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: saibih@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			
Organizacionaa jedinica	Klasifikacona oznaka	Broj	Broj priloga
01/4-	16-1-	162/18	

B

POVJERENSTVO ZA FINANCIJE 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 privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH".

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Dragan Vrankić

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА 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: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

EFIKASNOST PRIPREME PROJEKATA REFORME JAVNE UPRAVE U BIH

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

Sarajevo, decembar 2017. godine

Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH

Revizija učinka „Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH" je provedena na osnovu Zakona o reviziji institucija BiH, a u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio da se ispita 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 akcionom 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 akcionih 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 uticala je na to da je, u periodu od deset godina od nastanka Fonda, od ukupno uplaćenih 31,5 miliona KM, ugovoreno projekata u vrijednosti 16,6 miliona KM.

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

Iako finansijska podrška, kroz cijeli posmatrani period, nije bila upitna, uspostavljeni način rada i procedure za pripremu projekata, kao i nedovoljan angažman svih učesnika, uticali su na neefikasnost procesa pripreme projekata. Zbog slabosti u planiranju projekata i dugog vremena razvoja projekata, implementacija projekata nije izvršena u skladu sa rokovima utvrđenim strateškim dokumentima. Odsustvo analize procesa u cjelini i nedovoljno aktivno praćenje i upravljanje cjelokupnim procesom uticali su na preduzimanje ograničenih mjera za unapređenje procesa.

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

U skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, nacrt izvještaja o obavljenoj reviziji dostavljen je subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjen je konačan izvještaj revizije učinka koji vam dostavlja na dalju upotrebu i postupanje.

GENERALNI REVIZOR
Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA
Jasmin Pilica

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA
Ranko Krsman

Sadržaj

Skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
AP 1	Akcioni plan 1
BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
GS Vijeća ministara	Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za evropske integracije
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
IT	Implementacioni tim
JN	Javna nabavka
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 finansija 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 akcioni 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

Rezime

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 projekat 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;
- Najduže su trajale faze koje se tiču aktivnosti razvijanja projektne ideje u projektni prijedlog i aktivnosti od objave javne nabavke 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 usaglašavanje stavova članova nadzornih timova o obimu, korisnicima i kapacitetu korisnika projekta, jer su projekti kao prioriteti usvojeni bez jasnog definisanja istih, i na periode bez aktivnog rada na razvoju projekta;
- Pored zakonskih rokova vezanih za postupke javnih nabavki i rokova pravosnažnosti odluka UO, na trajanje razvoja projekta uticalo 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 istovremeno;
- Od ukupno planiranih 29 projekata po RAP1, implementirano je samo pet projekata;
- Od pet implementiranih projekata, samo jedan projekat 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 duže kada se ovi projekti implementiraju;
- Neblagovremenost u pripremi projekata dovodi i do neefikasnosti utroška sredstava predviđenih za projekte;
- Za deset godina od uspostave Fonda, od ukupno uplaćenih oko 31,5 milion KM, ugovorena vrijednosti projekata iznosi 16,6 miliona KM;
- Uspostavljene procedure i dugo trajanje razvoja projekata dovodi do toga da sredstva za projekte u prosjeku stoje rezervisana duže od jedne godine; preko 3,2 miliona KM stoji rezervisano duže od tri godine za određene projekte;

- Preko 2,5 miliona 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 miliona KM i 2015. godini 4,4 miliona KM);
- Neefikasnost utroška sredstava vodi riziku daljnjeg nastavka finansiranja, 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 kojom bi se prepoznali problemi u svim fazama procesa i preduzele mjere za unaprjeđenje;
- Provedenim analizama prepoznat je dio problema koji se tiče postupaka javnih nabavki, a unaprjeđenja su izvršena u dijelu koji se odnosi na skraćenje 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 preduzimao mjere za unaprjeđenje procesa;
- Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske 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 uslov za to je usvajanje Strategije reforme javne uprave za period 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 preporučuje da uloži dodatne napore u cilju osiguranja podrške projektima reforme javne uprave.

UO Fonda se također preporučuje ulaganje dodatnog napora u cilju promocije RJU, dobijanja podrške i jačanja saradnje institucija na nivoima 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 *blagovremeno upoznaje nadležne institucije sa problemima koji se javljaju u procesu pripreme projekata.*

Preporuka upućena **NT** odnosi se na preduzimanje aktivnijeg učešća u radu NT, kroz planski pristup pripremi projekata uz blagovremeno postupanje.

Institucijama BIH, bilo kao učesnicima kroz NT ili kao korisnicima, se preporučuje aktivnije uključivanje u proces pripreme projekata.

1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi

Reforma javne uprave predstavlja preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provođenja osnovnih propisa Evropske unije, smatra jednim od glavnih uslova 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 orijentisane ka građanima.[1] Aktivnosti za provođenje mjera Strategije RJU definisane su Akcionim planom 1 (AP1) za period 2006-2010. godina i Revidiranim akcionim planom 1 (RAP1) za period 2011-2014. godina, kojim su ciljevi redefinisani, a rokovi produženi.

Reformskom agendom za BiH[2] 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, poboljšaće dostavljanje javnih usluga i uštedjeti troškove."*.

Međutim, vremenski rokovi definisani akcionim planovima su istekli, a ciljevi zacrtani Strategijom nisu u potpunosti ostvareni. Prema izvještajima UKRJU, do kraja 2016. godine provedeno je 68% ciljeva iz RAP1.[3] Iako je još 2015. godine data politička podrška nastavku započetih reformskih procesa[4] i donošenju novog strateškog okvira, nova strategija još nije donesena.

[1] Strategija obuhvata šest reformskih oblasti: Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika (SPKIP), Javne finansije (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 obavezama BiH, poput Evropskog partnerstva, Strategije za evropske 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 Ambasade 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 preduzetih aktivnosti u procesu reforme javne uprave i evaluacije Strategije i SIGMA analize početnog stanja u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini.

Kako ocjenjuje Evropska 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 milion KM, ugovorena vrijednost projekata 16,2 miliona KM; da se preko 10 miliona KM nalazi na računu Fonda za postojeće planirane i nove projekte; da sredstva stoje rezervisana dugo vremena; da vrijeme od faze PP do sklapanja UG traje dvije godine; da se ponavljaju postupci javnih nabavki; da Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije, koji je zadužen za političku podršku reformskim projektima, nije održao nijednu sjednicu od početka provođenja reforme, itd.

Također, višegodišnji nalazi finansijske 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 sistemu reforme javne uprave.[7] Nevladine organizacije navode da su institucionalni i zakonski okviri uspostavljeni, ali da ne funkcionišu djelotvorno, da su politički kapaciteti nedovoljno razvijeni, a upravni kapaciteti za provođenje reforme slabi i da postojeća politička podrška reformskim procesima nije dovoljna[8].

---

[5] http://dei.gov.ba/dei/ Radni dokumenti osoblja Komisije - Izvještaji o BiH za 2014., 2015. i 2016. godinu. U izvještajima Evropske 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] Izvještaji finansijske 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://coolin.ba/reportazni-zapis-javna-tribina-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. maja 2014. godine stručnu raspravu o stanju bosanskohercegovačke javne uprave i perspektivama njene reforme.
http://www.cpu.org.ba/vijesti/odrzan-reforum-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 dosadašnjih uspjesima i nedostacima, kao i budućem radu u ovoj oblasti, te ulozi 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&pageId=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, organizovala Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH.
http://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/ - Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH je neformalna koalicija trideset organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Evropske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava, te ljudskih i manjinskih prava.
https://ti-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 finansija u 2015.godini

Interesovanje i zabrinutost za postignuti nivo reforme javne uprave iskazivali su i poslanici i delegati 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, obim 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 unaprjeđenju i dati preporuke čijom realizacijom bi se doprinijelo efikasnijem ispunjenju strateških ciljeva reforme javne uprave.

