempo reformi slab, da se kasni s provođenjem reforme javne uprave, da su rokovi istekli, a da reforma nije završena, i da je BiH u ranoj fazi reforme javne uprave.

⁶ Izvješća financijske revizije UKRJU za 2011., 2013., 2014. i 2015.

⁷ <https://www.klix.ba/vijesti/bih/wigemark-bih-je-ispunila-tri-vazna-uvjeta-na-putu-ka-eu-ali-nema-napretka-u-smislu-reforme-javne-uprave/161109094>

<https://www.cin.ba/reforma-javne-uprave-pare-potrosene-a-rezultati-izostali/>

<http://www.vecernji.ba/reforma-javne-uprave-u-bih-se-mora-brze-provoditi-1122585>

⁸ <http://cool.in.ba/reportazni-zapis-javna-trnina-reforma-javne-uprave/> Forum bošnjačkih intelektualaca: "Reforma javne uprave", 28.06 2015. godina

<http://www.fcjp.ba/index.php/19-uncategorised/169-blank-49388052> - Fondacija Centar za javno pravo u saradnji sa Agencijom za državnu službu BiH, Agencijom za državnu službu F BiH i Agencijom za državnu upravu RS organizovala je 26. svibnja 2014. godine stručnu raspravu o stanju bosanskohercegovačke javne uprave i perspektivama njene reforme.

<http://www.cpu.org.ba/vijesti/odrzan-reform-reforma-javne-uprave-u-bih/> - Centar za politike i upravljanje (CPU), ReForum „Reforma javne uprave u BiH“, na kojem se govorilo o problemima ovog procesa, njenim dosadašnjim uspjesima i nedostacima, kao i budućem radu u ovoj oblasti, te ulogi organizacija civilnog društva u njoj, održan je 21. 03.2017. godine u Sarajevu, u organizaciji Centra za politike i upravljanje.

<https://www.parlament.ba/Publication/Read/4952?title=odrzan-okrugli-sto-o-stanju-i-buducim-aktivnostima-u-procesu-reforme-javne-uprave-u-bih&pagelid=238> - Okrugli sto o stanju i budućim aktivnostima u procesu reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, kojeg je, uz podršku Misije OSCE u BiH, organizirala Zajedničko povjerenstvo za europske integracije Parlamentarne skupštine BiH.

<http://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/> - Inicijativa za monitoring europskih integracija BiH je neformalna koalicija trideset organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Europske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava, te ljudskih i manjinskih prava.

<https://ri-bih.org/wp-content/uploads/2014/03/Monitoring/> - Transparency International u BiH - Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u periodu 2013-2014, Monitoring rezultata reforme javne uprave u oblasti javnih financija u 2015.godini



Interesiranje i zabrinutost za postignuti nivo reforme javne uprave iskazivali su i zastupnici i izaslanici Parlamentarne skupštine BiH.⁹

Na kraju, neefikasna realizacija sredstava po projektima iz donacija, koje su jedan od izvora sredstava Fonda, može dovesti do narušavanja međunarodnog ugleda zemlje.

Sve naprijed navedeno bili su razlozi zbog kojih je menadžment Ureda za reviziju odlučio da se provede revizija učinka kojom će se ispitati efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave.

1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije bio je ispitati efikasnost procesa pripreme projekata reforme javne uprave, utvrditi faktore koji dovode do neefikasnosti i sagledati koje su posljedice neefikasnosti pripreme na proces reforme javne uprave. Osim ovoga, cilj je bio analizirati aktivnosti na unaprijeđenju i dati preporuke čijom realizacijom bi se doprinijelo efikasnijem ispunjenju strateških ciljeva reforme javne uprave.

Obujam revizije i ograničenja

Predmet revizije bili su projekti reforme javne uprave koji se financiraju iz sredstava Fonda. Revizijom smo obuhvatili dio projektnog ciklusa i to od aktivnosti planiranja projekata (usvajanja PI/prioritetnog projekta na UO) do potpisivanja ugovora i isti definirali kao pripremu projekta, dok smo procese između ključnih aktivnosti definirali kao faze razvoja projekta. Faze razvoja projekta smo grupirali na sljedeći način:

FAZA	KLJUČNE AKTIVNOSTI	
	OD	DO
Prva faza	usvajanja PI na UO	usvajanja PP na NT
Druga faza	usvajanja PP na NT	usvajanja PP na UO
Treća faza	usvajanja PP na UO	usvajanja PZ na NT
Četvrta faza	usvajanja PZ na NT	usvajanja PZ na UO
Peta faza	usvajanja PZ na UO	usvajanja TD na UO
Šesta faza	usvajanja TD na UO	objave JN
Sedma faza	objave JN	potpisivanja UG

Revizijom nismo ispitivali proces implementacije projekata, evaluacije projekata kao ni efekte implementiranih projekata.

⁹ http://static.parlament.ba/doc/92155_Hanka%20Vajzovic%20-%20odgovor%20SM%20BiH.pdf
http://static.parlament.ba/doc/88973_Denis%20Becirovic-VM%20BiH-P4.pdf
<https://www.parlament.ba/Publication/Read/5262?title=odrzan-radno-%E2%80%93-konsultativni-sastanak-clanova-zajednickog-povjerenstva-za-europske-integracije-sa-predstavnicima-institucija-bih-o-realizaciji-preporuka-iz-izvjesca-europske-komisije-o-napretku-bih-za-2015.-godinu&pageId=238&lang=hr>



Analizirali smo način i vrijeme planiranja projekata, kao i trajanje procesa razvoja projekta od planiranja projekta (usvajanja PI/prioritetnog projekta na UO) do potpisivanja ugovora, faktore koji utječu na pravodobnost, kao i posljedice nepravodobne pripreme projekata.

Za stjecanje opće slike prikupili smo podatke o projektima i sredstvima za razdoblje od uspostave Fonda (srpanj 2007. godine) do 31.05.2017. godine.

Analizu procesa pripreme projekata smo izvršili na bazi projekata planiranih u skladu sa RAP1 (2011.-2014.), sa osvrtom na projekte planirane u skladu sa AP1 (2006.-2010).

Analizu faktora koji su utjecali na trajanje razvoja projekata izvršili smo na bazi uzorka od šest projekata. Kriterij za izbor je bio projekat sa najduljim vremenom razvoja sa 31.12.2016. godine iz svake strateške oblasti.

Pored ovoga, ispitivali smo da li se vrše analize procesa pripreme projekata, kao i da li se poduzimaju mjere za unaprjeđenje procesa pripreme, kako od strane UKRJU i UO, tako i Vijeća ministara.

Nismo se upuštali u analizu i ocjenu sadržaja, tj. kvaliteta projektnih dokumenata (PI, PP, PZ, TD).

Nije bilo ograničenja u provođenju ove studije koji bi mogli utjecati na iznesene nalaze i zaključke.

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi olakšali prikupljanje potrebnih podataka, definirali smo glavno revizijsko pitanje i dva temeljna revizijska pitanja.

Glavno revizijsko pitanje glasi:

Da li se projekti reforme javne uprave pripremaju efikasno?

Temeljna revizijska pitanja su sljedeća:

1. Da li se projekti pripremaju pravodobno i koji faktori utječu na trajanje pripreme projekata?
2. Da li su vršene analize i da li se poduzimaju mjere za unaprjeđenje procesa pripreme projekata?

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije, odgovaraju revizijskim pitanjima i povezani su sa principima efikasnosti. Definirana su dva temeljna kriterija i, u okviru njih, više potkriterija revizije:

1. Projekti se pripremaju pravodobno. Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Planiranje projekata je uspostavljeno na način da su pravodobno prepoznate sve aktivnosti iz akcijskih planova koje se mogu provesti putem projekata i spram istih je napravljen plan projekata sa rokovima i dinamikom pripreme projekata;
- Svi planirani projekti su implementirani sukladno rokovima za implementaciju utvrđenim akcijskim planovima (AP1 i RAP1);



- Priprema projekata se odvija kronološki prema planu;
- Aktivnosti na pripremi projekata unutar NT i UKRJU, kao i aktivnosti UO, poduzimaju se pravodobno, sa punom odgovornošću sudionika sukladno principima efikasnosti.

2. Analize procesa pripreme projekata i poduzete mjere rezultiraju unaprjeđenjem procesa u cijelosti. Ovo podrazumijeva sljedeće:

- UKRJU prati i analizira cijeli proces pripreme projekata, identificira uska grla i probleme koji uzrokuju zastoje u svim dijelovima procesa pripreme projekata i predlaže UO i Vijeću ministara mjere za unaprjeđenje;
- UKRJU, UO i Vijeće ministara poduzimaju potrebne sustavne i *ad hoc* mjere s ciljem podizanja efikasnosti pripreme projekata i ukupnog poboljšanja procesa.

1.4. Metode revizije i izvori informacija

Reviziju smo primarno provodili u UKRJU. Također, u cilju sagledavanja cjelokupnog procesa, prikupili smo informacije putem intervjua sa predstavnicima u upravljačkim i nadzornim strukturama reforme javne uprave sa razina institucija BiH, entitetskog i razine BD, kao i od donatora. Određene informacije smo prikupili u GT Vijeća ministara.

Za potrebe studije analizirali smo i pravni okvir kojim je regulirano upravljanje projektima.

Podatke o planiranju projekata i trajanju pripreme projekata prikupili smo u UKRJU iz dostupne dokumentacije (odluke, informacije, zapisnici NT i UO, tablice, internet stranica UKRJU).

Na bazi prikupljenih podataka analizirali smo način i vrijeme planiranja projekata i utvrdili vrijeme planiranja projekata i odstupanja od rokova za implementaciju. Za projekte kod kojih su rokovi zadati kao kontinuirani, za rok za implementaciju smo uzimali krajnji rok Strategije i RAP1, tj. 31.12.2014. godine.

Utvrdili smo trajanje ukupnog procesa razvoja, pojedinačnih faza, i prosječno trajanje procesa razvoja i faza. Potom smo analizirali trajanje razvoja i utvrdili odstupanja u odnosu na rokove iz akcijskih planova i u odnosu na prosječno utvrđeno trajanje. Identificirali smo faze projekata koje najdulje traju.

Podatke o poduzetim aktivnostima u procesu razvoja kao i uzrocima nepravodobnosti, prikupljali smo iz dokumentacije i razgovora sa predstavnicima UKRJU, koordinadorima i članovima NT, a na bazi uzorka od šest projekata. Analizom prikupljenih podataka iz uzorka utvrdili smo praksu i faktore koji su u najznačajnijem obujmu utjecali na trajanje faza. Utvrdili smo i primjere dobre prakse.

Podatke o provedenim analizama procesa i mjerama za unaprjeđenje istog, prikupili smo na bazi dokumentacije i razgovora sa predstavnicima UKRJU, UO i GTVM.

Analizirali smo Izvješće unutarnje revizije MFT-a o reviziji razvoja projekata za podršku implementaciji Strategije za reformu javne uprave i Akcijskog plana u Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH (svibanj 2017. godine) i Izvješće SIDA-e o evaluaciji Fonda za reformu javne uprave u BiH (travanj 2015. godina).



Spisak sugovornika i pregled izvora informacija nalaze se u privitcima br. 7 i 8.

1.5. Struktura Izvješća

Nakon uvodnog dijela sadržanog u prvom poglavlju ovog Izvješća, u drugom poglavlju prezentiramo osnovne informacije o strateškim opredjeljenjima i projektima reforme javne uprave. Treće poglavlje kompilira nalaze revizije, dok četvrto poglavlje sadrži zaključke do kojih smo došli temeljem provedene revizije. Preporuke nadležnim institucijama sa ciljem unaprjeđenja procesa pripreme projekata reforme javne uprave u BiH dane su u petom poglavlju predmetnog izvješća.



2. Opis predmeta revizije

Osnovne informacije o strateškim opredjeljenjima i projektima reforme javne uprave prezentiramo u nastavku.

2.1. Strategija reforme javne uprave

Efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentirana ka građanima i spremna da odgovori svim europskim zahtjevima; vizija je reforme javne uprave zacrtana **Strategijom reforme javne uprave i Akcijskim planom 1 (AP1)** za njeno provođenje. Glavna svrha Strategije je da stvori i održi javnu upravu koja je sposobna pružiti usluge našim građanima, sa kvalitetom koji očekuju, i da osigura u cijeloj zemlji dobro provođenje reformi nužnih za proces europskih integracija.¹⁰

Strategija obuhvata šest reformskih oblasti i to: Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, Javne financije, Upravljanje ljudskim potencijalima, Upravni postupci i upravne usluge, Institucionalna komunikacija i E-uprava.

Konkretna mjera i aktivnosti koje institucije uprave trebaju provesti u razdoblju 2006.-2010. godine definirane su u AP1. Mjere koje se izvršavaju su individualnog i zajedničkog karaktera. Zajedničke mjere AP1 provode se operativnim radom međuvladinih radnih tijela. Osnovni mehanizmi rada međuvladinih radnih tijela jesu usklađivanje, koordinacija, nadzor i evaluacija. Individualne mjere AP1 provode se individualnim aktivnostima organa uprave pojedinih razina vlasti, uz redovno informiranje UKRJU radi ostvarivanja funkcije nadgledanja i evaluacije i izvješćivanja svih razina vlasti. Sredstva za tehničku i stručnu pomoć u provođenju mjera AP1 mogu se osigurati putem **Fonda za reformu javne uprave**¹¹ ili iz vlastitih i drugih sredstava.

