Principi Javne Uprave

SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu organizacije OECD i EU, koju u najvećoj mjeri finansira EU.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije. On se ne treba smatrati dokumentom koji predstavlja zvanična stajališta EU, organizacije OECD ili njenih država članica, kao ni korisnika Programa SIGME. Mišljenja koja su ovdje iznesena te argumenti koji su korišteni pripadaju autoru, odnosno autorima.

Ovim dokumentom i korištenim mapama ne dovodi se u pitanje status ili suverenost bilo koje teritorije, razgraničenje međunarodnih granica, kao ni naziv bilo koje teritorije, grada ili područja.

TABLE OF CONTENTS

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA 5

UVOD 6

STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE 9

Ključni zahtjev: Formirano je liderstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za provedbu prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima. 10
Princip 1: Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni zahtjevi 10
Princip 2: Reforma javne uprave se provodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate. 12
Princip 3: Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave. 13
Ključni zahtjev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provedbu i osigurava profesionalnu administraciju koja je potrebna za provedbu reformi. 15
Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme i kojima se tim procesom upravlja. 15
Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za provedbu reforme. 16

IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA 19

Ključni zahtjev: Institucije uže vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika 21
Princip 1: Institucije uže vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika. 21
Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i provode se pod koordinacijom nadležnog tijela. 22
Ključni zahtjev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi te omogućava vladi da postiže svoje ciljeve. 24
Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za cijelu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konzistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom. 24
Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integriran je u domaće planiranje politika. 25
Princip 5: Redovni monitoring vladinog rada omogućava javni nadzor i osigurava da je vlada u stanju postizati svoje ciljeve. 26
Ključni zahtjev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade. 28
Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnoj prosudbi administracije; osigurana je pravna usklađenost odluka. 28
Princip 7: Parlament nadzire vladino donošenje politika. 29
Ključni zahtjev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji se utemeljen na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike. 31
Princip 8: Organizaciona struktura, procedure i raspodjela osoblja u ministarstvima osiguravaju provedbu donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve. 31
Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni dio procesa izrade politika i osiguravaju sistematsku i blagovremenu transpoziciju *acquisa* 33

Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procjenu njihovog učinka. 34
Princip 11: Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacijske perspektive unutar vlade. 36
Princip 12: Zakonodavstvo je konzistentno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtjevi koji se odnose na izradu pravnih akata primjenjuju se dosljedno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti. 38

DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA 41

Ključni zahtjev: Djelokrug državne službe je jasno definiran i primjenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu službu. 43
Princip 1: Djelokrug državne službe je adekvatan, jasno definiran i primjenjuje se u praksi. 43
Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe. 44
Ključni zahtjev: Profesionalnost državne službe osigurava se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim potencijalima. 47
Princip 3: Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na principu meritornosti i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriteriji za raspoređivanje na nižerangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni. 47
Princip 4: Spriječen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u državnoj službi.49
Princip 5: Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan. 50
Princip 6: Osigurano je stručno usavršavanje državnih službenika; ono obuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocjenu rada, mobilnost i unapređenje na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i zasluga. 52
Princip 7: Postoje mjere za promoviranje integriteta i sprečavanje korupcije te za osiguravanje discipline u državnoj službi. 53

ODGOVORNOST 57

Ključni zahtjev: Postoje adekvatni mehanizmi za osiguravanje odgovornosti tijela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost. 58
Princip 1: Cjelokupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost. 58
Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi. 59
Princip 3: Postoje funkcionirajući mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa. 61
Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantirano je putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole. 62
Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantiraju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju. 63

PRUŽANJE USLUGA 66

Ključni zahtjev: Uprava je orijentirana ka građanima; osigurani su kvalitet i pristupačnost javnih usluga.68
Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentirana ka građanima i primjenjuje se. 68
Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se temelji pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i konzistentno se primjenjuje u praksi. 69
Princip 3: Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga. 70
Princip 4: Osigurana je dostupnost javnih usluga. 72

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA 74

Ključni zahtjev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar općeg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da budžetski saldo opće vlade i omjer duga i bruto domaćeg proizvoda slijede održiv pravac. 77
Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za cjelokupnu vladu koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od minimalno tri godine; sve budžetske organizacije djeluju unutar ovog okvira. 77
Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz opsežnu raspodjelu potrošnje koja je u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koja se poštuje. 79
Ključni zahtjev: Računovodstvenim i praksama izvještavanja se osigurava transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama. 81
Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašteni centralni organ trezora na središnjem nivou kontrolira trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i osigurava likvidnost novca. 81
Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja dugom i provodi se tako da se poštuje cilj ukupnog duga države te da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom. 82
Princip 5: Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor. 84
Ključni zahtjev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole je u skladu sa zahtjevima iz Poglavlja 32. iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se provodi u javnom sektoru. 86
Princip 6: Operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu definira odgovornosti i ovlasti, a njegova primjena u budžetskim organizacijama usklađena je sa zakonodavstvom koje propisuje finansijsko upravljanje u javnom sektoru i javnu upravu općenito. 86
Princip 7: Svaka javna organizacija provodi finansijsko upravljanje i kontrolu u skladu sa dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole. 88
Ključni zahtjev: Funkcija interne revizije uvedena je u cjelokupnom javnom sektoru, a interne revizije se provode u skladu sa međunarodnim standardima. 91
Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova je primjena u budžetskim organizacijama u skladu sa zakonodavstvom koje se odnosi na javnu upravu i finansijsko upravljanje u javnom sektoru općenito. 91
Princip 9: Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za organizaciju. 93
Ključni zahtjev: Javne nabavke su regulirane politikama i procedurama koje se propisno provode i odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquisa* Evropske unije, a podržavaju ih nadležne institucije koje posjeduju adekvatne resurse. 95
Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa *acquisem*, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane *acquisem*, i usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima te se propisno provode. 95
Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za djelotvornu i učinkovitu izradu, provedbu i monitoring politike javnih nabavki. 96
Ključni zahtjev: U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sistema pravnih lijekova. 98
Princip 12: Sistem pravnih lijekova je usklađen sa standardima *acquisa* koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost te omogućava brzo i kompetentno rješavanje pritužbi i sankcije. 98
Ključni zahtjev: Ugovorni organi su adekvatno kadrovski popunjeni i posjeduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača. 100
Princip 13: Funkcioniranje javnih nabavki u skladu je sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmjernosti i transparentnosti, te osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koristi moderne tehnike i metode javnih nabavki. 100
Princip 14: Ugovorni organi i tijela imaju adekvatne kapacitete i praktične smjernice i mehanizme da osiguraju profesionalno upravljanje cjelokupnim ciklusom javne nabavke. 101

Ključni zahtjev: Ustavni i pravni okvir garantira nezavisnost, mandat i organizaciju vrhovne revizijske institucije za nezavisno izvršavanje ovlaštenja, u skladu sa standardima koje primjenjuje u vršenju revizija, realizirajući tako kvalitetne revizije koje utiču na funkcioniranje javnog sektora.....103
Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizijske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom te se u praksi poštuju. 103
Princip 16: Vrhovna revizijska institucija primjenjuje standarde neutralnosti i objektivnosti da bi osigurala visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na funkcioniranje javnog sektora. 105

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

ABK	agencija za borbu protiv korupcije
CHU	centralna harmonizacijska jedinica
DG ECFIN	Generalna direkcija za ekonomske i finansijske poslove
EK	Evropska komisija
EKDS	etička komisija u državnoj službi
EU	Evropska unija
FMC	finansijsko upravljanje i kontrola
GPRV	godišnji plan rada vlade
HRM	upravljanje ljudskim potencijalima
HRMIS	informacioni sistem za upravljanje ljudskim potencijalima
IMF	Međunarodni monetarni fond
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
JPP	javno-privatno partnerstvo
JRT	jedinstveni račun trezora
KDS	komisija za državnu službu
KFV	Klasifikacija funkcija vlade
MF	Ministarstvo finansija
MP	Ministarstvo pravde
NGO	nevladina organizacija
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PAR	reforma javne uprave
PEFA	javni rashodi i finansijska odgovornost
PFM	upravljanje javnim finansijama
PIFC	javna interna finansijska kontrola
PoR	poslovnik o radu
SBO	srednjoročni budžetski okvir
UV	uža vlada
VRI	Vrhovna revizijska institucija

UVOD

Reforma javne uprave je temeljna u procesu integracija u Evropsku uniju

Javna uprava koja dobro funkcionira predstavlja preduslov za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje. Kao temelj za funkcioniranje države, ona određuje sposobnost vlade da pruža javne usluge i potiče konkurentnost i rast u državi. Ona također ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija (EI) time što omogućava provedbu presudnih reformi i organizira učinkovit dijalog sa Evropskom unijom (EU). Stoga, kriteriji za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu da država izgradi nacionalnu javnu upravu koja ima kapacitet da slijedi principe dobre uprave i da djelotvorno transponira i provodi *acquis communautaire.*

Evropska komisija (EK) je pojačala svoj fokus na reformu javne uprave (PAR) predstavljanjem šest ključnih pitanja reforme i boljim integriranjem reforme[1] u proces proširenja kroz Posebne grupe za PAR i jačim povezivanjem PAR-a sa pregovorima o pristupanju. Šest ključnih reformskih oblasti koje je utvrdila EK predstavljaju temelj principa javne uprave koji su opisani u ovom tekstu.

Cilj i fokus Principa javne uprave

Principi definiraju ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje te navode osnovne zahtjeve koje države trebaju slijediti tokom procesa EU integracija. Principi također uključuju i okvir za monitoring kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primjeni principa i postavljanje relevantnih mjerila u državi.

Koncept "dobre uprave" postepeno su definirale države EU i on je uključen u Povelju o temeljnim pravima EU[2]. Pojam "Evropskog upravnog prostora" utvrdila je SIGMA 1999. godine[3]. On obuhvata elemente kao što su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehnička i upravna sposobnost, organizacioni kapacitet, finansijska održivost i učešće građana.

Iako su kriteriji dobrog upravljanja univerzalni, ovi principi su izrađeni za države koje teže pristupanju EU i koje primaju pomoć EU putem Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). Zahtjevi *acquisa*, kao i ostale smjernice i upute EU predstavljaju srž principa u onim oblastima u kojima postoji *acquis*. U drugim oblastima, principi se izvode iz međunarodnih standarda i uslova, kao i iz dobre prakse država članica EU i/ili država Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Države trebaju postići usklađenost sa ovim temeljnim principima kao minimalno mjerilo dobre uprave.

Pažnja koju vlada posvećuje svakom od principa može varirati od države do države u zavisnosti od strukture upravljanja, administrativne kulture, glavnih izazova s kojima se dotična država suočava te od prethodnih reformi. Stoga, ovaj okvir omogućava uspostavu koherentnog seta uslova u svim državama, dok istovremeno dozvoljava određeni stepen fleksibilnosti u utvrđivanju PAR izazova i ciljeva.

Principi obuhvataju oblast javnog sektora koji se naziva "državna uprava". Ovaj naziv se u velikoj mjeri koristi u državama Zapadnog Balkana. On upućuje na dva osnovna elementa: "javnu upravu" na "državnom (nacionalnom ili centralnom) nivou". Principi također obuhvataju nezavisna ustavna tijela, kao

---

1 *"Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015"* [Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-2015.], Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija; COM(2014) 700 final, 8.10.2014, Brisel.

2 Član 41. Pravo na dobru upravu. 1. Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku. 2. Ovo pravo uključuje: pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati; pravo svake osobe na pristup svom dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

3 *European Principles for Public Administration*" [Evropski principi za javnu upravu], SIGMA Papers, br. 27, OECD Publishing, *http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwdr7h.pdf?expires=1398415030&id=id&accname=guest&checksum=FD455B0079C9FE4E957DE2E41D6A25CA*

što su parlament i pravosudne institucije u okviru njihovih ovlaštenja da vrše nadzor i kontrolu rada državne uprave.

Stepen do kojeg dotična država kandidatkinja ili potencijalna kandidatkinja primjenjuje ove principe u praksi predstavlja pokazatelj kapaciteta njene nacionalne javne uprave da djelotvorno provodi *acquis*, u skladu sa kriterijima koje je definiralo Evropsko vijeće u Kopenhagenu (1993.) i u Madridu (1995.).

Analitički i monitoring okvir

Principe prati i okvir za monitoring koji omogućava praćenje napretka u razvoju javne uprave tokom vremena. Okvir za monitoring sadrži i kvantitativne i kvalitativne indikatore, usmjeren je na provedbu reformi i ishode koji iz njih slijede, odnosno na praktične rezultate uprave. Kvalitativni indikatori mjere zrelost relevantnih komponenti javne uprave na skali od 1 (najniži rezultat) do 5 (najviši rezultat), čime se analizira napredak koji država postiže u primjeni principa. Precizne definicije bodovanja kvalitativnih indikatora objavit će se zajedno sa godišnjom procjenom stanja koju će izvršiti OECD/SIGMA 2015. godine. Kvantitativni indikatori analiziraju i mjere ishode i rezultate sistema upravljanja.

Analitički okvir je opisan za svaki pojedinačni princip. Opis uključuje definiciju metodološkog okvira i navodi izvore informacija koje se koriste u analizi i procesu prikupljanja podataka.

Dokazi i podaci koji su neophodni za monitoring prikupljaju se tokom godišnjeg procesa procjene stanja u oblasti PAR koju vrši SIGMA. Pored indikatora koje je razvila SIGMA, okvir za monitoring koristi, gdje je to primjenjivo, i međunarodno prepoznate indikatore (npr. Svjetskog ekonomskog foruma i Svjetske banke).

1 Strateški okvir reforme javne uprave

STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE

Dostizanje neophodnog standarda javne uprave zahtijeva reforme u mnogim oblastima politike i uprave. Kada se reforme planiraju i provode u dijelovima i *ad hoc*, sistem upravljanja i ukupno funkcioniranje javne uprave se možda neće transformirati u skladu sa očekivanjima. Da bi se ostvarili rezultati, vlada mora usmjeravati i koordinirati provedbu opće reformske vizije i prioritetnih ciljeva. Stoga je važno reformama javne uprave pristupiti utvrđenim redoslijedom i na dosljedno isplaniran način i sastaviti reformski program iz perspektive vlade u cjelini.

Reforma javne uprave (PAR) je jedna od najvažnijih horizontalnih reformskih oblasti u svakoj zemlji, zato što pruža okvir za provedbu drugih politika. Stoga je jednako važna za države članice Evropske unije (EU), države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje, jer omogućava izgradnju sistema koji pruža čvrstu osnovu za provedbu pravne stečevine EU.

Države se razvijaju različitom brzinom i ispoljavaju razlike u kulturi upravljanja i pristupu provedbi reformi javne uprave. Međutim, neki principi su univerzalno primjenjivi u svim zemljama i čine srž ovih Principa javne uprave.

Ključni zahtjevi za "reformskim liderstvom" i "funkcioniranjem rukovodećeg sistema" u samoj su srži PAR politike i od presudnog su značaja za osiguravanje da reforma javne uprave bude istinski provedena, umjesto da ostane "mrtvo slovo na papiru". U sljedećem poglavlju je definirano pet principa za strateški okvir PAR.

KLJUČNI ZAHTJEVI I PRINCIPI
Ključni zahtjev: Formirano je liderstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za provedbu prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima.
Princip 1: Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni zahtjevi.
Princip 2: Reforma javne uprave se provodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.
Princip 3: Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave.
Ključni zahtjev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provedbu i osigurava profesionalnu administraciju koja je potrebna za provedbu reformi.
Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme i kojima se tim procesom upravlja.
Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za provedbu reforme.

Ključni zahtjev: Formirano je liderstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za provedbu prioritetnih reformskih aktivnosti odgovarajućim redoslijedom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima.

Ključni odlučujući faktor u provedbi politike je nivo reformskog liderstva na političkom i/ili najvišem upravnom nivou. Za uspješnu provedbu reforme javne uprave, potrebno je da ključni donosioci odluka u zemlji razumiju njenu svrhu i da joj budu kolektivno posvećeni, te da budu spremni razviti učinkovitu i funkcionalnu javnu upravu kao preduslov za izvršavanje ostalih obaveza u pogledu politika prema građanima, poslovnoj zajednici i partnerima izvana.

Pored najvišeg ministarskog i zvaničnog vodstva, PAR zahtijeva i strateške dokumente i poslovne planove koji sadrže jasnu mapu puta za provedbu individualnih politika. U navedenim planskim dokumentima je potrebno izjave o prioritetima na političkom nivou pretvoriti u jasne ciljeve, utvrditi indikatore uspješnosti za mjerenje nivoa njihovog ostvarivanja, odrediti aktivnosti i institucije zadužene za njihovu provedbu, izdvojiti potrebne resurse i pružiti ostale informacije za provedbu reformskog programa. Kada planski dokumenti postoje, potrebno je obezbijediti adekvatna finansijska sredstva za njihovu implementaciju i pratiti opći napredak reforme na osnovu podataka o utvrđenim indikatorima uspješnosti.

Princip 1: Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni zahtjevi.

1. Postoji dosljedna vizija reforme javne uprave koju dijele ključni akteri, uključujući izazove, ciljeve i ključne korake koji su potrebni za unapređenje.
2. Reforma javne uprave je utvrđena kao jedan od prioriteta u svim ključnim srednjoročnim planskim dokumentima (program rada vlade, ekspoze premijera, srednjoročni budžetski okvir i izjava o vladinim prioritetima).
3. Djelokrug planskih dokumenata za reformu javne uprave je potpun i obuhvata sve neophodne reformske oblasti; reforme u različitim oblastima su jasno povezane.
4. Ciljevi i koraci koji su utvrđeni u planskim dokumentima potpuno su dosljedni vladinim izjavama o prioritetima.
5. Ciljevi reforme javne uprave i najvažniji koraci u njihovom ostvarivanju dosljedno se navode i uključuju u vidu referenci u druge planske dokumente koji su bitni za provedbu ove politike (npr. strategije i planovi za evropske integracije).
6. U jednom ili više planskih dokumenata koje usvoji vlada utvrđuju se jasni planovi za provedbu reforme javne uprave u cjelini ili različitih dijelova ove reforme.
7. Planski dokumenti za reformu javne uprave uključuju ključne reforme i razvojne aktivnosti, a izbjegava se uključivanje tekućih i svakodnevnih aktivnosti koje ne vode do unapređenja.
8. Da bi se osiguralo donošenje reforme javne uprave, planski dokumenti sadrže sve potrebne informacije, tj. ciljeve politika i indikatore uspješnosti, mjere i troškove, odgovorne institucije, rokove za provedbu i zahtjeve u pogledu monitoringa i evaluacije.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na razgovorima sa najvišim zvaničnicima na političkom i administrativnom nivou javne uprave, kombinirane sa analizom dokumenata:

- Analiza zakonodavstva koje se odnosi na sistem planiranja, u cilju utvrđivanja koje su vrste dokumenata obavezne ili dobrovoljne, i ukupne hijerarhije planskih dokumenata. Na ovaj način se mogu razumjeti i formalni zahtjevi za reformom javne uprave i trenutna situacija u toj oblasti.
- Razgovori sa relevantnim ministrima i višim zvaničnicima, kako bi se odredio nivo prioriteta za PAR. Zatražite reference na važne vladine dokumente u kojima je reforma javne uprave

označena kao prioritet. Pitajte i o konkretnim ciljevima PAR politike i najvažnijim koracima koji su potrebni za njihovo ostvarivanje i uporedite ih sa izjavama navedenim u važnim vladinim dokumentima.

- Također, tokom razgovora nastojte otkriti eventualne dokazne argumente (npr. odluke o resursima, slučajevi kada je PAR bila tema diskusija na najvišim nivoima odlučivanja, važne reformske odluke koje su donesene ili odobreni zakoni ili podzakonski akti) koji idu u prilog reformi javne uprave kao prioritetu vlade.
- Razgovori sa zvaničnicima koji su odgovorni za upravljanje i koordiniranje PAR-a, u cilju prikupljanja informacija o formalnim zahtjevima za planskim dokumentima, kao i listi planskih dokumenata o PAR politici i procedurama njihove izrade. Navedeno predstavlja polaznu tačku za dalju analizu.
- Analiza ključnih planova rada u kojima su utvrđeni vladini prioriteti, kako bi se pronašla mjesta na kojima se spominje PAR, njeni ciljevi i ključne provedbene aktivnosti. Uporedite ove nalaze sa izjavama ključnih donosilaca odluka.
- U analizi dokumenata, fokusirajte se na dva aspekta – a) mjesta na kojima se spominju ciljevi i ključni koraci u reformi javne uprave; b) dosljednost ciljeva i ključnih koraka u svim najvažnijim planovima rada vlade.
- U analizi planskih dokumenata, procijenite kvalitet informacija na osnovu ključnih elemenata: jasnoće, strukture i eksplicitnosti. Navedenu analizu potkrijepite primjerima uzetim iz određenih planskih dokumenata.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- primarno i sekundarno zakonodavstvo o sistemu planiranja u datoj državi, kao i vladini dugoročni, srednjoročni i kratkoročni planski dokumenti;
- razgovori sa ministrima i višim zvaničnicima u vladinim institucijama koje učestvuju u provedbi reformi javne uprave;
- razgovori sa zvaničnicima u institucijama koje učestvuju u usmjeravanju i koordiniranju reforme javne uprave, kao i najmanje dva rukovodioca u institucijama koje provode dio PAR;
- razgovori sa najviše tri nevladina aktera koji prate implementaciju cjelokupne ili dijela reforme javne uprave;
- vanjski pregledi i procjene cjelokupne ili dijela reforme javne uprave od strane međunarodnih organizacija i/ili projekata tehničke pomoći;
- programi rada vlade, ekspoze premijera, srednjoročni okvir rashoda (SOR) i izjava o vladinim prioritetima ili slični dokumenti (ako je primjenjivo), kojima su utvrđene prioritetne oblasti vlade;
- dokumenti za strateško i operativno planiranje na temu reforme javne uprave;
- podaci o finansiranju različitih dijelova PAR.

Indikatori

- Omjer centralnih planskih dokumenata u kojima su ciljevi i prioriteti reforme javne uprave opisani na jednoobrazan i koherentan način[4].

[4] Centralni planski dokumenti su: program rada vlade; ekspoze premijera; nacionalna razvojna strategija; SOR; izjava o vladinim prioritetima. Omjer se izračunava na osnovu analize dokumenata. Prvo se izračunava ukupan broj vladinih planskih dokumenata na osnovu rezultata mapiranja dokumenata. Drugo, ciljevi PAR politika i ključni koraci koji su potrebni za njihovo ostvarivanje izdvajaju se iz svih ključnih planova rada i upoređuje se njihova uzajamna usklađenost. Treće, broj dokumenata u kojima se ciljevi PAR politika i ključni koraci za njihovo ostvarivanje pojavljuju jednoobrazno i koherentno dijeli se sa ukupnim brojem ključnih planskih dokumenata vlade, koji su identificirani kroz mapiranje dokumenata, i množi sa 100, kako bi se izračunao procenat ili rezultat mjerenja navedenog omjera.

- Udio aktivnosti na razvoju i reformi javne uprave u ukupnim aktivnostima zacrtanim u planskim dokumentima koji se odnose na PAR[5].
- Stepen do kojeg je završen okvir centralnih dokumenata za planiranje PAR-a.

Princip 2: Reforma javne uprave se provodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.

1. Ciljevi reforme su utvrđeni u planskim dokumentima.
2. Planski dokumenti u kojima je razrađena vladina politika javne uprave sadrže grupu indikatora uspješnosti (usklađenih sa ciljevima) kojima se prati napredak u implementaciji ili neuspjeh reforme.
3. Indikatori uspješnosti su mjerljivi, relevantni za zacrtane ciljeve i podržavaju aranžmane odgovornosti između institucija i odgovornih rukovodilaca.
4. Sistem za prikupljanje podataka za sve utvrđene indikatore koji se koriste u reformi javne uprave obezbjeđuje blagovremene i tačne podatke ministrima i drugim zvaničnicima.
5. Izvještaji o napretku reforme javne uprave pripremaju se najmanje svake druge godine, dostupni su javnosti i čine osnovu za diskusiju o implementaciji na političkom i najvišem upravnom nivou.
6. Postoje funkcionalni centralni procesi za usmjeravanje i revidiranje strategija.
7. Civilno društvo i poslovna zajednica učestvuju u procesu monitoringa i pregleda i imaju mogućnost da iznesu podatke o uspješnosti implementacije i izazovima u provedbi reformi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva i razgovora sa odgovornim zvaničnicima:

- Analiza primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva u cilju određivanja formalnih zahtjeva za izradu planskih dokumenata, uz posvećivanje posebne pažnje zahtjevima za mjerenje uspješnosti, monitoringom i evaluacijom.
- Analiza (ako je dostupna) primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva i izjava o politikama u cilju određivanja pristupa zemlje mjerenju uspješnosti u Vladinim politikama. Ova analiza omogućava potpuniju evaluaciju stvarnog sistema za mjerenje uspješnosti koji je uključen u planski dokument ili dokument(e) o PAR-u. Analizirati planske dokumente u kojima su utvrđeni ciljevi i aktivnosti PAR-a, kako biste utvrdili da li postoji sistem za mjerenje uspješnosti, ako postoji, i procijenili kvalitet njegovih ciljeva i indikatora.
- Analiza veza između ciljeva i indikatora i između ciljeva i aktivnosti. Procijenite u kojoj mjeri se ciljevi mogu svrstati u kategoriju SMART (specifični, mjerljivi, ostvarivi, realni i blagovremeni).
- Analiza izvještaja o postignutom napretku u oblasti PAR-a, kako bi se utvrdilo na koji način je primijenjen sistem za mjerenje uspješnosti i kvalitet zaključaka koji su iz toga izvedeni. Ova analiza će otkriti i probleme sa prikupljanjem podataka u slučajevima kada nisu dostupni podaci o uključenim indikatorima.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- primarno i sekundarno zakonodavstvo o mjerenju uspješnosti politika uopće, a naročito PAR-a;
- planski dokumenti u kojima je utvrđena PAR politika, razni planski dokumenti o aspektima implementacije PAR-a;

[5] Osnova za definiranje aktivnosti su planski dokumenti koje je usvojila vlada ili dokumenti o implementaciji reforme javne uprave.

- procjene napretka koje su pripremile različite međunarodne organizacije i projekti tehničke pomoći, uključujući međunarodna poređenja pitanja upravljanja i PAR-a;
- razgovori sa predstavnicima institucija koje učestvuju u provedbi reforme javne uprave.

Indikatori

- Godišnji zaostatak u provedbi razvojnih aktivnosti i reforme javne uprave[6].
- Procenat ispunjenih ciljeva PAR-a[7].
- Stepen do kojeg je utvrđen sveobuhvatan sistem za izvještavanje i monitoring PAR-a.

Princip 3: Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave.

1. Aktivnosti ili reformske mjere koje su utvrđene u planskim dokumentima sadrže informacije o (kadrovskim i finansijskim) resursima koji su potrebni za njihovu provedbu. Da bi se osigurala njihova održivost, dodatne troškove je potrebno podijeliti na privremene i stalne troškove.
2. Da bi se osigurala održivost reforme, procjenom troškova reformskih mjera se utvrđuje udio i izvor donatorske pomoći, kao i očekivano finansiranje iz javnih prihoda.
3. U srednjoročnom budžetskom okviru, reforma javne uprave je definirana kao jedan od Vladinih prioriteta i utvrđen je približan iznos raspoloživih resursa za ovu reformu. Ovaj iznos je u skladu sa budžetom koji je planiran za reformu javne uprave, bilo u centralnim planskim dokumentima ili posebnoj strategiji za reformu javne uprave.
4. Finansijske procjene troškova bilo kojih reformi za koje je potrebna pomoć Evropske unije u skladu su sa programskim budžetom Instrumenta za pretpristupnu pomoć za sektor reforme javne uprave.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva, planskim dokumentima, budžetima i intervjuima:

- Analiza planskih dokumenata u kojoj je opisana politika PAR-a, ciljevi i aktivnosti koje su potrebne za njihovo ostvarivanje i za utvrđivanje da li su troškovi i resursi za aktivnosti propisno planirani, kao mjera kvaliteta planiranja.
- Analiza izvještaja o provedbi PAR-a, kako bi se odredilo finansiranje i troškovi politike.
- Analiza budžetskih dokumenata (zakon, godišnji i srednjoročni) kako bi se shvatio proces izdvajanja resursa za politike uopće, a naročito proces finansiranja PAR-a, uključujući zahtjeve za finansijskim sredstvima.
- Analiza SOR-ova (ako postoje), kako bi se utvrdilo da li sadrže PAR kao jedan od troškovnih prioriteta Vlade, i da li se prioriteti koje je utvrdila Vlada poklapaju sa tokovima resursa.
- Analiza popratnih dokumenata uz intervjue sa zvaničnicima u relevantnim internim i vanjskim institucijama, kako bi se procijenila usklađenost teorije i prakse.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

---

[6] Osnova za definiranje aktivnosti su planski dokumenti koje je usvojila vlada ili dokumenti o implementaciji reforme javne uprave. Uzete su u obzir samo aktivnosti usmjerene na razvoj ili opis reformi, tekuće i svakodnevne aktivnosti nisu uključene. Omjer se izračunava tako što se ukupan broj provedenih aktivnosti u vezi sa PAR-om podijeli sa ukupnim brojem aktivnosti koje su planirane za datu godinu.

[7] Procjena je zasnovana na mjerljivim ciljevima reforme koje je utvrdila Vlada u planskim dokumentima. Broj ispunjenih reformskih ciljeva poredi se sa svim ciljevima reforme. U slučaju da Vlada nije utvrdila reformske ciljeve, rezultat procjene će biti stopa ispunjenosti od 0%.