Obim revizije i ograničenja

Predmet revizije bili su projekti reforme javne uprave koji se finansiraju 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 definisali kao pripremu projekta, dok smo procese između ključnih aktivnosti definisali kao faze razvoja projekta. Faze razvoja projekta smo grupisali 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 utiču na blagovremenost, kao i posljedice neblagovremene pripreme projekata.

Za sticanje opće slike prikupili smo podatke o projektima i sredstvima za period od uspostave Fonda (juli 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 uticali na trajanje razvoja projekata izvršili smo na bazi uzorka od šest projekata. Kriterij za izbor je bio projekat sa najdužim 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 preduzimaju 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 uticati na iznesene nalaze i zaključke.

1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi olakšali prikupljanje potrebnih podataka, definisali smo glavno reviziono pitanje i dva osnovna reviziona pitanja.

Glavno reviziono pitanje glasi:
Da li se projekti reforme javne uprave pripremaju efikasno?

Osnovna reviziona pitanja su sljedeća:

1. Da li se projekti pripremaju blagovremeno i koji faktori utiču na trajanje pripreme projekata?
2. Da li su vršene analize i da li se preduzimaju mjere za unapređenje procesa pripreme projekata?

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

1. **Projekti se pripremaju blagovremeno.** Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Planiranje projekata je uspostavljeno na način da su blagovremeno prepoznate sve aktivnosti iz akcionih 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 u skladu sa rokovima za implementaciju utvrđenim akcionim planovima (AP1 i RAP1);

- Priprema projekata se odvija hronološki prema planu;
- Aktivnosti na pripremi projekata unutar NT i UKRJU, kao i aktivnosti UO, preduzimaju se blagovremeno, sa punom odgovornošću učesnika u skladu sa principima efikasnosti.

2. Analize procesa pripreme projekta i preduzete mjere rezultiraju unaprjeđenjem procesa u cijelosti. Ovo podrazumijeva sljedeće:

- UKRJU prati i analizira cijeli proces pripreme projekata, identifikuje 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 preduzimaju potrebne sistemske 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 nivoa institucija BiH, entitetskog i nivoa BD, kao i od donatora. Određene informacije smo prikupili u GS Vijeća ministara.

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

Podatke o planiranju projekata i trajanju pripreme projekata prikupili smo u UKRJU iz dostupne dokumentacije (odluke, informacije, zapisnici NT i UO, tabele, 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 и 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 akcionih planova i u odnosu na prosječno utvrđeno trajanje. Identifikovali smo faze projekata koje najduže traju.

Podatke o preduzetim aktivnostima u procesu razvoja kao i uzrocima neblagovremenosti, prikupljali smo iz dokumentacije i razgovora sa predstavnicima UKRJU, koordinatorima i članovima NT, a na bazi uzorka od šest projekata. Analizom prikupljenih podataka iz uzorka utvrdili smo praksu i faktore koji su u najznačajnijem obimu uticali 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 GSVM.

Analizirali smo Izvještaj interne revizije MFT-a o reviziji razvoja projekata za podršku implementaciji Strategije za reformu javne uprave i Akcionog plana u Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH (maj 2017. godine) i Izvještaj SIDA-e o evaluaciji Fonda za reformu javne uprave u BiH (april 2015. godina).

Spisak sagovornika i pregled izvora informacija nalaze se u prilozima br. 7 i 8.

1.5. Struktura izvještaja

Nakon uvodnog dijela sadržanog u prvom poglavlju ovog Izvještaja, 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 date su u petom poglavlju predmetnog izvještaja.

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 orjentisana ka građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima, vizija je reforme javne uprave zacrtana **Strategijom reforme javne uprave i Akcionim 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 neophodnih za proces evropskih integracija.[10]

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

Konkretne mjere i aktivnosti koje institucije uprave trebaju provesti u periodu 2006-2010. godine definisane 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 nivoa vlasti, uz redovno informisanje UKRJU radi ostvarivanja funkcije nadgledanja i evaluacije i izvještavanja svih nivoa 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 definiše Strategija. Fond je otvoren i za finansijske doprinose svih nivoa vlasti u BiH kao i drugih donatora. Operativno upravljanje Fondom povjereno je UKRJU i pravno zasnovano na primjeni propisa BiH o javnim nabavkama.

Principi, načini i mehanizmi implementacije mjera, te politički i pravni okvir i osnova za saradnju tijela uprave svih nivoa vlasti definisani su **Zajedničkom platformom**[12].

Revizija AP1 izvršena je 2011. godine, kada su ciljevi redefinisani, a rokovi produženi. Revidirani akcioni plan 1 (RAP1) je uspostavljen za period 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 principima 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 nivou 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 svakog pojedinog upravnog nivoa.

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 formulisanih 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 evropske integracije[14] označava međuvladino radno tijelo koje vrši funkciju usklađivanja aktivnosti organa uprave različitih nivoa 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 akcione 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]