Sredstvima Fonda upravlja UO, a sredstva su namijenjena implementaciji projekata koji pripadaju okviru koji definira Strategija. Fond je otvoren i za financijske doprinose svih razina vlasti u BiH kao i drugih donatora. Operativno upravljanje Fondom povjereno je UKRJU i pravno utemeljeno na primjeni propisa BiH o javnim nabavama.

Načela, načini i mehanizmi implementacije mjera, te politički i pravni okvir i temelj za suradnju tijela uprave svih razina vlasti definirani su **Zajedničkom platformom**¹².

Revizija AP1 izvršena je 2011. godine, kada su ciljevi redefinirani, a rokovi produljeni. Revidirani akcijski plan 1 (RAP1) je uspostavljen za razdoblje 2011.-2014. godina.

¹⁰ <http://parco.gov.ba/>

¹¹ Memorandumom o razumijevanju potpisanim u srpnju 2007. godine između donatora, Vijeća ministara, vlade RS, FBiH i BD, uspostavljen je Fond za reformu javne uprave; <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/memorandum-o-razumijevanju.pdf>

¹² Zajednička platforma o načelima i načinu implementacije AP1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2007. godina; <http://parco.gov.ba/hr/dokumenti/rju-dokumenti/zajednicka-platforma/>



Ključni akteri za provođenje Strategije su sljedeći:

Organi uprave su ministarstva, upravni organi i organizacije, uredi, službe i radna tijela na razini Vijeća ministara i vlada entiteta i BD.

UKRJU je odgovoran za ukupnu koordinaciju u provođenju mjera iz AP1.

UO označava upravljačko i nadzorno tijelo koje je nadležno za ukupno upravljanje i nadzor nad korištenjem sredstava Fonda.¹³

Koordinatori za reformu javne uprave su imenovani koordinatori za reformu javne uprave Vijeća ministara, Vlade RS, Vlade FBiH i Vlade BD, a čija je nadležnost koordinacija unutar svake pojedine upravne razine.

Nadzorni tim je međuvladino radno tijelo koje se uspostavlja radi ostvarivanja funkcije ukupnog nadzora i usmjeravanja reformskih procesa u određenoj reformskoj oblasti. Nadzorni tim čine predstavnici imenovani od strane Vijeća ministara, Vlade RS, Vlade FBiH i Vlade BD.

Implementacijski tim je međuvladino radno tijelo koje se uspostavlja radi stručnog i operativnog rada za provođenje konkretnih mjera AP1 formuliranih kroz projektni zadatak i nakon njegovog odobrenja. Implementacijski tim čine predstavnici imenovani od strane resornih organa uprave, odnosno vlade.

Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i europske integracije¹⁴ označava međuvladino radno tijelo koje vrši funkciju usklađivanja aktivnosti organa uprave različitih razina vlasti u provođenju zajedničkih mjera AP1, funkciju političke koordinacije i ukupnog nadzora.

2.2. Projekti reforme javne uprave

Projekti reforme javne uprave se kreiraju i provode s prvenstvenim ciljem podrške implementaciji ukupnih i pojedinačnih/posebnih reformskih ciljeva, uključujući i podršku realizaciji jedne ili više reformskih aktivnosti koje su kroz akcijske planove strukturirane oko pripadajućih ciljeva. Projekti treba da pruže podršku odgovornim institucijama u realizaciji mjera za koje su zadužene (bilo da se radi o zajedničkim ili individualnim mjerama).¹⁵

¹³ Članovi UO su predstavnici donatora (Odjel za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Švedska agencija za međunarodni razvoj i suradnju - SIDA, Ministarstvo za razvoj i suradnju Nizozemske i Delegacija Europske komisije), koordinator UKRJU, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade RS, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade FBiH, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade BD i predstavnik MFT-a.

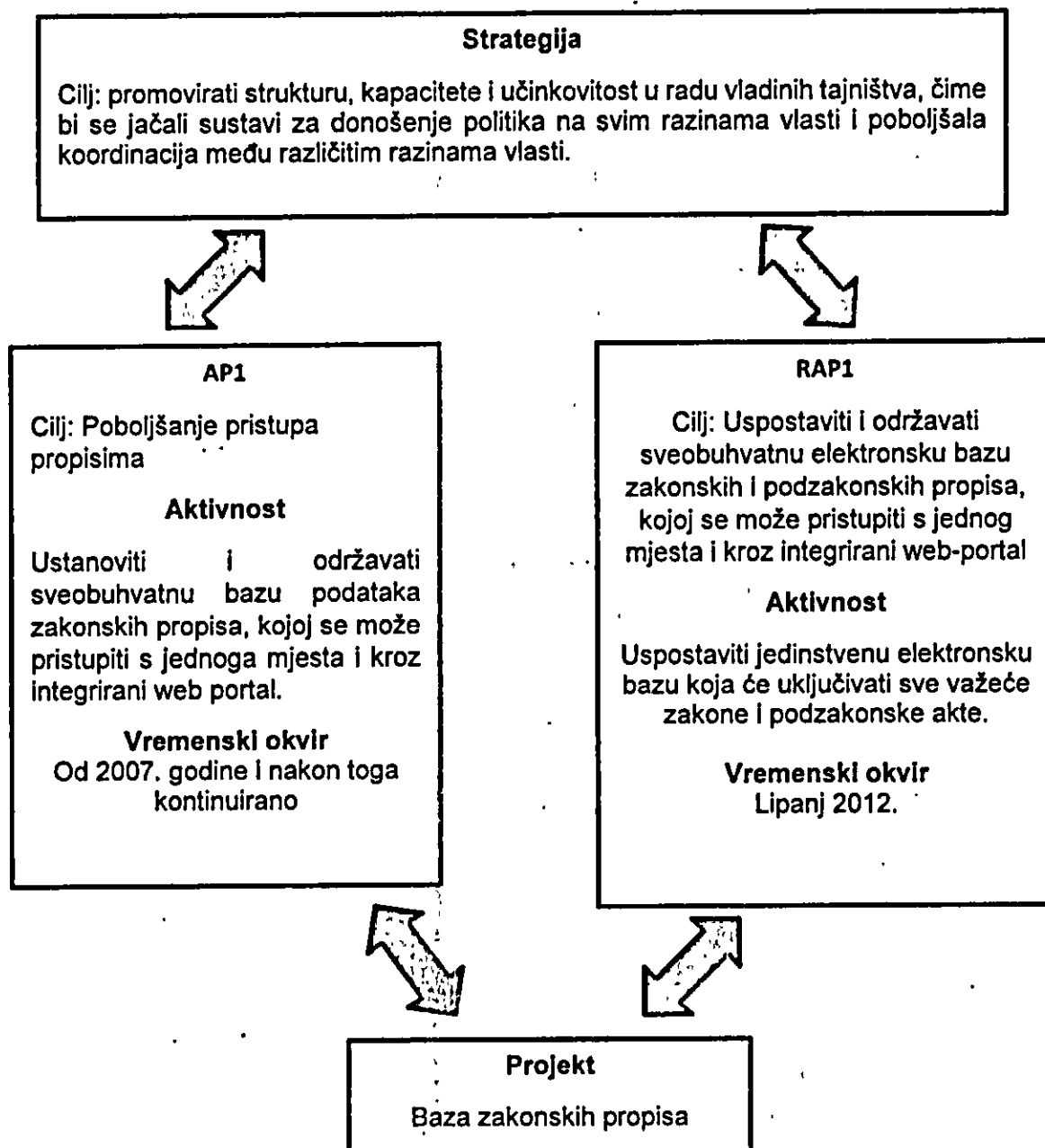
¹⁴ Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i europske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu predsjedatelj Vijeća ministara, a članovi odbora su ministri i entitetski premijeri, tehnička potpora je UKRJU, a promatrač u Odboru je DEI.

¹⁵ UKRJU



Ilustraciju veze između projekata i strateških ciljeva dajemo na sljedećem dijagramu:

Dijagram 1 - Veza između Strategije, akcijskih planova i projekta





Identificirali smo ključne aktivnosti i nositelje u projektnom ciklusu:

Projektna ideja/prioritetni projekat - PI

Uloga NT¹⁶ je da identificira šta je potreba, a šta prioritet u danoj reformskoj oblasti i da na bazi toga predloži projektnu ideju/prioritetni projekat UO. Usvajanjem PI od strane UO omogućava se daljnji razvoj projekta. Od 2012. godine¹⁷ uvedena je praksa kojom NT predlaže godišnje prioritetne projekte, a koje u formi liste prioritetnih projekata usvaja UO. Od 2016. godine ova praksa je i propisana.¹⁸

Projektni prijedlog - PP

Nakon usvajanja PI, UKRJU po pravilu priprema i predlaže PP koji su zajednički za sve upravne razine i u skladu sa prioritetima usuglašenim na svim upravnim razinama. Zajedničke PP mogu pripremiti i predložiti i članovi ili zamjenici članova NT i koordinatori za reformu javne uprave entiteta i BD. Individualne PP pripremaju predstavnici uprave entiteta i BD, prema prioritetima i potrebama pojedine upravne razine, a članovi ili zamjenici članova NT ih dostavljaju UKRJU-u.¹⁹ UKRJU dostavlja na razmatranje UO sve PP ukoliko su prihvaćeni najmanje od jedne razine javne uprave, zajedno sa rezultatima individualnog pisanog izjašnjavanja članova NT. UO donosi odluke o davanju suglasnosti na PP, izjašnjavanjem članova ili u formi pismenog usuglašavanja. Odluke UO donose se jednoglasno.²⁰

Projektni zadatak - PZ

Nakon usvajanja PP na UO, UKRJU razvija PZ za zajedničke projekte, a ovlašteni predlagач razvija PZ za individualne projekte²¹ o kojima NT daje suglasnost u pisanoj formi.²² Nakon izjašnjavanja NT, UKRJU dostavlja PZ na odobravanje UO. UO usvaja PZ na sjednici jednoglasno i donosi odluku o prihvatanju PZ.²³

Nakon usvajanja PZ na UO, UKRJU podnosi zahtjev MFT-u za otvaranje šifre svakog pojedinačnog projekta u okviru ISFU, čime se sredstva za ovaj projekat rezerviraju i ne mogu se koristiti za druge svrhe sve dok UO ne donese drugačiju odluku²⁴.

Tenderska dokumentacija - TD

Nakon usvajanja PZ na UO započinje priprema TD. TD priprema Pravna jedinica UKRJU u suradnji sa Povjerenstvom za javne nabave i ekspertom za javne nabave, ukoliko je bio angažiran. TD se dostavlja UO na odobravanje.

Javna nabava - JN

Nakon što UO odobri TD, UKRJU i formalno pokreće proceduru nabave objavom JN. UKRJU izvršava sve nabavne aktivnosti sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH.

¹⁶ Smjernice za korištenje sredstava Fonda od 4.7.2012. - prečišćeni tekst

¹⁷ Svaki NT formira listu prioriteta za svoju reformsku oblast koje UKRJU objedinjuje u jednu listu prioriteta koju usvaja UO

¹⁸ Procedure upravljanja sredstvima Fonda, 12.02.2016

¹⁹ Смјернице за коришћење средстава Фонда од 4.7.2012. - пречишћени текст

²⁰ Prema Poslovniku o radu UO

²¹ Smjernice za korištenje sredstava Fonda od 4.7.2012. - prečišćeni tekst

²² Prema Poslovniku o radu NT

²³ Prema Poslovniku o radu UO

²⁴ Procedure upravljanja financijama Fonda



Potpisivanje ugovora - UG

Po okončanju procedure javne nabavke UKRJU dostavlja UO izvješće o evaluaciji nabave sa prijedlogom odluke o dodjeli ugovora ili prijedlogom za poništenje postupka. Po odobrenju prijedloga odluke o dodjeli ugovora od strane UO,²⁵ UKRJU kao ugovorni organ donosi odluku o dodjeli ugovora koju dostavlja svim ponuđačima. U slučajevima gdje nije bilo prigovora i žalbi na postupak, UKRJU prijedlog ugovora dostavlja Pravobraniteljstvu na mišljenje i, nakon dobivanja pozitivnog mišljenja, pristupa zaključivanju ugovora. U slučajevima gdje je u tijeku postupka JN bilo žalbi, isti se rješava sukladno ZJN i Zakonu o obligacijskim odnosima. Postupak može da bude poništen od strane KRŽ ili da UO donese odluku o poništenju postupka nakon razmatranja izvješća Povjerenstva za JN.

Implementacija projekta

Nakon sklapanja ugovora sa odabranim dobavljačem započinje realizacija ugovora. U implementaciji projekata učestvuju i implementacijski timovi (IT) u konkretnoj reformskoj oblasti čiji se sastav i djelokrug aktivnosti određuju sukladno obujmu projektne aktivnosti, karakteru projektnog zadatka i organima uprave odgovornim za njegovo provođenje.

Evaluacija projekta

Evaluaciju projekata nakon implementacije provodi Jedinica za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju UKRJU, kao tijelo koje je neovisno u odnosu na implementaciju projekta. UO usvaja izvješća o evaluaciji čime oni postaju zvanični.

2.3. Pregled projekata i sredstava Fonda

U razdoblju od osnivanja Fonda (srpanj 2007. godine) do 31.05.2017. godine, planirano je ukupno 46 projekata. Projekte smo podijelili na projekte planirane sukladno AP1 i projekte planirane sukladno RAP1. U narednoj tablici dajemo pregled statusa danih projekata.