- SOR, prijedlozi godišnjih budžeta ministarstava uključenih u provedbu PAR-a i zakon o godišnjem budžetu, kao i drugi budžetski dokumenti koji se bave raspodjelom finansijskih sredstava za provedbu vladinih politika;
- planski dokumenti i izvještaji o provedbi PAR-a, kao i drugi planski dokumenti institucija koje dostavljaju informacije o prijedlozima budžeta;
- razgovori sa predstavnicima institucije koja koordinira PAR i sa najmanje dva rukovodioca iz institucija koje provode PAR;
- razgovori sa predstavnicima institucija zaduženih za koordinaciju donatorske pomoći i analiza primarnih izvora podataka koji su dostupni preko njih;
- razgovori sa predstavnicima tri najveća donatora o inostranoj pomoći koja je osigurana za aktivnosti u vezi sa PAR-om.

Indikatori

- Udio PAR mjera za koje su resursi i troškovi utvrđeni.[8]
- Omjer između planiranog finansiranja PAR-a putem Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) u IPA sektorskom programu i u nacionalnim dokumentima za planiranje[9].

[8] Mjere za koje su resursi i troškovi utvrđeni i koje su upoređene sa ukupnim brojem mjera u planskim dokumentima PAR-a.

[9] Procijenjeni IPA budžet za sektor PAR-a zasnovan je na državnoj strategiji ili programu za sektor PAR-a; nacionalni planski dokumenti za PAR sektor mogu uključivati nekoliko strategija kojima su obuhvaćeni PAR sektori u EU (na primjer, strategija za upravljanje javnim finansijama i strategija za PAR).

Ključni zahtjev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmjeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za provedbu i osigurava profesionalnu administraciju koja je potrebna za provedbu reformi.

Liderstvo PAR-a zahtijeva aktivno i stalno učešće na najvišem ministarskom i zvaničnom nivou na formuliranju, planiranju, provedbi, praćenju i evaluaciji ove oblasti politike. Kao horizontalna politika, PAR se bavi svim aspektima javne uprave, uključujući nivoe kadrovske popunjenosti, dupliciranje funkcija, mjerenje uspješnosti, efikasnost i djelotvornost. Stoga je od ključnog značaja da se provedbom PAR-a upravlja s najvišeg nivoa.

Jasna i funkcionalna struktura za upravljanje i koordiniranje PAR-a predstavlja preduslov za uspješnu provedbu vladine politike u ovoj oblasti. Trebaju postojati snažni mehanizmi kako bi se osigurao stalan protok analitičkih podataka između ministara i zvaničnika, kako bi donosili informirane odluke o budućem radu. Pored toga, ministri moraju informirati građane o napretku i dostignućima reforme, u skladu sa komunikacijskom strategijom i/ili planom PAR-a. Treba postojati jasna podjela funkcija i odgovornosti između različitih institucija u pogledu razrade, usvajanja, provedbe, monitoringa, izvještavanja i evaluacije PAR-a.

Osobe koje su zadužene za strateško i svakodnevno upravljanje, koordinaciju i implementaciju PAR-a ključne su za njen uspjeh. Njihovo vodstvo, motivacija, iskustvo i znanje ključni su za pripremu kvalitetnih planskih dokumenata i pravnih akata, izvršavanje analitičkih zadataka i upravljanje provedbom.

Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme i kojima se tim procesom upravlja.

1. Na političkom nivou postoji formaliziran forum za diskusiju i donošenje odluka (i redovni sastanci vlade mogu vršiti ovu ulogu) o pitanjima upravljanja reformom javne uprave, koji se redovno sastaje kako bi analizirao napredak i inicirao potrebne promjene.
2. Postoji formalizirana upravna koordinacijska struktura za podršku diskusiji i donošenju odluka na političkom nivou. Ona se bavi operativnim pitanjima u upravljanju reformom javne uprave, priprema redovne izvještaje o napretku u provedbi reforme javne uprave, identificira prepreke napretku i iznalazi moguće načine za njihovo prevazilaženje.
3. Svi ključni akteri u reformi javne uprave zastupljeni su u koordinacijskim strukturama. Redovno se konsultiraju nevladine organizacije koje posjeduju relevantnu stručnost i kapacitete.
4. Funkcije i odgovornosti upravnih i koordinacijskih struktura na političkom i administrativnom nivou jasno su definirane i poštuju se.
5. Funkcije sekretarijata rukovodećih i koordinacijskih struktura obavlja institucija ili ministarstvo koje ima zakonsku funkciju i odgovornost za opće koordiniranje reforme.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi dokumenata i razgovorima sa relevantnim ministrima i zvaničnicima:

- Analiza primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva kako bi se odredile vrste, funkcije i odgovornosti rukovodstva PAR-a i koordinacijski mehanizmi (formalizirana tijela), kao i uloge različitih institucija u njima.
- Analiza programa, zapisnika sa sastanaka i lista učesnika, kako bi se utvrdila učestalost sastanaka, nivoi učešća i teme o kojima je raspravljano. Na taj način se pribavljaju i informacije o različitim izvještajima i dokumentima koji se pripremaju za odgovarajuće rukovodeće i koordinacijske mehanizme i njihovom značaju za ukupne ciljeve i aktivnosti u okviru PAR-a.

- Utvrditi intenzitet učešća stalnih članova različitih foruma analizom lista učesnika, kako bi se vidjelo koliki značaj različiti akteri pridaju PAR-u. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti prisustvu predstavnika institucija uže vlade, kako bi se osiguralo da ministri i viši zvaničnici države prepoznaju važnost PAR-a.
- Razgovori sa ključnim akterima, kako bi se procijenio stvarni nivo neformalne koordinacije i komunikacije između institucije zadužene za ukupno koordiniranje PAR-a i institucija koje učestvuju u njenoj provedbi.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- primarno i/ili sekundarno zakonodavstvo kojim se uvode funkcije i odgovornosti formaliziranih foruma na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;
- programi, zapisnici sa sastanaka i liste učesnika foruma za diskusije i odlučivanje na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;
- izvještaji o provedbi odluka foruma za diskusije i odlučivanje na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;
- intervjui sa učesnicima formaliziranih foruma o PAR-u na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;

Indikatori

- Učestalost političkih diskusija na temu PAR-a[10].
- Stopa provedbe odluka koje donesu forumi na političkom i administrativnom nivou za koordiniranje reforme javne uprave[11].

Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za provedbu reforme.

1. Propisima je određena jedna institucija koja je općenito odgovorna za vođenje i koordiniranje politike za reformu javne uprave, kao i provedbu, a vodeća institucija ima kapacitet da izvršava svoje odgovornosti.
2. Podjela funkcija i odgovornosti između institucija koje učestvuju u provedbi reforme javne uprave je jasna i nema dupliciranja, niti preklapanja.
3. Institucije koje učestvuju u provedbi reforme javne uprave znaju svoje funkcije i odgovornosti i imaju kapacitet za njihovo izvršavanje.
4. Zvaničnici odgovorni za upravljanje i koordiniranje reforme javne uprave imaju iskustva; oni posjeduju znanje i vještine u komunikaciji, timskom radu, konceptualnom razmišljanju, analitičkom razmišljanju, kreativnom razmišljanju, razvoju, planiranju i organizaciji i redovno pohađaju obuke.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva i intervjuima:

- Analiza propisa u cilju utvrđivanja funkcija i odgovornosti u vezi sa PAR-om i njihova raspodjela među institucijama, kako bi se osiguralo da nema preklapanja ili jazova.
- Obratiti posebnu pažnju na to da li je propisom jasno identificirana jedna institucija koja je primarno odgovorna za upravljanje i koordiniranje PAR-a.

[10] Broj sastanaka tijela za odlučivanje na političkom nivou godišnje (npr. sastanci vlade, sastanci vladinih odbora, sastanci vijeća za PAR ili drugog relevantnog tijela) na kojima je raspravljano o strateškim dokumentima/pitanjima u vezi sa PAR-om.

[11] Broj izvršenih odluka od ukupnog broja odluka formaliziranih foruma na političkom i administrativnom nivou.

- Analiza svih utvrđenih funkcija u vezi sa PAR-om, kako bi se utvrdilo da li su spomenuti svi koraci u ciklusu politike, te da li su konkretne institucije zadužene za njihovu provedbu.
- Razgovori u cilju testiranja znanja i razumijevanja funkcija dodijeljenih različitim institucijama koje učestvuju u provedbi PAR-a.
- Analiza relevantnih dokumenata (npr. relevantno zakonodavstvo, zakoni, opisi poslova, priručnici o nadležnostima) kako bi se utvrdile funkcije, zadaci i odgovornosti zvaničnika koji učestvuju u upravljanju, koordiniranju i provedbi PAR-a.
- Razgovori sa zvaničnicima zaduženim za provedbu PAR-a, kako bi se utvrdilo njihovo ranije radno iskustvo, znanje, kompetencije i razumijevanje zadataka i odgovornosti u vezi sa upravljanjem reformom (što je navedeno i njihovim opisima posla).
- Procjena sadržaja i učestalosti formalne i neformalne izgradnje kapaciteta i mogućnosti za obuku.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- propis kojim se utvrđuje okvir za koordinaciju i upravljanje PAR-om;
- interne procedure institucija, kao i informacije o budžetu za tekuću godinu, uz podatke o brojevima osoblja, fluktuaciji i nivoima plaća u institucijama koje učestvuju u provedbi PAR-a;
- razgovori sa predstavnicima različitih institucija koje učestvuju u provedbi reforme javne uprave;
- funkcionalni pregledi (ako su dostupni) pitanja u vezi sa PAR-om koje vrše nacionalne ili međunarodne javne ili nevladine organizacije;
- izvještaji o procjeni kapaciteta koje pripremaju nacionalne institucije ili međunarodne organizacije;
- godišnji izvještaji institucija (na nacionalnom i regionalnom nivou) zaduženih za obuku zvaničnika i primarni podaci navedenih institucija o prirodi i učestalosti kurseva koji se nude i broju zvaničnika koji su prošli obuku.

Indikatori

- Godišnji protok osoblja u vodećoj PAR jedinici.
- Udio osoblja u vodećoj PAR jedinici koje je pohađalo najmanje dvije obuke o PAR-u tokom protekle godine.
- Stepen do kojeg je uspostavljena odgovornost nad PAR funkcijama.

2

Izrada i koordinacija politika

IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA

Pripreme za pristupanje i članstvo trebaju biti podržane aranžmanima i kapacitetima za planiranje, izradu, koordinaciju i provedbu politika koji:

- omogućavaju dosljedno planiranje politika i koordinaciju vladinih aktivnosti, uključujući i postavljanje prioriteta u odnosu na pitanja pristupanja i članstva u Evropskoj uniji (EU);
- stvaraju svrsishodne i dosljedne politike koje su finansijski dostupne i održive i ekonomski efikasne;
- podrazumijevaju konsultacije sa unutrašnjim i vanjskim akterima;
- osiguravaju da se politike adekvatno provode, da postoji adekvatno informiranje o njima te da se vrši odgovarajući monitoring;
- podržavaju transponiranje i provedbu *acquis communautairea* u svim sektorima;
- postavljaju temelje za djelotvorno funkcioniranje države kao države članice EU.

U Principima su ovi opći temelji razrađeni. Sljedeće poglavlje definira četiri ključna zahtjeva i dvanaest principa kojima se osigurava kvalitet ishoda politika i koji služe pripremi za pristupanje EU i njeno članstvo. Zahtjeve je potrebno povećavati kako država napreduje na putu evropskih integracija (EI). Stoga se u Principima navode, kada je to potrebno, različite potrebe i faze evropskih integracija[12].

KLJUČNI ZAHTJEVI I PRINCIPI

Ključni zahtjev: Institucije uže vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika.

Princip 1: Institucije uže vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika.

Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i provode se pod koordinacijom nadležnog tijela.

Ključni zahtjev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi te omogućava vladi da postiže svoje ciljeve.

Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za cijelu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konzistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integriran je u domaće planiranje politika.

Princip 5: Redovni monitoring vladinog rada omogućava javni nadzor i osigurava da je vlada u stanju postizati svoje ciljeve.

Ključni zahtjev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade.

Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnoj prosudbi administracije; osigurana je pravna usklađenost odluka.

Princip 7: Parlament nadzire vladino donošenje politika.

[12] Da bi se napravila razlika između stepena do kojeg države teže integraciji u Evropu i djelokruga i temeljitosti njihovog opredjeljenja za EI, kao i trenutne faze EI u kojoj se nalaze, ova metodologija je donekle prilagodila kategorizaciju prema Lippertu et al. (2001) u opisu različitih faza integracije. Vidi također Lippert, B., G. Umbach & W. Wessels (2001), *"Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power"* [Evropeizacija izvršne vlasti u Srednjoj i Istočnoj Evropi: pregovori o članstvu kao moć oblikovanja], u *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 6, str. 980-1012.

Ključni zahtjev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji je utemeljen na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike.

Princip 8: Organizaciona struktura, procedure i raspodjela osoblja u ministarstvima osiguravaju provedbu donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve.

Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni dio procesa izrade politika i osiguravaju sistematsku i blagovremenu transpoziciju *acquisa*.

Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procjenu njihovog učinka.

Princip 11: Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacijske perspektive unutar vlade.

Princip 12: Zakonodavstvo je konzistentno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtjevi koji se odnose na izradu pravnih akata primjenjuju se dosljedno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti.

Ključni zahtjev: Institucije uže vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika

Trebaju postojati institucije uže vlade (UV) koje provode funkcije planiranja i koordinacije politika te trebaju biti u stanju osigurati dobro organizirano i kompetentno funkcioniranje sistema donošenja politika. Uža vlada se definira kroz ključne funkcije koje tipično provodi kabinet vlade/generalni sekretarijat, ministarstvo finansija (MF), tijelo nadležno za pravnu usklađenost i tijelo zaduženo za EI kada se ispunjavaju funkcije planiranja, koordinacije i izrade politika. Institucionalno ustrojstvo unutar i između tih institucija ne bi trebalo uzrokovati značajne jazove ili preklapanja te ne bi trebalo biti pretjerano fragmentirano. Uža vlada treba imati ovlasti i kapacitet da izvršava zadatke koji se odnose na cjelokupno upravljanje sistemom politika. Također bi trebala imati stvarni kapacitet i ovlaštenje da provodi i primjenjuje odredbe pravnog okvira.

Princip 1: Institucije uže vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika.

1. Zakonodavstvo propisuje sljedeće funkcije za institucije uže vlade, koje imaju ovlaštenje i kapacitet da ih provode:
   - koordinacija pripreme sjednica vlade;
   - osiguravanje pravne usklađenosti;
   - koordinacija pripreme i odobravanja strateških prioriteta vlade i njenog programa rada;
   - koordinacija sadržaja politika u prijedlozima za vladine odluke, uključujući i definiranje procesa pripreme politika i osiguravanje koherentnosti sa vladinim prioritetima;
   - osiguravanje da se politike mogu finansijski pokriti i koordinacija planiranja resursa javnog sektora;
   - koordinacija komunikacijskih aktivnosti vlade da bi se osigurala koherentna poruka vlade;
   - monitoring rada vlade da bi se osiguralo da vlada kolektivno radi na efikasan način te da ispunjava obećanja koja je dala javnosti;
   - bavljenje odnosima između vlade i drugih dijelova države (predsjedništvo, parlament);
   - koordinacija poslova koji se odnose na evropske integracije.
2. Pri provođenju dodijeljenih funkcija, institucije donose smjernice, provode kontrolu kvaliteta i daju savjete ministarstvima, premijeru i vladi te djeluju na jedinstven način.
3. Uspostava aranžmana, kao što su pisane procedure, institucionalizirani koordinacijski forumi i redovni formalni i neformalni sastanci, da bi se osigurala saradnja između institucija uže vlade.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i drugih dokumenata, kao i procjene situacije po pitanju broja dostupnog osoblja za opisane funkcije u odnosu na sveukupno osoblje zaposleno u institucijama uže vlade:

- Analizirati zakonodavstvo i interne propise institucija uže vlade da bi se identificiralo od kojih institucija i jedinica se zahtijeva da ispune svaku od funkcija, te da se identificira da li neke od funkcija nedostaju, kao i da li institucije imaju ovlaštenje da daju smjernice, uspostavljaju procedure i provode kontrolu kvaliteta.
- Ispitati organizacione strukture institucija da bi se spoznao status i međusobni odnos jedinica u postavci organizacionog upravljanja.
- Provesti intervjue i komparativnu analizu broja osoblja da bi se provjerilo da li oni u praksi obavljaju ove funkcije te da bi se ocijenio njihov kapacitet da to rade.
- Ispitati zajednički rad uže vlade, kao što su procedure za izradu pravnih akata, planiranje politika, budžetski proces i monitoring te utvrditi da li te procedure definiraju jasne

odgovornosti uže vlade i ministarstava i da li su procedure koje donose institucije uže vlade jedinstvene i konzistentne ili fragmentirane.
- Pri procjeni aranžmana rada (formalnih ili neformalnih) među institucijama uže vlade, postaviti kao mjerilo korištenje ekspertize svih tijela uže vlade.
- Analizu dokumenata potkrijepiti intervjuima sa relevantnim zvaničnicima da bi se ocijenilo da li su njihove svakodnevne radne prakse u skladu sa propisima ili se od njih razlikuju; u nedostatku formalnih pravila, analizirati neformalne prakse.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o vladi; poslovnik o radu vlade (PoR); zakon o budžetu;
- pravilnici o unutrašnjoj organizaciji kabineta vlade, MF-a, ministarstva pravde (MP) i tijela zaduženog za EI;
- broj zaposlenika (prema pravilniku ili informacijama prikupljenim u formularima za prikupljanje podataka) koji je predviđen za svaku od funkcija i broj stvarno zaposlenih na tim radnim mjestima (podaci prikupljeni u formularima za prikupljanje podataka);
- propisi koje su institucije uže vlade donijele za konkretne procese donošenja politika (npr. konkretni propisi za analizu politika, izradu zakonodavnih akata i koordinaciju politika u ministarstvima);
- propisi kojima se utvrđuju formalni aranžmani saradnje i uspostavljaju procesi; formalne i neformalne smjernice koje institucije donose;
- intervjui sa rukovodiocima relevantnih jedinica i generalnim sekretarima i/ili rukovodiocima koordinacijskih jedinica dva resorna ministarstva.

Indikatori

- Broj ključnih funkcija uže vlade koje institucije ispunjavaju.

Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i provode se pod koordinacijom nadležnog tijela.

1. Zakonodavni i/ili regulatorni okvir jasno definira i raspoređuje ovlasti, odgovornosti i obaveze različitih strana koje provode funkciju integracije relevantnu za datu fazu evropskih integracija i usklađen je sa općim pravnim okvirom koji postavlja temelj za rad vlade i administracije.
2. Tijelo (ili tijela) za koordinaciju evropskih integracija ima ovlaštenje i kapacitet da koordinira i planira transponiranje i prevod *acquisa* Evropske unije, pomoć Evropske unije i cjelokupnu evropsku integracijsku politiku.
3. Jedinica za koordinaciju evropskih integracija je institucionalizirana u uredu premijera, ministarstvu vanjskih poslova ili kao zasebno tijelo i funkcionira kao dio uobičajenog upravljačkog aparata sa ovlaštenjem da djeluje u rješavanju sukoba.
4. Postoji čvrst mehanizam koji osigurava da je koordinacija općih odnosa sa Evropskom unijom u skladu sa cjelokupnom koordinacijom evropskih integracija.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i drugih dokumenata, kao i intervjua sa osobljem tijela za EI i ministarstava:

- Ispitati da li zakonodavni okvir jasno utvrđuje odgovornosti uže vlade i da li se one primjenjuju u praksi. Slabo definirane odgovornosti ili funkcije, pravne nedosljednosti, preklapanja ili

kontradiktorni mandati, ili nedostatak neophodnih ovlaštenja ukazuju na nedefiniran ili nedovoljno definiran zakonodavni okvir koji bi mogao sputavati koordinacijske napore.

- Provesti opširne intervjue da se ispita uspješnost vladine mašinerije u rješavanju ključnih neslaganja između institucija i da se ocijeni uticaj i uloga koordinacijske jedinice tokom tih "presudnih trenutaka" u odnosu na one više rutinske/redovne odluke. Ograničeni ili nepostojeći uticaj koordinacijske jedinice na ovu prvu grupu odluka ukazuje na ograničenu institucionalizaciju.
- Analizira strukture koordinacijskog tijela (ili više njih) za EI, raspodjele osoblja po sektorima i dnevnih radnih praksi da bi se ocijenilo da li postoji dostatan kapacitet da se u praksi ispune odgovornosti koje su mu dodijeljene zakonodavstvom.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakonodavstvo (relevantni zakoni, propisi, vladine odluke) kojim se utvrđuju EI principi i procesi;
- pravilnici jedinice (ili jedinica) za EI; pravilnici drugih institucija koje direktno obavljaju uloge povezane sa EI;
- intervjui sa rukovodiocem tijela za EI, rukovodiocima njegovih podstruktura i generalnim sekretarima dva resorna ministarstva;
- zapisnici sa sastanaka upravnih i političkih koordinacijskih odbora/komisija.

Indikatori

- Institucije ispunjavaju EI funkcije.

Ključni zahtjev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi te omogućava vladi da postiže svoje ciljeve.

Ishodi politika i zakonodavstva vlade trebaju se planirati u skladu sa kapacitetom uprave i finansijskim okolnostima vlade, trebaju biti koherentni, fokusirati se na prioritete i osigurati da vlada kolektivno djeluje i ispunjava obećanja koja je dala javnosti. Vlada treba redovno nadzirati postojeći zakonodavni okvir da osigura njegovu relevantnost i ažuriranost.

Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za cijelu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konzistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

1. Pravni okvir postavlja zahtjeve za planiranje ishoda politike vlade; utvrđuje status ključnih vladinih planskih dokumenata, delegira funkciju planiranja politika tijelu uže vlade i regulira njenu provedbu.
2. Postoje mehanizmi (po mogućnosti srednjoročni i godišnji planovi rada vlade) za pretvaranje vladinog političkog programa u administrativne radnje.
3. Vladini planski procesi i dokumenti omogućavaju kategorizaciju, prioritizaciju širom cijele vlade, kao i na sektorskom nivou, i osiguravaju realistično planiranje u skladu sa vladinim prioritetima, kapacitetima uprave i finansijskim okolnostima.
4. Date su jasne smjernice ministarstvima koje se odnose na dostavljanje ulaznih informacija za centralne planske dokumente i za izvještavanje o provedbi.
5. Vladini centralni planski dokumenti koherentni su i konzistentni međusobno, ali i sa drugim strateškim dokumentima pojedinačnih sektora u smislu svog sadržaja, izrade i procesa monitoringa.
6. Formalno je uspostavljen sistem za planiranje sektorskih strategija; uža vlada usmjerava proces izrade i osigurava koherentnost sektorskih strategija i kontrolu kvaliteta.
7. Sektorske strategije obuhvataju finansijske procjene (budžetski troškovi i planirana pomoć Evropske unije) koje su konzistentne sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i drugih dokumenata, centralnih vladinih planskih dokumenata, sektorskih strategija i intervjua:

- Analizirati zakonodavstvo i provesti intervjue da bi se ocijenili utvrđeni zahtjevi i utvrdio broj, trajanje i djelokrug centralnih planskih dokumenata, procijenio proces njihove izrade i provedbe i postavila mjerila za izvedbu države na osnovu ovih zahtjeva.
- Analizirati sadržaj centralnih planskih dokumenata da se ocijeni njihova prioritizacija i koherentnost.
- Ocijeniti da li je planiranje realistično i usklađeno sa kapacitetima uprave, uporediti stopu provedbe sa planiranim obavezama i različitim planskim dokumentima, ukoliko ih postoji više.
- Koristiti opsežne intervjue da se ispita uspješnost uže vlade u usmjeravanju izrade sektorskih strategija u smislu kategorizacije, konzistentnosti između strategija i kontrole kvaliteta (uključujući usklađenost sa vladinim prioritetima).
- Ocijeniti sistem planiranja sektorskih strategija, analizirati relevantno zakonodavstvo, provesti intervjue i prikupiti podatke putem formulara za prikupljanje podataka o broju sektorskih strategija i ostalih strateških dokumenata. Analizirati uzorak od najmanje pet sektorskih strategija da se utvrdi da li su usklađene sa vladinim prioritetima te da li uključuju i finansijsku procjenu. Uporediti finansijske procjene sa srednjoročnim budžetskim okvirom (SBO) da se

utvrdi da li je finansiranje sektorskih strategija u skladu sa SBO. Tamo gdje su podaci dostupni, uporediti:
  - procijenjena sredstva u odabranim sektorskim strategijama sa ukupnim finansiranjem utvrđenim u SBO za odgovarajuće sektore;
  - korištenje donorskih sredstava u odabranim sektorskim strategijama sa ukupnom procijenjenom pomoći EU za odgovarajuće sektore.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- poslovnik vlade; propis(i) kojim se utvrđuje proces planiranja; propis(i) kojim se utvrđuje sistem strateškog planiranja; donesene smjernice;
- centralni strateški planski dokumenti, poput izjave o prioritetima, nacionalne razvojne strategije, vladinog srednjoročnog i/ili godišnjeg plana rada, SBO;
- formalni i/ili neformalni izvještaji o provedbi centralnih planskih dokumenata, ukoliko postoje;
- intervjui sa svim relevantnim jedinicama vladinog kabineta koje se bave planiranjem, rukovodiocem sektora za budžet u MF-u i dva resorna ministarstva;
- podaci o broju sektorskih strategija (prikupljeni putem obrasca za prikupljanje podataka ukoliko nisu javno dostupni);
- pet sektorskih strategija koje su posljednje usvojene;
- SBO koji je na snazi.

Indikatori

- Godišnji zaostatak u provedbi[13] planiranih obaveza u centralnim planskim dokumentima[14].
- Godišnji zaostatak[15] u izradi sektorskih strategija.
- Omjer između ukupnih sredstava procijenjenih u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava identificiranih za odgovarajuće sektore u SOB-u[16].
- Potpunost finansijskih procjena u sektorskim strategijama[17].

Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integriran je u domaće planiranje politika.

1. Uspostavljen je srednjoročni sistem planiranja i monitoringa priprema za evropske integracije koji omogućava dosljedno planiranje svih obaveza povezanih sa evropskim integracijama.
2. Za države kandidatkinje: dokumenti za planiranje pristupnih pregovora povezani su sa nacionalnim strateškim planovima i usklađeni sa postojećim provedbenim i finansijskim kapacitetima uprave.
3. Za države potencijalne kandidatkinje: izrada dokumenata za planiranje evropskih integracija ima adekvatno usmjerenje, a planovi su koherentni međusobno i sa provedbenim i finansijskim kapacitetima uprave.
4. Proces planiranja različitih nacionalnih planova za evropske integracije ima adekvatno usmjerenje; planovi su koherentni i njima se izbjegava dupliciranje.

---

[13] Zaostatak se analizira kao uporedba planova za dvije uzastopne godine, uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sljedeću.

[14] Centralni planski dokumenti su (između ostalih): dokument vladinih prioriteta; godišnji plan rada vlade (GPRV); plan za EI; budžet i SOB; zakonodavni plan vlade.

[15] Zaostatak se analizira kao uporedba planova izrade strategija u dva uzastopna GPRV (ili slična dokumenta), uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sljedeću.

[16] Omjer se računa kao procenat (0% minimalno poklapanje i 100% maksimalno poklapanje) koji pokazuje razliku u planiranim sredstvima u posljednjih pet usvojenih strategija i u SOB-u. Rezultirajuća vrijednost indikatora predstavlja prosjek tih pet slučajeva. Ukoliko nije moguće napraviti računicu zbog nedostatka finansijskih podataka u SOB-u i/ili u svim ili nekim od sektorskih strategija, omjer se utvrđuje kao 0%.

[17] Koristi se uzorak od pet sektorskih strategija koje su posljednje usvojene.

5. Planiranje evropskih integracije iskoordinirano je sa procesima pripreme i primjene domaćeg planiranja politika, posebice u odnosu na strateške okvire poput plana rada vlade i srednjoročnog budžetskog okvira.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i intervjua, koje podupiru komparativne analize relevantnih planova:

- Analizirati zakonodavstvo i provesti intervjue da bi se ocijenila izvodljivost utvrđenih zahtjeva i utvrdio broj, trajanje i djelokrug postojećih dokumenata za planiranje EI, kao i zahtjevi za proces izrade i provedbe.
- Analizirati sadržaj dokumenata za planiranje (npr. plan rada vlade i planovi za EI) da bi se ocijenio stepen usklađenosti dva procesa i sadržaja planova (od zasebnog do integriranog).
- Ocijeniti da li je planiranje realistično i da li je u skladu sa kapacitetima uprave, uporediti stopu provedbe sa planiranim obavezama i uporediti različite planske dokumente, ukoliko ih postoji više.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- propis(i) kojim se utvrđuje proces planiranja EI; donesene smjernice;
- dokumenti za planiranje EI, poput nacionalnog plana za usvajanje *acquisa*, akcionog plana za SSP, nacionalne strategije za EI i postignutih sporazuma tokom pregovora;
- intervjui sa zvaničnicima odgovornim za planiranje u tijelu za EI i u dva resorna ministarstva;
- izvještaji o provedbi planova za EI.

Indikatori

- Godišnji zaostatak u provedbi obaveza koje se odnose na EI[18].

Princip 5: Redovni monitoring vladinog rada omogućava javni nadzor i osigurava da je vlada u stanju postizati svoje ciljeve.