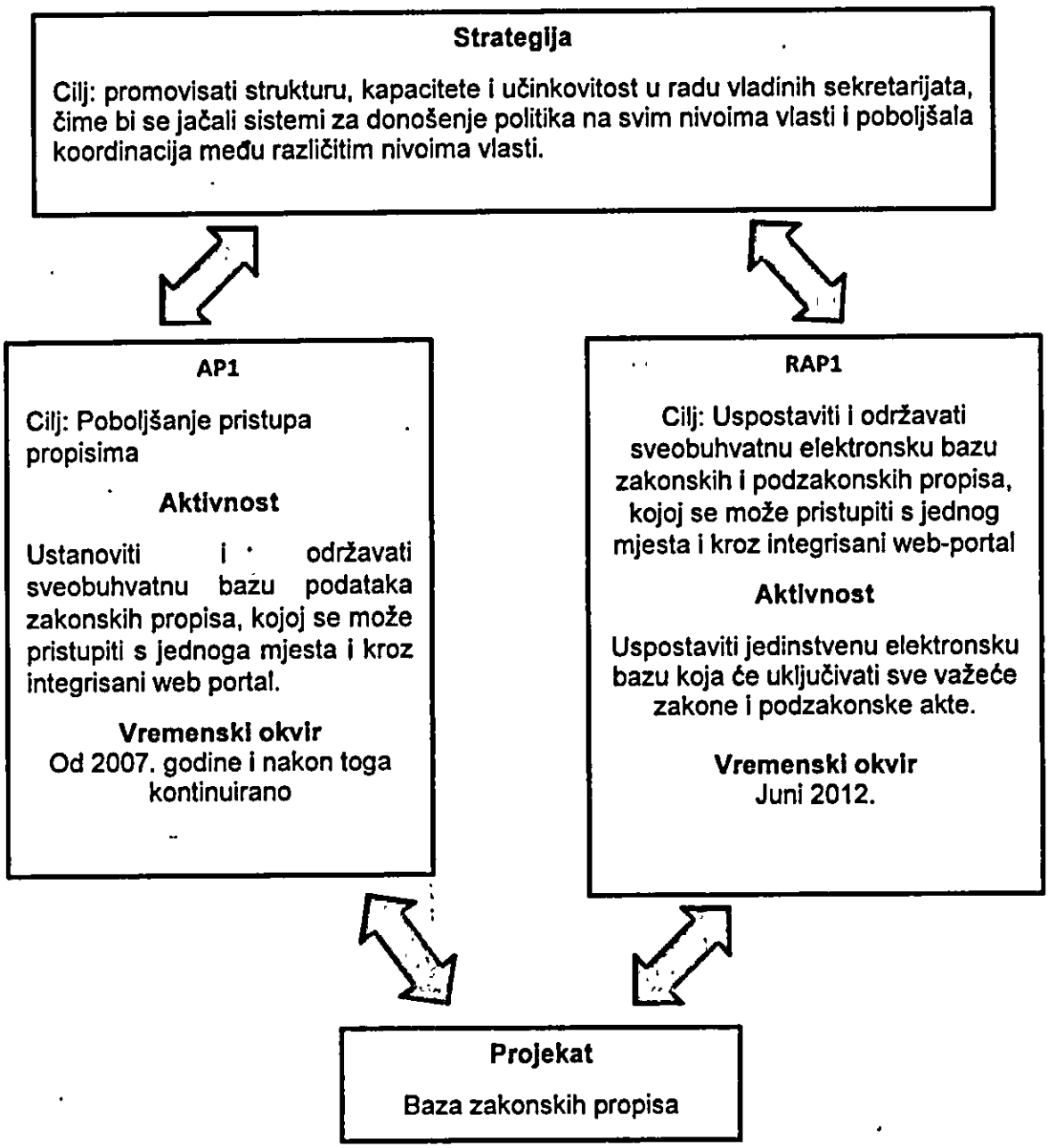
[13] Članovi UO su predstavnici donatora (Odjeljenje za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju - SIDA, Ministarstvo za razvoj i saradnju Holandije i Delegacija Evropske komisije), koordinator UKRJU, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade RS, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade FBiH, koordinator za reformu javne uprave ispred Vlade BD i predstavnik MFT-a.

[14] Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu predsjedavajući Vijeća ministara, a članovi odbora su ministri i entitetski premijeri, tehnička podrška je UKRJU, a posmatrač u Odboru je DEI.

[15] UKRJU

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

Dijagram 1 - Veza između Strategije, akcionih planova i projekta



Identifikovali smo ključne aktivnosti i nosioce u projektnom ciklusu:

Projektna ideja/prioritetni projekat - PI

Uloga NT[16] je da identifikuje šta je potreba, a šta prioritet u datoj 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. godine[17] 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 nivoe i u skladu sa prioritetima usaglašenim na svim upravnim nivoima. 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 pojedinog upravnog nivoa, a članovi ili zamjenici članova NT ih dostavljaju UKRJU-u.[19] UKRJU dostavlja na razmatranje UO sve PP ukoliko su prihvaćeni najmanje od jednog nivoa javne uprave, zajedno sa rezultatima individualnog pisanog izjašnjavanja članova NT. UO donosi odluke o davanju saglasnosti na PP, izjašnjavanjem članova ili u formi pismenog usaglašavanja. Odluke UO donose se jednoglasno.[20]

Projektni zadatak - PZ

Nakon usvajanja PP na UO, UKRJU razvija PZ za zajedničke projekte, a ovlašteni predlagač razvija PZ za individualne projekte[21], o kojima NT daje saglasnost 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 rezervišu i ne mogu se koristiti za druge svrhe sve dok UO ne donese drugačiju odluku[24].

Tenderska dokumentacija - TD

Nakon usvajanja PZ na UO započinje priprema TD. TD priprema Pravna jedinica UKRJU u saradnji sa Komisijom za javne nabavke i ekspertom za javne nabavke, ukoliko je bio angažovan. TD se dostavlja UO na odobravanje.

Javna nabavka - JN

Nakon što UO odobri TD, UKRJU i formalno pokreće proceduru nabavke objavom JN. UKRJU izvršava sve nabavne aktivnosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama 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 finansijama Fonda

Potpisivanje ugovora - UG

Po okončanju procedure javne nabavke UKRJU dostavlja UO izvještaj o evaluaciji nabavke 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 Pravobranilaštvu na mišljenje i, nakon dobijanja pozitivnog mišljenja, pristupa zaključivanju ugovora.
U slučajevima gdje je u toku postupka JN bilo žalbi, isti se rješava u skladu sa ZJN i Zakonom o obligacionim odnosima. Postupak može da bude poništen od strane KRŽ ili da UO donese odluku o poništenju postupka nakon razmatranja izvještaja Komisije 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 shodno obimu projektne aktivnosti, karakteru projektnog zadatka i organima uprave odgovornim za njegovo provođenje.

Evaluacija projekta

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

2.3. Pregled projekata i sredstava Fonda

U periodu od osnivanja Fonda (juli 2007. godine) do 31.05.2017. godine, planirano je ukupno 46 projekata. Projekte smo podijelili na projekte planirane u skladu sa AP1 i projekte planirane u skladu sa RAP1. U narednoj tabeli dajemo pregled statusa datih projekata.

Tabela 1 - Broj planiranih, implementiranih i neimplementiranih projekata

Projekti planirani u skladu sa	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 (juli 2007. godine) do 2016. godine sa statusom dat je u prilozima br. 1. i 2.

Za ukupan period od uspostave Fonda (2007. godina) do 2017. godine Memorandumom[26] i pripadajućim aneksima predviđeno je da donatori uplate oko 29,8 miliona 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

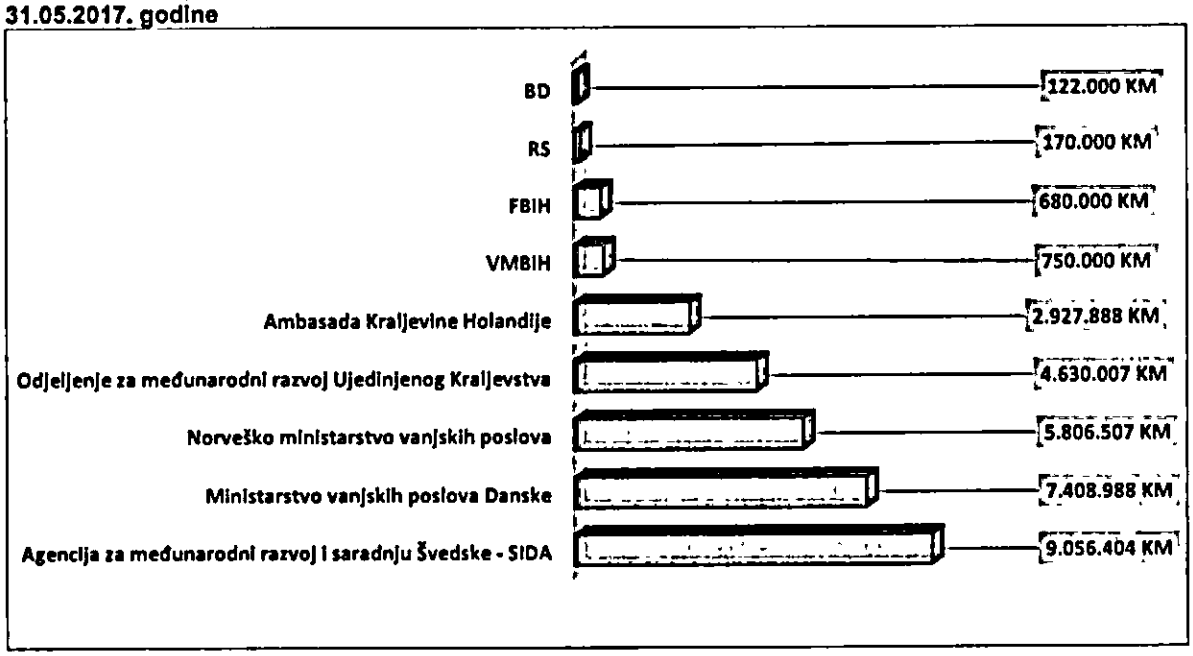
Prvobitni donatori su se Memorandumom obavezali da će osigurati po 1.5 miliona EUR za podršku Fondu do 2009. godine.[27] Aneksima Memoranduma period važenja Fonda je pomjeran i dolazili su i novi donatori.[28]