Tablica 1 - Broj planiranih, implementiranih i neimplementiranih projekata

Projekti planirani u sukladno	Broj projekata		
	Planirani	Implementirani	Nisu Implementirani
AP1	17	12	5
RAP1	29	5	24
Ukupno	46	17	29

Detaljan pregled svih projekata planiranih od uspostave Fonda (srpanj 2007. godine) do 2016. godine sa statusom dat je u privitcima br. 1. i 2.

Za ukupno razdoblje od uspostave Fonda (2007. godina) do 2017. godine Memorandumom²⁶ i pripadajućim aneksima predviđeno je da donatori uplate oko 29,8 milijuna KM.

²⁵ Iz Smjernica za korištenje sredstava Fonda

²⁶ Memorandumom o razumijevanju između donatora, Vijeća ministara, vlada RS, FBiH i BD <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/memorandum-o-razumijevanju.pdf>



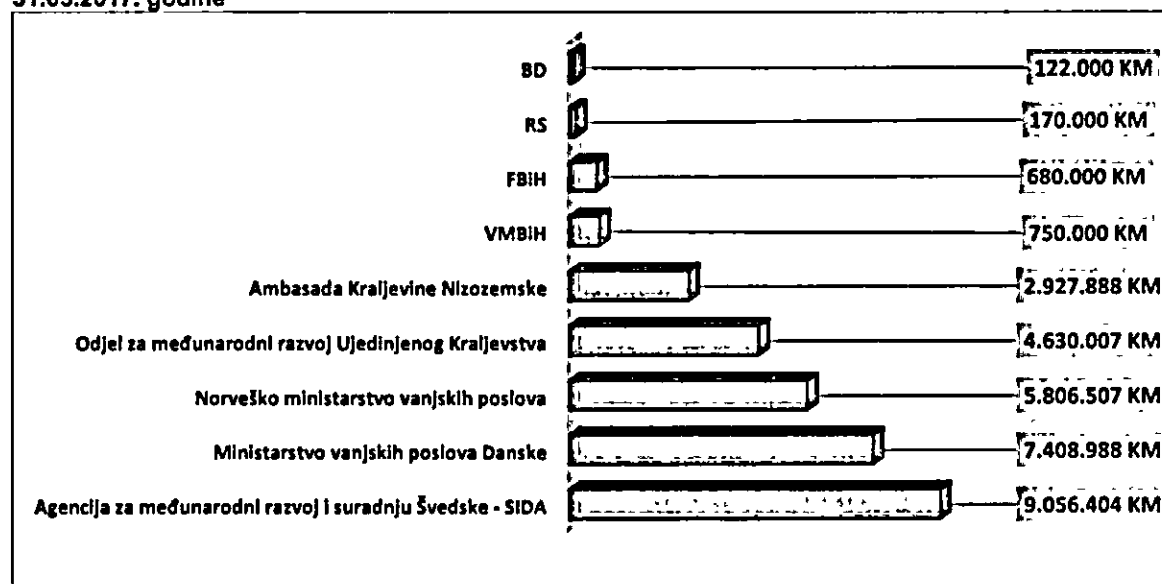
Prvobitni donatori su se Memorandumom obavezali da će osigurati po 1.5 milijuna EUR za podršku Fondu do 2009. godine.²⁷ Aneksima Memoranduma razdoblje važenja Fonda je pomjereno i dolazili su i novi donatori.²⁸

Prema informacijama iz UKRJU, dogovoreno je da sve razine domaćih vlasti godišnje uplaćuju 0,01% svojih proračuna u proračun Fonda.

Od srpnja 2007. godine do 31.05.2017. godine, ukupno je u Fond uplaćeno 31.551.794 KM.

Uplaćena sredstva donatora i domaćih vlasti prikazana su na narednom grafikonu.

Grafikon 1 – Uplaćena sredstva u Fond, po donatorima i domaćim razinama vlasti, od nastanka do 31.05.2017. godine



²⁷ Odjel za međunarodni razvoj Ujedinjenog kraljevstva, Ministarstvo za razvoj i suradnju Nizozemske i Švedska agencija za međunarodni razvoj i suradnju - SIDA su se obvezali da će osigurati po 1.5 milijuna EUR (tj. 15 MSEK, 500 000 GBP, itd.) za podršku Fondu u toku razdoblja od 2006. do 2009. godine.

²⁸ Aneks I: Razdoblje važenja Fonda je pomjereno do 2010. godine i Odjel za međunarodni razvoj Ujedinjenog kraljevstva se obvezao na dodatne uplate u iznosu od 1 milijun EUR.

Aneks II: Razdoblje važenja Fonda je pomjereno do 2011. godine.

Aneks III: Razdoblje važenja Fonda je pomjereno do 2014. godine, dodatna ulaganja SIDA-e od 3 milijuna EUR (po 1 milijun EUR za 2012., 2013. i 2014.), Norveško ministarstvo vanjskih poslova oko 3 milijuna EUR (24 milijuna NOK, po 8 milijuna NOK za 2011., 2012. i 2013. godinu), a Vijeće ministara i vlade RS, FBiH i BD će iz svojih proračuna godišnje izdvajati u Fond iznose koje će precizirati svojim odlukama.

Aneks IV: Ministarstvo vanjskih poslova Danske će izvršiti ulaganje u Fond približno 3,76 EUR počev od 2014. godine.

Aneks V: Razdoblje važenja Fonda je pomjereno do 2017. godine



3. Nalazi

Od nastanka Fonda, tj. od srpnja 2007. godine do kraja svibnja 2017. godine, samo je pet projekata, od ukupno planiranih 46, implementirano sukladno rokovima za implementaciju utvrđenim akcijskim planovima.

Još 12 projekata implementirano je sa prosječnim zakašnjenjem od preko 2 godine u odnosu na rokove iz akcijskih planova.

Ostala 24 projekta još nisu implementirana i oni, zaključno sa 31.05.2017. godine, u odnosu na rokove za implementaciju, odstupaju u prosjeku skoro 4 godine. Od pet projekata se odustalo.

Ova kašnjenja u implementaciji projekata u odnosu na rokove za implementaciju utvrđene akcijskim planovima dovode do kašnjenja u reformi javne uprave.

Mali broj projekata koji je implementiran sukladno rokovima utvrđenim akcijskim planovima i veliki broj projekata koji još nije implementiran, a rokovi su davno istekli, usmjerili su našu studiju na analizu procesa pripreme projekata, čije nalaze prezentiramo u nastavku.

3.1. Proces pripreme projekata

U ovom dijelu prezentiramo nalaze koji se tiču procesa pripreme projekata, njihovog planiranja, vremena koje je bilo potrebno za razvoj projekata, faktora koji su utjecali na trajanje i posljedica dugog trajanja procesa pripreme.

Analizu pripreme projekata izvršili smo na bazi 29 projekata koji su planirani sukladno RAP1, s tim da smo, u određenim dijelovima, dali osvrt i na praksu i projekte planirane sukladno AP1.

3.1.1. Planiranje projekata

Uspostavljena praksa planiranja projekata ne doprinosi izvršenju projekata sukladno rokovima utvrđenim akcijskim planovima (AP1 i RAP1).

Praksa planiranja projekata nije uspostavljena na način da su pravodobno prepoznate sve aktivnosti iz akcijskih planova koje se mogu provesti putem projekata i spram istih nije napravljen plan projekata sa rokovima i dinamikom pripreme projekata.

Projekti koji su planirani na bazi aktivnosti iz AP1, koji se odnosi na razdoblje 2006.-2010. godina, su predlagani i usvajani na pojedinačnoj osnovi u toku cijelog razdoblja važenja AP1.



Donošenjem RAP1 krajem 2011. godine,²⁹ koji se odnosi na razdoblje 2011.-2014. godina, uvedena je praksa predlaganja i usvajanja prioriteta projekata koja je imala za cilj prepoznavanje prioriteta iz RAP1 i programiranje rada Fonda.

Međutim, cilj koji se htio postići 2012. godine, a to je prepoznavanje prioriteta iz RAP1, nije u potpunosti ostvaren. Prvobitno je usvojena lista prioriteta projekata za 2012. godinu, a svake naredne godine usvajana je nova lista prioriteta sa novim projektima za tu godinu, s tim da su i predhodne bile važeće. U nekim godinama, liste su mijenjane, dodavani su novi ili brisani postojeći prioriteti. Pored toga što nisu u 2012. godini prepoznati svi prioriteti, daljnje prepoznavanje prioriteta je bilo nepravodobno, tj. određeni projekti su prepoznati i usvojeni kao prioriteti i nakon istjecanja važenja RAP1, tj. 2014. godine.

Ilustracija prepoznavanja prioriteta iz RAP1 s vremenskog aspekta dana je u narednoj tablici.

Tablica 2 – Godine u kojima se prepoznati prioritetni projekti

GODINA	BROJ PROJEKATA
2012	6
2013	10
2014	4
2015	2
2016	7
UKUPNO	29

Iz prethodne tablice je vidljivo da je devet projekata usvojeno kao prioritet nakon isteka roka važenja RAP1, što ima za posljedicu da i njihova implementacija u startu odstupa od rokova za implementaciju utvrđenih RAP1.

Dalje smo analizirali vrijeme planiranja ovih 29 projekata u odnosu na pojedinačne rokove za implementaciju aktivnosti iz RAP1 na koje se ti projekti odnose.³⁰

Utvdili smo da više od pola projekata nije ni planirano u rokovima u kojima se projekat trebao implementirati.

Od planiranih 29 projekata, 16 je planirano, tj. utvrđeno kao prioritet nakon istjecanja rokova za implementaciju. Prosječno vrijeme kašnjenja u planiranju u donosu na rokove za implementaciju je 1,4 godina, a najdulje 3,8 godina.³¹ Ovo kašnjenje predstavlja samo dio

²⁹ Mjerodavnim Institucijama je bilo potrebno skoro godinu dana za usvajanje. Vijeće ministara je usvojilo RAP1 14.06.2011. godine, Vlada RS 01.09.2011. godine, Vlada FBiH 24.08.2011. godine i Vlada BD 9.11.2011. godine.

³⁰ Svaki projekt vezan je za realizaciju aktivnosti definirane RAP1 za koje su utvrđeni pojedinačni rokovi. Ti rokovi su različiti i oni predstavljaju vrijeme u kojim se ta aktivnost treba implementirati. To su ujedno i krajnji rokovi za implementaciju projekta koji se na njih odnosi, tako da projekti imaju različite rokove za implementaciju u razdoblju od 2011.-2014. godine za vrijeme važenja RAP1. Za projekte kod kojih su rokovi zadati kao kontinuirani uzimali smo kao krajnji rok kraj Strategije i RAP1, tj. 31.12.2014. godine.

³¹ Razvoj/nabava informacijskog sustava za upravljanje javnim dugom; Uvođenje funkcije trezora u općinama na razini FBiH i unaprjeđenje funkcije trezora u općinama/gradovima RS;



kašnjenja, imajući u vidu sve naredne korake koje projekt mora da prođe do kraja svoje implementacije.

Međutim, ni implementacija većine od 13 projekata koji su planirani prije istjecanja rokova za implementaciju aktivnosti iz RAP1 na koje se ti projekti odnose, nije izvršena u roku. Naime, samo je jedan od ovih projekata implementiran u utvrđenom roku, od dva se odustalo, a odstupanja za ostalih deset projekata su u prosjeku bila 2,7 godina. Ovo odstupanje će biti i veće jer većina ovih projekata sa 31.05.2017. godine još nije implementirana.

Detalji o vremenu planiranja i rokovima za ove projekte dati su u Priritku br. 2.

Slabosti u planiranju projekata, tj. prepoznavanju prioriteta, se ogledaju i u činjenici da su određeni projekti planirani tek u skladu sa aktivnostima iz RAP1, iako su te iste aktivnosti bile predviđene i u AP1. Primjer za to su projekti „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge“ i „Baza zakonskih propisa“. Projekat „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge“ je planiran u 2012. godini sukladno aktivnostima utvrđenim RAP1, a ista aktivnost je bila predviđena i AP1, ali je rok za njenu implementaciju bio kraj 2010. godine. Projekat „Baza zakonskih propisa“ je planiran u 2014. godini sukladno aktivnostima utvrđenim RAP1, a ista aktivnost je bila predviđena i AP1, ali je rok za njenu implementaciju bio kraj 2007. godine.

Također, utvrđeno je da usvojene liste prioriteta ne sadrže nikakve rokove za daljnje aktivnosti na pripremi projekata.

Iako su, u cilju povećanja efikasnosti pripreme projekata, 2014. godine pokrenute aktivnosti na izradi dinamičkih planova aktivnosti po pojedinačnim projektima, te aktivnosti nisu dovedene do kraja. Dinamički planovi nisu usvojeni za sve projekte, niti se vrše praćenja i ažuriranja istih.³²

3.1.2. Razvoj projekta

Razvoj projekata u prosjeku traje duže od 2,5 godine što, pored nepravodobnog planiranja, dodatno doprinosi odstupanju od rokova za implementaciju.

Pod razvojem projekta podrazumijevamo aktivnosti od usvajanja PI na UO do potpisivanja ugovora sa ponuđačem.

Analizom smo utvrdili da do 31.05.2017. godine³³ svi planirani projekti nisu razvijeni, tj. za iste još nisu potpisani ugovori, a od nekih se i odustalo. U narednoj tablici dajemo pregled statusa svih planiranih projekata.