1. Uža vlada revidira napredak putem redovnog i koordiniranog procesa.
2. Postoje procesi za mjerenje napretka vlade u postizanju navedenih ciljeva politike, kao i rezultata rada vlade.
3. Postoji redovno izvještavanje o provedbi plana rada vlade i drugih centralnih planskih dokumenata, ukoliko postoje; proces izvještavanja je koherentan i uključuje jasno upućivanje na institucionalne odgovornosti u smislu postizanja rezultata.
4. Godišnji izvještaji o radu vlade javno su dostupni i otvoreni za parlamentarni nadzor.
5. Monitoring provedbe obaveza koje se odnose na evropske integracije integriran je u cjelokupni mehanizam za monitoring vladinih obaveza i dužnosti (npr. program rada vlade, zakonodavni program).
6. Sistem monitoringa uključuje izvještavanje vlade o provedbi sektorskih strategija i omogućava sistematsku i objektivnu procjenu njihovog koncepta, provedbe i rezultata.

[18] Zaostatak se analizira kao uporedba dokumenata za planiranje dvije uzastopne godine (GPRV ili plan za EI), uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sljedeću.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i intervjua, koje podupire analiza izvještavanja:

- Analizirati relevantne propise i zvanične dokumente da bi se spoznali zahtjevi i da bi se utvrdilo da li su sveobuhvatni te da li zakonodavni okvir obuhvata elemente koji su definirani u potprincipima i da li se oni slijede u praksi.
- Analizirati kvartalne i godišnje izvještaje o provedbi vladinih centralnih planskih dokumenata (program vlade i/ili plan rada vlade, dokumenti za planiranje EI, drugi centralni planski dokumenti) da bi se utvrdilo: da li sistem izvještavanja omogućava pregled provedbe planiranih aktivnosti i monitoring rezultata; do koje mjere se koristi komparativna analiza; da li su obaveze povezane sa EI dijelom procesa monitoringa; da li monitoring također obuhvata provedbu sektorskih strategija.
- Utvrditi da li korišteni mehanizmi za monitoring razlikuju procesnu provedbu, poput broja donesenih podzakonskih akata, i postizanje zacrtanih rezultata, poput obima izgrađene cestovne infrastrukture ili broja spriječenih smrtnih slučajeva uslijed zabrane pušenja.
- Analizirati putem informacija iz obrasca za prikupljanje podataka i intervjua sa osobljem uže vlade koji sistemi evaluacije postoje i kako se koriste u praksi.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- poslovnik, relevantni zakoni i propisi, i vladine odluke kojima se utvrđuju obavezni procesi i smjernice;
- dokumenti smjernica koje donose institucije uže vlade;
- izvještaji o napretku ili provedbi centralnih planskih dokumenata;
- intervjui sa zvaničnicima iz uže vlade i relevantnim zvaničnicima iz dva resorna ministarstva (posebice ona koja se uveliko bave donošenjem politika, poput ministarstva trgovine i industrije ili njegovog ekvivalenta).

Indikatori

- Stepen do kojeg izvještavanje daje informacije o postignutim rezultatima.

Ključni zahtjev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade.

Da bi osigurala transparentno i pravno usklađeno donošenje odluka, uža vlada treba imati kapacitet da obavlja zadatke koji se odnose na sveukupno upravljanje vladinim donošenjem odluka, kao i stvarni kapacitet i ovlaštenje (pravno, personalno i profesionalno) da provodi i primjenjuje odredbe pravnog okvira te da osigurava transparentan, pouzdan i legalan proces. Rad vlade treba nadzirati parlament da bi se konstantno vršila kontrola vladine izvedbe u odnosu na obaveze i dogovorene ciljeve.

Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnoj prosudbi administracije; osigurana je pravna usklađenost odluka.

1. Pravni okvir utvrđuje jasne procedure za pripremu, praćenje aktivnosti nakon održavanja sjednica te za komuniciranje na vladinim sjednicama i daje jasno ovlaštenje užoj vladi da iznosi svoje profesionalne prosudbe i osigurava pravnu usklađenost. Uža vlada ima kapacitet da uspostavlja i primjenjuje procedure.
2. Tijelo uže vlade postavlja jasne rokove za pripremni proces čime se omogućava dovoljno vremena za konsultacije i kontrolu kvaliteta. Svi relevantni akteri slijede te rokove.
3. Tijelo uže vlade ima ovlaštenje i kapacitet da osigurava koherentnost prijedloga politika sa vladinim prioritetima i prethodno objavljenim politikama.
4. Tijelo uže vlade ima ovlaštenje i kapacitet da revidira sadržaj prijedloga u odnosu na postavljene zahtjeve.
5. Sekretarijat za zakonodavstvo ili pravna jedinica kabineta vlade ima ovlaštenje i kapacitet da revidira i daje komentare na sve zakonodavne nacrte prije rasprave i odobravanja na sjednici vlade.
6. Kabinet vlade je ovlašten da ministarstvima vrati predmete ukoliko im je sadržaj nedovršen ili nekonzistentan sa vladinim prioritetima.
7. Dnevni red i materijali za sjednicu šalju se učesnicima unaprijed i blagovremeno. Dnevni red formalne vladine sjednice je javan.
8. Vodi se evidencija odluka i distribuira se nakon sjednice. Odluke vlade dostupne su javnosti.
9. Kabinet vlade redovno i transparentno informira javnost o radu vlade, odnosno o njenim ciljevima, ključnim odlukama i rezultatima rada.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i radnih dokumenata i intervjua, a kvantitativna analiza je zasnovana na podacima koji taj proces karakteriziraju:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se spoznali zahtjevi, procijeniti da li su sveobuhvatni, analizirati da li zakonodavstvo slijedi potprincipe i utvrditi osnov za mjerenje stepena postignutih rezultata države u odnosu na te zahtjeve.
- Analizirati organizaciono ustrojstvo relevantnih institucija uže vlade i funkcija sektora/jedinica koje su uključene u vladino donošenje odluka da bi se definirala uloga i ovlasti svakog od aktera u procesu.
- Intervjuirati rukovodioce kabineta vlade koji su uključeni u donošenje odluka i osiguravanje pravne usklađenosti, rukovodeće predstavnike institucija zaduženih za pravnu usklađenost (ukoliko su odvojene od kabineta vlade), generalnog sekretara kabineta vlade, člana ili članove kabineta premijera i dva rukovodioca ministarstava (u zavisnosti od države, stalne sekretare ili rukovodioce sektora) da bi se analizirale svakodnevne radne prakse.
- Analizirati radne dokumente; tri nasumično odabrana dnevna reda sa sjednica vlade; zapisnike sa sjednica vlade i dva nasumično odabrana primjera mišljenja koja dostavlja svaka strukturalna jedinica uže vlade tokom procesa donošenja odluka i ocijeniti da li su:

- komentari dati na sadržaj ili se samo odnose na formalno poštivanje pravila
- komentari jedinica uže vlade uzeti u obzir pri donošenju odluke (posebno ako se odnose na pitanja pravne usklađenosti)
- bile dozvoljene tačke nepredviđene dnevnim redom tokom sjednice i ako jesu, pod kojim okolnostima?
- te uporediti broj zaposlenih u strukturalnim jedinicama uže vlade i drugim institucijama odgovornim za osiguravanje pravne usklađenosti sa obimom zakonodavnih i drugih vladinih odluka.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- poslovnik vlade; relevantni zakoni, vladine odluke i podzakonski akti kojima se utvrđuju obavezni procesi; bilješke o smjernicama;
- izvještaji o napretku u provedbi politika i zakonodavstva;
- publikacije i zvanični izvještaji vlade;
- intervjui sa 1) osobama nadležnim u užoj vladi, 2) relevantnim osobljem u dva resorna ministarstva (posebice ona koja se u velikoj mjeri bave donošenjem politika i pravnom usklađenošću);
- statistički podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka o broju redovnih i hitnih tačaka dnevnog reda (na osnovu četvrtog kvartala date godine) i broju zaposlenih koji rade na pripremi sjednica vlade;
- statistički podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka o broju zaposlenih te broju zakonodavnih akata i strategija koje su ministarstva dostavila vladi i koje je vlada usvojila.

Indikatori

- Omjer redovnih tačaka na dnevnom redu koje su ministarstva dostavila blagovremeno[19] za sjednicu vlade.
- Transparentnost vladinog donošenja politika[20].
- Broj zakona sa sudskim presudama[21] protiv vlade tokom date godine.

Princip 7: Parlament nadzire vladino donošenje politika.

1. Postoje sistematske procedure i primjenjuju se u praksi da bi se koordinirao proces donošenja odluka vlade sa parlamentom. Informacije o zakonodavnim aktivnostima vlade dostupne su parlamentu na godišnjem nivou, u skladu sa parlamentarnim kalendarom.
2. Specijalističke zakonodavne komisije su potpuno angažirane u provođenju svoje nadzorne funkcije.
3. Postoje procesi i procedure komisija i slijede se u praksi da bi se omogućilo parlamentu da raspravlja o nacrtima zakonodavstva te da ih temeljito proučava i mijenja.
4. Parlament ima ulogu u osiguravanju donošenja zakonodavstva koje je jasno, koncizno i razumljivo.
5. Vlada je uspostavila procedure i kapacitet za komuniciranje sa parlamentom i slijedi te procedure.
6. Ministri učestvuju u radu parlamenta kada se razmatraju pitanja u njihovoj nadležnosti.
7. Postoje mehanizmi koji osiguravaju da vlada sistematski revidira parlamentarne akte i oni se dosljedno prate.

Analitički okvir

Metodološki pristup

[19] "Blagovremeno" podrazumijeva u skladu sa propisanim proceduralnim kriterijima.
[20] Indeks konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma, bodovanje od minimalno 1 do maksimalno 7.
[21] Pred bilo kojim sudom (ustavnim, osnovnim itd.).

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva, intervjua, radnih praksi, i kvantitativna analiza procesa zasnovana na podacima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se spoznali zahtjevi, ocijenilo da su sveobuhvatni te utvrdilo da li zakonodavstvo slijedi potprincipe; utvrditi osnov za mjerenje stepena postignutih rezultata države u odnosu na te zahtjeve.
- Intervjuirati vladinog zvaničnika odgovornog za odnose sa parlamentom, zvaničnika u sekretarijatu parlamenta i parlamentarce iz zakonodavnih komisija da bi se analizirale radne prakse.
- Analizirati radne dokumente, npr. informacije koje vlada dostavlja o zakonodavnim planovima, ukoliko postoje.
- Analizirati protok zakonodavstva koje vlada dostavlja parlamentu i njegovo naknadno usvajanje na parlamentu.
- Analizirati podatke o prisustvu ministara u parlamentu.
- Analizirati radne prakse i podatke o vladinom revidiranju akata koje predlaže parlament.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- poslovnici vlade i parlamenta; svi drugi relevantni zakoni i podzakonski akti kojima se propisuju odnosi između vlade i parlamenta;
- intervjui sa vladinim zvaničnikom odgovornim za odnose sa parlamentom i zvaničnikom u sekretarijatu parlamenta;
- formalni i neformalni zakonodavni planovi koje vlada dostavlja parlamentu;
- statistički podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka o nacrtima zakona koje je vlada dostavila parlamentu; o zakonima koje je parlament odobrio; o zakonima koje je parlament preradio i onima koje je vlada revidirala.

Indikatori

- Broj zakona koje je pokrenula vlada a parlament odobrio u roku od jedne godine od njihovog podnošenja.
- Stepen do kojeg postoje mehanizmi planiranja unaprijed između vlade i parlamenta.
- Broj izvještaja o provedbi zakona o kojima je parlament raspravljao.

Ključni zahtjev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji se utemeljen na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike.

Potrebno je da postoje strukture da se ministarstvima omogući da ispunjavaju svoje funkcije donošenja politika i zakonodavstva te da kreiraju politike koje, kada se provedu, postižu ciljeve za koje su i izrađene. Sve relevantne funkcije planiranja i izrade politika, kao i funkcije izrade zakonodavstva, trebaju biti uspostavljene unutar ministarstava te treba postojati dovoljan broj zaposlenih koji imaju sposobnost da te funkcije obavljaju. Sistem treba poticati redovni dijalog da bi se mogao formulirati jedinstven stav cijele vlade o rezultatima kojima se teži u odnosu na strateško usmjerenje vlade.

Trebaju postojati procedure koje utvrđuju jasne uloge, odgovornosti i pristupe u izradi, provedbi i revidiranju djelotvornosti politika i zakonodavstva te omogućuju efikasno određivanje prioriteta i redoslijeda aktivnosti. Te procedure se trebaju slijediti u praksi. Ministarstva trebaju imati funkcionalne sisteme i forume putem kojih se usaglašavaju plan rada i raspodjela resursa.

Kvalitetno donošenje politika zahtijeva i procjenu mogućih troškova i koristi te povezanih rizika za javne, privatne ili organizacije civilnog društva, okoliš i šire društvo tokom dugoročnijeg perioda. Od samog početka trebaju postojati dokazi da je politika neophodna te da će riješiti probleme zbog kojih se donosi.

Donosioci politika trebaju koristiti niz instrumenata koji će im pomoći da promisle i shvate potrebu za donošenjem predloženih intervencija politike te njihove posljedice, kao i da pomognu vladi u odmjeravanju relevantnih dokaza o vjerovatnim efektima takvih intervencija i u konsultacijama sa onim na koje one utiču. Sistem i struktura koji eksplicitno vrednuju i na najbolji način koriste dokaze ključni su za izradu politika i zakonodavstva. Treba postojati kontinuiran proces koji naglašava značaj djelotvorne provedbe politika i zakonodavstva te osigurava sposobnost monitoringa i evaluacije efekata te procjenu stepena do kojeg se ciljevi postižu.

Konsultacije unapređuju kvalitet novih i postojećih politika i pravila. Mogu značajno pomoći u procjeni potencijalnih učinaka predloženih izmjena politike. Konsultacijski procesi se stoga trebaju uključivati u ključne faze izrade politika i zakonodavnog procesa, jer rezultati konsultacija mogu uticati na konačni koncept politike.

Proces izrade politika i zakonodavne procedure trebaju osigurati da je zakonodavstvo razumljivo, koherentno i javno dostupno.

Princip 8: Organizaciona struktura, procedure i raspodjela osoblja u ministarstvima osiguravaju provedbu donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve.

1. Relevantni poslovnici i drugi akti propisuju strukture i odgovornosti ministarstava i sektora nadležnih za izradu politika.
2. U pravilu, ključne funkcije donošenja politika ostaju u ministarstvima i ne prenose se na podređena tijela.
3. Postoje jasne granice između sektora/jedinica i drugih ministarstava u odnosu na izradu politika, izradu zakonodavstva i odgovornosti za provedbu.
4. Relevantni poslovnici odražavaju odgovornosti ministarstava za srednjoročnu politiku i zakonodavno planiranje, uključujući planiranje finansiranja i drugih provedbenih aspekata.
5. Izrada politika i zakonodavne procedure propisane su jasnim internim procedurama ministarstava.
6. Jasno su propisani upravljanje izradom politika i zakonodavstva unutar ministarstava, rukovodeći nivoi nadležni za ove funkcije i način na koji se odgovornost delegira.
7. Institucionalni okvir i raspodjela osoblja odražava obim rada sektora u ministarstvima da bi se ispunile obaveze vlade.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i drugih dokumenata, koje nadopunjuju intervjui sa zvaničnicima:

- Provesti kvalitativnu procjenu relevantnih vladinih odluka i poslovnika da se utvrdi da li postoji zahtijevana organizaciona struktura.
- Analizirati pravilnike najmanje dva ministarstva (koja imaju sektorsku nadležnost) da se utvrdi da li je u datom ministarstvu odgovornost za izradu politika i odgovornost za izradu zakonodavstva raspodijeljena i na koji način.
- Analizirati godišnje izvještaje (ili njihove ekvivalente) najmanje dva ministarstva da se osigura da su, u slučaju pitanja koja obuhvataju više sektora, uključena i druga relevantna ministarstva u razvijanje i usaglašavanje stajališta po pitanju politike.
- Analizirati godišnje planove ili strateške dokumente kojima se planiraju zadaci i njihova izvedba te ih uporediti sa ukupnim brojem osoblja u dva ministarstva da se odredi koji je komparativni obim posla i utvrde neusklađenosti obima posla i kapaciteta.
- Analizirati zahtjeve po pitanju osoblja u smislu njegovog broja i raspodjele u svakom ministarstvu, npr. u sektorima i po funkcijama kao što su izrada politike, koordinacija i administrativna podrška, kao i stepen do kojeg su ovi zahtjevi ispunjeni.
- Koristiti intervjue da se prikupe dodatne informacije o stepenu do kojeg se zaista slijede dogovorene radne prakse.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- poslovnik vlade, zakon o budžetu i sve procedure koje se odnose na procese donošenja politika i odobravanje i podjelu odgovornosti po pitanju politika širom vlade;
- relevantne vladine odluke, strategije, akcioni planovi, sistematizacije itd. koje određuju zahtjeve u vezi sa brojem i raspodjelom osoblja u svakom ministarstvu, npr. u sektorima i po funkcijama kao što su izrada politike, koordinacija, provedba politika i administrativna podrška;
- interne radne procedure i opisi procesa u najmanje dva ministarstva;
- godišnji programi rada i poslovni planovi ministarstava te izvještaji o napretku za najmanje dva ministarstva;
- analiza prikupljenih podataka da se utvrdi mogući nesrazmjer između predviđenog broja zaposlenih, zaposlenih na radnim mjestima i planova za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta te da se detaljno razjasne interne radne procedure u ministarstvima iz uzorka.
- intervjui sa rukovodiocima i odabranim članovima osoblja iz dva ministarstva da se identificira da li se propisane radne procedure slijede u praksi.

Indikatori

- Stepen do kojeg su ministarstva orijentirana ka izradi politika.

Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni dio procesa izrade politika i osiguravaju sistematsku i blagovremenu transpoziciju *acquisa*.

1. Pravni okvir postavlja jasnu proceduru i utvrđuje odgovornost resornih ministarstava i drugih vladinih tijela za transponiranje *acquisa* te postavlja zahtjeve koji se odnose na proces transponiranja.
2. Proces transponiranja *acquisa* predstavlja sastavni dio cjelokupnog vladinog procesa izrade politika, sa jasno definiranim odgovornostima svih relevantnih strukturalnih jedinica u odnosu na planiranje, koordinaciju i monitoring, te osigurava usklađenost sa ustavom i nacionalnim pravnim sistemom.
3. Sva vladina tijela zadužena za transponiranje redovno koriste tabele usklađenosti u procesu transponiranja.
4. Relevantni zakoni, propisi i pravilnici propisuju jasne obaveze po pitanju međuresornih konsultacija na specijalističkom, rukovodećem i političkom nivou; ove obaveze se temeljito slijede.
5. Međuresorna koordinacijska struktura je čvrsta i omogućava rješavanje sukoba tokom izrade politika i procesa transponiranja *acquisa*.
6. Interne strukture (evropske integracije i sektori za pravne poslove) koje koordiniraju transponiranje *acquisa* u vladinim tijelima, imaju kapacitet u smislu broja zaposlenih i vještina potrebnih za koordinaciju transpozicije.
7. Nadležni sektori blisko sarađuju sa drugim sektorima za koordinaciju politika i pravne poslove; raspodjela dužnosti između koordinacijskih sektora je jasna.
8. *Acquis* je preveden na jezik(e) države.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva i drugih dokumenata, koje nadopunjuju intervjui sa zvaničnicima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se shvatili zahtjevi, ocijeniti da li su adekvatni, analizirati da li zakonodavstvo slijedi potprincipe. Ocijeniti da li je pravni okvir za proces EI koherentan sa nacionalnim okvirom za izradu politika.
- Intervjuirati rukovodioca jedinice za koordinaciju EI, rukovodioca za koordinaciju transponiranja *acquisa* ili rukovodioca pravne službe jedinice, rukovodioce kabineta vlade koji su uključeni u donošenje odluka te dva rukovodioca iz ministarstava (u zavisnosti od države, mogu to biti stalni sekretari ili rukovodioci sektora).
- Analizirati radne dokumente, nasumično odabrana tri dnevna reda za sastanke međuresorne koordinacijske strukture za EI na svakom nivou, zapisnike sa sastanaka i tri primjera mišljenja koja u procesu transponiranja *acquisa* daje koordinacijska jedinica za EI.
- Analizirati godišnji obim transponiranja *acquisa* i broj osoblja koje se bavi transponiranjem *acquisa* u CV, koristeći u oba slučaja obrasce za prikupljanje podataka.
- Analizirati pravilnike najmanje dva ministarstva da se utvrdi da li je u datom ministarstvu organizirano transponiranje *acquisa* i na koji način.
- Analizirati godišnje planovi koji bi trebali uključivati transponiranje *acquisa*.
- Analizirati radne dokumente i najmanje dva slučaja transpozicije da se utvrdi kvalitet i praktično funkcioniranje transpozicije.
- Uporediti broj zaposlenih u ključnim strukturama nadležnim za koordinaciju transponiranja *acquisa* sa planiranim obimom transponiranja i stvarnim izvršenjem tih planova.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- poslovnik vlade; relevantni zakoni, vladine odluke i podzakonski akti kojim se utvrđuju obavezni procesi za donošenje odluka u vezi sa EI, uključujući pregovore o pristupanju i transponiranje *acquisa*;
- pravilnici i interne radne procedure i opisi procesa u najmanje dva ministarstva;
- godišnji programi rada, poslovni planovi i izvještaji o napretku najmanje dva ministarstva;
- statistički podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka o obimu transponiranja *acquisa* (planirani obim i nacrti akata dostavljeni vladi na odobrenje) i broj osoblja koje se bavi transponiranjem *acquisa* u užoj vladi i ministarstvima;
- prikupljeni podaci se analiziraju da se utvrdi mogući nesrazmjer između predviđenog broja zaposlenih, stvarno zaposlenih na radnim mjestima i planova za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta te da se detaljno razjasne interne radne procedure u ministarstvima iz uzorka;
- intervjui sa odgovornim osobama u užoj vladi, kao i sa rukovodiocima i odabranim članovima osoblja iz dva ministarstva da se identificira da li se propisane radne procedure slijede u praksi.

Indikatori

- Zaostatak u transponiranju[22].
- Broj transponiranih direktiva na godišnjem nivou.

Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procjenu njihovog učinka.

1. Pravni okvir propisuje vrste analitičkih procesa i zahtjeve i standarde koji se očekuju od resornih ministarstava.
2. Jasne i transparentne metodologije i kriteriji koriste se da se definira pitanje/problem i analiziraju potencijalni učinci (koristi, troškovi i očekivani učinci) kako novih tako i postojećih politika i zakonodavstva. Analitički pristup je srazmjeran složenosti pitanja koja se analiziraju.
3. Analize su zasnovane na relevantnim i ažuriranim podacima.
4. Opcije politika su troškovno razložene i rezultati analize jasno ukazuju na izvor(e) finansiranja predložene politike, povezujući očekivane troškove mjera i proces srednjoročnog finansijskog planiranja. Prijedlog je finansijski prihvatljiv u okviru trenutnih budžetskih aranžmana, odnosno dato je obrazloženje za bilo koje odstupanje i potrebu za dodatnim finansiranjem.
5. Jasno je utvrđena odgovornost nad svakodnevnim vođenjem analiza i osiguranjem njihovog kvaliteta i odgovorna institucija(e) ispunjava utvrđene odgovornosti. Kada postoji više institucija koje dijele ovu ulogu, resorna ministarstva poznaju svoje pojedinačne uloge.
6. U analizama se rutinski identificiraju mehanizmi za monitoring provedbe, za evaluaciju napretka i identificiranje prepreka za uspješnu provedbu politike.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne i kvantitativne procjene, uglavnom putem analize dokumenata politike i rezultata korištenih analitičkih sredstava, kombinirano sa intervjuima sa osobljem iz resornih ministarstava, nevladinih organizacija (NVO) i uže vlade:

- Analizirati relevantna pravila ili propisane procese i standarde da se ocijene opcije politike i procesi koje ministarstva slijede kada poduzimaju analizu problema, identificiranje opcija i analiziranje učinaka različitih opcija.

[22] Zaostatak se analizira kao uporedba dokumenata koji sadrže obaveze (GPRV i plan za EI) za dvije uzastopne godine, uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sljedeću. Omjer transponiranja u odnosu na planirane obaveze računa se na temelju te analize.

- Analizirati relevantna pravila u vezi sa pitanjima koja je potrebno uključiti u dokumentaciju koja se dostavlja za vladine sastanke sa svrhom opravdavanja prijedloga politika (npr. analiza opcija, budžetske implikacije, implikacije po EI).
- Koristeći uzorak od dva do četiri rezultata analize, ispitati do koje mjere se rutinski slijede zahtijevani procesi te ispitati slučajeve kada se dešavaju izuzeci.
- Analizirati relevantne smjernice i obrasce za analitička sredstva (npr. procjena učinka za dvije do četiri oblasti politike) da se utvrdi stepen do kojeg se slijede.
- Analizirati stepen do kojeg vlada nadzire i revidira kvalitet korištenja analitičkih sredstava, poput procjene učinka.
- Revidirati rezultate relevantnih sredstava za izradu politike (npr. procjene učinka ili analize troškova i koristi, koje se primarno odnose na tri oblasti – izrada i procjena politike, pouzdanost procjene i plan za implementaciju i evaluaciju) na uzorku od dvije do četiri oblasti politike.
- Ispitati analitičke dokumente za dvije do četiri oblasti politike da se pronađu dokazi o logičkom pristupu identificiranju suštine problema politike, razmatranju opcija i evaluiranju njihovih troškova i koristi. Posebice, ocijeniti da li se posvećuje adekvatna *ex ante* pažnja dostupnosti dostatnih resursa za postizanje navedenih koristi politike.
- Intervjuirati uzorak osoblja (npr. analitičare, ekonomiste, pravnike i zaposlene koji rade na izradi politika) koje je uključeno u razvijanje sredstava za procjenu učinka u dva do četiri resorna ministarstva da bi se evaluirao način na koji se u praksi koriste obavezni politički procesi te da se utvrdi da li su mehanizmi za monitoring i provedbu adekvatni.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- relevantni zakoni i zvanične procedure (poslovnik vlade ili vladine odluke) koje definiraju usaglašeni proces za analize i procjene učinka i strukture za podržavanje resornih ministarstava i evaluiranje procjena učinka;
- dokumenti smjernica koje izdaje uža vlada da pomognu resornim ministarstvima u njihovim analizama oblasti politike;
- rezultati analitičkih sredstava (npr. procjene učinka, ocjene fiskalnog učinka);
- dokumenti politike ili koncepta (npr. konceptni dokumenti, memorandumi sa objašnjenjima);
- sve interne ili vanjske evaluacijske studije (npr. Svjetske banke ili Međunarodnog monetarnog fonda) o korištenju i kvalitetu postojećih analitičkih sistema (npr. procjene učinka propisa ili fiskalnog učinka);
- intervjui sa osobljem uže vlade, NVO-a i ministarstava koja se bave procjenom učinka i izradom politika da se ocijeni kvalitet i logika provedenih analiza i razumijevanje zahtijevanih procedura;
- web stranica relevantne nacionalne agencije/zavoda za statistiku.

Indikator

- Stepen do kojeg proces izrade politike na najbolji način uključuje analitička sredstva.

Princip 11: Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacijske perspektive unutar vlade.

1. Postoje postupci koji omogućavaju efikasne javne konsultacije i dosljedno se primjenjuju u ministarstvima, čime se omogućava nevladinim organizacijama i građanima da utiču na vladinu politiku.
2. Mogućnosti komentiranja i uključivanja aktera vremenski su planirane tako da omoguće istinski dijalog i potencijal da se utiče na izradu politike sa jasnim informacijama za učesnike u konsultacijama o dotičnim problemima i pitanjima.
3. Mehanizmi i procedure javnih konsultacija uključuju prethodno informiranje svih onih na koje će vjerovatno uticati promjene politike i ostalih interesnih strana, npr. nevladinih organizacija, privatnog sektora i savjetodavnih tijela, i te se procedure dosljedno slijede tokom procesa konsultacija.
4. Ministarstva imaju dovoljno vremena i resursa da analiziraju i koriste informacije dobijene od učesnika konsultacija.
5. Vlada efikasno sarađuje i održava konstruktivne diskusije o načinu na koji su stajališta učesnika konsultacija oblikovala i uticala na politiku i vladinu konačnu odluku.
6. Procedure i strukture za konsultacije o prijedlozima između ministarstava djeluju efikasno i bave se ne samo procesom već i suštinskim pitanjima, da bi omogućile izradu politika i zakonodavstva koji nadopunjuju postojeći sistem.
7. Vodeće ministarstvo izvještava o ishodu međuresornih konsultacija u sklopu dokumentacije koju dostavlja zajedno sa onom koja se odnosi na tačke dnevnog reda za vladine sjednice.
8. Međuresorni mehanizmi za rješavanje sporova ugrađeni su u proces donošenja odluka i na administrativnom i na političkom nivou da osiguraju pristup vladinim akterima i da se potpuno iskoristi ekspertiza administracije u svrhu optimalnog rješavanja sukoba prije nego se to pitanje razmatra na vladi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi dokumenata o javnim i međuresornim konsultacijama o politikama. Podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka i intervjua koriste se za ispitivanje konkretnih slučajeva izrade politika i konsultacija da bi se ocijenilo do koje mjere resorna ministarstva u praksi slijede usaglašene procedure:

- Revidirati proceduralne zahtjeve koji se odnose na javne konsultacije. Izvršiti kvalitativnu procjenu poslovnika i drugog relevantnog zakonodavstva, ispitujući zahtjeve za međuresorne konsultacije (npr. vrste dokumenata i nivo detaljnosti koji se zahtijeva i vrijeme potrebno da se postigne dogovor širom vlade).
- Ocijeniti do koje mjere ministarstva poznaju i slijede procedure međuresornih konsultacija. Kao vid prateće aktivnosti, intervjuirati relevantno osoblje iz dva resorna ministarstva da se utvrdi na koji način pravila djeluju u praksi. Fokusirati se na koordinacijske sektore, poput sektora za evropske integracije i koordinaciju politika.
- Ocijeniti na temelju podataka prikupljenih od resornih ministarstava na koji način vrše evaluaciju svog poznavanja pravila i dobrih praksi koje se odnose na javne konsultacije i ocijeniti koliko često se održavaju konsultacije o predloženim izmjenama politike u odnosu na broj izmjena politike predviđen u godišnjem planu rada vlade. Također ocijeniti do kojeg stepena ministarstvo objavljuje rezultate konsultacija, uz objašnjenje na koji način su one uticale na finaliziranje politike.
- Ocijeniti na temelju podataka koji su prikupljeni od najznačajnijih NVO-a, a koji se odnose na uzorak od dvije do četiri oblasti politike, da li su zadovoljni svojim učešćem u procesu izrade i provedbe politika.