Prema informacijama iz UKRJU, dogovoreno je da svi nivoi domaćih vlasti godišnje uplaćuju 0,01% svojih budžeta u budžet Fonda.

Od jula 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 nivoima vlasti, od nastanka do 31.05.2017. godine



[27] Odjeljenje za međunarodni razvoj Ujedinjenog kraljevstva, Ministarstvo za razvoj i saradnju Holandije i Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju - SIDA su se obavezali da će osigurati po 1.5 miliona EUR (tj.15 MSEK, 500 000 GBP, itd.) za podršku Fondu u toku perioda od 2006. do 2009. godine.

[28] Aneks I: Period važenja Fonda je pomjeren do 2010. godine i Odjeljenje za međunarodni razvoj Ujedinjenog kraljevstva se obavezalo na dodatne uplate u iznosu od 1 milion EUR.
Aneks II: Period važenja Fonda je pomjeren do 2011. godine.
Aneks III: Period važenja Fonda je pomjeren do 2014. godine, dodatna ulaganja SIDA-e od 3 miliona EUR (po 1 milion EUR za 2012., 2013. i 2014.), Norveško ministarstvo vanjskih poslova oko 3 miliona EUR (24 miliona NOK, po 8 miliona NOK za 2011., 2012. i 2013. godinu), a Vijeće ministara i vlade RS, FBiH i BD će iz svojih budžeta 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: Period važenja Fonda je pomjeren do 2017. godine

3. Nalazi

Od nastanka Fonda, tj. od jula 2007. godine do kraja maja 2017. godine, samo je pet projekata, od ukupno planiranih 46, implementirano u skladu sa rokovima za implementaciju utvrđenim akcionim planovima.

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

Ostala 24 projekta još nisu implementirani 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 akcionim planovima dovode do kašnjenja u reformi javne uprave.

Mali broj projekata koji je implementiran u skladu sa rokovima utvrđenim akcionim 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 prezentujemo u nastavku.

3.1. Proces pripreme projekata

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

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

3.1.1. Planiranje projekata

Uspostavljena praksa planiranja projekata ne doprinosi izvršenju projekata u skladu sa rokovima utvrđenim akcionim planovima (AP1 i RAP1).

Praksa planiranja projekata nije uspostavljena na način da su blagovremeno prepoznate sve aktivnosti iz akcionih 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 period 2006-2010. godina, su predlagani i usvajani na pojedinačnoj osnovi u toku cijelog perioda važenja AP1.

Donošenjem RAP1 krajem 2011. godine,[29] koji se odnosi na period 2011-2014. godina, uvedena je praksa predlaganja i usvajanja prioritetnih 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 prioritetnih 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 neblagovremeno, tj. određeni projekti su prepoznati i usvojeni kao prioriteti i nakon isticanja važenja RAP1, tj. 2014. godine.

Ilustracija prepoznavanja prioriteta iz RAP1 s vremenskog aspekta data je u narednoj tabeli.

Tabela 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 tabele 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]

Utvrdili 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 isticanja rokova za implementaciju. Prosječno vrijeme kašnjenja u planiranju u donosu na rokove za implementaciju je 1,4 godina, a najduže 3,8 godina.[31] Ovo kašnjenje predstavlja samo dio kašnjenja, imajući u vidu sve naredne korake koje projekat mora da prođe do kraja svoje implementacije.

[29] Nadležnim 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 projekat vezan je za realizaciju aktivnosti definisane 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 periodu od 2011-2014. godine za vrijeme važenja RAP1. Za projekte kod kojih su rokovi zadati kao kontinuirani uzimali smo kao krajnji rok kraj Strategije и RAP1, tj. 31.12.2014. godine.

[31] Razvoj/nabavka informacionog sistema za upravljanje javnim dugom; Uvođenje funkcije trezora u općinama na nivou FBiH i unaprjeđenje funkcije trezora u općinama/gradovima RS;

Međutim, ni implementacija većine od 13 projekata koji su planirani prije isticanja 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 projekta 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 Prilogu 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 u skladu sa 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 u skladu sa 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 neblagovremenog 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. godine[33] svi planirani projekti nisu razvijeni, tj. za iste još nisu potpisani ugovori, a od nekih se i odustalo. U narednoj tabeli dajemo pregled statusa svih planiranih projekata.

Tabela 3 – Status planiranih projekata od 2012-2016

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

[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] Period obuhvaćen obimom revizije

Kao što se iz tabele 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.

Utvrdili 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 tabeli.

Tabela 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 tabele 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 projekata[35] razvoj traje preko tri godine, što je duže 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.

Utvrdili 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]

[34] Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema 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 nacrta 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; Starateška komunikacija-faza II; Izrada kataloga javnih registara u BiH; Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata.

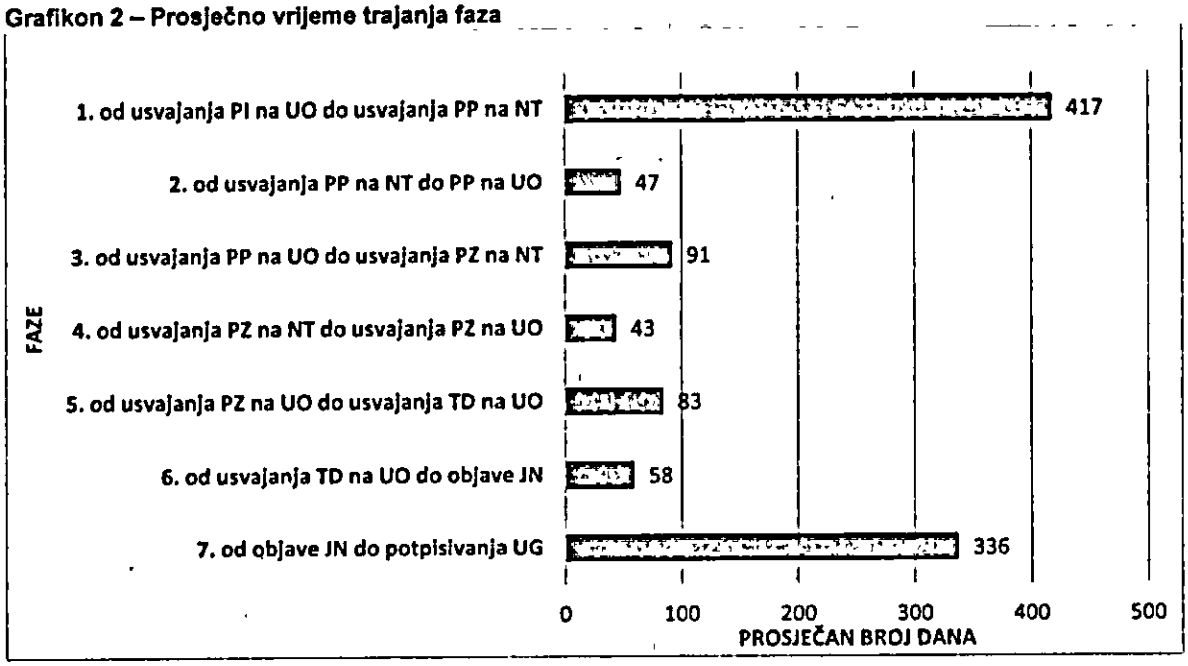
[36] Najbolje evropske prakse institucionalne komunikacije (PI usvojena-19.7.2013., odustali-25.10.2016.); Sistemi za upravljanje dokumentima i e-sjednicama vlade (PI usvojena-31.3.2014., odustali-25.10.2016.); Uspostavljanje stalnog procesa analize IT rizika u BiH (PI usvojena-19.7.2013., odustali-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