³² 44. sjednica UO, 06.03.2015. godina: Informacija o izradi dinamičkih planova aktivnosti za prioritetne projekte: Od šest reformskih oblasti, NT za tri reformske oblasti imaju usvojene dinamičke planove za ukupno 8 projekata.

³³ Razdoblje obuhvaćeno obujmom revizije



Tablica 3 – Status planiranih projekata od 2012-2016

STATUS PROJEKATA	2012-2016
RAZVIJEN	12
U RAZVOJU	14
PROJEKTI OD KOJIH SE ODUSTALO	3
UKUPNO	29

Kao što se iz tablice vidi, od 29 planiranih projekata, 12 je razvijeno, tj. za iste su potpisani ugovori.

Daljnju analizu smo usmjerili na ispitivanje trajanja procesa razvoja projekta i to od momenta usvajanja PI na UO do momenta zaključenja ugovora sa izabranim ponuđačem.

Ključne aktivnosti i faze razvoja su opisane u poglavljima 1.2. i 2.2.

Utvdili smo trajanje razvoja za 12 projekata za koje su potpisani ugovori i trajanje razvoja za 14 projekata za koje do 31.05.2017. godine nisu bili potpisani ugovori, što pokazujemo u narednoj tablici.

Tablica 4 – Vremenski intervali trajanja razvoja do potpisivanja ugovora ili do 31.05.2017. godine za projekte u razvoju

Vremenski intervali	Broj projekata	
	potpisani ugovori	u razvoju
0-1 godine	3	6
1-2 godine	1	0
2-3 godine	2	1
3-4 godine	2	6
Preko 4 godine	4	1
Ukupno	12	14

Iz tablice je vidljivo da je za oko 30% projekata za koje su potpisani ugovori vrijeme razvoja trajalo preko 4 godine.³⁴ Prosječno vrijeme razvoja za projekte za koje su potpisani ugovori je duže od 2,5 godine.

Prosječno trajanje razvoja sa 31.05.2017. godine za projekte koji su u razvoju, tj. za koje još nisu potpisani ugovori, je 2,3 godine. Za 50% ovih projekata³⁵ razvoj traje preko tri godine, što je dulje od prosječnog trajanja razvoja za projekte za koje su potpisani ugovori. S obzirom da proces razvoja za ove projekte još nije završen, ukupno vrijeme razvoja i odstupanje od prosječnog trajanja će biti i veće u momentu potpisivanja ugovora.

³⁴ Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta Institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administrativnih prepreka; Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika - faza II (SPPD II); Javno privatno partnerstvo; Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge.

³⁵ Izrada softvera za podršku izradi nacrtu zakona i drugih propisa; Baza zakonskih propisa; Funkcionalni pregled kapaciteta institucionalne komunikacije u strukturama državne službe u BiH; Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH; Strateška komunikacija-faza II; Izrada kataloga javnih registara u BiH; Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata.



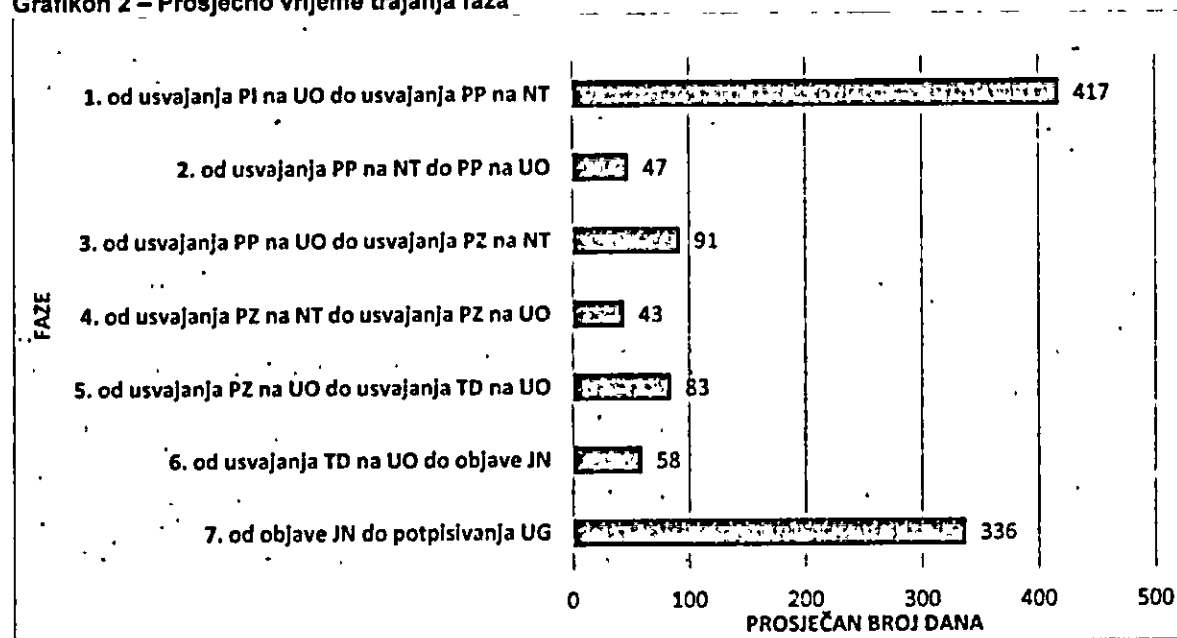
Utvdili smo da je, od tri planirana projekata od kojih se odustalo, kod dva projekta do odustajanja došlo nakon dvije godine od njihovog usvajanja kao prioriteta.³⁶

S ciljem detaljnije analize trajanja procesa razvoja, kod svih 29 projekata smo ispitivali koliko je vremena bilo potrebno za provođenje pojedinačnih faza razvoja, tj. koliko je vrijeme između pojedinačnih ključnih aktivnosti.

Trajanje faza i ukupnog razvoja po pojedinačnim projektima dato je u Priritku broj 3.

Temeljem podataka o trajanju faza za svaki projekat pojedinačno izračunali smo prosječno vrijeme trajanja faza. S obzirom na to da svi projekti nisu razvijeni, tj. nisu provedene sve faze, prosječno vrijeme za svaku fazu izračunali smo za projekte za koje je ta faza završena.³⁷ Isto je prikazano na narednom grafiku.

Grafikon 2 – Prosječno vrijeme trajanja faza



Kao što je vidljivo iz prethodnog grafikona, najduže su trajale faze koje se tiču aktivnosti od usvajanja PI na UO do usvajanja PP na NT, kao i aktivnosti od objave JN do potpisivanja ugovora. Za ove faze bilo je potrebno u prosjeku preko dvije godine.

S obzirom da su ove dvije faze trajale najduže, daljnju analizu smo usmjerili na te dvije faze.

³⁶ Najbolje europske prakse institucionalne komunikacije (PI usvojena-19.7.2013., odustali-25.10.2016.); Sustavi za upravljanje dokumentima i e-sjednicama vlade (PI usvojena-31.3.2014., odustali-25.10.2016.); Uspostavljanje stalnog procesa analize IT rizika u BiH (PI usvojena-19.7.2013., odustali- 1.03.2014.).

³⁷ Za jedan projekat nisu bili dostupni podaci o datumima provođenja određenih ključnih aktivnosti i taj projekat nije u tim fazama uziman u obzir kod izračuna, dok je u fazama za koje su podaci bili dostupni isti uziman u izračun prosječnog vremena.



Faza – od usvajanja PI na UO do usvajanja PP na NT

U ovoj fazi bilo je potrebno razraditi PI u PP i isti usvojiti na NT. Utvrdili smo da je za 18, od 29 projekata, ova faza završena. U nastavku dajemo pregled vremenskih intervala trajanja prve faze za projekte za koje je ova faza završena.

Tablica 5 - Vremenski intervali trajanja faze od usvajanja PI na UO do usvajanja PP na NT

Vremenski intervali	Broj projekata
0 – 6 mjeseci	7
6 – 12 mjeseci	2
1 – 2 godine	5
Preko 2 godine	4
Ukupan broj projekata	18

Kao što se iz tabele vidi za pola projekata je bilo potrebno više od godinu dana da se PI razvije u PP i usvoji na NT. Najduže vrijeme koje je bilo potrebno je 2,7 godina.

Utvrdili smo da je za sedam, od preostalih 11 projekata kod kojih PP na NT još nije usvojen, prosječno vrijeme trajanja ove faze do 31.05.2017. godine trajalo u prosjeku jednu godinu, a najduže 3,2 godine. Za jedan projekat nemamo podatak o trajanju faze, iako je ova faza završena, a od tri projekta od kojih se odustalo, prosječno vrijeme od usvajanja PI na UO do odustajanja bilo je duže od 2 godine.

S ciljem utvrđivanja faktora koji su utjecali na ovako dugo trajanje prve faze, analizirali smo uzorak od šest projekata koji su najdulje trajali.³⁸

Kod većine projekata smo utvrdili da postoje razdoblja bez aktivnog rada na razvoju PP koji se kreću od pet mjeseci do dvije godine, a koji su uzrokovani potrebom za angažmanom eksperata za pomoć u pripremi PP i jačanjem kapaciteta članova NT za pripremu PP.

Tako je za projekat „Unaprjeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke“ od usvajanja PI na NT do angažiranja eksperta prošlo dvije godine. Tek nakon angažiranja eksperta se pristupilo pripremi PP. Prva radionica za razvoj projekta „Javno privatno partnerstvo“ je održana devet mjeseci nakon usvajanja PI na UO.

Kod tri projekata³⁹ iz uzorka smo utvrdili da je dosta vremena utrošeno na usuglašavanje stavova članova NT oko obujma i korisnika projekta, kao i kapaciteta korisnika projekta. U nastavku navodimo dva primjera kod kojih je navedeno najizraženije zastupljeno.

Članovi NT, kod projekta „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge, u samom početku bili su stava da je ideja teško provediva jer ne postoje preduvjeti za implementaciju projekta,

³⁸ Baza zakonskih propisa, Unaprjeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke, Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka, Strateška komunikacija-faza II, Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge, Javno privatno partnerstvo.

³⁹ Baza zakonskih propisa; Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka; Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge



te su kasnili u dostavi koncepta PP, iako je projekat usvojen kao prioritet. Za prethodno je utrošeno preko jedne godine.

I pored procesa usuglašavanja PP vezanog za projekat „Baza zakonskih propisa“ koji je trajao najmanje tri godine, i činjenice da je projekat u 2014. godini usvojen kao prioritet, na kraju je došlo do odustajanja od učešća određenih razina vlasti. Na samom početku javila se problematika postojanja preduvjeta za implementaciju projekata (kapacitet institucija za implementaciju projekta). Do svibnja 2017. godine nije bio usvojen konačan PP na NT, kada razina RS odustaje od učešća u projektu, što znači ponovnu pripremu novog PP i produžavanje trajanja ove faze koja je do tad već trajala preko 3 godine.

Faza – od objave JN do potpisivanja ugovora

Ova faza je, od svih projekata planiranih po RAP1, završena kod 12 projekata. Vremenski intervali trajanja ove faze kod ovih 12 projekata dat je na narednoj tabeli.

Tablica 6 – Vremenski intervali trajanja faze od objave JN do potpisivanja ugovora

Vremenski interval	Broj projekata
0 – 3 mjeseca	1
3 – 6 mjeseci	5
6 – 12 mjeseci	1
1 – 2 godine	4
Preko 2 godine	1
Ukupan broj projekata	12

Kao što se vidi iz prethodne tablice, faza od objave JN do potpisivanja ugovora kod skoro pola projekata je trajala preko jedne godine.

Analizom šest projekata iz uzorka utvrdili smo faktore koji utjecali na trajanje ove faze.

Pored zakonskih rokova vezanih za postupke JN⁴⁰ i rokova pravomoćnosti odluka UO⁴¹, utvrdili smo da je na duljinu trajanja ove faze utjecalo i poništavanje i ponavljanje postupaka JN. Kod četiri, od šest projekata iz uzorka, su postupci poništeni, i to dva puta kod dva projekta.

Formalni razlozi za poništenje postupaka su bili nedovoljan broj prihvatljivih ponuda ili nedovoljan broj ponuda uopće, a u jednom slučaju postupak je poništen od strane PRŽ po žalbi ponuđača na TD.

Kod 3 projekta je nakon poništenja revidirana TD, što je zahtijevalo dodatno vrijeme, naročito imajući u vidu obvezu odobravanja iste od strane UO. Nakon izmjena TD, ponovni provedeni postupci JN su rezultirali potpisivanjem ugovora sa izabranim ponuđačima.

⁴⁰ rokovi za dostavu ponuda, prigovora, rješavanja po istim

⁴¹ propisano vrijeme pravomoćnosti odluka UO koje se odnose na izvješće o evaluaciji ponuda i prijedlog odluke o dodjeli ugovora



Prethodno ukazuje da su slabosti prvobitne TD bile razlog poništavanja postupaka, a na šta su nam u razgovoru ukazali i sugovornici⁴².

Ostale faze

S obzirom da su ostale faze razvoja projekta (aktivnosti od usvajanja PP na NT do objave JN) trajale znatno kraće, u nastavku dajemo kratak pregled nekoliko faktora koji su utjecali na trajanje istih.