- Revidirati dokumente koji se dostavljaju kao prateći dokumenti za vladine odluke u dvije do četiri oblasti politike da se ocijeni koliko kvalitetno se slijede proceduralni zahtjevi.
- Koristeći dva do četiri konsultacijska procesa kao primjere, evaluirati da li su aktivno konsultirane grupe na koje će promjene najvjerovatnije uticati.
- Porediti relevantne dokumente (npr. dopisi vladi za odobrenje politike, izvještaji o zaključcima javne rasprave), koji ukazuju na način na koji su provedene konsultacije i njihovi rezultati korišteni, sa mjerom do koje je konsultirano tijelo pružilo povratne informacije o procesu i sa njegovim razlozima za prihvatanje ili odbijanje rezultata konsultacija. To uključuje:
  - za međuresorne konsultacije, analizu korespondencije između ministarstva i uže vlade, na uzorku od dvije odluke koje se tiču politike, da se ocijeni praktični rad na izradi i planiranju politike, a posebice postojanje adekvatnih i dovoljno detaljnih informacija koje se dostavljaju užoj vladi i usklađenost sa obaveznim zahtjevima, poput EI i obrazloženja budžetskih implikacija.
  - za međuresorne konsultacije, analizu zapisnika sa relevantnih sastanaka (npr. državnih sekretara i ministarskih odbora) na uzorku od dvije oblasti politike u kojima je došlo do različitih mišljenja među ministarstvima ili između ministarstava i uže vlade, da bi se ispitalo na koji način su te razlike prevaziđene.
  - za javne konsultacije, pregled korespondencije (npr. zvanični izvještaji, dopisi, emailovi) između dva do četiri resorna ministarstva i institucije uže vlade nadležne za konsultacije da bi se utvrdilo kakve su prirode diskusije o konsultacijama.
- Revidirati izvještaje sa javnih rasprava/radnih grupa da bi se utvrdio nivo posjećenosti ovakvih participatornih događaja i njihov uticaj na izradu politike.
- Intervjuirati osoblje iz dva do deset ministarstava o tome na koji način provode konsultacije u odabranim oblastima politike.
- Revidirati relevantne podatke dobijene od međunarodnih organizacija (npr. Transparency International, Indeks boljeg života (Better Life Index) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (angažiranost civilnog društva), rezultati OECD-ovih istraživanja pod nazivom Indikatori regulatornih sistema upravljanja (Indicators of Regulatory Management Systems) i ostali podaci od regionalnih NVO) o stepenu uključenosti civilnog društva.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- svo relevantno zakonodavstvo koje propisuje zahtjeve za međuresorne konsultacije i javne konsultacije (npr. ustav, poslovnik, odluke vlade, zakoni o NVO);
- smjernice za dobru praksu vođenja konsultacija koje izdaje uža vlada;
- izvještaji od svake institucije uže vlade koja je zadužena za nadziranje uključenosti NVO-a u radu vlade; evidencije (Excel, Word, email, itd.) materijala koji se odnose na prijedloge politika dostavljenih generalnom sekretaru i užoj vladi;
- dokumentacija koja prati stavke dostavljene vladi na odlučivanje;
- objavljeni konsultacijski dokumenti;
- za javne konsultacije, zapisnici sa relevantnih sastanaka uže vlade koji se odnose na izradu politika, a gdje je vladina odluka bila u suprotnosti sa mišljenjima većine učesnika konsultacija;
- za međuresorne konsultacije, evidencija komunikacije između ministarstva i uže vlade; zapisnici sa sastanaka na kojima se raspravljalo o pitanjima politike, npr. sastancima državnih sekretara i ministarskih odbora;
- svi izvještaji uže vlade o detaljnosti, opširnosti i kvalitetu konsultacija;
- izvještaji Transparency International, OECD Better Life Index i regionalnih NVO-a.
- podaci prikupljeni iz uzorka resornih ministarstava o prirodi i praksi međuresornih konsultacija; intervjui sa osobljem iz dva resorna ministarstva, sa fokusom na koordinacijske sektore (npr. sektor za evropske integracije i koordinaciju politike), o procesu međuresornih konsultacija.

Indikatori

- Stepen do kojeg se javne konsultacije koriste u izradi politika i zakonodavstva.
- Stepen do kojeg se odvija proces međuresornih konsultacija.

Princip 12: Zakonodavstvo je konzistentno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtjevi koji se odnose na izradu pravnih akata primjenjuju se dosljedno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti.

1. Postoje procesi i smjernice i primjenjuju se da osiguraju koherentnost i kvalitet izrade zakonodavstva čime se potiče donošenje jednostavnijih i razumljivijih zakona.
2. Smjernice bliže uređuju formalnosti i aranžmane, uključujući i načine donošenja i pokretanja zakona te prelazna pitanja. Pomažu onima koji rade na nacrtima primarnog i sekundarnog zakonodavstva.
3. Postoji kontinuirani program edukacije (npr. obuke, mentorstvo). Edukacijski plan i program koji se odnosi na evropske integracije obuhvata teme transponiranja i osigurava da su osobe koje rade na izradi nacrta tehnički kompetentne.
4. Postoje procedure kojima se omogućava jednostavan pristup zakonodavstvu, što podrazumijeva i ispunjavanje formalnih odgovornosti monitoringa objavljivanja i dostupnosti zakona za javnost.
5. Upravne smjernice, dokumenti, direktive, tumačenja i druga pravila nemaju snagu zakona, ali imaju praktični učinak, jasni su i lako dostupni privrednim društvima i pružateljima usluga.
6. Registar zakona na snazi, koji uključuje prečišćene verzije pravnih akata, dostupan je javnosti.
7. Zakoni i sva prateća objašnjenja, npr. smjernice za one na koje se odnose pravne izmjene, dostupni su u elektronskoj formi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procjene na temelju analize zakonodavstva, intervjua, radnih dokumenata i kvantitativne analize zasnovane na podacima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se shvatili zahtjevi, ocijeniti da li su adekvatni i analizirati da li zakonodavstvo slijedi potprincipe.
- Provesti intervjue da se utvrdi da li su donosiocima politika dostupni adekvatni savjetodavni izvori za pitanja koja se odnose na stil i strukturu primarnog i sekundarnog zakonodavstva.
- Intervjuirati osoblje iz dva ministarstva i predstavnike nevladinog sektora da se ocijeni jedinstvenost zakonske strukture i stila.
- Analizirati uzorak zakonodavstva da se utvrdi da li je namjera politike koncizno izražena, da li postiže svoju svrhu na pravno utemeljen način i da li je tehnički provodiva.
- Revidirati uzorak zakonodavstva i relevantna objašnjena da se utvrdi svrha konkretnog akta, dužnosti koje nameće ili prava/beneficije koje dodjeljuje; ocijeniti da li je razumljiv i pristupačan osobama koje nisu pravnici.
- Pregledati relevantne web stranice i službeni glasnik da se provjeri da li su dostupne prečišćene verzije zakona i da li su svo zakonodavstvo i relevantna objašnjenja dostupni javnosti.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- ustav;
- poslovnici vlade i parlamenta; vladine odluke i podzakonski akti koji propisuju obavezne procese; smjernice;
- publikacije vlade i akademska literatura koja opisuje i obrađuje zakonodavni proces u relevantnoj državi, na temelju kojih se vidi da li proces adekvatno djeluje;

- službeni glasnik ili evidencija broja i vrste zakonodavnih izmjena i dopuna;
- web stranica vlade;
- uzorak zakonodavstva;
- intervjui;
- informacije dobijene od osoba koje rade na izradi pravnih akata;
- izvještaj Doing Business Svjetske banke;
- izvještaji Evropske banke za obnovu i razvoj.

Indikatori

- Omjer[23] osoblja koje je učestvovalo u obukama na temu izrade pravnih akata ili u programima mentorstva u toku prethodne godine.
- Broj poništenih zakona na temelju pravne nekonzistentnosti ili neustavnosti u datoj godini.
- Broj zakona koje je parlament vratio vladi.
- Stepen do kojeg je primarno i sekundarno zakonodavstvo javno dostupno na centraliziran način.

[23] Omjer se računa kao broj obučenih osoba u odnosu na ukupan broj ministarskog osoblja koje se bavi izradom zakonodavstva.

3

Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima

DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA

Državna služba je jedna od ključnih komponenata javne uprave. Pravno dobro osmišljen i rukovođen sistem državne službe omogućava državi da dosegne adekvatan nivo profesionalizma, održivosti i kvaliteta državne službe u svim dijelovima uprave i pruži kvalitetnije usluge građanima i poslovnoj zajednici.

Moderna, ustavna državna služba u demokratskom društvu smatra se mogućom samo kada je ispunjeno nekoliko uslova:

- razdvajanje javne i privatne sfere;
- razdvajanje politike i uprave;
- individualna odgovornost državnih službenika;
- dostatna zaštita na radnom mjestu, adekvatan nivo plaće i stabilnost, jasno utvrđena prava i obaveze državnih službenika;
- zapošljavanje i unapređenje po osnovu zasluga[24].

Države članice Evropske unije (EU) usvojile su različite pristupe državnoj službi, koji obično vode korijene iz historije tih država i s vremenom su mijenjani. Nekoliko zemalja, kao što su Francuska, Holandija, Španija i Švedska imaju državne službe koje obuhvataju svakog državnog zaposlenika i širok koncept njenog djelokruga, dok su druge zemlje, kao što su Austrija, Danska i Italija ograničile obim državne službe na tzv. "srž javne uprave", tj. ministarstva, policiju, pravosuđe, odbranu i vanjske poslove. Skoro sve države članice održavaju podjelu na državne službenike i zaposlenike. Međutim, opća tendencija je da raste procenat zaposlenika, a procenat državnih službenika opada, a državna služba se koncentrira uglavnom na osnovne oblasti uprave. Još jedan trend ide u pravcu rascjepkanosti radne snage u državnoj službi na centralni, regionalni, lokalni i polujavni nivo[25].

Evropski sud pravde (ECJ) (Predmet 149/79), a kroz tumačenje i Evropska komisija (EK) i SIGMA (*SIGMA Paper* br. 27, 1999.), primjenjuju sljedeća dva kriterija za definiranje pozicija koje bi mogle biti rezervirane za (nacionalne) državne službenike:

- pozicije sa javnim ovlastima i zakonskim nadležnostima za izvršavanje ovlasti koje nosi javno pravo, za predlaganje javnih politika i regulatornih instrumenata ili davanje savjeta o njima;
- pozicije koje nose odgovornost za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih organa[26].

Uzimajući u obzir principe evropskog upravnog prava, skup uslova za državnu službu koja izvršava ključne funkcije države i sudsku praksu Evropskog suda pravde u definiranju državnih službenika, SIGMA u ovim Principima primjenjuje uzak djelokrug državne službe u oblasti "upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi" koji obuhvata:

- ministarstva i upravne organe koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državna služba u strogom smislu riječi;
- administracije parlamenta, predsjednika i premijera;

---

[24] Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (1999), "*European Principles for Public Administration*" [Evropski principi za javnu upravu], *SIGMA Papers, Br. 27.*, OECD Publishing.doi:10.1787/5kml60zwdr7h-en

[25] Evropski institut za javnu upravu (2012.), Budućnost državne službe u centralnoj javnoj upravi. *http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf*

[26] Primjenom ovih kriterija, obavljanje sljedećih funkcija bi se moglo smatrati pozicijama u državnoj službi: rukovođenje upravnim organom; vršenje državnog i upravnog nadzora, kao i interne revizije; osiguravanje bezbjednosti i ustavnog poretka države; stalna vojna odbrana države i relevantna priprema; procesuiranje djela koja predstavljaju kršenje zakona; diplomatsko predstavljanje države u vanjskim odnosima; donošenje odluka potrebnih za obavljanje najvažnijih funkcija ustavnih tijela (parlament, predsjednik, vrhovna institucija za reviziju, Ombudsmen i sudovi), njihova suštinska priprema ili izvršenje; suštinska priprema ili provedba odluka o donošenju politika u nadležnosti vlade, vijeće lokalne vlade, općina ili gradske vlasti; aktivnosti koje se radi interesa države ili jačanja upravnog organa ne mogu staviti u nadležnost osobe čiji je odnos sa organom vlasti reguliran isključivo privatnim pravom.

- ostale upravne organe na nivou centralne administracije, ako su uključeni u djelokrug državne službe u smislu zakona o javnoj/državnoj službi, izvršavaju javne ovlasti u skladu sa javnim pravom i odgovorni su za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih organa;
- nezavisna ustavna tijela koja odgovaraju direktno parlamentu.

Ne obuhvata institucije na nižim nivoima uprave i posebne vrste državne službe, izabrane i politički imenovane zvaničnike, niti namještenike u upravnim organima.

U narednom poglavlju su definirana dva ključna zahtjeva i sedam Principa koji određuju funkcioniranje državne službe.

KLJUČNI ZAHTJEVI I PRINCIPI
Ključni zahtjev: Djelokrug državne službe je jasno definiran i primjenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu službu.
Princip 1: Djelokrug državne službe je adekvatan, jasno definiran i primjenjuje se u praksi.
Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe.
Ključni zahtjev: Profesionalnost državne službe osigurava se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim potencijalima.
Princip 3: Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriteriji za raspoređivanje na nižerangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.
Princip 4: Spriječen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u državnoj službi.
Princip 5: Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan.
Princip 6: Osigurano je stručno usavršavanje državnih službenika; ono obuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocjenu rada, mobilnost i unapređenje na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i zasluga.
Princip 7: Postoje mjere za promoviranje integriteta i sprečavanje korupcije te za osiguravanje discipline u državnoj službi.

Ključni zahtjev: Djelokrug državne službe je jasno definiran i primjenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu službu.

Čvrsto upravljanje ljudskim potencijalima (HRM) u državnoj službi ne zavisi samo od primjene modernih HRM alata i tehnika, nego i od racionalne politike, pravne osnove i institucionalnog uređenja. Strateška politika o HRM u državnoj službi, uz adekvatne zakonske odredbe koje obuhvataju odgovarajući djelokrug države službe i efikasno institucionalno uređenje čine osnovu za efikasno i djelotvorno funkcioniranje državne službe.

Princip 1: Djelokrug državne službe je adekvatan, jasno definiran i primjenjuje se u praksi.

1. Postoji jasna zakonska osnova (tj. zakon o državnoj službi, zakoni o ustavnim organima, zakoni o posebnim vrstama državne službe) kojom je utvrđen horizontalni i vertikalni djelokrug državne službe.
2. Horizontalni djelokrug minimalno obuhvata pozicije sa javnim ovlastima u skladu sa javnim pravom, koje nose odgovornost za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih organa u sljedećim institucijama:
   - ministarstva i upravni organi koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državna služba na nivou centralne uprave u strogom smislu riječi;
   - administracije parlamenta, predsjednika i premijera;
   - ostali upravni organi na nivou centralne uprave, ako su uključeni u djelokrug državne službe u smislu zakona o javnoj/državnoj službi;
   - ustavna i druga nezavisna tijela koja podnose izvještaje parlamentu.
3. Vertikalnim djelokrugom je jasno utvrđena gornja i donja linija podjele između političkih pozicija, državnih službenika i namještenika.
4. Materijalnim djelokrugom su utvrđene sve opće odredbe od značaja za radne odnose državnih službenika i upravljanje državnom službom[27].
5. Državni službenici se razlikuju od političkih pozicija, tj. političke pozicije nisu uključene u djelokrug državne službe.
6. Djelokrug državne službe se primjenjuje u praksi u skladu sa zakonskim okvirom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna procjena na osnovu analize Ustava i primarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama i podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovora i relevantnih dokumenata, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri je utvrđenim zakonskim okvirom jasno definiran djelokrug državne službe, da li su političke pozicije isključene iz djelokruga državne službe, te da li su opće odredbe i principi zakona o državnoj službi primjenjivi na sve vrste državne službe:

- Analizirati ustav i primarno zakonodavstvo (tj. zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima, zakone o posebnim vrstama državne službe, zakone o ustavnim i nezavisnim tijelima).
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati ostale relevantne dokumente, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri se utvrđeni djelokrug državne službe primjenjuje u praksi.

[27] Primarno zakonodavstvo treba obuhvatati sljedeća važna pitanja iz materijalnog djelokruga državne službe: djelokrug i principi državne službe; klasifikacija; zapošljavanje i odabir, uključujući državne službenike na višim rukovodećim pozicijama; prava i dužnosti državnih službenika, uključujući sistem integriteta; plaće (osnovni principi i komponente platnog sistema); profesionalno usavršavanje, uključujući ocjenu rada, obuku, mobilnost i unapređenje; disciplinski postupci, uključujući prekid odnosa u okviru državne službe; prekid ugovora o radu, uključujući degradiranje i otpuštanje viška radnika; upravljanje i centralno koordiniranje državne službe.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- ustav;
- zakoni o državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima, zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima).
- nacrti zakona o državnoj službi ili izmjena i dopuna važećih zakona o državnoj službi u završnoj fazi parlamentarnog postupka;
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, predsjedavajućim komisije za državnu službu (KDS) ili druge ekvivalentne komisije, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, predstavnicima sindikata državne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, akademske zajednice i međunarodnih organizacija;
- godišnji izvještaji centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS ili ekvivalentne komisije i ombudsmena, kao i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikator

- Stepen do kojeg je djelokrug državne službe adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi.

Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe.

1. Postoji utvrđena politika u okviru relevantnih strategija (npr. program vlade, strategija za reformu javne uprave) za razvoj državne službe, sa jasnim i koherentnim mjerama koje će podržati njenu provedbu.
2. Primarno i sekundarno zakonodavstvo o državnoj službi je u skladu sa principima upravnog prava: pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i djelotvornost.
3. Opće odredbe zakona o državnoj službi primjenjive su na posebne vrste državne službe (npr. policija, zatvor, odbrana, služba za vanjske poslove) i osoblje ustavnih organa, ili su opće odredbe i principi zakona o posebnim vrstama državne službe i ustavnim organima uglavnom slične općim odredbama zakona o državnoj službi.
4. Stepen reguliranja u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu adekvatno je izbalansiran, kako bi se omogućila fleksibilnost i osigurala stabilnost državne službe.
5. Politika o državnoj službi i primarno i sekundarno zakonodavstvo kojim se ta politika donosi primjenjuju se u praksi.
6. Politička odgovornost za državnu službu jasno je utvrđena.
7. Postoji centralna koordinacijska jedinica, dovoljno osnažena i sposobna da predvodi, podržava i prati implementaciju vrijednosti, politike i pravnog okvira za državnu službu.
8. Postoji sistem za upravljanje ljudskim potencijalima kojim se podržava strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi, uključujući ispravne i potpune podatke na nivou cjelokupne državne službe, organizacije i državnih službenika kao pojedinaca[28] koji su obavezni prema zakonu i kojima se omogućava prikupljanje

[28] Sljedeći podaci bi se mogli smatrati relevantnima za HRMIS, kako bi se podržalo strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi: organizacijska struktura upravnih organa; planovi zapošljavanja i obuke upravnih organa i/ili državne službe i odgovarajući budžeti; ukupan broj državnih službenika; edukacija, kvalifikacije i mandat državnih službenika; zapošljavanje državnih

statističkih podataka na određeni datum. Ovaj sistem vrši elektronsku interakciju sa drugim nacionalnim bazama podataka, kako bi se izbjeglo dupliciranje prikupljanja podataka.

9. U cjelokupnoj državnoj službi su osigurane profesionalne i dosljedne službe za upravljanje ljudskim potencijalima, sa dovoljno kapaciteta za upravljanje radnom snagom i provedbu zakonodavstva o državnoj službi.
10. Osiguran je nezavisan nadzor nad državnom službom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna procjena na osnovu analize dokumenata o politikama, primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama i podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovora i drugih relevantnih dokumenata, kako bi se procijenili ciljevi, mjere i provedba utvrđenih politika državne službe:

- Analizirati relevantne politike, npr. program vlade, nacionalnu razvojnu strategiju, strategiju za reformu državne uprave (PAR), strategiju javne/državne službe, strategiju za borbu protiv korupcije, kao i njihove akcione planove i izvještaje o implementaciji.
- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o državnoj službi, kako bi se provjerilo u kojoj je mjeri utvrđeni zakonski okvir usklađen sa vrijednostima upravnog prava i obuhvata sve aspekte od značaja za radne odnose državnih službenika i upravljanje državnom službom.
- Analizirati nacrte primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrte izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati kodekse ponašanja i smjernice o vrijednostima i ponašanju u državnoj službi.
- Analizirati godišnje izvještaje centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije i ombudsmena, kao i druge relevantne izvještaje ili dokumente.
- Praktična kontrola informacionog sistema za upravljanje ljudskim potencijalima (HRMIS).
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati ostale relevantne dokumente i podatke, kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira.

---

službenika, uključujući prosječan broj kandidata po upražnjenom radnom mjestu, prosječan period koji je potreban za popunjavanje upražnjenog mjesta, imenovanja internih ili kandidata izvana, žalbe na odluke o zapošljavanju i pravosnažne presude o njima; plaće državnih službenika, uključujući prosječne plaće različitih kategorija/klasa i upravnih organa; rezultati ocjene rada državnih službenika, žalbe na odluke o ocjeni rada i pravosnažne presude o njima; obuka državnih službenika, uključujući prosječan broj dana obuke i troškove obuke za različite kategorije/klase državnih službenika i upravnih organa; disciplinske mjere protiv državnih službenika, žalbe na disciplinske mjere i pravosnažne presude o njima; rodna i etnička zastupljenost državnih službenika; prekid ugovora o radu državnih službenika, uključujući godišnju fluktuaciju za različite kategorije/klase i upravne organe, žalbe na odluke o prekidu radnog odnosa i pravosnažne presude o njima.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima, zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima, zakon o upravnim sudovima, zakon o ombudsmenu ili relevantnom nadzornom organu);
- nacrti relevantnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka;
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, predsjedavajućim KDS-a ili druge ekvivalentne komisije, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, šefovima HRM službi u ministarstvima i upravnim organima (ako je HRM decentraliziran), predstavnicima sindikata državne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- izvještaji o aktivnostima i provedbi relevantnih politika i strategija;
- godišnji izvještaji centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikatori

- Stepen uspostave i provedbe okvira politika i pravnog okvira za profesionalnu i koherentnu državnu službu.
- Mjera u kojoj institucionalno uređenje omogućava dosljedne HRM prakse u cjelokupnoj državnoj službi.

Ključni zahtjev: Profesionalnost državne službe osigurava se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim potencijalima.

Zapošljavanje i otpuštanje državnih službenika po osnovu zasluga je od presudnog značaja za osiguravanje održive državne službe po osnovu zasluga, koja je potrebna za što djelotvorniju izradu i provedbu politika, bez obzira na trenutni sastav vlade. Čvrste procedure zapošljavanja su preduslov za profesionalnu državnu službu, ali ih moraju pratiti drugi HRM alati, uključujući plaću, ocjenu rada, profesionalnu obuku i usavršavanje, mjere integriteta i disciplinske postupke koji su neophodni ne samo za privlačenje vrijednih zaposlenika u državnu službu, nego i za njihovo zadržavanje i motiviranje za ostvarivanje strateških ciljeva države.

Princip 3: Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na principu meritornosti i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriteriji za raspoređivanje na nižerangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.

1. Proces zapošljavanja i odabira u državnoj službi, bilo interno ili izvana i bez obzira na kategoriju/klasu državnih službenika jasno se zasniva na zaslugama, jednakim mogućnostima i otvorenom natjecanju. Zakonom o državnoj službi će se jasno utvrditi da se svaki oblik zapošljavanja i odabira koji nije baziran na zaslugama smatra zakonski nevažećim.
2. U primarnom zakonodavstvu su utvrđeni opći kvalifikatorni uslovi za prijavljivanje na radna mjesta u državnoj službi i opće odredbe kojima se osigurava kvalitet procesa zapošljavanja. Detaljne procedure, uključujući specifične uslove za svaku kategoriju/klasu, opise posla, profile kompetencija, metode odabira, sisteme bodovanja i sastav komisija za odabir uglavnom su regulirani sekundarnim zakonodavstvom.
3. U sastavu komisija za zapošljavanje i odabir su osobe sa stručnim znanjem i iskustvom u procjeni različitih vještina i kompetencija kandidata za pozicije u državnoj službi, bez političkog uplitanja.
4. Kandidati koji nisu imenovani imaju pravo da se žale na nepravedne odluke o zapošljavanju.
5. Svi upravni organi osiguravaju zaštitu od diskriminacije osoba koje se prijavljuju za radna mjesta u državnoj službi i postojećih zaposlenika, u skladu sa principom jednakog postupanja. U slučajevima koji su eksplicitno utvrđeni zakonom, u procesu zapošljavanja se uzima u obzir sveobuhvatna jednaka zastupljenost.
6. Objektivni kriteriji za degradiranje državnih službenika na niže radno mjesto i prekid radnog odnosa u državnoj službi eksplicitno su utvrđeni zakonom. Ove odredbe se primjenjuju u praksi.
7. Državni službenici imaju pravo da se žale na nepravedno degradiranje na niže radno mjesto i otpuštanje.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna i kvantitativna procjena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem HRMIS-a, formulari za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri su utvrđeni pravni okvir i prakse u zapošljavanju usklađeni sa principom:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o zapošljavanju u državnoj službi.
- Analizirati nacrte primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrte izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati godišnje izvještaje centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, HRMIS-a, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i upravnih sudova, kao i druge relevantne izvještaje ili dokumente, kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira za zapošljavanje.

- Analizirati sljedeće informacije o uspješnosti rada za tri prethodne godine:
  - godišnja fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije[29];
  - fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci nakon promjene vlade;
  - prosječan broj kandidata po upražnjenom radnom mjestu u državnoj službi na nivou centralne administracije;
  - procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa;
  - procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa;
  - procenat žena i muškaraca u državnoj službi na nivou centralne administracije;
  - procenat žena i muškaraca na višim rukovodećim pozicijama u državnoj službi na nivou centralne administracije;
  - procenat državnih službenika u državnoj službi na nivou centralne administracije koji imaju drugačije etničko porijeklo u odnosu na opću etničku podjelu u državi prema posljednjem popisu stanovništva;
  - procenat žalbi na proces zapošljavanja u državnoj službi na nivou centralne administracije i broj prihvaćenih žalbi;
  - procenat žalbi na prekid ugovora o radu u državnoj službi na nivou centralne administracije i broj prihvaćenih žalbi;
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira za zapošljavanje.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o zapošljavanju u državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima), zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima);
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, predsjedavajućim KDS-a ili druge ekvivalentne komisije, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, šefovima HRM službi u upravnim organima, sudijama upravnih sudova i predstavnicima sindikata državne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- HRMIS, godišnji izvještaji centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i upravnih sudova, kao i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikatori

- Godišnja fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije.
- Fluktuacija državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci nakon promjene vlade.

[29] Ovdje i u nastavku dokumenta, kada se govori o **državnim službenicima**, analizirat će se pozicije u svim ministarstvima i upravnim organima koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državna služba na nivou centralne uprave u strogom smislu riječi.

- Procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa.
- Procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa.
- Procenat žena i muškaraca u državnoj službi na nivou centralne administracije.
- Procenat žena i muškaraca na višim rukovodećim pozicijama u državnoj službi na nivou centralne administracije.
- Procenat državnih službenika na nivou centralne administracije koji imaju drugačije etničko porijeklo u odnosu na opću etničku podjelu u državi prema posljednjem popisu stanovništva.
- Stepen do kojeg je zapošljavanje zasnovano na principu zasluga u svim svojim fazama.
- Stepen do kojeg je prekid ugovora o radu državnih službenika zasnovan na principu zasluga.

Princip 4: Spriječen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u državnoj službi.