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 Prilogu broj 3.

Na osnovu 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.

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.

[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.

Tabela 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 uticali na ovako dugo trajanje prve faze, analizirali smo uzorak od šest projekata koji su najduže trajali.[38]

Kod većine projekata smo utvrdili da postoje periodi 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 „Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke" od usvajanja PI na NT do angažovanja eksperta prošlo dvije godine. Tek nakon angažovanja eksperta se pristupilo pripremi PP. Prva radionica za razvoj projekta „Javno privatno partnerstvo" je održana devet mjeseci nakon usvajanja PI na UO.

Kod tri projekata[39] iz uzorka smo utvrdili da je dosta vremena utrošeno na usaglašavanje stavova članova NT oko obima 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 provodiva jer ne postoje preduslovi za implementaciju projekta, te su kasnili u dostavi koncepta PP, iako je projekat usvojen kao prioritet. Za prethodno je utrošeno preko jedne godine.

I pored procesa usaglašavanja 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 nivoa vlasti. Na samom početku javila se

[38] Baza zakonskih propisa, Unapređenje 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

problematika postojanja preduslova za implementaciju projekata (kapacitet institucija za implementaciju projekta). Do maja 2017. godine nije bio usvojen konačan PP na NT, kada nivo 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.

Tabela 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 tabele, 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 uticali na trajanje ove faze.

Pored zakonskih rokova vezanih za postupke JN[40] i rokova pravosnažnosti odluka UO[41], utvrdili smo da je na dužinu trajanja ove faze uticalo 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 KRŽ po žalbi ponuđača na TD.

Kod 3 projekta je nakon poništenja revidirana TD, što je zahtijevalo dodatno vrijeme, naročito imajući u vidu obavezu odobravanja iste od strane UO. Nakon izmjena TD, ponovni provedeni postupci JN su rezultirali potpisivanjem ugovora sa izabranim ponuđačima. Prethodno ukazuje da su slabosti prvobitne TD bile razlog poništavanja postupaka, a na šta su nam u razgovoru ukazali i sagovornici[42].

[40] rokovi za dostavu ponuda, prigovora, rješavanja po istim

[41] propisano vrijeme pravosnažnosti odluka UO koje se odnose na izvještaj o evaluaciji ponuda i prijedlog odluke o dodjeli ugovora

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

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 uticali 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 reguliše 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 usaglašavanja PP ili PZ, a što je u konačnici uticalo na ukupno trajanje procesa.

Tako je kod projekta „Javno privatno partnerstvo" više od pola godine trajalo usaglašavanje stavova oko nivoa vlasti na kome će se projekat implementirati, iako je to prethodno već usaglašeno na nivou NT, a čiji su članovi iz institucije koja je naknadno problematizovala 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 usaglašeno na nivou NT, čiji je član iz te institucije.

Kod tri je projekta[43] utvrđena praksa kojom se teži izbjeći objavljivanje JN u vrijeme godišnjih odmora (juli, avgust), što je uticalo 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, istovremeno[44] uticala je na skraćenje trajanja razvoja projekta, naročito imajući u vidu procedure i rokove za pripremu materijala za sjednice UO i rokove pravosnažnosti donesenih odluka UO po osnovu razmatranih materijala.

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

3.1.3. Posljedice neblagovremenog planiranja i razvoja projekta

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

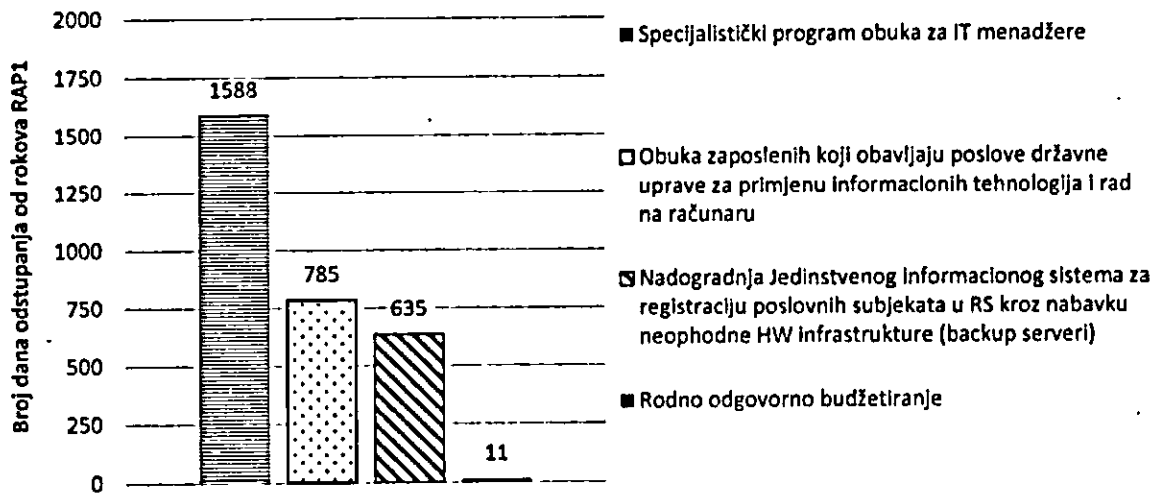
Koliko se kasni najbolje ilustruje činjenica da je, od ukupno planiranih 29 projekata po RAP1, implementirano samo pet projekata, a od toga samo jedan u rokovima utvrđenim RAP1.

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

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

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 tabeli.

Tabela 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	/
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, neblagovremenost u pripremi projekata dovodi i do neefikasnosti utroška sredstava predviđenih za projekte.

Od ukupno u Fond uplaćenih 31.5 miliona KM, sa 31.05.2017. godine ugovoreno je projekata u vrijednosti 16,6 miliona 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 rezerviše 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 rezervisan, 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 rezervisanja sredstava je duže od jedne godine. Sa 31.05.2017. godine iznos rezervisanih sredstava za šest projekata za koje još nisu potpisani ugovori bio je oko 2,8 miliona KM. Od toga, preko 1,2 miliona KM za dva projekta[45] stoji rezervisano više od 3 godine. Ovom iznosu rezervisanih sredstava treba dodati i preko 2 miliona KM za projekte koji su planirani još u vrijeme važenja AP1, a koja stoje rezervisana preko 5 godina[46].