Kod određenih projekata je utvrđeno da se projektna dokumentacija (PP ili PZ) dostavlja Vijeću ministara i vladama entiteta i BD na izjašnjavanje, iako isto nije propisano aktima kojima se regulira provođenje projekata. Kod dva projekta iz uzorka je utvrđeno da je u procesu prikupljanja mišljenja svih relevantnih institucija prije dostave ovih materijala na Vijeće ministara dolazilo do otvaranja novih pitanja koja su zahtijevala dodatna usuglašavanja PP ili PZ, a što je u konačnici utjecalo na ukupno trajanje procesa.

Tako je kod projekta „Javno privatno partnerstvo“ više od pola godine trajalo usuglašavanje stavova oko razine vlasti na kome će se projekat implementirati, iako je to prethodno već usuglašeno na razini NT, a čiji su članovi iz institucije koja je naknadno problematizirala ovo pitanje.

I kod projekta „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge“ u procesu prikupljanja mišljenja institucija prije dostave materijala Vijeću ministara, jedna institucija je tražila izmjene PP/ PZ, iako je to prethodno već usuglašeno na razini NT, čiji je član iz te institucije.

Kod tri je projekta⁴³ utvrđena praksa kojom se teži izbjeći objavljivanje JN u vrijeme godišnjih odmora (srpanj, kolovoz), što je utjecalo da se vrijeme između usvajanja TD na UO do objave JN produži.

U ovim fazama utvrđeni su primjeri dobre prakse kojima se vrijeme trajanja razvoja projekta skraćuje. Priprema ili usvajanje više projektnih dokumenata, bilo PP, PZ ili TD, istovremeno⁴⁴ utjecala je na skraćivanje trajanja razvoja projekta, naročito imajući u vidu procedure i rokove za pripremu materijala za sjednice UO i rokove pravomoćnosti donesenih odluka UO temeljem razmatranih materijala.

Pregled datuma ključnih aktivnosti za projekte iz uzorka dat je u Privitku br.4.

⁴² Mišljenje članova NT je da su stroge specifikacije i uvjeti propisani TD, naročito u pogledu uvjeta propisanih za eksperte, između ostalog, uzroci poništavanja postupaka.

⁴³ Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge; Uspostavljanje i/ili ojačavanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administrativnih prepreka; Unaprjeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke.

⁴⁴ Unaprjeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke; Javno privatno partnerstvo; Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administrativnih prepreka; Strateška komunikacija II.

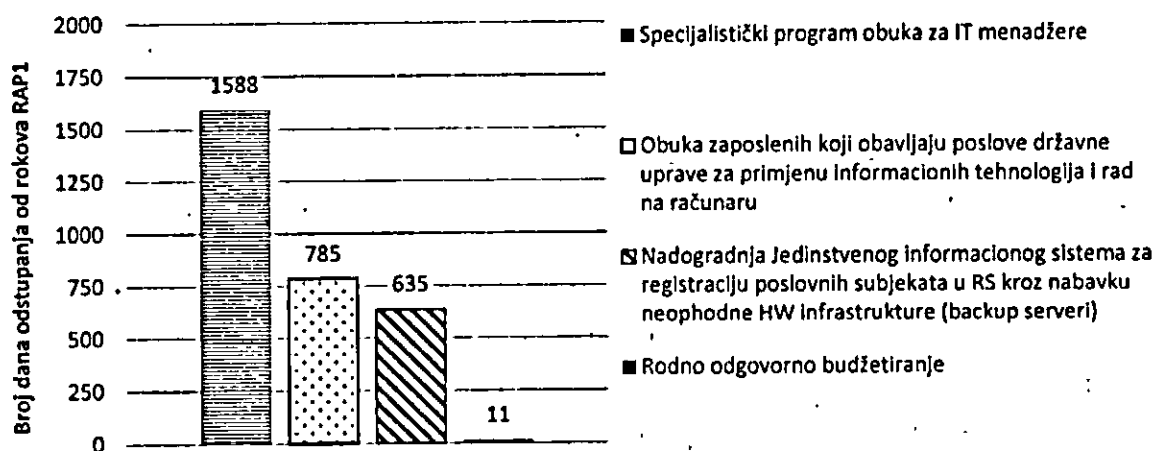


3.1.3. Posljedice nepravodobnog planiranja i razvoja projekta

Nepravodobno planiranje, kao i proces razvoja projekta koji dugo traje, doprinosi kašnjenju u implementaciji projekata u odnosu na rokove iz akcijskih planova, a samim tim i kašnjenju u ispunjenju strateških ciljeva.

Koliko se kasni najbolje ilustrira činjenica da je, od ukupno planiranih 29 projekata po RAP1, implementirano samo pet projekata, a od toga samo jedan u rokovima utvrđenim RAP1. Ostala četiri projekta su implementirana sa značajnim odstupanjem od rokova. Isto je prikazano na narednom grafikonu..

Grafikon 3 – Kašnjenja u implementaciji projekata u odnosu na rokove za implementaciju utvrđenih RAP1



Iz prethodnog grafikona je vidljivo koji projekti i koliko odstupaju u implementaciji u odnosu na rokove iz RAP1. Odstupanja za jedan projekt je preko četiri godine.

Ovom kašnjenju za projekte koji su implementirani, svakako treba dodati i procjenu kašnjenja za projekte koji još nisu implementirani (projekti u implementaciji i u procesu razvoja sa 31.05.2017. godine).

Ilustracija kašnjenja za projekte u implementaciji i u procesu razvoja dana je u narednoj tablici.

Tablica 7 – Vremenski interval odstupanja od rokova RAP1 za projekte koji još nisu implementirani ili su u procesu razvoja

Vremenski interval	Broj projekata	
	U implementaciji	U razvoju
2 – 3 godine	1	7
3 – 4 godine	2	4
4 – 5 godine	2	3
5 – 6 godine	2	1
Ukupno	7	14



Kao što se vidi iz prethodne tabele, 30% ovih projekata, sa 31.05.2017. godine, već odstupa od rokova više od četiri godine. Odstupanja će biti i veća u vrijeme kada se ovi projekti pripreme i implementiraju.

Pored naprijed navedenog, nepravodobnost u pripremi projekata dovodi i do neefikasnosti utroška sredstava predviđenih za projekte.

Od ukupno u Fond uplaćenih 31.5 milijuna KM, sa 31.05.2017. godine ugovoreno je projekata u vrijednosti 16,6 milijuna KM.

Uspostavljena je praksa kojom se raspoloživa sredstva (izvršene uplate, planirane uplate, povrat PDV, itd.) planiraju za sve projekte sa liste prioriteta. Od toga se dio odnosi na ugovorene projekte, dio se rezervira za projekte za koje je usvojen PZ, dio planira za ostale projekte sa liste prioriteta, a ostatak predstavlja potencijalno raspoloživa sredstva za nove projekte.

Ovakav način planiranja i rasporeda sredstava za projekte, u kombinaciji sa dugim trajanjem procesa razvoja, dovodi do toga da veliki iznos sredstava dugo vrijeme stoji rezerviran, da se veliki dio sredstava iz godine u godinu planira za projekte koji su još uvijek u formi PI, kao i da se ne iskorištavaju potencijalna sredstva za nove projekte.

Prosječno vrijeme rezerviranja sredstava je dulje od jedne godine. Sa 31.05.2017. godine iznos rezerviranih sredstava za šest projekata za koje još nisu potpisani ugovori bio je oko 2,8 milijuna KM. Od toga, preko 1,2 milijuna KM za dva projekta⁴⁵ stoji rezervirano više od 3 godine. Ovom iznosu rezerviranih sredstava treba dodati i preko 2 milijuna KM za projekte koji su planirani još u vrijeme važenja AP1, a koja stoje rezervirana preko 5 godina⁴⁶.

U 2016. godini, za ostale projekte sa liste prioriteta, planirano je oko 7 milijuna KM. Od tog iznosa se preko 5 milijuna KM odnosi na projekte koji su još uvijek u formi PI. Preko 2,5 milijuna KM se odnosi na prioritetne projekte još iz 2014. godine. Također, od određenih projekata, za koja su sredstva bila planirana više godina, se na kraju odustalo.⁴⁷

Neefikasnost utroška sredstava Fonda se vidi i kroz podatke o potencijalno raspoloživim sredstvima za planiranje novih projekata, koji se navode u izvještajima Fonda od 2013. godine.⁴⁸ Najviše potencijalno raspoloživih sredstava za nove projekte je iskazano u 2013. godini, i to 5,8 milijuna KM, i 2015. godini, 4,4 milijuna KM.

⁴⁵ Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata – rezervirano 424.125 KM od srpnja 2013. godine; Izrada kataloga javnih registara u BiH – rezervirano 804.375 KM od ožujka 2014. godine.

⁴⁶ Uspostavljanje suvremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH (sredstva rezervirana od 2010. godine u iznosu 1.594.711 KM); Informacijski sustav trezora Brčko distrikta (sredstva rezervirana od 2011. godine u iznosu 648.000 KM)

⁴⁷ Najbolje europske prakse Institucionalne komunikacije (sredstva u iznosu 215.000 KM planirana od 2013. godine, a 2016. godine se odustalo od ovog projekta);

⁴⁸ 2013. godina - 5.800.000 KM; 2014. godina - 1.743.826 KM; 2015. godina - 4.402.276 KM; 2016. godina - 2.115.315 KM; 01.01.-31.05.2017. godina - 2.135.315 KM.



Detalji o vremenu i iznosima ugovorenih, rezerviranih i planiranih sredstava dati su u prilogima 5 i 6.

Neefikasnost utroška sredstava vodi riziku daljnjeg nastavka financiranja, na šta su ukazivali i članovi UO.⁴⁹

3.2. Analize procesa pripreme projekata i mjere za unaprjeđenje

Iako su provedene određene analize o procesu pripreme projekata, ni jedna analiza nije bila usmjerena na proces u cjelini čime bi se prepoznali problemi u svim fazama procesa pripreme projekata.

Provedenim analizama⁵⁰ prepoznat je dio problema, a koji se tiče postupaka javnih nabava. Istim je konstatirano da su postupci javnih nabava dugotrajni, da su česti prigovori i žalbe koji dodatno usložnjavaju dodjelu ugovora. Na bazi ovih analiza izvršena su određena unaprjeđenja koja se odnose na skraćivanje vremena potrebnog za donošenje odluka UO⁵¹ i objavljeni najčešći formalni razlozi u ponudama koje ponuđači dostavljaju, a zbog kojih se iste odbacuju kao neprihvatljive⁵².

Pokrenute aktivnosti na izradi dinamičkih planova aktivnosti po pojedinačnim projektima u 2014. godini, sa ciljem povećanja efikasnosti pripreme projekata, nisu rezultirale unaprjeđenjem jer planovi nisu usvojeni za sve projekte, niti su se redovno pratili i ažurirali.⁵³

Iako je na sjednicama UO često aktualizirano pitanje neutrošenih sredstava i efikasnosti pripreme projekata⁵⁴ i od UKRJU tražena sveobuhvatna informacija o postupcima rada na pripremi projekata, utvrdili smo da ovakva analiza nije urađena.

⁴⁹ 30., 48., i 56. sjednica UO, zapisnici sa intervju sa članovima UO predstavnicima donatora

⁵⁰ Informacija o procjeni trajanja postupaka javne nabave za projekte financirane iz Fonda sa preporukama za poboljšanje istih; Izvješće o analizi postupaka javnih nabava UKRJU; Izvješće o analizi postupaka javnih nabava UKRJU (koju je proveo ekspert za javne nabave); Interna analiza najčešćih formalnih razloga u ponudama koje ponuđači dostavljaju u postupcima nabava za projekte financirane iz Fonda, a zbog kojih se iste odbacuju kao neprihvatljive.

⁵¹ Usvojenim izmjenama predviđeno je da odluke koje donosi UO stupaju na snagu danom donošenja, u slučaju kada su prisutni svi članovi UO, a u slučaju kada nisu prisutni, stupaju na snagu protekom roka od 7 radnih dana. Druga izmjena se odnosi na to da se suglasnost na prijedlog Odluke o dodjeli ugovora može dati u proceduri pisanog usuglašavanja. Briše se odredba o konačnosti odluka UO, jer se čekalo 15 radnih dana da bi se postupilo po istim. Skraćuje se rok za izjašnjavanje u proceduri pisanog izjašnjavanja sa 10 radnih dana na 4 obična dana kod davanja suglasnosti na prijedlog Odluke o dodjeli ugovora i izmjene tenderske dokumentaciju u slučaju osnovanosti žalbe. Izuzetno, rok za izjašnjenje u proceduri pisanog usuglašavanja u slučaju iz poglavlja VIII stavak 3. Poslovnika i osnovanosti žalbe na tendersku dokumentaciju je 4 dana od dana prijema prijedloga dokumenta.

⁵² <http://parco.gov.ba/2017/08/03/najcesci-formalni-razlozi-neprihvatljivosti-ponuda-u-postupcima-nabavki-za-projekte-financirane-iz-fonda-za-reformu-javne-uprave/>.

⁵³ 44. sjednica UO, 06.03.2015. godina: Informacija o izradi dinamičkih planova aktivnosti za prioritetne projekte: od šest reformskih oblasti, NT za tri reformske oblasti ima usvojene dinamičke planove za ukupno 8 projekata.