1. Kategorija/klasa/nivo viših rukovodećih pozicija u državnoj službi, u sučeljavanju politike i administracije, uključen je u djelokrug državne službe (obično pozicije generalnog sekretara ministarstva i generalnog direktora upravnog tijela određuju gornju liniju podjele između državnih službenika i političkih pozicija).
2. Kriteriji za zapošljavanje osoba na više rukovodeće pozicije jasno su utvrđeni i objavljeni.
3. Proces zapošljavanja i odabira za više rukovodeće pozicije, bilo interno ili izvana, zasniva se na zaslugama, jednakim mogućnostima i otvorenom natjecanju.
4. Prekid ugovora o radu rukovodećih državnih službenika dopušten je samo u slučajevima koji su eksplicitno navedeni i utvrđeni procesnim odredbama u zakonu. Ove odredbe se primjenjuju u praksi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna i kvantitativna procjena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem HRMIS-a, formulari za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri su utvrđeni pravni okvir i prakse u vezi sa višerangiranim državnim službenicima usklađeni sa principom:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o zapošljavanju i prekidu ugovora o radu rukovodećih državnih službenika.
- Analizirati nacrte primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrte izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju i prekidu ugovora o radu rukovodećih državnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati spise sa procedurama zapošljavanja rukovodećih državnih službenika.
- Analizirati godišnje izvještaje centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, HRMIS-a, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i upravnih sudova, kao i druge relevantne izvještaje ili dokumente, kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira za zapošljavanje i prekid ugovora o radu rukovodećih državnih službenika.
- Analizirati sljedeće informacije o uspješnosti rada za tri prethodne godine:
  - godišnja fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci od promjene vlade;
  - procenat upražnjenih rukovodećih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa;

  - procenat upražnjenih rukovodećih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka višerangiranih državnih službenika, i analizirati podatke kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima), zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima koji se odnose na zapošljavanje i otpuštanje višerangiranih državnih službenika;
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju i otpuštanju višerangiranih državnih službenika u parlamentarnom ili vladinom postupku.
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, članovima komisije za zapošljavanje na rukovodeće pozicije, predsjedavajućim KDS-a ili druge ekvivalentne komisije, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, šefovima HRM službi u upravnim organima, sudijama upravnih sudova i predstavnicima sindikata državne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- HRMIS, godišnji izvještaji centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena, upravnih sudova i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikatori

- Godišnja fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije.
- Fluktuacija rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci od promjene vlade.
- Procenat upražnjenih rukovodećih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa.
- Procenat upražnjenih rukovodećih radnih mjesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa.
- Stepen do kojeg je spriječen politički uticaj na zapošljavanje i razrješavanje s dužnosti viših rukovodećih službenika u državnoj službi.

Princip 5: Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan.

1. Principi isplate plaća, uključujući platne razrede na osnovu sistematizacije radnih mjesta, potpuna lista varijabilnih elemenata plaće i odnos između fiksnog i varijabilnog dijela plaće utvrđeni su zakonom, kako bi se osigurala koherentnost, pravičnost i transparentnost cjelokupne državne službe. Detaljni propisi o plaćama utvrđeni su u sekundarnom zakonodavstvu. Odredbe o plaćama se primjenjuju u praksi.
2. Dodaci i naknade na plaću (npr. porodica, renta, obrazovanje, dodatak za poznavanje stranih jezika, naknade u slučaju bolesti, porodiljskog odsustva ili nesreće na radu) su definirane zakonom, kako bi se osigurala koherentnost cjelokupne državne službe i njihova primjena u praksi.
3. Diskreciono pravo rukovodioca da odobrava različite elemente plaće, naknade i dodatke pojedinim državnim službenicima je ograničeno, kako bi se osigurala pravičnost, transparentnost i dosljednost ukupne plaće.

4. Platni sistem državnih službenika pruža razumne uslove za zapošljavanje, motiviranje i zadržavanje državnih službenika sa potrebnim kompetencijama.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna i kvantitativna procjena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem HRMIS-a, nacionalni statistički podaci, formulari za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri su utvrđeni pravni okvir i prakse u pogledu plaća državnih službenika usklađeni sa principom:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o državnoj službi koje se odnosi na plaće državnih službenika.
- Analizirati nacrte primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrte izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na plaće državnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati HRMIS, nacionalne statističke podatke, godišnje izvještaje centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, Ministarstva finansija (MF), KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena, upravnih sudova i druge relevantne izvještaje ili dokumente.
- Analizirati sljedeće informacije o uspješnosti rada za tri prethodne godine:
  - procenat osnovne plaće u ukupnom iznosu prosječnog mjesečnog primanja državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - procenat osnovne plaće u ukupnom iznosu prosječnog mjesečnog primanja višerangiranih državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - procenat dodataka u ukupnom iznosu prosječne mjesečne plaće državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - procenat dodataka u ukupnom iznosu prosječne mjesečne plaće rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - omjer prosječne godišnje naknade za više i nižerangirano profesionalno osoblje centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem;
  - omjer prosječne godišnje naknade za višerangirane rukovodioce u centralnoj vladi i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira koji se odnosi na plaće i naknade državnih službenika.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima), zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima koji se odnose na plaće državnih službenika, zakon o plaćama u državnoj službi i podzakonski propisi o plaćama državnih službenika;
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o plaćama državnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, ministrom finansija, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, predsjedavajućim KDS-a ili druge ekvivalentne komisije, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, šefovima HRM službi u upravnim organima, sudijama upravnih sudova i predstavnicima sindikata državne službe;

- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- HRMIS, nacionalni statistički podaci, godišnji izvještaji centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, MF-a, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikatori

- Omjer prosječne godišnje naknade za više i nižerangirano profesionalno osoblje centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- Omjer prosječne godišnje naknade za više državne službenike centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- Stepen do kojeg je platni sistem za državne službenike pravičan i transparentan i primijenjen u praksi.

Princip 6: Osigurano je stručno usavršavanje državnih službenika; ono obuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocjenu rada, mobilnost i unapređenje na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i zasluga.

1. Profesionalna obuka je priznata kao pravo i obaveza državnih službenika, utvrđena je zakonom i primjenjuje se u praksi.
2. Strateška procjena potreba za obukom i izrada godišnjih/dvogodišnjih planova obuke slijede transparentne i inkluzivne procese, koje koordinira ili podržava centralna koordinacijska jedinica za državnu službu i/ili institucija za obuke u državnoj službi.
3. Strateški godišnji ili dvogodišnji plan(ovi) obuke državnih službenika (za različite kategorije, uključujući rukovodeće pozicije) se usvajaju, provode, prate i procjenjuju.
4. Za obuku državnih službenika se izdvaja dovoljno resursa.
5. Principi ocjene rada su utvrđeni zakonom, kako bi se osigurala koherentnost cjelokupne državne službe. Detaljni propisi o plaćama utvrđeni su u sekundarnom zakonodavstvu. Redovno se vrši ocjena rada državnih službenika. Državni službenici imaju pravo da se žale na nepravedne ocjene rada.
6. Mobilnost državnih službenika (upućivanje na rad u drugu instituciju, privremeni ili obavezni premještaj) se ohrabruje, utvrđena je u zakonodavstvu, zasnovana na objektivnim i transparentnim kriterijima i primjenjuje se u praksi.
7. Funkcionalno unapređenje državnih službenika (na radnom mjestu, horizontalno i vertikalno unapređenje) je utvrđeno u zakonodavstvu, zasnovano na principu zasluga, objektivnim i transparentnim kriterijima i primjenjuje se u praksi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna i kvantitativna procjena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri su utvrđeni pravni okvir i prakse u pogledu profesionalnog usavršavanja državnih službenika usklađeni sa principom:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o državnoj službi koje se odnosi na obuku, ocjenu rada, mobilnost i unapređenje državnih službenika.
- Analizirati nacrte primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrte izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na obuku, ocjenu rada, mobilnost i unapređenje državnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.

- Analizirati HRMIS, godišnje izvještaje institucije za obuke u državnoj službi, centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i upravnih sudova, kao i druge relevantne izvještaje ili dokumente.
- Analizirati sljedeće informacije o uspješnosti rada za tri prethodne godine:
  - troškovi obuke državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - broj dana obuke državnih službenika na nivou centralne administracije;
  - procenat državnih službenika na nivou centralne administracije koji su ostvarili dobre i veoma dobre rezultate u ocjeni rada;
  - procenat državnih službenika na nivou centralne administracije koji su unaprijeđeni na osnovu ocjene rada;
  - procenat državnih službenika na nivou centralne administracije koji su dobili otkaz na osnovu uzastopnih negativnih ocjena rada;
  - procenat upražnjenih radnih mjesta u državnoj službi na nivou centralne administracije koja su popunjena putem unapređenja.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira koji se odnosi na obuku, ocjenu rada, mobilnost i unapređenje državnih službenika.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima), zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima koji se odnose na obuku, ocjenu rada, mobilnost i unapređenje državnih službenika;
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na obuku, ocjenu rada, mobilnost i unapređenje državnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka;
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, direktorom institucije za obuke u državnoj službi, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, predsjedavajućim KDS-a ili druge ekvivalentne komisije, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, šefovima HRM službi u upravnim organima i predstavnicima sindikata državne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- HRMIS, godišnji izvještaji institucije za obuke u državnoj službi, centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije i ombudsmena, kao i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikatori

- Stepen do kojeg je sistem obuke za državne službenike uveden i primijenjen u praksi.
- Stepen do kojeg je sistem ocjene rada državnih službenika uveden i primijenjen u praksi.

Princip 7: Postoje mjere za promoviranje integriteta i sprečavanje korupcije te za osiguravanje discipline u državnoj službi.

1. Postoje djelotvorne i adekvatne zakonske odredbe i institucionalna uređenja i alati kojima se promovira integritet i sprječava korupcija u državnoj službi[30] i primjenjuju se u praksi.

[30] Sljedeći elementi bi se mogli smatrati relevantnim za djelotvoran sistem integriteta u državnoj službi: odgovornost rukovodilaca (ili rukovodeća odgovornost); reguliranje nespojivosti i sukoba interesa; ograničavanje dodatnog zaposlenja; ograničenja nakon rada u državnoj službi; darovi i povlastice; otkrivanje

2. Korumpirano ponašanje državnih službenika je kriminalizirano krivičnim zakonom.
3. Osnovni principi disciplinskog postupka (uključujući pretpostavku o nevinosti, proporcionalnost između disciplinske sankcije i povrede službene dužnosti, pravo na pravnu pomoć, pravo na žalbu, pravo na iznošenje argumenata u žalbenom postupku) i najvažniji procesni koraci (uključujući pokretanje postupka, nepristranu istragu o činjenicama, saslušanje relevantnog državnog službenika, organe koji učestvuju u pokretanju postupka, odluku i revidiranje) zakonski su utvrđeni, kako bi se osigurala dosljednost u državnoj službi, i sukladno tome se primjenjuju u praksi.
4. Formiran je katalog disciplinskih sankcija kako bi se osigurala proporcionalnost između povrede dužnosti i odgovarajuće sankcije.
5. Utvrđeno je pravo državnog službenika na žalbu na nepravične disciplinske sankcije i ono se izvršava, kako bi se osiguralo da odluke budu pravno predvidljive, nepristrane i bez političkih uplitanja.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode su: kvalitativna i kvantitativna procjena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se provjerilo u kojoj mjeri su pravni okvir i prakse u pogledu integriteta, sprječavanja korupcije i discipline u državnoj službi utvrđene i primijenjene:

- Analizirati strategiju/politiku za borbu protiv korupcije u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnoj službi.
- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o državnoj službi u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije i disciplinskih postupaka u državnoj službi.
- Analizirati nacrte primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrte izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na integritet i borbu protiv korupcije i disciplinske postupke u državnoj službi u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati godišnje izvještaje agencije za borbu protiv korupcije (ABK), etičke komisije u državnoj službi (EKDS), centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena i sudova, kao i druge relevantne izvještaje ili dokumente.
- Analizirati sljedeće informacije o uspješnosti rada za tri prethodne godine:
  - Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala – broj bodova koji se odnosi na državu;
  - broj državnih službenika koji su osuđivani za koruptivna krivična djela.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procijenila praktična primjena zakonskog okvira koji se odnosi na integritet i disciplinske postupke u državnoj službi.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakon o državnoj službi (zakon o državnoj službi, zakon o državnim službenicima i zaposlenicima), zakoni o posebnim vrstama državne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim tijelima koji se odnose na integritet i borbu protiv korupcije i disciplinske postupke u državnoj službi;
- zakon o sukobu interesa u državnoj službi ili ekvivalentni zakon;

finansijskih podataka; zaštita prijavitelja korupcije (zviždača); etički i kodeksi ponašanja; obuka i smjernice o etičkim pitanjima; politike i akcioni planovi za borbu protiv korupcije i politike o integritetu.

- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na integritet i borbu protiv korupcije i disciplinske postupke u državnoj službi u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka;
- razgovori sa predsjednikom ABK, predsjednikom EKDS ili ekvivalentne komisije, ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu službu, direktorom centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, predsjedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmenom, generalnim sekretarima ministarstava, šefovima HRM službi u upravnim organima i predstavnicima sindikata državne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- godišnji izvještaji ABK, EKDS ili ekvivalentne komisije, centralne koordinacijske jedinice za državnu službu, KDS-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmena, upravnih sudova i drugi relevantni izvještaji ili dokumenti.

Indikatori

- Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala – broj bodova koji se odnosi na državu.
- Percepcija građana o integritetu i vjerodostojnosti državne službe.
- Broj državnih službenika koji su osuđivani za koruptivna krivična djela.
- Stepen do kojeg je uspostavljen i primijenjen u praksi sistem integriteta i borbe protiv korupcije u državnoj službi.
- Stepen do kojeg su uspostavljeni disciplinski postupci protiv državnih službenika, u cilju promoviranja individualne odgovornosti i izbjegavanja proizvoljnih odluka.

4

Odgovornost

ODGOVORNOST

Općeprihvaćeno je da organizacija javne uprave ima značajan učinak na njen cjelokupni rad, a time i na njen demokratski legitimitet u odnosu na očekivanja građana.

Težnja ka efikasnosti, potreba za daljom specijalizacijom, ustavni/pravni kontekst i upravna tradicija, postojeći sistem kontrola i politička situacija zajednički utiču na organizacioni model pojedinačne države. Rezultat toga je da ne postoji jedinstven šablon za strukturiranje i djelovanje javne uprave u različitim zemljama.

Međutim, kada se radi o odgovornosti (koja uključuju i organizacionu odgovornost), postoje uslovi koji se smatraju neophodnim da bi javne uprave svoje funkcije obavljale na ispravan i efikasan način:

- racionalnost – cilj je efikasnost i koherentnost; izbjegavanje preklapanja među javnim institucijama; uspostava uravnoteženog sistema kontrole.
- transparentnost – osiguravanje jasne i jednostavne organizacije na temelju općih utvrđenih tipova.
- finansijska dostupnost – prilagodba veličine i troškova potrebama i kapacitetima države.
- odgovornost – svaka organizacija mora osigurati da je svaki njen dio interno odgovoran i da je institucija kao cjelina eksterno odgovorna. Ovo podrazumijeva odgovornost prema političkom, pravosudnom i socijalnom sistemu, kao i prema postojećim nezavisnim institucijama. Temelj odgovornosti je omogućavanje visokog nivoa pristupa javnim informacijama.

Odgovorne institucije također zakonski odgovaraju i trebaju omogućavati pravično rješavanje slučajeva kršenja propisa.

Odgovornost je sveobuhvatniji koncept, koji uključuje organizaciju uprave, otvorenost i transparentnost, internu i eksternu odgovornost i institucije za praćenje rada. Sljedeće poglavlje definira pet principa koji obuhvataju sve spomenute dimenzije odgovornosti.

KLJUČNI ZAHTJEVI I PRINCIPI
Ključni zahtjev: Postoje adekvatni mehanizmi za osiguravanje odgovornosti tijela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost.
Princip 1: Cjelokupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.
Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi.
Princip 3: Postoje funkcionirajući mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa.
Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantirano je putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole.
Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantiraju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju.

Ključni zahtjev: Postoje adekvatni mehanizmi za osiguravanje odgovornosti tijela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost.

Državne institucije trebaju biti odgovorne (u skladu sa široko postavljenim kriterijima) da bi mogle garantirati da javna uprava ispunjava svoje dužnosti na zadovoljavajući način. Suštinski elementi koji se u ovu svrhu zahtijevaju: adekvatna organizacija državne uprave, pristup javnim informacijama, sistem provjera i ravnoteža, efikasan sistem internih upravnih žalbi, kao i nezavisni nadzor i sudska kontrola u upravnim predmetima. Odgovornost mora pratiti i zakonsko odgovaranje za odluke javnih institucija ili njihov nedostatak.

Princip 1: Cjelokupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.

1. Postoje pravila koja propisuju uspostavu i organizaciju svih javnih tijela izvršne vlasti na centralnom nivou; utvrđen je ograničen broj vrsta državnih tijela/agencija; sva tijela imaju definiranu liniju odgovornosti prema relevantnom ministarstvu koje izvještavaju na periodičnoj osnovi.
2. Kontrolira se uspostava novih tijela i njihova organizacija da bi se osigurala racionalnost i vrijednost za novac.
3. Sva tijela državne uprave podliježu praćenju koje vrše za to nadležne institucije, sudovi i javnost, u skladu sa zakonodavstvom.
4. Upravljačke jedinice izvještavaju o svom radu putem jasnih linija odgovornosti; "upravljačka odgovornost" se povećava jačanjem procesa donošenja odluka i njegovim delegiranjem rukovodiocima i starješinama.
5. Pravni okvir pojašnjava pravni status i stepen nezavisnosti različitih vrsta nezavisnih ili poluzavisnih tijela, kao i njihove linije odgovornosti, i osnažuje upravljanje orijentirano ka rezultatima.
6. Ministarstva su dodijelila nadležnosti za upravljanje i kontroliranje podređenih agencija/tijela i i imaju na raspolaganju dovoljno specijaliziranih profesionalnih kapaciteta.
7. Direktna odgovornost agencija prema parlamentu predstavlja izuzetak.
8. Ministri odgovaraju za rad agencija/tijela podređenih njihovim ministarstvima.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode predstavljaju kvalitativnu procjenu relevantnih dokumenata i izvještaja, koju nadopunjuju formulari za prikupljanje podataka, intervjui sa relevantnim akterima i analiza statističkih podataka da bi se ocijenila racionalnost cjelokupne strukture ministarstava i drugih tijela podređenih centralnoj vladi:

- Ocijeniti politike u ovoj oblasti, čak i ako nisu eksplicitne.
- Identificirati koje su organizacije obuhvaćene politikom i kako ona na njih utiče.
- Ocijeniti uloge i kapacitete različitih aktera da utvrđuju politike i vrše njihov monitoring, te da imaju vodstvo u ovoj oblasti.
- Ocijeniti i uporediti propise da se identificiraju nedostaci i jazovi.
- Identificirati broj i tipologiju organizacija koje sačinjavaju državnu upravu i izraditi opisni grafikon.
- Analizirati strukturu državne uprave iz pravne, budžetske i organizacione perspektive.
- Analizirati trenutnu strukturu državne uprave i njen razvoj tokom prethodnih godina.
- Shvatiti dinamiku promjena u vladinoj mašineriji, posvećujući pažnju političkim elementima koji su mogli uticati na način na koji je strukturirana državna uprava.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- postojeće i prethodne organizacione sheme državne uprave, uključujući tijela koja su direktno i indirektno odgovorna centralnoj vladi;
- ustav;
- zakonodavstvo o organizaciji i funkcioniranju državne uprave, vlade i ministarstava;
- strategija reforme javne uprave, vladin program i drugi dokumenti politika koji se odnose na organizaciona pitanja u državi;
- nacionalni budžet (organska struktura);
- intervjui sa relevantnim zvaničnicima iz kabineta premijera, horizontalnih ministarstava, tijela/jedinice zadužene za provjeru nacrta zakonodavstva, sa parlamentarcima iz parlamentarne komisije za javnu upravu, zvaničnicima vrhovne revizijske institucije (VRI), zvaničnicima ureda ombudsmena i drugih relevantnih institucija za praćenje, predstavnicima nevladinih organizacija i univerziteta;
- relevantni vladini izvještaji, eksterni izvještaji i akademska istraživanja.

Indikatori

- Broj tijela koja odgovaraju vijeću ministara, premijeru ili parlamentu[31].
- Prosječan broj hijerarhijskih nivoa u tipičnom ministarstvu.
- Stepen do kojeg je cjelokupna struktura ministarstava i drugih tijela podređenih centralnoj vladi racionalna i koherentna.

Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi.

1. Pravo fizičkih i pravnih lica na javne informacije propisano je zakonom koji je koherentan, potpun, logički strukturiran, formuliran na jednostavan i jasan način i lako dostupan.
2. Javne informacije se široko definiraju tako da obuhvataju sve informacije koje se evidentiraju i dokumentiraju, a odnose se na obavljanje javnih dužnosti. Privatna lica koja provode javne dužnosti smatraju se nosiocima javnih informacija.
3. Sve informacije o obavljanju javnih dužnosti koje se evidentiraju i dokumentiraju smatraju se javnim ukoliko ne postoje valjani razlozi da ih se smatra povjerljivim. Izuzeci se precizno propisuju zakonom i usko tumače.
4. Javne informacije se proaktivno otkrivaju. Svi javni organi imaju zvanične web stranice na kojima se, kao minimum, objavljuju one informacije koje se zahtijevaju propisima (minimalni sadržaj obuhvata: pravne akte, planove politika, javne usluge koje se nude, godišnje izvještaje, kontakt informacije, organizacionu shemu, itd.). Informacije su precizne, ažurirane i razumljive.
5. Informacije se predstavljaju u zahtijevanom formatu (osim u slučajevima kada taj zahtjev nameće nerazuman teret na administraciju), u propisanim rokovima i obično su besplatne.
6. Pojedinci koji traže javne informacije ne moraju svoj zahtjev obrazlagati. Kada tražene informacije uključuju povjerljiv materijal, od javnih organa se zahtijeva da daju nepovjerljive dijelove osim u slučaju kada bi davanje samo dijela informacija moglo dovesti do pogrešnih zaključaka.
7. Javni organi vode ažurirane registre i baze podataka i slijede pravila koja se odnose na čuvanje i uništavanje dokumenata.
8. Postoji nadzorno tijelo koje je određeno da nadzire provedbu zakonodavstva o javnim informacijama i ima ovlaštenja da postavlja standarde, daje instrukcije i nameće sankcije.

[31] Osim ministarstava i ustavno nezavisnih tijela.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode predstavljaju kvalitativne i kvantitativne procjene, zasnovane na analizi zakonodavstva i dokumenata koji se odnose na nadzorno tijelo za javne informacije, koje nadopunjuju intervjui da bi se ocijenio stepen do kojeg se omogućava i u praksi primjenjuje pristup javnim informacijama:

- Analizirati zakonodavstvo da se utvrdi da li su njime obuhvaćeni zahtjevi navedeni u potprincipima.
- Ocijeniti da li je zakonodavstvo o pristupu javnim informacijama koherentno, potpuno, logički strukturirano, orijentirano ka uslugama, formulirano na jednostavan i jasan način, lako dostupno i zasnovano na stručnoj prosudbi, te to potkrijepiti primjerima iz zakonodavstva korištenim tokom analitičkog procesa.
- Identificirati koje su administrativne i sudske takse za pristup informacijama da se analizira da li one stvaraju značajne prepreke pristupu javnim informacijama.
- Analizirati uzorak web stranica organa da se ocijeni usklađenost sa zahtjevima navedenim u ovom principu.
- Ispitati zakonski temelj nadzornog organa za javne informacije da se ocijene njegove organizacijske, personalne, finansijske i upravljačke ovlasti.
- Analizirati radne planove i (godišnje) izvještaje nadzornog organa za javne informacije da se utvrde glavni nedostaci u oblasti pristupa javnim informacijama, radne metode tog organa i efikasnost organa u praksi.
- Analizirati ljudske i finansijske resurse nadzornog organa za javne informacije da se utvrdi njegova adekvatnost u ispunjavanju svojih funkcija.
- Provesti komplementarne intervjue sa ključnim zvaničnicima da se ocijeni na koji način zakonodavstvo i nadzorni organ funkcioniraju u praksi.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakonodavstvo o pristupu javnim informacijama;
- nacrti relevantnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrta izmjena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstvo u parlamentarnim ili vladinim postupcima;
- radni planovi, izvještaji i budžet nadzornog organa za javne informacije;
- podaci o zahtjevima za informacije;
- intervjui sa zvaničnicima iz nadzornog organa za javne informacije, ombudsmena i pravosuđa;
- intervjui sa predstavnicima civilnog društva.

Indikatori

- Udio zahtjeva za javnim informacijama koje su javni organi odbili u toku date godine.
- Udio zahtjeva za javnim informacijama koje je nadzorni organ odbio u toku date godine.
- Udio zahtjeva za javnim informacijama koje su sudovi potvrdili.
- Udio javnih organa koji održavaju web stranice u skladu sa regulatornim zahtjevima.
- Udio javnih organa koji održavaju registar i bazu podataka dokumenata.
- Stepen do kojeg se u praksi provodi i primjenjuje pravo na pristup javnim informacijama.

Princip 3: Postoje funkcionirajući mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa.

1. Sva tijela javne uprave podliježu praćenju institucija[32], sudova i javnosti, na temelju zakonodavstva.
2. Nadležnosti, ovlaštenja i nezavisnost institucija za praćenje propisani su zakonom koji uspostavlja koherentan i efikasan sistem.
3. Parlament vrši kontrolu nad izvršnom vlašću; pravila, uključujući ona koja se odnose na monitoring i provedbu preporuka ombudsmena, propisana su ustavom.
4. Uspostavljena je nadzorna interna kontrola, odnosno kontrola zakonitosti i svrsishodnosti koju vrše viši zvaničnici nad aktivnostima podređenih.
5. Institucije ombudsmena ustanovljene su ustavom; njihova nezavisnost propisana je zakonom i osigurana u praksi.
6. Pravila koja propisuju status i funkcioniranje institucija ombudsmena ispunjavaju standarde iz člana 2(2) Statuta Međunarodnog instituta za ombudsmene i iz Rezolucije 1959 (2013) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope.
7. Uprava provodi preporuke ombudsmena.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištena metoda predstavlja kvalitativnu procjenu, zasnovanu na analizi zakonodavstva, i nadopunjenu intervjuima da bi se ocijenilo da li postoje mehanizmi za zaštitu javnog interesa i prava pojedinaca na dobru upravu:

- Analizirati zakonodavstvo (ustav, zakone itd.) da se utvrdi da li su predviđeni zahtjevi navedeni u potprincipima.
- Ocijeniti da li je zakonodavstvo koje propisuje temeljne principe kontrole nad javnom upravom koherentno, potpuno, logički strukturirano, formulirano na jednostavan i jasan način, lako dostupno i zasnovano na stručnoj prosudbi koja je potkrijepljena primjerima iz zakona korištenim tokom analitičkog procesa.
- Analizirati okvir za internu kontrolu i reviziju u državnoj upravi, sa posebnim fokusom na mjere zaštite koje se odnose na potrebnu nezavisnost revizora/inspekcijskih službenika.
- Provesti dodatne intervjue sa relevantnim zvaničnicima da se ocijeni primjena pravnog okvira u praksi.
- Uporediti plaće rukovodilaca institucija koje vrše praćenje i plaće drugih uporedivih višerangiranih javnih zvaničnika.
- Analizirati statističke podatke izvedene iz anketa o pouzdanosti institucija za praćenje.
- Intervjuirati relevantno osoblje iz institucija za praćenje, vlade i parlamenta.
- Intervjuirati predstavnike organizacija civilnog društva o efikasnosti postojećeg pravnog okvira da podrži 'kontrolne' aktivnosti tih organizacija.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- ustav;
- relevantno zakonodavstvo, uglavnom zakoni kojima se uspostavljaju i propisuju institucije koje vrše praćenje;
- intervjui sa relevantnim zvaničnicima sudova, institucija koje vrše praćenje i vlade;

[32] VRI, Ombudsman i druga nadzorna tijela.

- budžet;
- statistički podaci;
- izvještaji i statistički podaci institucija koje vrše praćenje.

Indikatori

- Procenat građana koji imaju povjerenja u institucije ombudsmena.
- Udio preporuka institucija koje vrše praćenje tijelima državne uprave koje su provedene u roku od dvije godine.
- Stepen do kojeg postoje mehanizmi koji omogućavaju efikasan sistem provjera i ravnoteža, i kontrola nad javnim organizacijama.

Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantirano je putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole.

1. Proceduralna pravila za interne upravne žalbe propisana su zakonom.
2. Proceduralna pravila za sudske žalbe propisana su zakonom prema kojem:
   - opseg procedure je široko postavljen;
   - rokovi za podnošenje podnesaka ili pokretanje tužbe su razumni;
   - pravna pomoć je dostupna;
   - postupci su zasnovani na principu istražnog postupanja;
   - presude prvostepenog suda mogu se osporavati na višim sudovima.
3. Upravne sporove rješavaju sudije specijalizirane za tu oblast.
4. Pravila koja reguliraju status i rad sudova i sudija (koji sude u upravnim sporovima), kao i organizacione i finansijske aranžmane, ispunjavaju ključne standarde iz Preporuke CM/Rec (2010)12 Vijeća Evrope.
5. Obim posla sudija se sistematski analizira.
6. Sudije koje se specijaliziraju za upravne sporove imaju adekvatno pomoćno osoblje koje ima pristup neophodnom stručnom usavršavanju, pravnoj literaturi i informacijskim i komunikacijskim tehnologijama da bi mogli djelotvorno obavljati svoje zadatke.
7. Troškovi sudskog postupka su takvi da ne sprečavaju građane da osporavaju upravne odluke.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste uglavnom su kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva i dokumenata, uz intervjue i analize statističkih podataka i budžeta da se ocijeni da li je zagarantiran dovoljan stepen zaštite u upravnim sporovima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo da bi se utvrdilo da li su potprincipi propisani zakonom i da li su imenovane sudije koje su specijalizirane za upravne sporove.
- Analizirati budžet da se utvrdi da li je dovoljan da ispuni potrebe djelotvornog sistema upravne pravde i zahtjeve po pitanju pravičnog suđenja.
- Analizirati strukturu i institucionalni okvir sudskog sistema da se ocijeni da li je zagarantirana nepristrasnost i nezavisnost sudskih organa i pojedinačnih sudija.
- Analizirati statističke informacije iz anketa o pouzdanosti sudova.
- Analizirati obim posla sudija.
- Analizirati sudske statistike u upravnim sporovima da se utvrdi broj podnesenih žalbi, dužina postupka, broj poništenih presuda (u cijelosti ili djelimično) na višim sudskim instancama, broj neizvršenih presuda i dužina izvršenja konačnih presuda.
- Uporediti plaće sudija sa plaćama uporedivih višerangiranih javnih zvaničnika.