U 2016. godini, za ostale projekte sa liste prioriteta, planirano je oko 7 miliona KM. Od tog iznosa se preko 5 miliona KM odnosi na projekte koji su još uvijek u formi PI. Preko 2,5 miliona 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 miliona KM, i 2015. godini, 4,4 miliona KM.

Detalji o vremenu i iznosima ugovorenih, rezervisanih i planiranih sredstava dati su u prilozima 5 i 6.

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

[45] Mapa puta za reformu registracije poslovnih subjekata – rezervisano 424.125 KM od jula 2013. godine; Izrada kataloga javnih registara u BiH – rezervisano 804.375 KM od marta 2014. godine.
[46] Uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH (sredstva rezervisana od 2010. godine u iznosu 1.594.711 KM); Informacijski sistem trezora Brčko distrikta (sredstva rezervisana od 2011. godine u iznosu 648.000 KM)
[47] Najbolje evropske 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.
[49] 30., 48., i 56. sjednica UO, zapisnici sa intervjua sa članovima UO predstavnicima donatora

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 analizama[50] prepoznat je dio problema, a koji se tiče postupaka javnih nabavki. Istim je konstatovano da su postupci javnih nabavki dugotrajni, da su česti prigovori i žalbe koji dodatno usložnjavaju dodjelu ugovora. Na bazi ovih analiza izvršena su određena unaprjeđenja koja se odnose na skraćenje vremena potrebnog za donošenje odluka UO[51] i objavljeni najčešćih formalni razlozi u ponudama koje ponuđači dostavljaju, a zbog kojih se iste odbacuju kao neprihvatljive[52].

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 aktuelizovano pitanje neutrošenih sredstava i efikasnosti pripreme projekata[54] i od UKRJU tražena sveobuhvatna informacija o postupcima rada na pripremi projekata, utvrdili smo da ovakva analiza nije urađena.

Na zahtjev vodećeg donatora[55], izvršena je eksterna evaluacija Fonda[56] i identifikovane određene slabosti u procesu[57]. Iako je ovaj izvještaj dostavljen UKRJU i UO, nismo utvrdili

---

[50] Informacija o procjeni trajanja postupaka javne nabavke za projekte finansirane iz Fonda sa preporukama za poboljšanje istih; Izvještaj o analizi postupaka javnih nabavki UKRJU; Izvještaj o analizi postupaka javnih nabavki UKRJU (koju je proveo ekspert za javne nabavke); Interna analiza najčešćih formalnih razloga u ponudama koje ponuđači dostavljaju u postupcima nabavki za projekte finansirane 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 saglasnost na prijedlog Odluke o dodjeli ugovora može dati u proceduri pisanog usaglašavanja. 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 saglasnosti na prijedlog Odluke o dodjeli ugovora i izmjene tenderske dokumentaciju u slučaju osnovanosti žalbe. Izuzetno, rok za izjašnjenje u proceduri pisanog usaglašavanja u slučaju iz poglavlja VIII stav 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-finansirane-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

[55] Agencija za međunarodni razvoj i saradnju Švedske - SIDA

[56] Evaluacija Fonda za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, Finalni izvještaj, 29 April 2015

[57] Identifikovano je šest ključnih faktora koji doprinose neefikasnosti Fonda: dugotrajni i opsežni postupci odlučivanja; nedostatak dovoljnih ovlaštenja koordinatora za donošenje odluka i s tim u vezi nedostatak ovlaštenja unutar nadzornih timova za davanje podrške projektnim inicijativama; prenaglašavanje zajedničkih projekata; nedostatak kapaciteta za javnu nabavku, zajedno sa kompleksnim uslovima ZJN; izazovi za međunarodne ponuđače za učešće na lokalnom tržištu za projekte Fonda; prenaglašena je uloga UKRJU u pogledu koordinacije u odnosu na ulogu u pogledu upravljanja. Izvještaj sadrži određene preporuke vladama, UO i UKRJU.

da su po istom preduzimanje aktivnosti na analizi i unaprjeđenju procesa. Ovaj Izvještaj nije ni razmatran na sjednici UO.

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

U redovnim izvještajima 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 preduzme mjere na unaprjeđenju procesa, bez obzira što u izvještajima nisu jasno adresirane institucije koje bi mogle djelovati i otkloniti uočene probleme. Vijeće ministara je usvajalo ove izvještaje 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 datih preporuka je izostalo.

Izostala je i podrška Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije koji je, između ostalog, nadležan za koordinaciju, usaglašavanje, političku i operativnu podršku organa uprave svih nivoa vlasti u provođenju mjera AP[59]. Od početka provođenja reforme ovaj odbor nije održao niti jednu sjednicu posvećenu reformi javne uprave, iako su određena pitanja u vezi 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]

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.

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 uslov za to je usvajanje Strategije reforme javne uprave za period 2017-2020.[62]

---

[58] Izvještaj o radu UKRJU za 2008. (česte promjene i odsustva članova NT, pitanja naknada članova NT, Izvještaj o radu UKRJU za 2009. godinu (unaprijediti i pojednostaviti proceduralna rješenja usvajanja i odobravanja projektne i tenderske dokumentacije), Izvještaj o radu UKRJU za 2012. godinu (intenzivirati promociju reforme javne uprave na svim nivoima naročito u sklopu realizacije pojedinačnih projekata, nastaviti rad na unapređenju sistema javnih nabavki za potrebe implementacije projekata tehničke pomoći), Izvještaj o radu UKRJU za 2013. godinu (nastaviti aktivnosti na promociji reforme javne uprave na svim nivoima naročito u sklopu realizacije pojedinačnih projekata). Godišnji finansijski izvještaji Fonda za 2014., 2015. i 2016. godinu (Razlozi prolongiranja rokova – procedure javnih nabavki putem ograničenog postupka).

[59] Koordinacioni odbor za ekonomski razvitak i evropske integracije je međuvladino radno tijelo, predsjedava mu predsjedavajući Vijeća ministara, a članovi odbora su ministri i entitetski premijeri, tehnička podrška je UKRJU, a posmatrač u odboru je DEI.

[60] Izvještaji o napretku 2013. Izvještaj o radu KKRJU za 2010., 2011., 2012., 2013., 2014. godinu

[61] GS 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.

[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 podrška projektima, kroz cijeli posmatrani period, nije bila upitna, uspostavljeni način rada i procedure za pripremu projekata, kao i nedovoljan angažman svih učesnika, uticali su na neefikasnost procesa pripreme projekata.

Glavna posljedica neefikasne pripreme projekata je da građani ne dobijaju sve koristi koje treba da pruži reformisana 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 u skladu sa rokovima utvrđenim strateškim dokumentima.

Prepoznavanje prioritetnih aktivnosti iz strateških dokumenata koje se trebaju i mogu implementirati kroz projekte, i programiranje rada Fonda spram toga, nije bilo blagovremeno. Vrijeme u kojem su projekti planirani (usvajanje projektne ideje) nije doprinijelo da implementacija projekta bude izvršena u skladu sa 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 uticao 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 najduže su trajale početne aktivnosti koje se tiču razvoja projekta iz projektne ideje u projektni prijedlog i aktivnosti od objave javne nabavke do potpisivanja ugovora.