⁵⁴ 33., 36., 45., 46., 47., 48. sjednice UO



Na zahtjev vodećeg donatora⁵⁵, izvršena je eksterna evaluacija Fonda⁵⁶ i identificirane određene slabosti u procesu⁵⁷. Iako je ovo izvješće dostavljeno UKRJU i UO, nismo utvrdili da su po istom poduzimanje aktivnosti na analizi i unaprijeđenju procesa. Ovo izvješće nije ni razmatrano na sjednici UO.

Pored naprijed navedenog, izostala je i aktivna podrška Vijeća ministara.

U redovnim izvješćima koji se dostavljaju Vijeću ministara, pored ključnih prepreka i problema u reformskim procesima po strateškim oblastima, navode se i određeni problemi koji se tiču pripreme projekta, kao i iznos neiskorištenih sredstava.⁵⁸ Ovo, kao ni činjenica da su rokovi za implementaciju Strategije istekli, nisu bili dovoljan motiv da se Vijeće ministara aktivnije uključi i poduzme mjere na unaprijeđenju procesa, bez obzira što u izvješćima nisu jasno adresirane institucije koje bi mogle djelovati i otkloniti uočene probleme. Vijeće ministara je usvajalo ova izvješća sa općim i pojedinačnim preporukama i zaduživao institucije BiH da implementiraju date preporuke, a institucijama entiteta i BD davao preporuku za njihovu implementaciju. Aktivno praćenje nad implementacijom donesenih zaključaka i danih preporuka je izostalo.

Izostala je i podrška Koordinacijskog odbora za ekonomski razvoj i europske integracije koji je, između ostalog, nadležan za koordinaciju, usuglašavanje, političku i operativnu potporu organa uprave svih razina vlasti u provođenju mjera AP⁵⁹. Od početka provođenja reforme ovaj odbor nije održao niti jednu sjednicu posvećenu reformi javne uprave, iako su određena pitanja u svezi zastoja u pripremi projekata delegirana na njega.⁶⁰

Također, utvrdili smo i odlaganje izjašnjenja Vijeća ministara po zahtjevu UKRJU za imenovanje nedostajućih članova i zamjenskih članova NT zbog dodatnih konsultacija, kao i izostanak proaktivnog odnosa UKRJU spram istog.⁶¹

⁵⁵ Agencija za međunarodni razvoj i suradnju Švedske - SIDA

⁵⁶ Evaluacija Fonda za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, Finalno izvješće, 29 April 2015

⁵⁷ Identificirano je šest ključnih faktora koji doprinose neefikasnosti Fonda: dugotrajni i opsežni postupci odlučivanja; nedostatak dovoljnih ovlaštenja koordinatora za donošenje odluka i s tim u svezi nedostatak ovlaštenja unutar nadzornih timova za davanje podrške projektnim inicijativama; prenaplašavanje zajedničkih projekata; nedostatak kapaciteta za javnu nabavu, zajedno sa kompleksnim uvjetima ZJN; izazovi za međunarodne ponuđače za učešće na lokalnom tržištu za projekte Fonda; prenaplašena je uloga UKRJU u pogledu koordinacije u odnosu na ulogu u pogledu upravljanja. Izvješće sadrži određene preporuke vladama, UO i UKRJU.

⁵⁸ Izvješće o radu UKRJU za 2008. (česte promjene i odsustva članova NT, pitanja naknada članova NT, izvješće o radu UKRJU za 2009. godinu (unaprijediti i pojednostaviti proceduralna rješenja usvajanja i odobravanja projektne i tenderske dokumentacije), izvješće o radu UKRJU za 2012. godinu (intenzivirati promociju reforme javne uprave na svim razinama naročito u sklopu realizacije pojedinačnih projekata, nastaviti rad na unaprijeđenju sustava javnih nabava za potrebe implementacije projekata tehničke pomoći), izvješće o radu UKRJU za 2013. godinu (nastaviti aktivnosti na promociji reforme javne uprave na svim razinama naročito u sklopu realizacije pojedinačnih projekata). Godišnje financijsko izvješće Fonda za 2014., 2015. i 2016. godinu (Razlozi prolongiranja rokova – procedure javnih nabava putem ograničenog postupka).

⁵⁹ Koordinacioni odbor za ekonomski razvitak i europske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu predsjedatelj Vijeća ministara, a članovi odbora su ministri i entitetski premijeri, tehnička potpora je UKRJU, a promatrač u odboru je DEI.

⁶⁰ Izvješće o napretku 2013. Izvješće o radu UKRJU za 2010., 2011., 2012., 2013., 2014. godinu

⁶¹ GT VM je dostavio obavještenje da je Vijeće ministara na 32. sjednici od 19.11.2015. odgodio izjašnjavanje o prijedlogu odluke o izmjenama odluke o imenovanju članova i zamjenika članova NT.



Nedovoljna potpora reformskim procesima se ogleda i kroz činjenicu da priprema novog strateškog okvira traje već dugo. Iako je njegovo donošenje bilo najavljeno za sredinu 2016. godine, to se još uvijek nije dogodilo.

Sa druge strane, donatori u sektoru reforme javne uprave su iskazali svoju spremnost da nastave podržavati i ulagati u reformu javne uprave u BiH, ali uvjet za to je usvajanje Strategije reforme javne uprave za razdoblje 2017.-2020.⁶²

⁶² <http://parco.gov.ba/2017/05/16/usvajanje-nove-strategije-za-reformu-javne-uprave-uslov-za-dalja-ulaganja-donatora/>



4. Zaključci

Imajući u vidu cilj revizije, nalazi do kojih smo došli ukazuju da je proces pripreme projekata reforme javne uprave neefikasan.

Iako finansijska potpora projektima, kroz cijelo promatrano razdoblje, nije bila upitna, uspostavljeni načini rada i procedure za pripremu projekata, kao i nedovoljan angažman svih sudionika, utjecali su na neefikasnost procesa pripreme projekata.

Glavna posljedica neefikasne pripreme projekata je da građani ne dobivaju sve koristi koje treba da pruži reformirana uprava.

Naime, kašnjenja u implementaciji projekata u odnosu na rokove utvrđene strateškim dokumentima dovode do kašnjenja u ostvarivanju ciljeva predviđenih Strategijom. S obzirom na značajna kašnjenja, postavlja se pitanje značajnosti rezultata projekata u trenutku isporuke.

Ovakvo stanje nas dovodi u apsurdnu poziciju gdje, sa jedne strane imamo cilj - efikasniju upravu, a sa druge strane - neefikasno provođenje reforme koja to treba da osigura.

Osim navedenog, značajna sredstva i dalje stoje neiskorištena.

4.1. Slabosti u planiranju i dugo vrijeme razvoja projekata ne doprinosi da implementacija projekata bude izvršena sukladno rokovima utvrđenim strateškim dokumentima.

Prepoznavanje prioriteta aktivnosti iz strateških dokumenata koje se trebaju i mogu implementirati kroz projekte, i programiranje rada Fonda spram toga, nije bilo pravodobno. Vrijeme u kojem su projekti planirani (usvajanje projektne ideje) nije doprinijelo da implementacija projekta bude izvršena sukladno rokovima utvrđenim strateškim dokumentima.

Većina projekata je planirana nakon isteka roka kada je projekat trebao biti implementiran, a određeni projekti su planirani i nakon isteka krajnjeg roka važenja same Strategije. Ovo kašnjenje u planiranju je dovelo do toga da se u startu kasni u implementaciji projekata, a samim tim i kašnjenju u ostvarivanju strateških ciljeva.

Osim kašnjenja u planiranju, na odstupanje od rokova utvrđenih strateškim dokumentima, značajno je utjecao i proces razvoja projekata koji u prosjeku traje duže od dvije godine, a za određene projekte je trajao i duže od četiri godine.

U ovom procesu najdulje su trajale početne aktivnosti koje se tiču razvoja projekta iz projektne ideje u projektni prijedlog i aktivnosti od objave javne nabave do potpisivanja ugovora.

Dugo vrijeme usuglašavanja projektnog prijedloga uzrokovano je planiranjem i usvajanjem prioriteta bez jasnog definiranja obujma i korisnika projekta, kapaciteta korisnika projekta, kao i razdobljima u kojim se nije aktivno radilo na razvoju projekta.



Posljedica navedenog je da veliki broj projekata ostaje u formi projektne ideje i preko godinu dana. Pored toga, usvajaju se projektni prioriteti za narednu godinu, a da su projekti iz prethodne godine još uvijek u formi projektne ideje.

Nepostojanje dinamičkih planova razvoja projekta, kao i izostanak mehanizama praćenja i kontrole pravodobnog izvršavanja aktivnosti, dodatno su doprinijeli dugom trajanju procesa pripreme projekata.

Nepravodobna priprema projekta dovodi do kašnjenja u ostvarivanju strateških ciljeva.

Činjenica da je od nastanka Fonda, srpanj 2007. godine, do kraja svibnja 2017. godine implementirano 37% planiranih projekata, a od toga samo 11% u rokovima utvrđenim strateškim dokumentima, dovodi u pitanje efikasno provođenje reforme javne uprave i postizanje konačnog cilja, a to je efikasnija javna uprava.

Nepravodobnost u pripremi projekata nadalje dovodi i do neefikasnog utroška sredstava predviđenih za projekte.

Uspostavljeni način planiranja i rasporeda sredstava za projekte u kombinaciji sa dugim trajanjem procesa pripreme dovodi do toga da veliki iznos sredstava dugo vrijeme stoji rezerviran, kao i da se veliki dio sredstava iz godine u godinu planira za projekte koji su još uvijek u formi PI i da se ne iskorištavaju potencijalna sredstva za nove projekte.

Sve prethodno je dovelo do toga da je od ukupno uplaćenih sredstava od nastanka Fonda, u iznosu 31.5 milijuna KM, sa 31.05.2017. godine ugovoreno projekata u vrijednosti 16,6 milijuna KM.

Pored ovoga, nepravodobnost pripreme projekata vodi do povećanja rizika od prestanka financiranja od strane donatora, a u krajnjoj instanci i rizik povlačenja sredstava čiji utrošak nije planiran.

4.2. Odsustvo analize procesa u cjelini i nedovoljno aktivno praćenje i upravljanje cjelokupnim procesom utjecali su na poduzimanje ograničenih mjera za unaprjeđenje procesa.

Provedene analize procesa kojima su prepoznati samo određeni problemi u procesu pripreme projekata imali su za rezultat mjere koje su imale ograničeni utjecaj na unaprjeđenje procesa.

Izostanak aktivnog praćenja nad izvršavanjem planiranih projekata i pravodobnog korektivnog djelovanja na otklanjanju zastoja u pripremi projekata utjecao je na ograničen stupanj unaprjeđenja procesa s aspekta efikasnosti.

Nedovoljan angažman Vijeća ministara na unaprjeđenju koordinacije, usuglašavanja, političke i operativne potpore organima uprave u provođenju reformskih mjera, utjecao je i na projekte reforme javne uprave.



Iako je Strategija istekla još 2014. godine, aktivnosti na pripremi novog strateškog okvira još nisu završene.

Sa druge strane, donatori u sektoru reforme javne uprave su iskazali svoju spremnost da nastave podržavati i ulagati u reformu javne uprave u BiH, ali uvjet za to je usvajanje Strategije reforme javne uprave za razdoblje 2017.-2020.⁶³

⁶³ <http://parco.gov.ba/2017/05/16/usvajanje-nove-strategije-za-reformu-javne-uprave-uslov-za-dalja-ulaganja-donatora/>



5. Preporuke

Shodno naprijed navedenim nalazima i zaključcima, u cilju doprinosa unaprjeđenju procesa pripreme projekata i efikasnijem ostvarivanju strateških ciljeva reforme javne uprave, dajemo određene preporuke Vijeću ministara, UO Fonda, UKRJU, NT i institucijama BiH.

Dane preporuke mogu doprinijeti efikasnijem procesu, naročito imajući u vidu da je u tijeku donošenje novog strateškog okvira.

Vijeće ministara

- ***Preporučamo Vijeću ministara da uloži dodatne napore u cilju osiguranja potpore projektima reforme javne uprave.***

Ovo se tiče aktivnijeg angažmana na unaprjeđenju koordinacije, usuglašavanja, političke i operativne potpore organima uprave u provođenju reformskih mjera kroz projekte reforme javne uprave.

Potrebno je posvetiti više pozornosti analizi dostavljenih izvješća i informacija koje se tiču reformskih projekata, a sve s ciljem poduzimanja mjera koje bi doprinijele efikasnijem provođenju projekata, efikasnijem korištenju raspoloživih sredstva i, u konačnici, pravodobnom ispunjenju strateških reformskih ciljeva.

UO Fonda

- ***Preporučamo članovima UO Fonda da ulože dodatni napor u cilju promocije RJU, dobivanja potpore i jačanja suradnje sa institucijama na razinama vlasti za koji su nadležni.***

Ovo se, prije svega, odnosi na jačanje suradnje sa nadležnim institucijama (Vijećem ministara, vladama RS, FBiH i BD), kao i institucijama korisnicama projekata s ciljem dobivanja pravodobne potpore projektima.

- ***Preporučamo UO da, u suradnji sa članovima NT i UKRJU, unaprijedi proces planiranja projekata.***

Planovi projekata trebaju biti utemeljeni na analizama aktivnosti i rokovima iz akcijskih planova, uvažavajući realne procjene kapaciteta i mogućnosti za pravodobnu implementaciju projekata u rokovima utvrđenim strateškim dokumentima, i sadržavati nositelje aktivnosti i rokove pripreme projekata.