- Održati intervjue sa odabranim sudijama i zvaničnicima relevantnih tijela, npr. sudova, sudskog vijeća i ministarstva pravde (MP).

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- ustav i relevantno zakonodavstvo koje propisuje interne upravne žalbe i sudsku kontrolu;
- nacrti relevantnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna zakonodavstva u parlamentarnim ili vladinim postupcima;
- budžet za pravosuđe;
- podaci iz komparativnih studija o efikasnosti sudskog sistema, posebice izvještaji Evropske komisije o efikasnosti pravosuđa;
- sudska statistika i ankete, intervjui sa odabranim sudijama i relevantnim osobljem sudova, sudskog vijeća i ministarstva pravde.

Indikatori

- Godišnji broj presuđenih predmeta na upravnim sudovima po sudiji.
- Broj žalbi podnesenih upravnom sudu u datoj godini.
- Procenat predmeta koji su izmijenjeni na višem sudu ili koje je viši sud vratio na provjeru.
- Procenat građana koji imaju povjerenja u sudski sistem.
- Zaostatak upravnih predmeta.

Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantiraju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju.

1. Zakonodavstvo propisuje zahtjev da se obeštete ili kompenziraju pojedinci za štetu koju su pretrpjeli zbog nepravilnih postupaka javnih organa.
2. Propis o javnoj zakonskoj odgovornosti je koherentan, potpun, logički strukturiran, formuliran na jednostavan i jasan način i lako dostupan.
3. Djelokrug javne zakonske odgovornosti je opsežan i obuhvata vršenje ovlasti od strane javnih organa i obavljanje drugih javnih dužnosti, bez obzira na to ko ih obavlja (javni organ ili privatno lice koje vrši javne dužnosti).
4. Pravila koja se odnose na rokove i teret dokazivanja ne ugrožavaju djelotvornu ostvarivanje prava na tužbu za naknadu štete.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištena metoda predstavlja kvalitativnu procjenu zasnovanu na analizi zakonodavstva i finansijskih i drugih informacija koje se odnose na naknadu štete, koju nadopunjuju intervjui da bi se ocijenilo kako ovaj sistem djeluje u praksi:

- Analizirati zakonodavstvo da se utvrdi da li propisuje zahtjeve navedene u potprincipima.
- Ocijeniti da li je zakonodavstvo o javnoj zakonskoj odgovornosti koherentno, potpuno, logički strukturirano, formulirano na jednostavan i jasan način i lako dostupno te zasnovano na stručnoj prosudbi, te potkrijepiti to primjerima iz zakona tokom analitičkog procesa.
- Analizirati relevantno zakonodavstvo, konačne sudske odluke, podatke i intervjue sa relevantnim organom, na primjer ministarstvom finansija (MF), da bi se utvrdilo kako naknada štete funkcionira u praksi.
- Analizirati na koji način javna uprava izvršava upravne presude.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakonodavstvo o javnoj zakonskoj odgovornosti;
- najznačajnija sudska praksa u oblasti javne odgovornosti;
- nacrti relevantnog zakonodavstva ili nacrti izmjena i dopuna zakonodavstva u parlamentarnim ili vladinim postupcima;
- finansijske informacije na uzorku organa koje daju uvid u sistem plaćanja odštete;
- konačne odluke (sudova i upravnih organa na temelju pravila o javnoj zakonskoj odgovornosti) kojima se nalaže plaćanje odštete;
- intervjui sa zvaničnicima i relevantnim organima (npr. MF);
- intervjui sa sudijama, akademskim radnicima i ekspertima o praktičnim aspektima provedbe mehanizama javne zakonske odgovornosti.

Indikatori

- Udio žalbi koje su rezultirale plaćanjem odštete.
- Stepen do kojeg javni organi preuzimaju odgovornost i garantiraju obeštećenje.

5 Pružanje usluga

PRUŽANJE USLUGA

Dobra javna uprava je osnovni preduslov za konkurentnost i rast Evropske unije (EU). Nacionalna javna uprava koja je potpuno funkcionalna također predstavlja preduslov za transparentan i djelotvoran demokratski sistem. Iako ne postoji formalni *acquis communautaire* u ovoj oblasti, kriteriji za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu da države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje izgrade djelotvornu javnu upravu.

Prema pravu EU, države članice imaju veliki stepen autonomije u uspostavljanju svog upravnog pravnog okvira, državne službe i načina na koje pružaju većinu svojih usluga[33]. Ne postoji *acquis* za postavljanje standarda za horizontalne sisteme upravljanja i za nacionalne javne uprave. Međutim, mora se osigurati djelotvorna primjena prava EU[34] i jednak tretman građana. Prema članu 41. Povelje o temeljnim pravima EU, "Svako ima pravo da institucije, tijela i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku".

Tokom vremena postignut je značajan koncenzus o ključnim komponentama dobrog upravljanja među državama članicama EU koje imaju različite političke sisteme i pravne tradicije. Koncept "dobre uprave" je postepeno definiran i integriran u Povelju o temeljnim pravima EU[35].

Principi upravnog prava, koje dijele sve države EU i koji postavlja standarde i usmjerava ponašanje državnih službenika, trebaju biti ugrađeni u djelovanje institucija i upravne postupke na svim nivoima uprave, a podrazumijevaju:

- pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)
- otvorenost i transparentnost
- odgovornost
- efikasnost i djelotvornost[36].

Na temelju navedenog, cilj ovih Principa javne uprave je da se fokusiraju na pružanje usluga koje vrši javna uprava, sa posebnim fokusom na djelotvornost, dok se istovremeno osigurava zaštita pojedinaca u upravnim postupcima.

Pružanje usluga se može šire definirati kao svi kontakti sa javnom upravom tokom kojih korisnici (građani, stanovnici i privredna društva) traže podatke, obavljaju svoje poslove ili plaćaju poreze. U tom kontekstu, djelovanje orijentirano ka građanima treba se posmatrati na način da obuhvata sve kontakte i zadatke koje javna uprava obavlja, a koji utiču na građane. Ovako široko postavljena definicija uključuje ne samo kontakte između centralne javne uprave i korisnika, već i pravila koja te kontakte propisuju, odnosno upravne postupke.

Jedna od glavnih dužnosti javne uprave je da rješava poslove građana i da djelotvorno i efikasno pruža usluge. Međutim, djelotvornost se ne može mjeriti samo u odnosu na postojeće pravne odredbe jer se ovaj princip do velike mjere odnosi na ispunjavanje očekivanja korisnika, dok se istovremeno poštuju pravne odredbe. Pored toga, djelotvornost podrazumijeva i osiguravanje jednakog pristupa uslugama javne uprave i efikasno pružanje tih usluga, čime se građanima štedi i novac i vrijeme.

Ovi Principi se primarno fokusiraju na centralnu vladu, ali uspostavljaju ključne veze sa nižim nivoima javne uprave (lokalna samouprava) i pravosuđem. Fokus se stavlja na horizontalne politike i cjelokupni

---

[33] Mnoge države koriste Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja kao početnu tačku.

[34] Član 197.1 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije.

[35] Član 41. Pravo na dobru upravu: 1. Svako ima pravo da institucije, tijela i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku. 2. Ovo pravo uključuje: pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati; pravo svake osobe na pristup svom dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

[36] Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (1999), "*European Principles for Public Administration*" [Evropski principi za javnu upravu], *SIGMA Papers*, br. 27, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en*.

način na koji organizacija javne uprave omogućava pružanje usluga orijentirano ka građanima. Principi ne obuhvataju posebne vrste javnih usluga, poput obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Principi kao referentne tačke koriste kombinaciju zakonodavstva EU i neobavezujućih tekstova. One uključuju i Povelju o temeljnim pravima EU i Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja, principe državne službe EU i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Principi se također oslanjaju na mjerila i dobre prakse država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

Sljedeće poglavlje definira četiri ključna principa pružanja usluga.

KLJUČNI ZAHTJEVI I PRINCIPI
Ključni zahtjev: Uprava je orijentirana ka građanima; osigurani su kvalitet i pristupačnost javnih usluga.
Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentirana ka građanima i primjenjuje se.
Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se temelji pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i konzistentno se primjenjuje u praksi.
Princip 3: Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga.
Princip 4: Osigurana je dostupnost javnih usluga.

Ključni zahtjev: Uprava je orijentirana ka građanima; osigurani su kvalitet i pristupačnost javnih usluga.

Evropski građani imaju pravo na dobru upravu. Razvijanje dobre uprave zahtijeva političko opredjeljenje, viziju, strategiju, definiranje prioriteta i ispravan redoslijed radnji. Ovakvo opredjeljenje potrebno je prevesti u praksu tako da se javne usluge kreiraju, pružaju i stalno unapređuju u skladu sa potrebama korisnika, a ne zbog toga što tako odgovara administraciji. U tu svrhu treba postojati adekvatna izrada politika i mehanizmi monitoringa. Također je ključno da pristup javne uprave pružanju usluga bude koherentan, djelotvoran i efikasan, kao i da osigurava jednak tretman. Strateški dokumenti i aranžmani politika nisu sami po sebi cilj, već su preduslovi za pružanje visokokvalitetnih i lako dostupnih usluga građanima. Pouzdani upravni postupci koji se u praksi primjenjuju su još jedan neophodan element, ali ih mora pratiti kontinuirano unapređenje kvaliteta usluga i ravnopravan pristup tim uslugama.

Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentirana ka građanima i primjenjuje se.

1. Postoji politika prema kojoj se usluge uređuju u skladu sa potrebama korisnika; ona je ugrađena u okvir relevantnih strategija i druge dokumente i dosljedno se primjenjuje u cijeloj upravi.
2. Postoje mehanizmi za analiziranje i izbjegavanje birokratije; izrađena je politika za pojednostavljivanje uprave i primjenjuje se u praksi.
3. Rješenja politike pružanja javnih usluga dosljedno su definirana u pravnom okviru i primjenjuju se u praksi.
4. Postoji adekvatno institucionalno uređenje, kao i političke i institucionalne odgovornosti, za koordiniranje i usmjeravanje pružanja javnih usluga.
5. Postoje politika i pravni okvir za pružanje elektronskih usluga i usklađeni su sa politikom pružanja općih usluga te se dosljedno primjenjuju u cijeloj upravi.
6. Kroz pravni okvir i tehničku spremnost, promovira se interoperabilnost registara i digitalnih usluga da bi se građanima pojednostavili postupci.
7. Trošak javnih usluga podliježe transparentnom revidiranju, a trošak javne uprave nije nesrazmjeran ukupnim javnim rashodima.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode predstavljaju kvalitativnu procjenu relevantnih dokumenata i izvještaja, nadopunjenu formularima za prikupljanje podataka, intervjuima sa relevantnim akterima i analizom statističkih podataka, da bi se ocijenio nivo orijentacije javne uprave ka građanima:

- Analizirati vladine ključne planske dokumente koji se odnose na javne usluge da se pronađu dijelovi koji se odnose na: dobru upravu, pružanje usluga, e-vladu, e-usluge i smanjenje birokratije. Tražiti konkretne ciljeve, aktivnosti koje su predviđene da se oni postignu, kao i njihove troškove, indikatore za mjerenje postizanja ciljeva, nadležne institucije, i zahtjeve po pitanju monitoringa i evaluacije.
- Identificirati pravni okvir koji se odnosi na glavne/univerzalne upravne usluge koje pruža centralna uprava[37], uključujući i e-usluge, i ocijeniti da li potiče koherentan pristup ponudi usluga.
- Analizirati institucionalno ustrojstvo za koordiniranje i usmjeravanje pružanja usluga i poticanja kvaliteta pružanja usluga, uključujući i e-usluge.
- Intervjuirati višerangirane zvaničnike, predstavnike civilnog društva, eksperte i ombudsmena.

[37] Poput matičnih knjiga, pasoša ili poreza na dohodak.

- Uporediti ukupni trošak javne uprave (npr. trošak općih javnih usluga u skladu sa Klasifikacijom funkcija vlade [KFV]) sa relevantnim mjerilima dobre prakse u regiji i državama članicama EU/OECD-a.
- Prikupiti dokaze da vlada vrši procjenu i reviziju troškova javnih usluga.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- dokumenti koji definiraju vladina prioritetna područja, uključujući strategije za pružanje javnih usluga (i e-usluga) i smanjenje birokratije;
- intervjui sa ključnim višerangiranim zvaničnicima, predstavnicima civilnog društva, nevladinim organizacijama (NVO) i ombudsmenom;
- relevantno zakonodavstvo;
- godišnji izvještaji i/ili analize javnih organa i ombudsmena koje pokazuju kako se upravni postupci provode u praksi i kako se usluge pružaju;
- zvanična statistika.

Indikatori

- Izdaci za opće javne usluge[38] kao udio u bruto domaćem proizvodu.
- Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se politika pružanja usluga koja je orijentirana ka građanima.
- Stepen do kojeg se primjenjuju politika i upravni preduslovi za pružanje e-usluga.

Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se temelji pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i konzistentno se primjenjuje u praksi.

1. Dobra uprava je identificirana kao jedan od prioriteta vlade.
2. Postoji koherentan i potpun pravni okvir za upravne postupke, po mogućnosti u obliku zakona o upravnom postupku, koji na minimum svodi posebne propise.
3. Pravni okvir za upravne postupke se provodi u praksi u svim tijelima javne uprave.
4. Ključni principi dobrog upravnog ponašanja definirani su u zakonodavstvu o upravnom postupku: zakonitost, pravičnost, jednak tretman, srazmjernost, zakonito ostvarivanje diskrecije, otvorenost i transparentnost, nepristrasnost, objektivnost i temeljita provjera.
5. Osigurano je pravo na saslušanje prije donošenja konačne odluke.
6. Od organa se zahtijeva da obrazlože svoje odluke i da građane informiraju o pravu na žalbu.
7. Razrađena su procesna i materijalna pravila koja se odnose na izmjenu, obustavu i ukidanje upravnog akta da bi se zagarantirala ravnoteža između javnog interesa i legitimnih očekivanja pojedinca.
8. Kada se donose upravne odluke koje imaju opći učinak, održavaju se konsultacije sa civilnim društvom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištena metoda predstavlja kvalitativnu procjenu zasnovanu na analizi relevantnih planskih dokumenata i zakonodavstva, nadopunjenu intervjuima da bi se ocijenilo šta se dešava u praksi:

- Analizirati vladine ključne planske dokumente koji se odnose na javne usluge da se pronađu dijelovi koji se odnose na dobru upravu.

[38] Opće javne usluge definirane su u skladu sa KFV-om za javne rashode.

- Analizirati zakonodavstvo o općem upravnom postupku (ako postoji), kao i zakone koji propisuju posebne upravne postupke za ključne oblasti, da bi se ocijenilo da li su gore navedena pitanja regulirana.
- Analizirati da li postoji značajna sudska praksa upravnih i ustavnih sudova da se ocijeni tumačenje principa dobrog upravnog ponašanja i glavni problemi koji se sreću u procesu njihove primjene.
- Ocijeniti da li je zakonodavstvo o upravnom postupku koherentno, potpuno i usklađeno sa principima dobrog upravnog ponašanja.
- Analizirati vladine ključne planske dokumente koji se odnose na javne usluge da se pronađu dijelovi koji se odnose na dobru upravu. Tražiti konkretne ciljeve, aktivnosti koje su predviđene da se oni postignu, kao i njihove troškove, indikatore za mjerenje postizanja ciljeva, nadležne institucije, i zahtjeve po pitanju monitoringa i evaluacije
- Intervjuirati višerangirane zvaničnike, ombudsmena, pravosuđe i NVO-e da se prikupe informacije o stepenu potvrde da je dobra uprava vladin prioritet, stepenu provedbe u praksi pravnih odredbi koje se odnose na upravni postupak i djelokrugu zakonodavstva o upravnom postupku.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- dokumenti koji definiraju vladina prioritetna područja/pitanja;
- planski dokumenti koji obuhvataju dobru upravu;
- intervjui sa uzorkom zvaničnika iz ministarstava, višerangiranih zvaničnika, pravosuđem, ombudsmenom i NVO-ima;
- zakonodavstvo o upravnom postupku;
- zbirke ili sažeci sudske prakse vrhovnih upravnih sudova i ustavnih sudova;
- godišnji izvještaji i/ili analize javnih organa i ombudsmena koji pokazuju kako se upravni postupci provode u praksi.

Indikatori

- Favoritizam u odlukama vladinih zvaničnika[39].
- Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se pravni okvir za dobru upravu.

Princip 3: Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga.

1. Politika pružanja usluga promovira jedno ili više sredstava za osiguranje kvaliteta (npr. povelja o uslugama, Evropska fondacija za upravljanje kvalitetom², Zajednički okvir procjene ili drugi okviri za samoprocjenu, nagrade za kvalitet, ISO ili drugi međunarodni standardi).
2. Postoje procesi za redovni monitoring pružanja usluga, procjene usluga i unapređenja usluga, na osnovu zadovoljstva korisnika i analize potreba korisnika.
3. Aktivnostima na modernizaciji usluga nastoji se postići ušteda vremena korisnika, ušteda troškova dobijanja i pružanja usluga i smanjenje broja fizičkih dolazaka, kao i jednostavnost dobijanja informacija o uslugama i samih usluga.
4. Javni zvaničnici koji se bave pružanjem usluga redovno se obučavaju.
5. Postoje mehanizmi koji omogućavaju razmjenu i cirkuliranje dobrih praksi.
6. Postavljeni su standardi pružanja usluga za osnovne javne usluge koje javna uprava pruža.

[39] Indeks konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma, bodovanje od minimalno 1 do maksimalno 7.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode predstavljaju kvalitativnu i kvantitativnu procjenu strateških dokumenata i izvještaja o aktivnostima, nadopunjenu intervjuima da bi se ocijenilo da li su javne usluge kreirane u skladu sa potrebama korisnika i da li se tako i pružaju:

- Analizirati vladine dokumente i druge izvještaje.
- Intervjuirati vladine zvaničnike i predstavnike NVO-a, civilnog društva, ombudsmena, privrednih komora i organizacija za savjetovanje korisnika/građana.
- Prikupiti podatke o sredstvima za osiguranje kvaliteta i dokaze o njihov upotrebi.
- Prikupiti podatke o obukama zvaničnika koji su direktno uključeni u pružanje usluga.
- Provjeriti da li se dobre prakse koje se odnose na pružanje usluga dijele putem interneta, na konferencijama, sastancima, itd.
- Tražiti ankete o zadovoljstvu korisnika na nacionalnom nivou i dokumentaciju o nagradama za kvalitet.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- vladini dokumenti i drugi izvještaji, uključujući i strategije i programe obučavanja državnih službenika;
- standardi pružanja usluga propisani zakonodavstvom ili neobavezujućim aktima, građanske povelje, ako postoje;
- intervjui sa vladinim zvaničnicima i predstavnicima NVO-a i civilnog društva;
- formulari za prikupljanje podataka iz uzorka institucija;
- ankete o zadovoljstvu uslugama na nacionalnom nivou;
- dokumentacija o nagradama za kvalitet;
- intervjui sa relevantnim zvaničnicima iz organa koji promovira orijentiranost ka građanima;
- intervjui sa organizacijama za savjetovanje korisnika/građana, privrednim komorama i ombudsmenom;
- međunarodna i nacionalna statistika o pokretanju biznisa (npr. web stranica *http://www.doingbusiness.org/*);
- web stranice vlade.

Indikatori

- Procenat korisnika koji su zadovoljni javnim uslugama.
- Omjer institucija koje koriste sredstva i tehnike osiguranja kvaliteta (npr. Evropske fondacije za upravljanje kvalitetom, Zajedničkog okvira procjene i druge međunarodne standarde).
- Broj državnih službenika koji se direktno bave pružanjem usluga, a koji su pohađali obuku u protekle dvije godine.
- Prosječno vrijeme potrebno da se dobije lični dokument (pasoš ili lična karta) nakon podnošenja zahtjeva.
- Udio institucija u kojima se redovno provodi anketa o zadovoljstvu korisnika (najmanje jednom u dvije godine).
- Prosječan broj dana potrebnih da se pokrene biznis[40].
- Prosječan trošak pokretanja biznisa[41].

[40] Izvještaj Doing Business Svjetske banke.
[41] Izvještaj Doing Business Svjetske banke.

Princip 4: Osigurana je dostupnost javnih usluga.

1. Teritorijalna mreža za pružanje usluga javne uprave omogućava jednak pristup uslugama.
2. Pojedincima i privrednim društvima su dostupni jednošalterski sistemi/jedinstveni kontakti koji obuhvataju veliki broj usluga.
3. Komunikacija i rješavanje službenih pitanja omogućeni su elektronskim kanalima koji pokrivaju veliki broj usluga i jednostavni su za korištenje.
4. Zvanične web stranice i objavljene brošure pružaju informacije o kontaktima i jasne savjete i upute o pristupu javnim uslugama, kao i o pravima i obavezama korisnika i javnih institucija koje pružaju usluge.
5. Pružanje usluga (uključujući i e-usluge) uzima u obzir potrebe posebnih grupa korisnika, npr. osoba sa invaliditetom, starijih osoba, stranaca i porodica sa djecom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korištene metode predstavljaju kvalitativnu i kvantitativnu procjenu dostupnosti javnih usluga i izvještaja, nadopunjenu intervjuima da bi se ocijenilo da li su javne usluge lako dostupne svim korisnicima i da li ih je jednostavno koristiti:

- Analizirati vladine podatke, izvještaje i izvještaje koje pripremaju druge organizacije.
- Analizirati uzorak web stranica javnih institucija.
- Dostaviti obrasce za prikupljanje podataka da se utvrdi da li su javne usluge prilagođene potrebama posebnih grupa korisnika.
- Intervjuirati vladine zvaničnike, NVO-e, ombudsmena, udruženja osoba sa invaliditetom i Delegaciju EU o pristupačnosti javnih usluga.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- intervjui sa udruženjima osoba sa invaliditetom, vladinim zvaničnicima, NVO-ima i ombudsmenom;
- vladine web stranice i platforme za pružanje e-usluga;
- vladini dokumenti i drugi izvještaji;
- anketa provedena u vladinim organima;
- podaci od poreznih uprava koji se odnose na elektronsku prijavu poreza.

Indikatori

- Broj jednošalterskih sistema koji pružaju usluge za više od tri javne institucije.
- Broj pruženih usluga putem jednošalterskih sistema.
- Procenat institucija koje imaju pristup za osobe u invalidskim kolicima.
- Udio građana koji su u protekloj godini prijavili porez na dohodak bez štampane dokumentacije/elektronskim putem/digitalno.
- Udio privrednih društava koji su podnijeli poreske prijave putem interneta.

6

Upravljanje javnim finansijama

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

Budžetom se uspostavlja finansijski okvir u kojem vlada realizira ciljeve svojih ekonomskih i socijalnih politika za dobrobit građana. Ako se žele napraviti pravi izbori i poštovati rashodna ograničenja, čvrsti sistemi upravljanja javnim finansijama (PFM) su od presudnog značaja za sve elemente budžetskog ciklusa – od formuliranja do izvršenja, uključujući nabavke, kontrolu i reviziju.

Od država kandidatkinja za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i potencijalnih kandidatkinja se očekuje da imaju vjerodostojan i relevantan program za unapređenje svih ključnih aspekata PFM, kako bi ostvarili koristi od Podrške sektorskim budžetima, sve češćeg mehanizma za pružanje pomoći u ovim državama. Ako takve države žele da njihovi PFM sistemi budu usmjereni na ostvarivanje rezultata, reforme se moraju provoditi utvrđenim redoslijedom, prilagođenim jedinstvenim okolnostima u svakoj od država. Ne postoji "univerzalni" pristup, ali dobri PFM sistemi počivaju na određenim osnovnim principima i praksama opisanim u nastavku.

Javne nabavke su sastavni dio dobrog finansijskog upravljanja. Njihov ekonomski učinak je značajan i izuzetno vidljiv. Također, kao oblast u kojoj su visoki rizici od rasipanja novca, slabe kontrole i korupcije, one mogu značajno uticati na povjerenje javnosti u vladu. Stoga se Principima uspostavlja okvir za dobar sistem javnih nabavki, a oni se odražavaju i u širokom nizu međunarodnih regulatornih okvira.

Principi su prvenstveno fokusirani na centralnu vladu. Na lokalnu samoupravu se odnose samo opći zahtjevi vlade u pogledu dostavljanja podataka koji se odnose na izradu budžeta i izvještavanje. Također, pored predviđanja ukupnih javnih prihoda, fokusirani su i na rashode. Međutim, prikupljanje i upravljanje porezima i drugim resursima su važni elementi PFM-a, a standardima se mogu smatrati postupci navedeni u publikaciji Evropske komisije (EK) *Fiscal Blueprints*[42] *for tax administration* (Fiskalna pravila za upravljanje porezima), kao i zahtjevi iz Programa upravljanja javnim rashodima i finansijske odgovornosti (PEFA) u ovoj oblasti.

Principi uzimaju u obzir nekoliko međunarodnih standarda, kao što su:

- okvir EU za ekonomsko upravljanje (uključujući pravila za budžetske okvire[43]);
- horizontalni kriteriji za podršku sektorskim budžetima u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA)[44];
- Direktive EU o javnim nabavkama;
- početne i završne odrednice za Poglavlja 5., 17. i 32. u okviru pregovora o pristupanju;
- Program PEFA;
- Principi upravljanja budžetom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)[45];
- Kodeks dobrih praksi fiskalne transparentnosti Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), ; i
- Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

U narednom poglavlju je utvrđeno osam ključnih zahtjeva i šesnaest principa u oblasti upravljanja javnim finansijama, u skladu sa međunarodnim standardima i pravnom stečevinom EU.

---

42 Fiscal Blueprints http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf

43 Direktiva Vijeća 2011/85/EU.

44 http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf

45 Trenutno dostupno samo u formi nacrta *http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf*

KLJUČNI ZAHTJEVI I PRINCIPI

Ključni zahtjev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar općeg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da budžetski saldo opće vlade i omjer duga i bruto domaćeg proizvoda slijede održiv pravac.

Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za cjelokupnu vladu koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od minimalno tri godine; sve budžetske organizacije djeluju unutar ovog okvira.

Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz opsežnu raspodjelu potrošnje koja je u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koja se poštuje.

Ključni zahtjev: Računovodstvenim i praksama izvještavanja se osigurava transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama.

Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašteni centralni organ trezora na središnjem nivou kontrolira trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i osigurava likvidnost novca.

Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja dugom i provodi se tako da se poštuje cilj ukupnog duga države te da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom.

Princip 5: Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor.

Ključni zahtjev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole je u skladu sa zahtjevima iz Poglavlja 32. iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se provodi u javnom sektoru.

Princip 6: Operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu definira odgovornosti i ovlasti, a njegova primjena u budžetskim organizacijama usklađena je sa zakonodavstvom koje propisuje finansijsko upravljanje u javnom sektoru i javnu upravu općenito.

Princip 7: Svaka javna organizacija provodi finansijsko upravljanje i kontrolu u skladu sa dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole.

Ključni zahtjev: Funkcija interne revizije uvedena je u cjelokupnom javnom sektoru, a interne revizije se provode u skladu sa međunarodnim standardima.

Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova je primjena u budžetskim organizacijama u skladu sa zakonodavstvom koje se odnosi na javnu upravu i finansijsko upravljanje u javnom sektoru općenito.

Princip 9: Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za organizaciju.

Ključni zahtjev: Javne nabavke su regulirane politikama i procedurama koje se propisno provode i odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquisa* EU, a podržavaju ih nadležne institucije koje posjeduju adekvatne resurse.

Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa *acquisem*, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane *acquisem*, usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima te se propisno provode.

Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za djelotvornu i učinkovitu izradu, provedbu i monitoring politike javnih nabavki.

Ključni zahtjev: U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sistema pravnih lijekova.

Princip 12: Sistem pravnih lijekova je usklađen sa standardima *acquisa* koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost te omogućava brzo i kompetentno rješavanje pritužbi i sankcije.

Ključni zahtjev: Ugovorni organi su adekvatno kadrovski popunjeni i posjeduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.

Princip 13: Funkcioniranje javnih nabavki u skladu je sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmjernosti i transparentnosti, te osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koristi moderne tehnike i metode javnih nabavki.

Princip 14: Ugovorni organi i tijela imaju adekvatne kapacitete i praktične smjernice i mehanizme da osiguraju profesionalno upravljanje cjelokupnim ciklusom javne nabavke.

Ključni zahtjev: Ustavni i pravni okvir garantira nezavisnost, mandat i organizaciju Vrhovne revizijske institucije za nezavisno izvršavanje ovlaštenja, u skladu sa standardima koje primjenjuje u vršenju revizija, realizirajući tako kvalitetne revizije koje utječu na funkcioniranje javnog sektora.

Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizijske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom te se u praksi poštuju.

Princip 16: Vrhovna revizijska institucija primjenjuje standarde neutralno i objektivno, kako bi osigurala visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na funkcioniranje javnog sektora.