Dugo vrijeme usaglašavanja projektnog prijedloga uzrokovano je planiranjem i usvajanjem prioriteta bez jasnog definisanja obima i korisnika projekta, kapaciteta korisnika projekta, kao i periodima 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 blagovremenog izvršavanja aktivnosti, dodatno su doprinijeli dugom trajanju procesa pripreme projekata.

Neblagovremena priprema projekta dovodi do kašnjenja u ostvarivanju strateških ciljeva.

Činjenica da je od nastanka Fonda, juli 2007. godine, do kraja maja 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.

Neblagovremenost 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 rezervisan, 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 miliona KM, sa 31.05.2017. godine ugovoreno projekata u vrijednosti 16,6 miliona KM.

Pored ovoga, neblagovremenost pripreme projekata vodi do povećanja rizika od prestanka finansiranja 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 uticali su na preduzimanje ograničenih mjera za unapređenje procesa.

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

Izostanak aktivnog praćenja nad izvršavanjem planiranih projekata i blagovremenog korektivnog djelovanja na otklanjanju zastoja u pripremi projekata uticao je na ograničen stepen unaprjeđenja procesa s aspekta efikasnosti.

Nedovoljan angažman Vijeća ministara na unaprjeđenju koordinacije, usaglašavanja, političke i operativne podrške organima uprave u provođenju reformskih mjera, uticao 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 uslov za to je usvajanje Strategije reforme javne uprave za period 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.

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

Vijeće ministara

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

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

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

UO Fonda

- ***Preporučujemo članovima UO Fonda da ulože dodatni napor u cilju promocije RJU, dobijanja podrške i jačanja saradnje sa institucijama na nivoima vlasti za koji su nadležni.***

Ovo se, prije svega, odnosi na jačanje saradnje sa nadležnim institucijama (Vijećem ministara, vladama RS, FBiH i BD), kao i institucijama korisnicama projekata s ciljem dobijanja blagovremene podrške projektima.

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

Planovi projekata trebaju biti zasnovani na analizama aktivnosti i rokovima iz akcionih planova, uvažavajući realne procjene kapaciteta i mogućnosti za blagovremenu implementaciju projekata u rokovima utvrđenim strateškim dokumentima, i sadržavati nosioce aktivnosti i rokove pripreme projekata.

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

Aktivno praćenje izvršavanja planiranih projekata treba da je bude u funkciji blagovremenog 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

- ***Preporučujemo 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 osnovu provedene analize propisa i uspostavljenih praksi, potrebno je predložiti izmjene propisa s ciljem jasnog definisanja svih koraka i obaveza učesnika u procesu pripreme projekata. Primjer za to je definisanje da li se, i u kojoj fazi, projektna dokumentacija dostavlja Vijeću ministara i vladama entiteta i BD.

- ***Preporučujemo UKRJU da blagovremeno 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 informiše nadležne institucije o zastoju u procesu pripreme projekata, uzroku i jasnom načinu na koji se isti može otkloniti.

Nadzorni timovi i UKRJU

- ***Preporučujemo članovima nadzornih timova i UKRJU da preduzmu aktivnije učešće u radu NT, kroz planski pristup pripremi projekata i blagovremeno postupanje.***

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

Predlažemo članovima nadzornih timova i UKRJU da blagovremeno izvršavaju svoje zadatke i da o svim zastojima na koje ne mogu uticati blagovremeno informišu nadležne institucije.

Institucije BIH

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

Viši revizor, vođa tima

Jelena Andrić

Revizor, član tima

Dragana Božović

Rukovodilac Odjeljenja za reviziju učinka

Hrvoje Tvrtković

Rukovodilac Odjeljenja za kontrolu kvaliteta, metodologiju i planiranje RU

Radivoje Jeremić

Prilozi

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

Prilog 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 sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH	ULjP	31.12.2010	implementiran	31.10.2011
6	Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sistem BiH	IP	31.12.2010	implementiran	29.2.2012
7	Unapređenje 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 centralnih 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	Informacioni sistem upravljanja budžetom	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 savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH	ULjP	31.12.2010	u razvoju	
15	Informacijski sistem trezora BD	JF	31.12.2010	u razvoju	
16	One Stop Shop	E-U	31.12.2010	brisan	
17	Publikovanje informativnog materijala VM, Vlade FBiH, Vlade RS, Vlade BD	IK	31.10.2010	brisan	

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

	Projekti po RAP1	Rok po RAP1	Usvajanje prioriteta /PI	Datum sklapanja ugovora	Datum završetka implement-acije	Status
1	Jačanje 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 sistema 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 ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema 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 evropske prakse institucionalne komunikacije	31.12.2014	19.7.2013			brisan
13	Specijalistički 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 nacrta 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 informacionog sistema 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 informacionog sistema za registraciju poslovnih subjekata u RS kroz nabavku neophodne HW infrastrukture (backup serveri)	31.12.2014	9.11.2015	26.7.2016	26.9.2016	Implementiran
22	Sistemi za upravljanje dokumentima i e-sjednicama vlade	31.12.2014	31.3 2014			brisan
23	Nadogradnja i uspostavljanje sistema za e-sjednice vlada	31.12.2013	25.10.2016	12 4.2017		U implementac.
24	Sistemi 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/nabavka informacionog sistema za upravljanje javnim dugom	31.12.2012	25.10.2016			u razvoju
29	Uvođenje funkcije trezora u općinama na nivou FBiH i unapređenje funkcije trezora u općinama/gradovima RS	31.12.2012	25.10.2016			u razvoju

Prilog 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 informacijskog sistema 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 Jedinstvenog inf sistema za registraciju poslovnih subjekata u RS kroz nabavku 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 sistema za e-sjednice vlada	-166*	15	-15*	15	151	15	154	169
7	Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	867	120	-120*	120	0**	156	144	1287
8	Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu	1012	86	-86*	86	124	6	168	1396
9	Uspostavljanje ili jačanje kapac. institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administ. 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	Unapređenje inf.sistema u Agenciji za drž.službu FBiH, Agenciji za drž.upravu RS i Pododjeljenju za ljudske resurse BD	637	108	30	41				
19	Izrada softvera za podršku izradi nacrta zakona i drugih propisa	267							
20	Mjerenje zadovoljstva korisnika upravnih usluga								
21	Baza zakonskih propisa								
22	Približavanje uprave građanima - set aktivnosti								
23	Sistemi za upravljanje dokumentima								
24	Studija izvodljivosti za online registraciju poslovnih subjekata u RS								
25	Razvoj/nabavka informacionog sistema za upravljanje javnim dugom								
26	Uvođenje funkcije trezora u opštinama na nivou FBiH i unapređenje funkcije trezora u opšt./gradovima RS								
27	Najbolje evropske prakse institucionalne komunikacije								
28	Sistemi za upravljanje dokumentima i e-sjednicama vlade								
29	Uspostavljanje stalnog procesa analize IT rizika u BiH								