- ***Preporučamo aktivnije praćenje izvršavanja planiranih aktivnosti.***

Aktivno praćenje izvršavanja planiranih projekata treba da je bude u funkciji pravodobnog korektivnog djelovanja na otklanjanju zastoja u realizaciji planiranih aktivnosti.



- ***S ciljem ubrzanja procesa, predlažemo UO Fonda da razmotri mogućnost promjene prakse i procedura usvajanja projektne dokumentacije.***

Ovo se, prije svega, odnosi na usvajanje više pojedinačnih projektnih dokumenata na jednoj sjednici.

UKRJU

- ***Preporučamo UKRJU da analizira proces pripreme projekta u cjelini, kao i procedure za pripremu, utvrdi uska grla u svakoj fazi procesa i predloži konkretne mjere za unaprjeđenje.***

Potrebno je analizirati način na koji se predlažu projektne ideje/prioritetni projekti s ciljem unaprjeđenja predlaganja i usvajanja prioritetnih projekata kod kojih je rizik zastoja u pripremi projektnih dokumenata sveden na minimum.

Nadalje, predlažemo da se izvrši analiza procesa s ciljem smanjivanja potrebnih projektnih dokumenata ili spajanje više projektnih dokumenata u jedan.

Na temelju provedene analize propisa i uspostavljenih praksi, potrebno je predložiti izmjene propisa s ciljem jasnog definiranja svih koraka i obveza sudionika u procesu pripreme projekata. Primjer za to je definiranje da li se, i u kojoj fazi, projektna dokumentacija dostavlja Vijeću ministara i vladama entiteta i BD.

- ***Preporučamo UKRJU da pravodobno upozna nadležne institucije sa problemima koji se javljaju u procesu pripreme projekata.***

Ukoliko je suočen sa problemima koje ne može sam da otkloni, UKRJU treba da blagovremeno informira nadležne institucije o zastoju u procesu pripreme projekata, uzroku i jasnom načinu na koji se isti može otkloniti.

Nadzorni timovi i UKRJU

- ***Preporučamo članovima nadzornih timova i UKRJU da poduzmu aktivnije učešće u radu NT, kroz planski pristup pripremi projekata i pravodobno postupanje.***

Prijedlozi projekata trebaju biti utemeljeni na analizama aktivnosti i rokovima iz akcijskih planova, uvažavajući realne procjene kapaciteta i mogućnosti za pravodobnu implementaciju projekata u rokovima utvrđenim strateškim dokumentima, kako bi se izbjegli zastoji u kasnijim fazama projekta ili čak odustajanja zbog pojave neusuglašenih stavova. Prijedlozi, tj. planovi projekata, trebaju sadržavati nositelje aktivnosti i rokove pripreme projekata.

Predlažemo članovima nadzornih timova i UKRJU da pravodobno izvršavaju svoje zadatke i da o svim zastojsima na koje ne mogu utjecati pravodobno informiraju nadležne institucije.



Institucije BiH

- ***Preporučamo institucijama BiH koje učestvuju u procesu pripreme projekata, bilo kroz NT ili kao korisnice, da se aktivno uključe u proces.***

Viši revizor, voditelj tima

Jelena Anđrić

Revizor, član tima

Dragana Božović

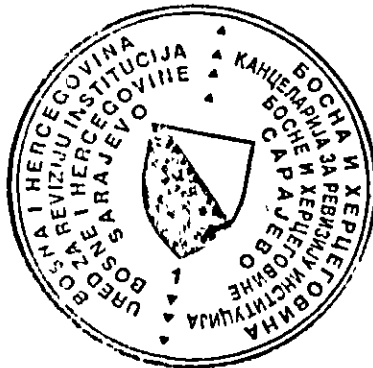
Rukovoditelj Odjela za reviziju učinka

Hrvoje Tyrtković

Rukovoditelj Odjela za kontrolu
kvalitete,

metodologiju i planiranje RU

Radivoje Jeremić





Privitci

- Privitak br. 1 – Projekti planirani po AP1 i njihov status
- Privitak br. 2 – Projekti planirani po RAP1 i njihov status
- Privitak br. 3 – Trajanje faza i ukupnog razvoja projekta za projekte planirane po RAP1/prioritetni projekti
- Privitak br. 4 – Pregled datuma ključnih aktivnosti za projekte iz uzorka
- Privitak br. 5 – Vrijeme i iznos rezerviranja sredstava i ugovorena sredstva
- Privitak br. 6 – Projekti sa liste prioriteta za koje su planirana sredstva, a za koje nisu još usvojeni PZ
- Privitak br. 7 – Spisak sugovornika
- Privitak br. 8 – Pregled izvora informacija



Privitak br. 1 – Projekti planirani u po AP1 i njihov status

Projekti po AP1		Strateška oblast	Krajnji rok po AP	Status	Datum završetka aktivnosti/ugovora
1	Uspostava mreže info polica	IK	31.12.2010	implementiran	4.12.2009
2	Strateško komuniciranje	IK	31.12.2010	implementiran	24.2.2010
3	Obuka službenika za odnose s javnošću	IK	31.12.2010	implementiran	29.6.2010
4	Izrada programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH	UP	31.12.2010	implementiran	10.12.2010
5	Razvoj sustava za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH	ULJP	31.12.2010	implementiran	31.10.2011
6	Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sustav BiH	IP	31.12.2010	implementiran	29.2.2012
7	Unaprijeđenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH	IP	31.12.2010	implementiran	9.4.2012
8	Obuka državnih službenika za primjenu informacijskih tehnologija i rad na računarima	ULJP	31.12.2010	implementiran	28.5.2012
9	Skica razvoja središnjih organa vlada u BiH - implementacija faze I	IP	31.12.2010	implementiran	20.11.2012
10	Izrada i uspostavljanje okvira interoperabilnosti i standarda za razmjenu podataka	IT	31.12.2010	implementiran	31.10.2012
11	Informacijski sustav upravljanja proračunom	JF	31.12.2010	implementiran	27.1.2013
12	Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe u BiH	IK	31.12.2010	implementiran	10.5.2017
13	Obuka službenika za odnose s javnošću - faza II	IK	31.12.2010	u implementaciji	
14	Uspostavljanje suvremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH	ULJP	31.12.2010	u razvoju	
15	Informacijski sustav trezora BD	JF	31.12.2010	u razvoju	
16	One Stop Shop	E-U	31.12.2010	brisan	
17	Publiciranje informativnog materijala VM, Vlade FBiH, Vlade RS, Vlade BD	IK	31.10.2010	brisan	



Privitak br. 2 – Projekti planirani u po RAP1 i njihov status

	Projekti po RAP1	Rok po RAP1	Usvajanje prioriteta /PI	Datum sklapanja ugovora	Datum završetka implementacije	Status
1	Jaćanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika-faza II (SPPD II)	31.12.2011	17.2.2012	26.5.2016		U implementac.
2	Proširenje informacijskog sustava za upravljanje ljudskim potencijalima sa softverskim modulima za planiranje kadrova i vođenje tržišta rada u republičkim organima RS	31.12.2014	17.5.2012	4.7.2013	4.3.2014	Implementiran
3	Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administrativnih prepreka	31.12.2012	17.2.2012	10.5.2016		U implementac.
4	Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata	31.12.2014	17.2.2012			u razvoju
5	Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge	31.12.2012	17.2.2012	8.7.2016		U implementac.
6	Javno privatno partnerstvo	31.12.2011	17.2.2012	26.5.2016		U implementac.
7	Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH	31.12.2014	19.7.2013			u razvoju
8	Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu	31.12.2013	19.7.2013	15.05.2017.		U implementac.
9	Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu inf. tehn. i rad na računaru	31.12.2014	19.7.2013	23.2.2016	23.2.2017	Implementiran
10	Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	31.12.2014	19.7.2013	26.1.2017		U implementac.
11	Strateška komunikacija-faza II	31.12.2012	19.7.2013			u razvoju
12	Najbolje europske prakse institucionalne komunikacije	31.12.2014	19.7.2013			brisan
13	Specialistički program obuka za IT menadžere	30.6.2012	19.7.2013	4.1.2016	4.11.2016	Implementiran
14	Izrada kataloga javnih registara u BiH	30.6.2013	19.7.2013			u razvoju
15	Uspostavljanje stalnog procesa analize IT rizika u BiH	31.12.2012	19.7.2013			brisan
16	Rodno odgovorno budžetiranje	30.6.2014	19.7.2013	11.4.2014	11.07.2014.	Implementiran
17	Izrada softvera za podršku izradi nacrtu zakona i drugih propisa	31.12.2013	31.3.2014			u razvoju
18	Baza zakonskih propisa	31.12.2014	31.3.2014			u razvoju
19	Unapređenje informacijskog sustava u Agenciji za državnu službu FBiH, Agenciji za državnu upravu RS i Pododjeljenju za ljudske resurse BD	31.12.2014	6.3.2015			u razvoju
20	Funkcionalni pregled kapaciteta institucionalne komunikacije u strukturama državne službe u BiH	31.12.2014	31.3.2014			u razvoju
21	Nadogradnja Jedinstvenog informacijskog sustava za registraciju poslovnih subjekata u RS kroz nabavu neophodne HW infrastrukture (backup serveri)	31.12.2014	9.11.2015	26.7.2016	26.9.2016	Implementiran
22	Sustavi za upravljanje dokumentima i e-sjedinicama vlade	31.12.2014	31.3.2014			brisan
23	Nadogradnja i uspostavljanje sustava za e-sjedinice vlada	31.12.2013	25.10.2016	12.4.2017		U implementac.
24	Sustavi za upravljanje dokumentima	31.12.2013	25.10.2016			u razvoju
25	Mjerenje zadovoljstva korisnika upravnih usluga	31.12.2013	25.10.2016			u razvoju
26	Približavanje uprave građanima - set aktivnosti	31.12.2014	25.10.2016			u razvoju
27	Studija izvodljivosti za online registraciju poslovnih subjekata u RS	31.12.2014	25.10.2016			u razvoju
28	Razvoj/nabava informacijskog sustava za upravljanje javnim dugom	31.12.2012	25.10.2016			u razvoju
29	Uvođenje funkcije trezora u općinama na razinama FBiH i unaprijeđenje funkcije trezora u općinama/gradovima RS	31.12.2012	25.10.2016			u razvoju



Privitak br. 3 – Trajanje faza i ukupnog razvoja projekta za projekte planirane u skladu sa RAP1/prioritetni projekti

Projekti	PI na UO- PP na NT	PP na NT-PP na UO	PP na UO -PZ na NT	PZ na NT-PZ na UO	PZ na UO -TD na UO	TD na UO- JN	JN- UG	PI-UG
1 Rodno odgovorno budžetiranje	90	61	-61*	61	0**	27	88	266
2 Proširenje informacionkog sustava za upravljanje ljudskim potencijalima sa softverskim modulima za planiranje kadrova i vođenje tržišta rada u republičkim organima RS	-57*	57	112	105	82	1	113	413
3 Nadogradnja Jedinštenog inf.sustava za registraciju poslovnih subjekata u RS kroz nabavu neophodne HW Infrastrukture (backup serveri)	-31*	31	-31*	31	144	24	92	260
4 Specijalistički program obuka za IT menadžere	133	18	51	53	158	33	453	899
5 Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacionih tehnologija i rad na računaru	122	29	51	22	98	10	617	949
6 Nadogradnja i uspostavljanje sustava za e-sjednice vlada	-166*	15	-15*	15	151	15	154	169
7 Unaprjeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	867	120	-120*	120	0**	156	144	1287
8 Pojednostavljenje i unaprjeđenje zapošljavanja u državnu službu	1012	86	-86*	86	124	6	168	1396
9 Uspostavljanje vili jačanje kapac. institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administr. prepreka	724	-55*	55	-55*	73	38	764	1544
10 Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika - faza II (SPPD II)	510	8	676	49	0**	70	247	1560
11 Javno privatno partnerstvo	480	38	138	13	0**	342	549	1560
12 Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge	654	88	20	11	158	26	646	1603
13 Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH	122	102	788	86	102	4		
14 Strateška komunikacija-faza II	1012	31	-31*	31	75	50		
15 Izrada kataloga javnih registara u BiH	202	22	14	17	158			
16 Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata					0**	73		
17 Funkcionalni pregled kapaciteta institucionalne komunikacije u strukturama državne službe u BiH	935	47	-47*	47				
18 Unaprjeđenje inf.sustava u Agenciji za drž.sluzbu FBiH, Agenciji za drž.upravu RS i Pododjelenju za ljudske resurse BD	637	108	30	41				
19 Izrada softvera za podršku izradi nacrtu zakona i drugih propisa	267							
20 Mjerenje zadovoljstva konsnika upravnih usluga								
21 Baza zakonskih propisa								
22 Približavanje uprave građanima - set aktivnosti								
23 Sustavi za upravljanje dokumentima								
24 Studija izvodljivosti za online registraciju poslovnih subjekata u RS								
25 Razvoj/nabavka informacionkog sustava za upravljanje javnim dugom								
26 Uvođenje funkcije trezora u općinama na razini FBiH i unaprjeđenje funkcije trezora u opć./gradovima RS								
27 Najbolje europske prakse institucionalne komunikacije								
28 Sustavi za upravljanje dokumentima i e-sjednicama vlade								
29 Uspostavljanje stalnog procesa analize IT rizika u BiH								

Uspostavljanje stalnog procesa analize i iznosa u biti
Trajanje sa predznakom minus (-) predstavlja trajanje za projekte kod kojih su PP ili PZ usvojeni na jednoj ili više uzastopne faze provedene istovremeno.
Trajanje označeno nulom (0) predstavlja trajanje za projekte kod kojih su dvije uzastopne faze provedene istovremeno.
Trajanje NT ili UO. **Trajanje označeno nulom (0) predstavlja trajanje za projekte kod kojih su PP ili PZ usvojeni na jednoj ili više uzastopne faze provedene istovremeno.