Ključni zahtjev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar općeg višegodišnjeg okvira, osiguravajući da budžetski saldo opće vlade i omjer duga i bruto domaćeg proizvoda slijede održiv pravac.

Da bi bolje upravljala javnim resursima, vlada treba imati srednjoročni finansijski plan baziran na ciljevima koje želi postići i raspoloživim finansijskim resursima. Također se mora pobrinuti da višegodišnji troškovi ukupne potrošnje budu jasno utvrđeni, kako bi se godišnji budžet definirao unutar srednjoročnog finansijskog horizonta. Ovaj pristup, uz dugoročne procjene u odabranim oblastima javne potrošnje (npr. penzije i zdravstvena zaštita), pomoći će u informiranju vlade, parlamenta i građana o finansijskim parametrima i prostoru za izradu nove politike.

U okviru budžetskog procesa, od suštinske je važnosti utvrđivanje realnih izdvajanja za troškove, uz poštivanje fiskalnih pravila i parametara općeg gornjeg i donjeg praga. Jednako važno je i predviđanje prihoda, jer bi netačna projekcija potencijalnih prihoda mogla dovesti do određivanja neodrživog troškovnog praga.

Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za cjelokupnu vladu koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od minimalno tri godine; sve budžetske organizacije djeluju unutar ovog okvira.

1. Svake godine se objavljuje srednjoročni budžetski okvir, uzimajući u obzir najnovije dostupne podatke.
2. Srednjoročni budžetski okvir se koordinira na centralnom nivou, u Ministarstvu finansija, na osnovu ulaznih podataka od nadležnih ministarstava i podređenih organa i konsultacija sa njima.
3. Srednjoročnim budžetskim okvirom su jasno utvrđene makroekonomske projekcije i očekivani prihodi i rashodi na kojima je zasnovan.
4. Planovi prihoda i rashoda baziraju se na usaglašenoj politici vlade. Oni uključuju buduće troškove postojećih politika i procjenu troškova novih politika koje će se uvesti tokom tog perioda i usklađene su sa nacionalnim fiskalnim pravilima.
5. Ciljevi zbirnih budžeta, a naročito opći saldo vlade i omjer duga i bruto domaćeg proizvoda su održivi.
6. Programiranje fondova u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć koordinira se sa općim srednjoročnim budžetskim okvirom i pripremama budžeta i zasniva na općim strateškim prioritetima vlade.
7. Srednjoročni budžetski okvir uključuje analizu osjetljivosti najvažnijih varijabli.
8. U srednjoročnom budžetskom okviru uzimaju se u obzir dugoročni troškovi ulaganja tokom datog perioda.
9. Postoji jasan i vjerodostojan plan strukturalnih ekonomskih reformi i usklađen je sa fiskalnom politikom.
10. Strateški plan svake organizacije u javnom sektoru usklađen je sa općim srednjoročnim budžetskim okvirom.
11. Postoji nezavisno tijelo (fiskalno vijeće), u skladu sa zahtjevima Evropske unije, koje prati poštivanje fiskalnih pravila i usklađenost sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa su korištene uglavnom kvantitativne metode, zasnovane na analizi publikacije o kvalitetu srednjoročnog budžetskog okvira (MTBF), uz korištenje objavljenih podataka, dopunjenih razgovorima sa višerangiranim službenicima:

- Procijeniti potpunost informacija o principu u dokumentaciji MTBF-a.

- Analizirati kako ekonomske i fiskalne prognoze Ministarstva finansija (MF) stoje u poređenju sa prognozama nezavisnih tijela, npr. IMF-a, Svjetske banke, EK i fiskalnog vijeća.
- Ispitati tačnost prognoza poređenjem prognoza u MTBF-u sa stvarnim rezultatima u protekle tri godine.
- Analizirati prognoze prihoda u svjetlu trenutnog priliva prihoda i planiranih izvora novih prihoda.
- Procijeniti da li je MTBF baziran na informacijama iz važećih sektorskih politika i da li ministarstva daju sistematične ulazne podatke za pripremu MTBF-a.
- Utvrditi da li procjene potrošnje jasno prikazuju troškove važećih politika/službi i troškove novih inicijativa za politike u okviru posebne stavke.
- Razmotriti razumnost korištenih faktora osjetljivosti na osnovu relevantnih međunarodnih ili domaćih podataka.
- Analizirati budžetsku instrukciju koju MF upućuje relevantnim ministarstvima, kako bi se utvrdilo da li su makroekonomski i budžetski parametri jasno naznačeni.
- Pregledati dva strateška plana na organizacijskom nivou, kako bi se utvrdilo da li su u skladu sa pretpostavkama iz MTBF-a i da li se u njima pravi razlika između troškova postojećih politika i troškova novih inicijativa za politike (tj. potrebe za dodatnim finansiranjem).
- Utvrditi koja fiskalna pravila (saldo, dug, rashodi, prihodi) i korektivni mehanizmi postoje.
- Utvrditi da li postoji nezavisno tijelo, kao što je fiskalno vijeće, i provjeriti da li je poslovnikom i drugim dokumentima kojima je reguliran njegov rad omogućeno vršenje njegove uloge nezavisnog monitora poštivanja fiskalnih pravila i politika u organizacijama.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- krovni zakon o budžetu i drugi relevantni propisi;
- MTBF i drugi dokumenti fiskalne politike (npr. Pretpristupni ekonomski program);
- budžetska instrukcija koju MF šalje nadležnim ministarstvima;
- ekonomske i fiskalne prognoze i izvještaji nezavisnih tijela (npr. IMF-a, Svjetske banke, EK, fiskalnog vijeća);
- trezorski podaci o mjesečnoj i godišnjoj potrošnji;
- godišnji finansijski izvještaj vlade;
- strateški planovi relevantnih ministarstava;
- objavljeni pregledi planova budžetskih organizacija (ako su dostupni);
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz MF i fiskalnog vijeća.

Indikatori

- Indeks snage MTBF-a[46].
- Indeks snage fiskalnih pravila[47].

---

[46] Generalna direkcija za ekonomska i fiskalna pitanja (DG ECFIN) izradila je indeks kvaliteta MTBF-a, koji je trenutno dostupan samo državama članicama EU. Taj indeks bi se mogao koristiti kao dio okvira za praćenje principa ako bi DG ECFIN obuhvatila i države koje pokriva IPA. Indeks pokazuje kvalitet MTBF-a uz primjenu pet kriterija:

- postojanje domaćeg srednjoročnog okvira;
- povezanost između višegodišnjih budžetskih ciljeva i priprema godišnjeg budžeta;
- učešće nacionalnih parlamenata u pripremi srednjoročnih budžetskih planova;
- postojanje koordinacijskih mehanizama između pojedinačnih nivoa vlade prije utvrđivanja srednjoročnih budžetskih ciljeva za sve stubove vlade;
- mehanizmi za praćenje i izvršenje višegodišnjih budžetskih ciljeva.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/calculation_mtbf_en.htm

Sve dok indeksom DG ECFIN-a ne budu obuhvaćene i države koje su u procesu pristupanja EU, za prikupljanje istih informacija se koristi pojednostavljeni indeks.

- Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda u MTBF-u (odobrenom dvije godine prije posljednje godine za koju su dostupni podaci) i ostvarenih prihoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci.
- Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda u MTBF-u (odobrenom dvije godine prije posljednje godine za koju su dostupni podaci) i stvarnih rashoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci.

Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz opsežnu raspodjelu potrošnje koja je u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koja se poštuje.

1. Budžetski proces je zasnovan na transparentnim zakonskim odredbama kojima je definirana potrošnja javnih sredstava, te uloge vlade, Ministarstva finansija, kao i vremenski okvir koji im omogućava da ispunjavaju svoje odgovornosti u procesu.
2. Parlament ima dovoljno vremena i resursa za analiziranje prijedloga budžeta i raspravu o njemu.
3. Budžet je sveobuhvatan i uključuje sredstva iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć i ostale donacije.
4. Vlada odobrava gornji i donji prag potrošnje u okviru kojih se utvrđuje budžet.
5. Ministarstvo finansija u godišnjoj budžetskoj instrukciji utvrđuje opći pristup, vremenski okvir i pretpostavke koje moraju potkrijepiti procjene različitih budžetskih organizacija.
6. Budžetske organizacije poštuju budžetsku instrukciju davanjem sveobuhvatnih, tačnih i transparentnih procjena Ministarstvu finansija, uključujući moguće obaveze i troškove za godine koje slijede nakon te budžetske godine.
7. Postoji mehanizam kojim se osigurava da država sufinansira sve programe u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć.
8. Projekti kapitalnih ulaganja podvrgavaju se adekvatnoj analizi ulaganja, a prioriteti se utvrđuju prema procjenama njihovih ukupnih konačnih troškova i prednosti, uzimajući u obzir prioritete za dobijanje sredstava od Evropske unije.
9. Ministarstvo finansija objavljuje listu fiskalnih rizika.
10. Objavljeni budžet je transparentan i:
    - utvrđuje makroekonomske pretpostavke koje ga potkrjepljuju;
    - razdvaja kapitalne i tekuće troškove, te troškove po osnovu plaća i ostale troškove;
    - sadrži posebne prognoze za polazne (postojeće) rashode i nove politike;
    - sadrži konačne stvarne rezultate za tekuću godinu radi poređenja;
    - uključuje moguće obaveze i višegodišnje obaveze u pogledu kapitalnih troškova.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa se koriste i kvantitativne i kvalitativne metode, u kojima se koriste podaci za analizu kvaliteta godišnjeg budžeta i vrši pregled zakonodavstva i dokumentacije iz budžetske organizacije

[47] DG ECFIN je izradila indeks snage fiskalnih pravila, koji je trenutno dostupan samo državama članicama EU. Taj indeks bi se mogao koristiti kao dio okvira za praćenje principa ako bi DG ECFIN obuhvatila i države koje pokriva IPA. Za izradu ovog indeksa korištene su informacije o:
- zakonskoj osnovi pravila;
- prostoru za utvrđivanje ili revidiranje njegovih ciljeva;
- tijelu zaduženom za praćenje poštivanja i provedbe pravila;
- mehanizmima izvršenja koji se odnose na svako pojedinačno pravilo;
- vidljivosti pravila u medijima.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm
Sve dok indeksom DG ECFIN-a ne budu obuhvaćene i države koje su u procesu pristupanja EU, za prikupljanje tih informacija koristi se pojednostavljeni indeks.

koja služi kao uzorak. Ovi podaci se dopunjavaju razgovorima sa višim zvaničnicima iz MF i budžetskih organizacija:

- Analizirati planirane prihode, naročito u svjetlu ostvarenih u tekućoj godini.
- Uporediti vladine makroekonomske projekcije u posljednjem objavljenom godišnjem budžetu sa projekcijama međunarodnih i domaćih organizacija za isti period.
- Pregledati uzorak budžetskog prijedloga koji je relevantno ministarstvo dostavilo MF, kako bi se utvrdilo da li je poštovan vremenski okvir, da li višegodišnji troškovi i obaveze čine dio povrata i da li su u povratu jasno naznačeni zahtjevi u pogledu kapitalne potrošnje i da li je tekuća potrošnja podijeljena na troškove za plaće i ostale troškove.
- Uporediti planirane budžetske prihode i rashode (posebno analizirajući kapitalne i tekuće troškove) sa stvarnim prihodima i rashodima u posljednjoj kalendarskoj godini za koju su podaci dostupni.
- Provjeriti na bazi uzoraka da li IPA fondovi i potrebno sufinansiranje čine dio državnog budžeta.
- Provjeriti da li se MF konsultira sa koordinatorom za IPA o prijedlozima za finansiranje putem IPA-e.
- Analizirati proces odobravanja uzorka dva novija prijedloga za ulaganja kako bi se utvrdilo da li su prošli odgovarajući proces procjene.
- Analizirati da li postoje informacije o fiskalnim rizicima i mogućim obavezama (uključujući državne garancije i potencijalne negativne tužbe).
- Provjeriti da li postoje informacije o dugoročnim projekcijama prihoda i projekcijama.
- Pregledati relevantno zakonodavstvo.
- Provjeriti da li vremenski okvir budžeta ispunjava međunarodne standarde i da li se poštuje.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- Ustav i zakonodavstvo kojim su regulirane PFM procedure, uključujući i krovni zakon o budžetu;
- objavljeni budžet za proteklu godinu;
- MTBF i drugi dokumenti fiskalne politike;
- završni izvještaj za posljednju godinu za koju su podaci dostupni;
- izvještaji Vrhovne revizijske institucije (VRI);
- najnoviji planski dokumenti IPA;
- prijedlog budžeta koji je budžetska organizacija koja služi kao uzorak dostavila MF-u;
- medijski izvještaji;
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz MF, dva nadležna ministarstva i vanbudžetskog fonda, kao i članovima parlamentarne komisije koja je zadužena za razmatranje godišnjeg budžeta.

Indikatori

- Budžetski saldo opće vlade.
- Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih prihoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci.
- Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih rashoda u posljednjoj godini za koju su dostupni podaci.
- Stepen do kojeg godišnji prijedlog budžeta uključuje potpune informacije u trenutku kada se iznosi pred parlament.

Ključni zahtjev: Računovodstvenim i praksama izvještavanja se osigurava transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama.

Upravljanje gotovinom je u središtu uspješnog praćenja i kontrole troškova tokom godine. Ono obuhvata i prihode i rashode vlade. Neadekvatni sistemi i informacije otežavaju usklađivanje novčanog toka sa izdvajanjima za troškove i blagovremenu primjenu korektivnih mjera kada je to potrebno.

Upravljanje dugom također se treba vršiti na centralnom nivou, obuhvatajući cjelokupnu vladu, kako bi se izbjeglo neovlašteno zaduživanje ili zaduživanje po neoptimalnoj cijeni.

Robusni sistemi izvještavanja o finansijskim podacima na osnovu pouzdanih računovodstvenih informacija od presudnog su značaja za uspješnu kontrolu vladinih troškova. Informacije o javnim finansijama trebaju se redovno objavljivati, kako bi parlament i građani mogli jasno vidjeti napredak u potrošnji i naplati prihoda ostvaren tokom svake budžetske godine.

Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašteni centralni organ trezora na središnjem nivou kontrolira trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i osigurava likvidnost novca.

1. Zakonodavstvom o budžetu je predviđen jedinstveni trezorski račun na koji se uplaćuje sav novac koji se prima iz bilo kog izvora (porezi, naknade ili drugi prihodi), obično do kraja istog radnog dana.
2. Zakonodavstvom je utvrđeno da se sa jedinstvenog trezorskog računa mogu vršiti samo odobrene isplate.
3. Novcem ili trezorskom funkcijom se upravlja putem jedinstvenog trezorskog računa, pod kontrolom Ministarstva finansija/trezorskog organa.
4. Ministarstvo finansija/trezorski organ priprema vlastite projekcije novčanog toka na zbirnom nivou, nakon konsultacija sa nadležnim ministarstvima i drugim državnim organima, i to najmanje jednom mjesečno.
5. Mjesečni profili za svaku organizaciju javnog sektora daju jasnu sliku toka gotovine u najvažnijim budžetskim kategorijama i jasno obuhvataju različite elemente – troškovi po osnovu plaća, ostali, tekući, kapitalni i sopstvena sredstva.
6. Trezorski sistem uključuje adekvatne kodne strukture, kako bi se olakšala detaljna analiza rashoda i prihoda.
7. Trezorski informacioni sistem, računovodstveni informacioni sistemi i podaci o bankovnom računu se redovno sravnjuju.
8. Postoji sistem monitoringa kako bi se osiguralo da organizacije javnog sektora ne premaše budžetska izdvajanja prije pribavljanja zakonskog odobrenja za to, kao i da ne preuzimaju obaveze kojima se ovaj zahtjev zaobilazi.
9. Javna preduzeća na državnom (i općinskom) nivou moraju tražiti odobrenje od organa koji nad njima vrši nadzor prije preuzimanja bilo kakvog fiskalnog rizika.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa su korištene uglavnom kvantitativne metode, uz upotrebu podataka iz trezorskog sistema, dopunjene razgovorima sa višerangiranim službenicima, kako bi se procijenio kvalitet sistema za upravljanje gotovinom:

- Analizirati zakone/propise kojima se uređuje jedinstveni trezorski račun.
- Razmotriti ovlaštenja MF/trezorskog organa u vezi sa vođenjem jedinstvenog trezorskog računa.
- Provjeriti da li se primljeni novac uplaćuje na jedinstveni trezorski račun.

- Provjeriti da li se novčani saldo na svim vladinim bankovnim računima (uključujući račune za vanbudžetske fondove i račune za projekte pod kontrolom vlade) utvrđuje i konsolidira.
- Procijeniti da li su projekcije toka gotovina na odgovarajućem agregatnom nivou.
- Provjeriti da li svaka organizacija javnog sektora dostavlja ili potvrđuje svoj mjesečni profil očekivane potrošnje nakon što se donese odluka o iznosu njenog budžeta i osigurava da postoje interne procedure za praćenje toka gotovine tokom godine.
- Razmotriti adekvatnost procesa za praćenje toka gotovine tokom godina, uz analiziranje kodnog sistema za evidentiranje rashoda i prihoda.
- Analizirati sveobuhvatnost i tačnost uzoraka projekcija toka gotovine za dva korisnika budžetskih sredstava i uporediti ih sa njihovim stvarnim budžetom koji odobri parlament.
- Provjeriti da li se, u slučaju kada ministarstvo ili druga organizacija koristi informacijske i računovodstvene sisteme odvojene od trezorskog računovodstvenog sistema, vrše odgovarajuća sravnjenja.
- Uvesti računovodstvenu bazu za vladine finansijske izvještaje, a naročito aranžmane za evidentiranje finansijskih obaveza i izvještavanje o njima.
- Provjeriti da li je dozvoljeno prenositi sredstva u narednu kalendarsku godinu i, ako jeste, u kojoj mjeri i koliko aktivno se ta mogućnost koristi. Ako to nije dozvoljeno, utvrditi da li se potrošnja povećava krajem godine.
- Procijeniti nivo evidentiranih neizmirenih obaveza i eventualnih značajnih promjena u odnosu na prethodnu godinu.
- Analizirati izvještaje nezavisnih organizacija, npr. MMF-a, Svjetske banke, EK i fiskalnog vijeća u pogledu komentara na izvršenje budžeta i računovodstvo;

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakoni i propisi kojima se uređuje jedinstvenog trezorskog računa.
- instrukcije koje MF/trezorski organ šalje relevantnim ministarstvima i drugim državnim organima;
- objavljeni mjesečni rezultati u odnosu na mjesečne projekcije toka gotovine/ profile;
- evidencija uplata na jedinstveni trezorski račun;
- izvještaji MF-u o obavezama u pogledu potrošnje;
- izvještaji nezavisnih organizacija (npr. MMF-a, Svjetske banke, EK, fiskalnog vijeća);
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz MF/ trezorskog organa.

Indikatori

- Prosječne procentualne razlike između projekcija toka gotovine i stvarnog novčanog salda na mjesečnoj osnovi.
- Neizmirene obaveze centralne vlade kao procenat od ukupnih rashoda na kraju posljednje kalendarske godine za koju su podaci dostupni.

Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja dugom i provodi se tako da se poštuje cilj ukupnog duga države te da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom.

1. Postoji jasna strategija za upravljanje dugom[48] (uključujući analizu rizika i osjetljivosti), kako bi se osiguralo da dug bude održiv i servisiran.
2. Strategija za upravljanje dugom je objavljena i koristi se u godišnjem budžetskom procesu.
3. Vladino zaduživanje i garancije su uvijek u granicama utvrđenim godišnjim budžetom.
4. Jasno su razgraničene odgovornosti različitih vladinih organa (ministarstvo finansija/trezorska agencija/centralna banka) koji učestvuju u upravljanju dugom.

[48] Može biti dio drugih vladinih strategija ili objavljena kao poseban dokument.

5. Isključivo se ministarstvo finansija/trezorska agencija zadužuje u ime centralne vlade.
6. Zaduživanje, davanje garancija, odnosno sklapanje ugovora koji uključuju druge instrumente koji bi mogli nositi finansijski rizik po državne organe, uključujući lokalne vlade ili državna preduzeća, ograničeni su zakonom i moraju ih unaprijed odobriti ministarstvo finansija/trezorska agencija.
7. Ministarstvo finansija/trezorska agencija redovno se izvještava o nivou i troškovima pozajmica lokalnih vlada i državnih preduzeća, a sve promjene se propisno navode.
8. Postoji sistematska saradnja između funkcija upravljanja dugom i upravljanja novcem.
9. Godišnji izvještaj o upravljanju dugom priprema se ubrzo po završetku budžetske godine.
10. Vrhovna revizijska institucija vrši reviziju upravljanja dugom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa se koriste i kvantitativne i kvalitativne metode, pri čemu se za analizu kvaliteta upravljanja dugom upotrebljavaju objavljeni podaci i vrši pregled relevantnih propisa. Ovi podaci se dopunjavaju razgovorima sa višim zvaničnicima iz MF:

- Razmotriti zakonsku osnovu za kontrolu nad zaduživanjem vlade i propise kojima se uređuje jedinstveni trezorski račun (JTR).
- Razmotriti ovlaštenja MF/trezorskog organa u vezi sa vođenjem JTR.
- Provjeriti da li se novčani saldo na svim vladinim bankovnim računima (uključujući račune za vanbudžetske fondove i račune za projekte pod kontrolom vlade) utvrđuje i konsolidira.
- Procijeniti da li su projekcije toka gotovine na odgovarajućem agregatnom nivou.
- Provjeriti da li svaka organizacija javnog sektora dostavlja ili potvrđuje svoj mjesečni profil očekivane potrošnje nakon što se donese odluka o iznosu njenog budžeta i osigurava da postoje interne procedure za praćenje toka gotovine tokom godine.
- Razmotriti adekvatnost procesa za praćenje toka gotovine tokom godina, uz analiziranje kodnog sistema za evidentiranje rashoda i prihoda.
- Analizirati sveobuhvatnost i tačnost uzoraka projekcija novčanog toka za dvije organizacije; uporediti ih sa njihovim stvarnim budžetom koji odobri parlament.
- Uvesti računovodstvenu bazu za vladine finansijske izvještaje, a naročito aranžmane za evidentiranje i izvještavanje o finansijskim obavezama.
- Provjeriti da li je dozvoljeno prenositi sredstva u narednu kalendarsku godinu i, ako jeste, u kojoj mjeri i koliko aktivno se ta mogućnost koristi. Ako to nije dozvoljeno, utvrditi da li se potrošnja povećava krajem godine.
- Utvrditi nivo evidentiranih neizmirenih obaveza i eventualnih značajnih promjena u odnosu na prethodnu godinu.
- Pregledati politiku za upravljanje dugom i izvještaje o upravljanju dugom.
- Provjeriti poštivanje godišnjih limita za zaduživanje i garancije u prethodnim godinama.
- Analizirati načine planiranja i vršenja dodatnog zaduživanja centralne vlade i izdavanja trezorskih zapisa i sličnih hartija od vrijednosti.
- Pregledati procedure za kontrolu zaduživanja lokalnih vlada i državnih preduzeća i načine izvještavanja o takvom zaduživanju.
- Provjeriti da li eksterna revizija obuhvata politiku upravljanja dugom.
- Analizirati izvještaje nezavisnih organizacija, kao što su MMF, Svjetska banka, EK i fiskalno vijeće u pogledu komentara na izvršenje budžeta i budžetsko računovodstvo.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakonodavstvo i drugi relevantni propisi o upravljanju dugom;
- objavljeni izvještaji o upravljanju dugom;

- instrukcije i upute koje MF/trezorski organ šalje drugim državnim organima;
- izvještaji drugih državnih organa ministarstvu finansija/trezorskom organu;
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz MF/ trezorskog organa;
- izvještaji VRI;
- izvještaji nezavisnih organizacija (npr. MMF-a, Svjetske banke, EK, fiskalnog vijeća, centralne banke, agencija za procjenu rejtinga).

Indikatori

- Troškovi servisiranja javnog duga kao udio u bruto domaćem proizvodu.
- Razlika između ciljanog i stvarnog iznosa javnog duga[49].

Princip 5: Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor.

1. Ministarstvo finansija objavljuje mjesečne izvještaje o prihodima, rashodima i zaduživanju centralne vlade u roku od četiri sedmice po završetku svakog mjeseca.
2. Izvještaj se sastavlja od izvještaja korisnika budžetskih sredstava centralne vlade i poreskih uprava ministarstvu finansija o njihovoj potrošnji i prihodima u prethodnom mjesecu.
3. U izvještajima se navode i objašnjavaju odstupanja od prvobitnog profila potrošnje i prihoda i buduće obaveze u pogledu potrošnje koje su preuzete tokom mjeseca.
4. Ministarstvo finansija objavljuje tromjesečne finansijske podatke lokalnih vlada, u skladu sa Direktivom Evropske unije 2011/85/EU prije kraja narednog tromjesečja.
5. Godišnji finansijski izvještaj vlade je sveobuhvatan (obuhvata i sredstva iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć) na nivou državne vlade i uključuje generičke informacije na nivou opće vlade.
6. Fiskalni rizik se neprestano prati, a javna preduzeća dužna su dostavljati godišnje revidirane finansijske podatke, uključujući bilans uspjeha, bilans stanja, izvještaj o promjenama akcijskog kapitala i izvještaj o toku gotovine.
7. Godišnji finansijski izvještaj se objavljuje najkasnije šest mjeseci po završetku finansijske godine, Vrhovna revizijska institucija vrši reviziju navedenog izvještaja, a o njemu raspravljaju relevantne parlamentarne komisije prije rasprave o budžetu za narednu godinu.
8. Podaci za svaku organizaciju se propisno sravnjuju sa računovodstvenim podacima i utvrđuju se računovodstveni standardi.
9. Nacionalni računovodstveni standardi usklađeni su sa minimalnim zahtjevima koji se odnose na države članice Evropske unije, a naročito onima utvrđenim Direktivom Evropske unije 2011/85/EU, i omogućavaju dostavljanje podataka usklađenih sa [50] ESA2010.
10. Godišnji finansijski izvještaj je u formatu koji odražava format u kome se predstavlja budžet i objašnjava svako odstupanje od iznosa navedenih u budžetu.
11. Godišnji finansijski izvještaj uključuje pregled i analizu državne imovine, koja obuhvata svu aktivu iznad utvrđene minimalne vrijednosti.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa su uglavnom korištene kvantitativne metode, na osnovu informacija iz godišnjeg finansijskog izvještaja i uzorka izvještaja koji se tokom godine dostavljaju MF-u i koje MF objavljuje. Ovi podaci se dopunjavaju razgovorima sa višim zvaničnicima:

[49] Razlika se izračunava kao procenat pri uporedbi stvarnog iznosa javnog duga u posljednjoj kalendarskoj godini sa ciljanim iznosom utvrđenim u budžetu za istu kalendarsku godinu.

[50] Uredba (EU) 549/2013 o Evropskom sistemu nacionalnih i regionalnih računa u EU.

- Pregledati mjesečne izvještaje koje je objavilo MF u prethodnoj godini, uz analizu ostvarenih mjesečnih rashoda u odnosu na profil i ispitivanje razloga za maksimalnu potrošnju (uključujući tzv. "groznicu na kraju godine").
- Analizirati objavljene mjesečne izvještaje u pogledu revidiranja podataka iz ranijih izvještaja koji bi mogli ukazivati na slabost u sistemu izvještavanja.
- Pitati zvaničnike iz MF da li su svi izvještaji iz budžetskih organizacija dostavljeni u standardnom formatu, u skladu sa smjernicama MF-a, i pregledati da li su u primjerima navedena i objašnjena odstupanja.
- Analizirati posljednji izvještaj o budžetu/finansijski izvještaj jednog nadležnog ministarstva, kako bi se utvrdio nivo detalja koji se dostavljaju MF-u.
- Ispitati procedure za praćenje fiskalnog rizika u toku godine.
- Provjeriti da li su javna preduzeća dužna dostavljati godišnje revidirane finansijske izvještaje, uključujući bilans uspjeha, bilans stanja, izvještaj o promjenama akcijskog kapitala i izvještaj o toku gotovine.
- Utvrditi da li su tromjesečni izvještaji lokalnih vlada objavljeni i sveobuhvatni.
- Analizirati jasnoću i sveobuhvatnost godišnjeg finansijskog izvještaja.
- Provjeriti da li se godišnji finansijski izvještaj jasno poziva na računovodstvene standarde korištene u njegovoj izradi.
- Analizirati usklađenost godišnjeg finansijskog izvještaja sa standardima Eurostat-a.
- Razmotriti načine evidentiranja aktive i zaliha, uključujući propisno vrjednovanje udjela u javnim (ili općinskim) preduzećima.
- Ispitati na koji način su varijacije uzete u obzir.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- objavljeni mjesečni izvještaji;
- Smjernice MF-a;
- tromjesečni izvještaji lokalnih vlada;
- razgovori sa zvaničnicima iz MF i dva odabrana ministarstva;
- godišnji izvještaji i objavljeni budžetski dokumenti;
- razgovori sa ključnim osobljem koje sastavlja godišnji finansijski izvještaj i relevantnim osobljem iz ureda za statistiku;
- javno dostupni izvještaji parlamentarne komisije za budžet i finansije;
- godišnji izvještaj i revizijsko mišljenje VRI;
- ostali izvještaji VRI.

Indikatori

- Stepen do kojeg se kroz finansijsko izvještavanje tokom godine pružaju potpune informacije, te koliko su one dostupne javnosti.
- Stepen do kojeg godišnji finansijski izvještaj uključuje potpune informacije i stepen do kojeg se on blagovremeno dostavlja parlamentu.

Ključni zahtjev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole je u skladu sa zahtjevima iz Poglavlja 32. iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se provodi u javnom sektoru.