* Trajanje sa predznakom minus (-) predstavlja trajanje za projekte kod kojih je PP ili PZ (na NT ili UO) usvojen prije usvajanja PI/prioritetnog na UO ili projekte kod kojih su PP ili PZ usvojeni na jednoj sjednici NT ili UO. **Trajanje označeno nulom (0) predstavlja trajanje za projekte kod kojih su dvije 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	Saglasnost UO na poništenje	Razlog poništenja	Odobrenje UG na UO	Sklapanje ugovora	Status
Baza zakonskih propisa												
31.3 2014												PI
Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke												
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 sistema 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 mplementaciji
						27.10.2014	ograničeni	13.3.2015	Nije zadovoljena konkurencij			
					14 7 2015	15 9 2015	otvoreni			22.12 2015	10 5 2016	
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 KRŽ postupak je poništen.			
			22.5 2017	30 5 2017	30.5 2017							
Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge												
17.2 2012	2.12.2013											
	6.2.2014	28 2.2014	20 3 2014	31.3.2014	5 9 2014	1.10.2014	otvoreni	16.4.2015	Broj primljenih prihvatljivih ponuda manji od 3			U mplementaciji
					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	24.11.2014	ograničeni	11.3 2015	Broj ponuda manji od 3			
			2.7.2015	9 11.2015	9.11 2015	28 12 2015	otvoreni		-	11 4.2016	26 5.2016	

Prilog br. 5 – Vrijeme i iznos ugovorenih i rezervisanih sredstava

	Projekti	Datum usvajanja PZ na UO	Datum sklapanja UG	Ugovoreni iznos (KM)	Rezervisana sredstva (KM)	Status	Stajanja sredstava do potpisivanja UG (u danima)	Stajanja sredstava do 31.05.2017. (u danima)
1	Proširenje inf. sistema 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 informacionih 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. sistema za registraciju poslovnih subjekata u RS kroz nabavku 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 unapređenje zapošljavanja u državnu službu	21.7.2016	15.5.2017	362.384		U implementaciji	298	
8	Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	1.4.2016	26.1.2017	352.024		U implementaciji	300	
9	Uspostavljanje ili jačanje kapaciteta institucija za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema 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 sistema 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	Unapređenje inf.sistema u Agenciji za drž. službu FBiH; Agenciji za drž. upravu RS i Pododjeljenju 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			

Prilog 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 nacrta zakona i drugih propisa	2014	PP na NT	700.000
2	Baza zakonskih propisa	2014	PI	599.040
3	Sistemi za upravljanje dokumentima	2014	PP na UO	1.317.817
4	Razvoj/nabavka informacionog sistema za upravljanje javnim dugom	2016	PI	950.000
5	Uvođenje funkcije trezora u općinama na nivou FBiH i unapređenje 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**

Prilog br. 7 – Spisak sagovornika

Aleksandar Karišik, *šef* Operativne jedinice
Mubera Begić, *stručni savjetnik za reformu javne uprave,* Institucionalna komunikacija
Selvira Hodžić-Obhođaš, *stručni savjetnik za reformu javne uprave,* Upravni postupci i upravne usluge
Emir Ibrahimagić, *stručni saradnik za reformu javne uprave,* Upravni postupci i upravne usluge
Sabahudin Suljević, *stručni saradnik za informacione tehnologije,* E-uprava
Enida šeherac-Džaferović, *stručni savjetnik za reformu javne uprave,* Upravljanje ljudskim potencijalima
Kenan Avdagić, *stručni saradnik 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 finansije
Dejan Jovičić, *stručni saradnik za reformu javne uprave,* Javne finansije
Aneta Raić, šef Jedinice za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju
Dragan Kujundžić, *viši stručni saradnik za financije* Jedinice za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju
Danijela Marković, *viši stručni saradnik za finansije* Jedinice za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju
Sanela Fazlić, *stručni saradnik za donatorsku koordinaciju, finansije, nadzor i evaluaciju*
Svjetlana Pavlović, šef Pravne jedinice
Mirnesa Mašić, *viši stručni saradnik za pravne poslove* Pravne jedinice
Halid Busuladžić, *viši stručni saradnik za materijalno-finansijske poslove* Jedinice za materijalno-finansijske i opće poslove

Članovi UO
Dragan Ćuluzan, Koordinator za reformu javne uprave ispred institucija BiH
Vesna Mišović, Koordinator za reformu javne uprave ispred Brčko Distrikta
Mario Vignjević, projektni menadžer SIDA-e; Švedska ambasada
Dejan Buha, projekt menadžer za upravu Britanske ambasade
Irena Šotra, projekt menadžer, Delegaciji Evropske 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, GSVM BiH, član
Srđan Nogo, šef Odsjeka za razvoj projekata i saradnju sa međunarodnim institucijama IDDEEA, član
Mensura Hasifić, stručni saradnik za informatiku, Sekretarijat Federacije BiH, član
Igor Jovanović, stručni savjetnik-programer, Ured gradonačelnika BD, član
Institucionalna komunikacija
Mirjana Micevska, šef Odjela za medije, GSVM BiH, član
Jelena Golić, web administrator, Sektor za informisanje Vlade BD, zamjenski član

Upravljanje ljudskim resursima
Ljiljana Haseljić, viši stručni saradnik, 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 krivičnih sankcija, MP BiH, član
Nada Lovrić, pomoćnik ministra za kadrovske opšte i finansijsko materijalne poslove, MP BiH, zamjenski član

Javne finansije
Samir Bakić, pomoćnik ministra u Sektoru za upravljanje dugom, Federalno ministarstvo finansija, 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 saradnik 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

GS Vijeća ministara
Goran Krtalić, pomoćnik generalnog sekretara, Administrativna služba
Alvid Hubijar, stručni savjetnik

MFT
Amela Muftić, rukovodilac Jedinice interne revizije
Senija Buljušmić, interni revizor

Prilog br. 8 – Pregled izvora informacija

- Odluka o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 4/05, 33/07, 85/10);
- Strategija reforme javne uprave (2006. godina);
- Akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave (2006. godina);
- Revidirani akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave (2011. godina);
- Zajednička platforma o principima i načinu implementacije Akcionog 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 finansijama Fonda;
- Smjernica za korištenje sredstava Fonda sa izmjenama i dopunama;
- Smjernice za formiranje i rad komisija za nabavke za provođenje postupaka javnih nabavki finansiranih iz Fonda;
- Reformska agenda za BiH za period 2015-2018. godine (juni 2015. godine);
- Revidirani akcioni plan za realizaciju Reformske agende BiH (decembar 2015. godine);
- Zakon o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 39/14);
- Izvještaji Evropske komisije o BiH;
- Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH (april 2016. godine);
- Godišnji izvještaji 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;
- Godišnji finansijski izvještaji Fonda za reformu javne uprave od 2009. do 2016. godine
- Godišnji izvještaji o napretku (praćenje provođenja AP1 i RAP1 Strategije) od 2007. do 2016. godine;
- Izvještaji o finansijskoj reviziji KKRJU od 2007. do 2015. godine;
- Liste projekata i prioriteta od 2012. do 2016. godine;
- Dinamički planovi za projekte;
- Dokumentacija za projekte (tabele, dopisi, zapisnici, projektni dokumenti, informacije, izvještaji, itd.;
- Zapisnici sa intervjua;
- Zapisnici sa sjednica NT, UO, koordinatora za reformu javne uprave;
- Zapisnici i zaključci sa sjednica Vijeća ministara;
- Izvještaj o reviziji razvoja projekata za podršku implementaciji Strategije za reformu javne uprave i Akcionog plana u Uredu koordinatora za reformu javne uprave BiH, maj 2017. godina;
- Evaluacija Fonda za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, Finalni izvještaj, 29. april 2015.