Prilog br. 4 – Pregled svih datuma za projekte iz uzorka

PI na UO	PP na NT	PP na UO	PZ na NT	PZ na UO	TD na UO	Objava JN	Vrsta postupka	Suglasnost UO na poništenje	Razlog poništenja	Odobrenje UG na UO	Sklapanje ugovora	Status
Baza zakonskih propisa												
Unaprjeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke												
31.3.2014												PI
19.7.2013	3.12.2015	1.4.2016	3.12.2015	1.4.2016	1.4.2016	4.9.2016	otvoreni			7.12.2016	26.1.2017	U implementaciji
Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta Institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administrativnih prepreka												
17.2.2012	10.2.2014	17.12.2013	10.2.2014	17.12.2013	28.2.2014	7.4.2014	ograničeni	8.9.2014	Nije zadovoljena konkurencij			U implementaciji
						27.10.2014	ograničeni	13.3.2015	Nije zadovoljena konkurencij			
Strateška komunikacija-faza II												
19.7.2013	26.4.2016	27.5.2016	26.4.2016	27.5.2016	10.8.2016	29.9.2016	otvoreni	29.11.2016	Nijedna ponuda nije prihvatljiv			U razvoju
						29.12.2016	otvoreni	23.2.2017	Rješenjem KRZ postupak je poništen.			
Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge												
17.2.2012	2.12.2013	22.5.2017	30.5.2017	30.5.2017	30.5.2017							
6.2.2014	28.2.2014	20.3.2014	31.3.2014	31.3.2014	5.9.2014	1.10.2014	otvoreni	16.4.2015	Broj primljenih prihvatljivih ponuda manji od 3			U implementaciji
					8.6.2015	30.9.2015	otvoreni			22.12.2015	8.7.2016	
Javno privatno partnerstvo												
17.2.2012	11.6.2013	19.7.2013	4.12.2013	17.12.2013	17.12.2013							U implementaciji
17.9.2014	7.11.2014	17.9.2014	7.11.2014	7.11.2014	7.11.2014	24.11.2014	ograničeni	11.3.2015	Broj ponuda manji od 3			
		2.7.2015	9.11.2015	9.11.2015	9.11.2015	28.12.2015	otvoreni			11.4.2016	26.5.2016	



Privitak br. 5 – Vrijeme i iznos ugovorenih i rezerviranih sredstava

Projekti	Datum usvajanja PZ na UO	Datum sklopanja UG	Ugovoreni iznos (KM)	Rezervirana sredstva (KM)	Status	Stajanja sredstava	
						do potpisivanja UG	do 31.05.2017. (u danima)
1	Proširenje inf. sustava za upravljanje ljudskim potencijalima sa softv. modulima za planiranje kadrova i vođenje tržišta rada u republičkim organima RS	20.12.2012	4.7.2013	57.587	implementiran	196	
2	Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacijskih tehnologija i rad na računaru	28.2.2014	23.2.2016	721.042	implementiran	725	
3	Specijalistički program obuka za IT menadžere	31.3.2014	4.1.2016	204.048	implementiran	644	
4	Nadogradnja Jedinstvenog inf. sustava za registraciju poslovnih subjekata u RS kroz nabavu neophodne HW infrastrukture (backup serveri)	9.11.2015	26.7.2016	42.471	implementiran	260	
5	Rodno odgovorno budžetiranje	17.12.2013	11.4.2014	181.484	implementiran	115	
6	Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika - faza II (SPPD II)	14.7.2015	26.5.2016	1.762.997	U implementaciji	317	
7	Pojednostavljenje i unaprijeđenje zapošljavanja u državnu službu	21.7.2016	15.5.2017	362.384	U implementaciji	298	
8	Unaprijeđenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	1.4.2016	26.1.2017	352.024	U implementaciji	300	
9	Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sustava redukcije administrativnih prepreka	17.12.2013	10.5.2016	1.261.728	U implementaciji	875	
10	Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge	31.3.2014	8.7.2016	1.320.930	U implementaciji	830	
11	Nadogradnja i uspostavljanje sustava za e-sjednice vlada	27.5.2016	12.4.2017	1.152.918	U implementaciji	320	
12	Javno privatno partnerstvo	17.12.2013	26.5.2016	2.877.059	U implementaciji	891	
13	Razvoj elektronskih obuka za potrebe drž. službe u BiH	21.7.2016		442.868	u razvoju	314	
14	Strateška komunikacija-faza II	27.5.2016		259.038	u razvoju	369	
15	Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata	19.7.2013		424.125	u razvoju	1412	
16	Izrada kataloga javnih registara u BiH	31.3.2014		804.375	u razvoju	1157	
17	Unaprijeđenje inf.sustava u Agenciji za drž. službu FBiH, Agenciji za drž. upravu RS i Pododjelenju za ljudske resurse BD	30.5.2017		679.770	u razvoju	1	
18	Funkcionalni pregled kapaciteta institucionalne komunikacije u strukturama državne službe u BiH	07.12.2016.		201.533	u razvoju	175	
Ukupno				10.296.672		2.811.709	



Privitak br. 6 - Projekti sa liste prioriteta za koje su planirana sredstva, a za koje nisu još usvojeni PZ

	Projekti za koje su planirana sredstva	Prioritet za godinu	status	Planirana sredstva (KM)
1	Izrada softvera za podršku izradi nacrtu zakona i drugih propisa	2014	PP na NT	700.000
2	Baza zakonskih propisa	2014	PI	599 040
3	Sustavi za upravljanje dokumentima	2014	PP na UO	1.317.817
4	Razvoj/nabava informacijskog sustava za upravljanje javnim dugom	2016	PI	950.000
5	Uvođenje funkcije trezora u općinama na razini FBiH i unaprjeđenje funkcije trezora u općinama/gradovima RS	2016	PI	2.300.000
6	Mjerenje zadovoljstva korisnika upravnih usluga	2016	PI	400.000
7	Približavanje uprave građanima - set aktivnosti	2016	PI	702.000
8	Studija izvodljivosti za online registraciju poslovnih subjekata u RS	2016	PP na NT	58.500
	Ukupno			7.027.357



Priloga br. 7 – Spisak sugovornika

Aleksandar Karišik, *šef Operativne jedinice*

Mubera Begić, *stručni savjetnik za reformu javne uprave, Institucionalna komunikacija*

Selvira Hodžić-Obhodaš, *stručni savjetnik za reformu javne uprave, Upravni postupci i upravne usluge*

Emir Ibrahimagić, *stručni suradnik za reformu javne uprave, Upravni postupci i upravne usluge*

Sabahudin Suljević, *stručni suradnik za informacijske tehnologije, E-uprava*

Enida šeherać-Džaferović, *stručni savjetnik za reformu javne uprave, Upravljanje ljudskim potencijalima*

Kenan Avdagić, *stručni suradnik za reformu javne uprave, Upravljanje ljudskim potencijalima*

Nedžib Delić, *stručni savjetnik za reformu javne uprave, Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika*

Miroslav Zeković, *stručni savjetnik za reformu javne uprave, Javne financije*

Dejan Jovičić, *stručni suradnik za reformu javne uprave, Javne financije*

Aneta Raić, *šef Jedinice za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju*

Dragan Kujundžić, *viši stručni suradnik za financije Jedinice za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju*

Danijela Marković, *viši stručni suradnik za financije Jedinice za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju*

Sanela Fazlić, *stručni suradnik za donatorsku koordinaciju, financije, nadzor i evaluaciju*

Svjatlana Pavlović, *šef Pravne jedinice*

Mirnesa Mašić, *viši stručni suradnik za pravne poslove Pravne jedinice*

Halid Busuladžić, *viši stručni suradnik za materijalno-financijske poslove Jedinice za materijalno-financijske i opće poslove*

Članovi UO

Dragan Čuluzan, *Koordinator za reformu javne uprave ispred Institucija BiH*

Vesna Mišević, *Koordinator za reformu javne uprave ispred Brčko Distrikta*

Mario Vignjević, *projektni menadžer SIDA-e; Veleposlanstvo Švedske*

Dejan Buha, *projekt menadžer za upravu Veleposlanstva Velike Britanije*

Irena Šotra, *projekt menadžer, Delegacija Europske unije za Bosnu i Hercegovinu*

Članovi nadzornih timova po strateškim oblastima

E- uprava

Enver Išerić, *direktor Zavoda za javnu upravu, Federalno ministarstva pravde, član*

Ivana Šarić, *šef Odsjeka za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade, GTVM BiH, član*

Srđan Nogo, *šef Odsjeka za razvoj projekata i suradnju sa međunarodnim institucijama IDDEEA, član*

Mensura Hasifić, *stručni suradnik za informatiku, Tajništvo Federacije BiH, član*

Igor Jovanović, *stručni savjetnik-programer, Ured gradonačelnika BD, član*

Institucionalna komunikacija

Mirjana Micevska, *šef Odjela za medije, GTVM BiH, član*

Jelena Golić, *web administrator, Sektor za informiranje Vlade BD, zamjenski član*



Upravljanje ljudskim resursima

Ljiljana Haseljić, viši stručni suradnik, Pododjeljenje za upravljanje ljudskim resursima Vlade BD, član

Bojan Golić, šef Grupe za prijave i testiranje, Agencija za državnu službu BiH, zamjenski član

Dragan Granzov, upravnik Pritvorske jedinice Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, MP BiH, član

Nada Lovrić, pomoćnik ministra za kadrovske opće i finansijsko materijalne poslove, MP BiH, zamjenski član

Javne financije

Samir Bakić, pomoćnik ministra u Sektoru za upravljanje dugom, Federalno ministarstvo financija, član

Osman Osmanović, direktor Trezora BD, član

Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika

Sanja Ramić, šef Odsjeka za politička pitanja, pravosuđe i unutrašnje poslove, regionalne i sektorske politike, DEI,

Srđan Mikić, pomoćnik direktora Ureda Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost s propisima EU, član

Minela Alibegović, stručni suradnik u Uredu za zakonodavstvo FBiH, zamjenski član

Lejla Saračević- Hasanagić, pomoćnik direktora Ureda za zakonodavstvo BiH, neimenovani zamjenski član

Jelica Vidović, šef Odsjeka za zakonodavne aktivnosti Ureda gradonačelnika BD, član

GT Vijeća ministara

Goran Krtalić, pomoćnik generalnog tajnika, Administrativna služba

Alvid Hubijar, stručni savjetnik

MFT

Amela Muftić, rukovoditelj Jedinice interne revizije

Senija Buljušmić, interni revizor



Privitak br. 8 – Pregled izvora informacija

- Odluka o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Uredu predsjedatelja Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 4/05, 33/07, 85/10);
- Strategija reforme javne uprave (2006. godina);
- Akcijski plan 1 Strategije reforme javne uprave (2006. godina);
- Revidirani akcijski plan 1 Strategije reforme javne uprave (2011. godina);
- Zajednička platforma o načelima i načinu implementacije Akcijskog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH (2007. godina);
- Memorandum o razumijevanju za uspostavu Fonda za reformu javne uprave (2007. godina), sa pripadajućim Aneksima I, II, III, IV i V Memoranduma;
- Poslovnik o radu UO sa izmjenama;
- Poslovnici o radu NT;
- Procedure upravljanja financijama Fonda;
- Smjernica za korištenje sredstava Fonda sa izmjenama i dopunama;
- Smjernice za formiranje i rad povjerenstava za nabave za provođenje postupaka javnih nabava financiranih iz Fonda;
- Reformska agenda za BiH za razdoblje 2015.-2018. godine (lipanj 2015. godine);
- Revidirani akcijski plan za realizaciju Reformske agende BiH (prosinac 2015. godine);
- Zakon o javnim nabavama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 39/14);
- Izvješća Europske komisije o BiH;
- Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH (travanj 2016. godine);
- Godišnje izvješće o radu Ureda koordinatora za reformu javne uprave od 2007. do 2016. godine;
- Izvještaji Fonda za reformu javne uprave od 2008. do 31.03.2017. godine;
- Godišnje financijsko izvješće Fonda za reformu javne uprave od 2009. do 2016. godine;
- Godišnja izvješća o napretku (praćenje provođenja AP1 i RAP1 Strategije) od 2007. do 2016. godine;
- Izvješća o financijskoj reviziji KKRJU od 2007. do 2015. godine;
- Liste projekata i prioriteta od 2012. do 2016. godine;
- Dinamički planovi za projekte;
- Dokumentacija za projekte (tablice, dopisi, zapisnici, projektni dokumenti, informacije, izvješća, itd.);
- Zapisnici sa intervjuu;
- Zapisnici sa sjednica NT, UO, koordinatora za reformu javne uprave;
- Zapisnici i zaključci sa sjednica Vijeća ministara;
- Izvješća o reviziji razvoja projekata za podršku implementaciji Strategije za reformu javne uprave i Akcijskog plana u Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH, maj 2017. godina;
- Evaluacija Fonda za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, Finalno izvješće, 29. travanj 2015.