Finansijsko upravljanje i kontrola (FMC) predstavlja ključni stub Javne interne finansijske kontrole (PIFC) koju su države koje žele ući u EU dužne provesti u skladu sa odredbama Poglavlja 32. *acquis communautairea.* Neke države članice EU rade na ostvarivanju istih ciljeva u okviru koncepta javne interne kontrole.

FMC je primjenjiv na sve organizacije javnog sektora). Iako finansijsko upravljanje i kontrola predstavljaju predstavljaju složen i težak zadatak, dobro uspostavljeni aranžmani finansijskog upravljanja i interne kontrole javnih resursa od ključnog su značaja za osiguravanje njihove efikasne, djelotvorne i ekonomične upotrebe. Ovim aranžmanima bi se trebala olakšati odgovornost na rukovodećem nivou i delegiranje ovlasti različitim nivoima rukovodstva uz adekvatno izvještavanje u okvirima odgovornosti.

Princip 6: Operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu definira odgovornosti i ovlasti, a njegova primjena u budžetskim organizacijama usklađena je sa zakonodavstvom koje propisuje finansijsko upravljanje u javnom sektoru i javnu upravu općenito.

1. Zakoni i drugi propisi kojima se utvrđuje operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu primjenjuju se na sve javne organizacije i u skladu su sa modelom Odbora sponzorskih organizacija[51].
2. Zakoni i propisi o finansijskom upravljanju i kontroli u skladu su sa zakonima i propisima o uređenju državne i javne službe i organizacijskim strukturama.
3. Zakoni i propisi o budžetskom sistemu i trezoru, upravljanju sredstvima Evropske unije, javnom računovodstvu i drugim aranžmanima finansijskog upravljanja olakšavaju unapređenje odgovornosti rukovodilaca kroz adekvatno delegiranje i izvještavanje.
4. Sistemi za upravljanje i kontrolu u pogledu korištenja sredstava Evropske unije ispunjavaju relevantne zahtjeve Evropske unije i u skladu su sa nacionalnim procedurama finansijskog upravljanja i kontrole, izuzev ako nisu specifično objašnjeni i opravdani.
5. Jasna strategija i akcioni plan u kojem su navedeni realni koraci i planovi za upravljanje promjenama u razvoju finansijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora u skladu su sa općim sistemom upravljanja javnim finansijamai postoje planovi za njihovu reformu, i redovno se revidiraju i ažuriraju.
6. Ministarstvo zaduženo za finansijsko upravljanje i kontrolu ima jasno javno ovlaštenje za uspostavu centralne harmonizacijske jedinice i donošenje podzakonskih akata za implementaciju i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole.
7. Ministarstvo zaduženo za finansijsko upravljanje i kontrolu redovno podnosi izvještaje vladi, bilo konkretno o finansijskom upravljanju i kontroli ili u okviru šireg izvještaja o napretku u javnoj internoj finansijskoj kontroli/ javnom upravljanju finansijama.
8. Tamo gdje postoji postupak finansijske kontrole, provodi ga ministarstvo zaduženo za opći državni budžet, bavi se poštivanjem pravila, pokreće se na osnovu pritužbi i jasnih naznaka o nepravilnostima, fokusirana je na moguće rizike od prevarnih radnji, korupcije ili teže finansijske zloupotrebe, i ne preklapa se sa ostvarenjem ciljeva interne revizije.

[51] Odbor sponzorskih organizacija Treadway komisije. Ovi principi su prvobitno izrađeni kako bi se primjenjivali na privredna društva iz privatnog sektora.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje su primijenjene u analizi ovog principa su uglavnom kvalitativne, uz korištenje razgovora sa višim zvaničnicima i pregled pismene dokumentacije koja se obično ne može kvantificirati:

- Pregledati i analizirati svo relevantno zakonodavstvo (uključujući podzakonske akte) kako bi se utvrdilo da li je sveobuhvatno, da li olakšava razvoj FMC-a i da li su različiti zakoni međusobno kompatibilni.
- Utvrditi da li je zakonodavstvom regulirano da se FMC odnosi na sve javne organizacije i da li su omogućeni različiti aranžmani prema tipu i veličini organizacije.
- Utvrditi da li su zakonima utvrđene odgovornosti rukovodioca organizacije, najviše rangiranog državnog službenika i drugih rukovodilaca kojima je povjeren zadatak postizanja FMC ciljeva.
- Utvrditi da li su zakonima definirane odgovarajuće organizacijske strukture za podršku FMC-u, uključujući imenovanje višerangiranog šefa finansija u organizaciji.
- Analizirati da li broj zaposlenih u centralnoj harmonizacijskoj jedinici (CHU) odgovara veličini javnog sektora, da li su zaposleni prošli obuku na temu FMC-a, te da li imaju iskustva u PFM-u i politici javne organizacije.
- Pregledati godišnji izvještaj koji priprema CHU i uporediti stvarni napredak u odnosu na strategiju i akcioni plan FMC-a.
- Utvrditi da li šef CHU i drugi zaposleni na rukovodećim položajima redovno konsultiraju organizaciju odgovornu za organizacione aranžmane u državnoj upravi i sektore MF koji su zaduženi za budžetsku, trezorsku i računovodstvenu politiku javnog sektora, te da li aktivno promoviraju FMC i umrežavanje.
- Proučiti postojeće smjernice za javnu upravu kako bi se utvrdilo da li omogućavaju šefovima organizacija da razviju vlastite organizacione aranžmane, delegiranje ovlasti i imenovanje stručnih službenika za finansije.
- Utvrditi da li budžetski i drugi relevantni propisi omogućavaju delegiranje budžeta u organizacijama.
- Pregledati trezorsku dokumentaciju, kako bi se procijenio nivo trezorske kontrole nad isplatama (ako postoji).
- Utvrditi da li predložene izmjene budžetskog i trezorskog uređenja i zakona o javnom računovodstvu i nabavkama adekvatno održavaju zahtjeve FMC-a i da li se CHU redovno konsultira o takvim predloženim izmjenama.
- Utvrditi da li aranžmani za upravljanje promjenama prevazilaze granice organiziranja seminara i konferencija i donošenja pravila i smjernica.
- Razgovarati sa višim zvaničnicima iz CHU i relevantnim organizacijama, kako bi se procijenili eventualni problemi sa provedbom i poštivanjem zakonodavstva.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- primarno i sekundarno zakonodavstvo kojim se regulira finansijsko upravljanje i drugi rukovodeći aranžmani u organizacijama javnog sektora;
- instrukcije i druge smjernice o organizacijskoj strukturi javnih organizacija, delegiranju ovlasti i imenovanju višerangiranih službenika;
- organizacijske strukture;
- FMC strategija i akcioni plan;
- budžetska instrukcija i drugi dokumenti koji se odnose na kontrole koje MF provodi nad javnim rashodima;
- izvještaji koji se podnose ministru zaduženom za provedbu FMC-a i odgovori ministra;

- godišnji izvještaj CHU nadležnom ministru ili vladi;
- zapisnici sa sastanaka PIFC vijeća ili sličnog organa (ako postoje);
- opis radnog mjesta višeg službenika zaduženog za finansije;
- FMC smjernice koje su poslane rukovodiocima i drugi materijali za obuku (koji se ne šalju finansijskom osoblju nadležnog ministarstva);
- komentari VRI o provedbi FMC-a;
- izvještaji EK ili revizijskog organa o sistemima upravljanja i kontrole za programe koji se finansiraju u okviru IPA-e;
- izvještaji o projektima tehničke pomoći i izvještaji međunarodnih organizacija, npr. Svjetske banke;
- procedure mreže službi za koordinaciju aktivnosti za suzbijanje prevarnih radnji i zapisnici sa sastanaka, ako su dostupni;
- dokumentacija o praktičnim koracima koji su poduzeti kako bi se razvila upravljačka odgovornost u javnim organizacijama, uz prepoznavanje teškoća koje su se pritom javljale.

Indikatori

- Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se potpun operativni okvir za FMC.

Princip 7: Svaka javna organizacija provodi finansijsko upravljanje i kontrolu u skladu sa dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole.

1. Svaka organizacija je izdala interni propis kojim se obavezuje na provedbu finansijskog upravljanja i kontrole, uključujući:
   - imenovanje kvalificiranog službenika za finansije na visokom nivou u okviru organizacije, sa ovlaštenjem za provedbu finansijskog upravljanja i kontrole u cijeloj organizaciji;
   - utvrđivanje budžeta za nadležne rukovodioce, uz delegiranje i raspodjelu odgovornosti u skladu sa zahtjevima finansijskog upravljanja i kontrole;
   - osiguravanje redovnog dostavljanja informacija o upravljanju odgovarajućim nivoima u organizaciji.
2. Tamo gdje postoje podređene ili organizacije na drugom (nižem) nivou:
   - svaka organizacija na drugom (nižem) nivou ispunjava zahtjeve u pogledu finansijskog upravljanja i kontrole koji se odnose na organizaciju tog tipa i obima;
   - njen odnos sa organizacijom na višem ili prvom nivou jasno je definiran propisom ili sličnim dokumentom u pismenom obliku.
3. Državna i općinska poduzeća podliježu čvrstim upravljačkim aranžmanima svojih “vlasnika” - organizacija prvog nivoa.
4. Interne kontrolne procedure u javnim organizacijama:
   - jasno utvrditi odgovornosti u okviru organizacija;
   - osigurati da prijedlozi politika koje iniciraju organizacije uključuju procjenu budžetskih troškova;
   - odabrati neki od alternativnih načina za ostvarivanje ciljeva na osnovu kalkulacije;
   - zadržati finansijske obaveze u okviru budžetskih ograničenja:
   - osigurati da korištenje finansijskih sredstava, npr. kroz javne nabavke ili za troškove ljudskih potencijala, bude u skladu sa postojećim budžetom;
   - omogućiti otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti (pri korištenju i državnih sredstava i sredstava iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć);
   - omogućiti kontrolu evidentiranja ključnih finansijskih odluka, uključujući one koje su relevantne za programe koji se finansiraju putem Instrumenta za pretpristupnu pomoć.
5. Centralna harmonizacijska jedinica organizira najmanje jedan godišnji pregled postignutog napretka u različitim organizacijama javnog sektora na usklađivanju finansijskog upravljanja i internih kontrola sa utvrđenim zakonskim i operativnim zahtjevima.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje su primijenjene u analizi ovog principa su uglavnom kvalitativne, uz korištenje razgovora sa višim zvaničnicima i pregled različite pisane dokumentacije koja se obično ne može kvantificirati. Ako postoje mjerljivi podaci, oni se koristi za dopunu analize:

- Analizirati interne propise o provedbi FMC-a u dva nadležna ministarstva i jednoj velikoj agenciji ili fondu socijalnog osiguranja.
- Utvrditi obim u kojem su budžetski i operativni ciljevi delegirani na niže nivoe u rukovodećoj strukturi organizacije.
- Utvrditi da li su delegirani nosioci budžeta konsultirani o potrebnim kompromisima u poštivanju budžetskih limita.
- Utvrditi da li (radni) ciljevi delegiranih nosilaca budžeta odražavaju izmjene budžeta koji im je dostupan.
- Analizirati strateški plan svake organizacije, kako bi se utvrdilo da li su odgovarajuće raspodjele odgovornosti u skladu sa finansijskom odgovornošću za budžet.
- U slučaju kada ministarstvo ili druga organizacija koristi informacijske i računovodstvene sisteme odvojene od trezorskog računovodstvenog sistema, utvrditi da li se vrše odgovarajuća sravnjenja.
- Provjeriti da li se informacije i podaci o upravljanju sistematski organiziraju i analiziraju i dijele između različitih nivoa organizacije.
- Analizirati odabir izvještaja od strane jedinica za internu reviziju, kako bi se utvrdilo da li su utvrđene i riješene eventualne slabosti u osnovnim sistemima.
- Analizirati ustrojstva dva nadležna ministarstva i njihovih podređenih organizacija drugog nivoa.
- Analizirati praktične korake koji se poduzimaju na implementaciji FMC-a i uvođenju odgovornosti rukovodilaca, uključujući i sljedeće:
  - ciljevi koji su utvrđeni za svakog višeg rukovodioca primjenjuju se i na podređene rukovodioce;
  - rukovodioci su dužni izvještavati o realizaciji tokom godine u odnosu na zacrtane ciljeve, uključujući efikasnost i djelotvornost u ostvarivanju ciljeva;
  - rukovodioci su dužni dati objašnjenja za finansijska odstupanja od cilja;
  - rukovodioci na svim nivoima uzimaju u obzir rizike u ispunjavanju svojih dužnosti, izvještavaju šefa organizacije o strateškim rizicima i njima propisno upravljaju.
- Provjeriti da li je organizacija razvila adekvatne računovodstvene, troškovne i sisteme izvještavanja kojima će se:
  - dozvoliti rukovodiocima da efikasno kontroliraju obaveze i upravljaju njima;
  - rukovodioci informirati o stvarnom finansijskom napretku tokom finansijske godine;
  - omogućiti ponovno predviđanje troškova i prihoda tokom tekuće godine;
  - osigurati da prijedlozi investicija prođu čvrstu *cost-benefit* analizu prije nego što budu dostavljeni vladi na odobrenje.
- Procijeniti da li odgovornosti višeg službenika za finansije u nadležnim ministarstvima i drugim organizacijama koje su korištene kao uzorak prevazilaze odgovornosti finansijskog kontrolora ili računovođe/knjigovođe.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- interni propisi o provedbi FMC-a za svaku od organizacija korištenih kao uzorak;
- strateški planovi organizacija korištenih kao uzorak;
- upravljačke strukture i načini delegiranja u organizacijama;

- postupak pripreme budžeta i izdvajanja sredstava, uključujući proces izrade budžeta prema metodologiji programskog budžeta;
- interni izvještaji koji pokazuju potrošnju u odnosu na budžete, nivoe obaveza, ostvareno u odnosu na cilj i druge informacije o upravljanju, uključujući upravljanje rizikom;
- računovodstveni i troškovni sistemi, uključujući kodnu strukturu, sravnjenja sa trezorskim sistemom i načine finansijskog izvještavanja;
- interne smjernice za procedure procjene ulaganja;
- sporazumi između organizacija prvog i drugog nivoa i izvještaji organizacija drugog nivoa organizacijama prvog nivoa;
- izvještaji interne revizije;
- izvještaji VRI;
- godišnji izvještaji o učinku;
- razgovori sa ključnim službenicima koji su zaduženi za FMC u svakom nadležnom ministarstvu i javnim organizacijama koje su korištene kao uzorak.

Indikatori

- Udio budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima je budžetska struktura usklađena sa organizacijskom strukturom u ukupnom broju tih organizacija[52].
- Udio budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima delegirani nosioci budžeta ispod nivoa ministra ili generalnog sekretara primaju bar mjesečne informacije o finansijskim obavezama i potrošnji u odnosu na budžet u okviru njihovog dijela budžeta u ukupnom broju tih organizacija[53].
- Rasipanje u javnoj potrošnji (indikator Svjetskog ekonomskog foruma)[54].

[52] Ovo je potrebno unijeti u redovnu anketu i analizu koju vrši CHU.

[53] Ovo je potrebno unijeti u redovnu anketu i analizu koju vrši CHU.

[54] Anketa koja se uporedno provodi svake godine u svim zemljama i objavljuje u dokumentu *The World Economic Forum Global Competitiveness Report*. (Globalni izvještaj o konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma) Direktorima preduzeća u pojedinim državama postavljeno je sljedeće pitanje: "U vašoj zemlji, koliko efikasno vlada troši javne prihode? [1 = izuzetno neefikasno; 7 = izuzetno efikasno u obezbjeđivanju robe i pružanju usluga]".

Ključni zahtjev: Funkcija interne revizije uvedena je u cjelokupnom javnom sektoru, a interne revizije se provode u skladu sa međunarodnim standardima.

Interna revizija predstavlja ključni stub PIFC-a koju su države koje žele ući u EU dužne provesti u skladu sa odredbama Poglavlja 32. *acquisa.* Evropska komisija internu reviziju definira na isti način kao i Institut internih revizora, odnosno "Interna revizija je nezavisno, objektivno jemstvo i konsultantska aktivnost čija je svrha da unese vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve unošenjem sistematskog, disciplinirano pristupa u procjeni i unapređenju djelotvornosti upravljanja rizikom, kontrole i procesa upravljanja." Interna revizija je sredstvo uz pomoć kojeg najviše rangirani rukovodilac i rukovodeći tim organizacije dobijaju garancije iz internog izvora da su interne kontrole adekvatno osmišljene i djelotvorno funkcioniraju, kako bi se osiguralo da organizacija ostvari svoje ciljeve.

Provedba interne revizije unutar organizacije zavisi od njenog obima, složenosti i ciljeva. Stoga, ne očekuju se od svih javnih organizacija da internu reviziju provode na isti način.

Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova je primjena u budžetskim organizacijama u skladu sa zakonodavstvom koje se odnosi na javnu upravu i finansijsko upravljanje u javnom sektoru općenito.

1. Zakoni i propisi o internoj reviziji u skladu su sa definicijama Instituta internih revizora[55] i propisima kojima su uređene državna služba i javna uprava, i omogućavaju razvoj interne revizije i imenovanje internih revizora koji su nezavisni od drugih aktivnosti unutar organizacije.
2. Zakonima je propisano da se interna revizija primjenjuje na sve javne organizacije, ali su dozvoljeni različiti načini njenog provođenja prema tipu i veličini organizacije.
3. U zakonima ili propisima su utvrđeni operativni aranžmani za internu reviziju, uključujući minimalan obim, nezavisnost i načine izvještavanja, standarde interne revizije, priručnike, etički kodeks i certifikaciju.
4. Ministarstvo zaduženo za uvođenje interne revizije ima jasno javno ovlaštenje za uspostavu centralne harmonizacijske jedinice i donošenje podzakonskih akata i metodoloških smjernica za implementaciju i razvoj interne revizije.
5. Centralna harmonizacijska jedinica u pogledu interne revizije utvrđuje centralne standarde, koordinira provođenje interne revizije i sa njom povezanih aktivnosti obuke i priprema godišnju kontrolu kvaliteta interne revizije, uključujući prednosti i slabosti i indikatore napretka u provođenu u odnosu na akcioni plan.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje su primijenjene u analizi ovog principa su uglavnom kvalitativne, uz korištenje razgovora sa višim zvaničnicima i različite pismene dokumentacije koja se ne može u cjelini kvantificirati:

- Procijeniti da li se relevantnim zakonima i propisima olakšava razvoj interne revizije, utvrđuju odgovornosti i omogućavaju operativni i prelazni aranžmani.
- Proučiti načine primjene standarda interne revizije; u slučaju da su primenjeni međunarodni standardi, proučiti načine prilagođavanja lokalnim prilikama.
- Pregledati (npr. u izjavi o politici PIFC ili PFM) strategiju i akcioni plan za vršenje interne revizije i uporediti stvarni napredak u odnosu na akcioni plan.
- Procijeniti da li planovi za obuku interne revizije i kvalitet bilo koje certifikacijske sheme za internu reviziju ispunjavaju relevantne standarde.

[55] Međunarodni standardi za profesionalne prakse interne revizije – Međunarodni okvir profesionalnih praksi.

- Pregledati priručnik interne revizije i druge dokumente koji govore o ključnim principima, ulogama, odgovornostima i operativnim aktivnostima.
- Proučiti godišnji izvještaj CHU o napretku u vršenju interne revizije tokom godine, uključujući kvalitet eventualnih indikatora učinka i načina izvještavanja.
- Utvrditi da li je kadrovska popunjenost CHU proporcionalna veličini javnog sektora, upoređujući stvarni broj osoblja sa utvrđenom sistematizacijom.
- Utvrditi da li budžet CHU omogućava njen efikasan rad.
- Analizirati savjetodavne materijale koje je CHU izdala za interne revizore.
- Procijeniti da li se interna revizija jasno razlikuje od finansijske kontrole i, kako se interna revizija bude razvijala, da li se finansijska kontrola sve više fokusira na zahtjeve za istraživanjem mogućih područja prevarnih radnji, korupcije i težih finansijskih zloupotreba.
- Proučiti komentare koje je VRI unijela u svoje izvještaje o internoj reviziji.
- Razgovarati sa relevantnim zvaničnicima iz dva nadležna ministarstva i jedne organizacije javnog sektora, kako bi se utvrdilo da li poštuju zakone o reviziji i da bi se prepoznali mogući problemi sa zakonodavnim okvirom.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- relevantni zakoni i propisi;
- zvanična evidencija o planiranom i stvarnom broju zaposlenih i broju zaposlenih kvalificiranih za internu reviziju u CHU;
- strategija i akcioni plan za internu reviziju;
- smjernice i materijali za obuku i moguća certifikacijska shema;
- godišnji izvještaj i drugi izvještaji interne revizije koji se podnose MF-u i odgovori MF-a;
- komentari VRI o vršenju interne revizije;
- izvještaji o projektima tehničke pomoći i izvještaji međunarodnih organizacija, npr. Svjetske banke;
- razgovori sa ključnim službenicima CHU.

Indikatori

- Udio organizacija javne uprave koje ispunjavaju zahtjeve iz nacionalnog zakonodavstva u pogledu formiranja i minimalnog kadrovskog popunjavanja jedinica za internu reviziju u ukupnom broju ovih organizacija.
- Udio internih revizora koji posjeduju domaći ili međunarodni certifikat internog revizora u ukupnom broju revizora.
- Stepen do kojeg postoji i primjenjuje se operativni okvir za internu reviziju.

Princip 9: Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za organizaciju.

1. Rukovodilac organizacije je uspostavio funkciju interne revizije koja se uklapa u veličinu i složenost organizacije i u skladu je sa uslovima utvrđenim nacionalnim propisima.
2. Organizacije javnog sektora od kojih se zahtijeva da to urade, donijele su povelju o internoj reviziji u skladu sa uslovima utvrđenim nacionalnim propisima.
3. Postoje strateški i godišnji planovi interne revizije u organizaciji i zasnovani su na procjeni poslovnog rizika i rizika po poslovni sistem, uključujući i aranžmane za evidentiranje imovine. U pripremi tih planova, uzeta su u obzir mišljenja različitih upravljačkih nivoa.
4. Strateški i godišnji planovi zasnovani su na procjeni svih aspekata poslovanja organizacije, uključujući i aktivnosti koje se sufinansiraju iz Instrumenta pretpristupne pomoći.
5. Rukovodilac interne revizije odgovara rukovodiocu organizacije i konsultira se sa višerangiranim službenikom za finansije i glavnim upravnim službenikom o nalazima iz izvještaja o internoj reviziji prije nego što ih podnese rukovodiocu organizacije.
6. Sistematski proces "naknadnih" aktivnosti osigurava adekvatnu provedbu dogovorenih preporuka interne revizije.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa uglavnom su kvalitativne, uz intervjue sa višerangiranim zvaničnicima i pregled različite pismene dokumentacije koja se obično ne može kvantificirati. Ukoliko postoje podaci koji se mogu kvantificirati, analiza se njima dopunjuje:

- Ispitati aranžmane interne revizije u dva resorna ministarstva i jednoj velikoj agenciji ili fondu socijalnog osiguranja, uključujući unutrašnje propise o internoj reviziji koje izdaje rukovodilac organizacije;
- Utvrditi da li organizacije na nižem (drugom) nivou imaju snažnu funkciju interne revizije odnosno da li postoje aranžmani koji omogućavaju adekvatnu funkciju interne revizije.
- Ispitati da li je za rukovodioca funkcije interne revizije imenovana adekvatno kvalificirana i iskusna osoba.
- Tražiti informacije o broju odobrenih radnih mjesta za internu reviziju, broju radnih mjesta za koje postoji finansiranje te stvarnom broju zaposlenih na tim radnim mjestima, kao i njihovom iskustvu.
- Ocijeniti adekvatnost finansijskih resursa i broja zaposlenih u odabranim jedinicama za internu reviziju.
- Proučiti strateške i godišnje planove interne revizije.
- Ispitati stvarnu provedbu godišnjeg plana interne revizije, koji bi trebao slijediti strateški plan i koji je pripremljen uz konsultacije sa svim ključnim rukovodiocima i višerangiranim službenikom za finansije.
- Utvrditi do koje mjere rad interne revizije uzima u obzir element rizika i u kojoj meri se njime prepoznaje razlika između poslovnog rizika i rizika po poslovni sistem.
- Ispitati da li se sve revizije provode u skladu sa dogovorenim planovima i prema standardima koje je utvrdilo ministarstvo nadležno za provedbu interne revizije. Analizirati uzorak skorijih revizija koje su pripremile odabrane organizacije javnog sektora.
- Utvrditi da li postoji adekvatan postupak za "naknadne" aktivnosti.
- Ocijeniti odnose između CHU i rukovodioca jedinice za internu reviziju.
- Ispitati upravljačke aranžmane sa ciljem osiguranja kvaliteta rada jedinice interne revizije, a naročito:
    - da li rukovodilac jedinice upravlja standardnim obavljanjem interne revizije u skladu sa zahtijevanim nivoom učinka koji je dogovoren sa rukovodiocem organizacije;

  - stepen do kojeg stvarna aktivnost interne revizije slijedi plan interne revizije kako u odnosu na vrijeme tako i u pogledu sadržaja;
  - da li klijenti revizije imaju priliku da pojasne ili isprave činjenice koje se navode u izvještajima o reviziji;
  - da li unutrašnji aranžmani izvještavanja u organizaciji, a posebno prema višerangiranom službeniku za finansije, omogućavaju službeniku da savjetuje rukovodioca organizacije o kvalitetu sistema interne finansijske kontrole;
  - na koji način rukovodilac organizacije reagira na preporuke izvještaja o reviziji i o njima odlučuje;
  - na koji način rukovodilac jedinice za internu reviziju upravlja procesom 'naknadnih' aktivnosti.

- Ispitati uzorak novijih internih strateških i godišnjih planova revizije, kao i izvještaja o reviziji iz uzorka organizacija javnog sektora.
- Provjeriti da li rukovodilac jedinice za internu reviziju omogućava vrhovnoj revizijskoj instituciji pristup izvještajima o internoj reviziji.
- Pregledati članstvo i aktivnosti svih uspostavljenih komisija za internu reviziju.
- Provjeriti sa CHU da li su godišnji planovi interne revizije javnih organizacija od kojih se zahtijeva da imaju funkciju interne revizije u skladu sa zahtjevima nacionalnog zakonodavstva.
- Koristiti izvještaje o reviziji iz uzorka od najmanje šest javnih organizacija (od kojih su najmanje polovina ministarstva) da se ocijeni kvalitet interne revizije.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- unutrašnji propisi o internoj reviziji koje izdaju rukovodioci odabranih organizacija;
- strateški i godišnji programi revizije;
- aranžmani za primjenu interne revizije u organizacijama na nižem (drugom) nivou;
- povelja o internoj reviziji;
- upravljačke strukture organizacije i aranžmani za delegiranje;
- veličina, struktura i budžet sektora/jedinice za internu reviziju;
- izvještaji interne revizije;
- eksterni izvještaji o internoj reviziji (npr. koje objavljuje VRI);
- statistika o "naknadnim" aranžmanima;
- dnevni redovi i zapisnici komisija za internu reviziju;
- intervjui sa ključnim zvaničnicima, uključujući višerangiranog finansijskog službenika i glavnog službenika za upravu, sa zvaničnicima iz VRI.

Indikatori

- Udio organizacija sa godišnjim planovima interne revizije koji su u skladu sa zakonskim uslovima u ukupnom broju ovih organizacija[56].
- Kvalitet izvještaja interne revizije.

[56] Postojanje godišnjih planova interne revizije mjeri se procentom javnih organizacija od kojih se zahtijeva da uspostave funkciju interne revizije.

Ključni zahtjev: Javne nabavke su regulirane politikama i procedurama koje se propisno provode i odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquisa* Evropske unije, a podržavaju ih nadležne institucije koje posjeduju adekvatne resurse.

Dobra praksa javnih nabavki zahtijeva zahteva stabilnost donošenja politika i regulatornog okvira, kao i institucionalne strukture i aranžmane koji osiguravaju da regulatorni sistem dobro funkcionira. Funkcionalan i stabilan sistem javnih nabavki, međutim, ne zavisi samo od svojih zakonodavnih i institucionalnih struktura, već i od stepena uspješnosti horizontalnih politika, pravnog i institucionalnog okruženja da se prilagode specifičnim potrebama tog sistema. Takvo okruženje podrazumijeva, između ostalih elemenata, eksternu reviziju, finansijsku kontrolu, budžetska pravila i planiranje budžeta, i postojanje zakona o javnoj upravi i državnoj službi, zakona o konkurenciji, zakona o trgovini, zakona o radu i propisa o zaštiti životne sredine.

Kvalitet reforme javnih nabavki i kapacitet za nju konačno se izražavaju kroz snažnu i informiranu političku fokalnu tačku na visokom ministarskom nivou u okviru vlade i putem centralnih organa za javne nabavke koja imaju jasan politički mandat, kao i ovlaštenja i kapacitet da obavljaju svoje zadatke. Donošenje i koordinaciju politika treba karakterizirati jasnost, koherentnost i kontinuitet. Postoji i potreba da se ovim urede politički odnos i komunikacija sa EU, kao i pregovori o pristupanju EU. Iako se od zemalja kandidatkinja zahtijeva da transponiraju evropski *acquis* o javnim nabavkama u svoje zakonodavstvo, potrebno je da one poštuju i dobre prakse EU koje nisu obuhvaćene detaljnim odredbama direktiva EU i to ne samo zbog ispunjavanja uslova za pristupanje EU već i zbog unapređenje vlastitog razvoja u okolnostima oskudnih resursa i globalizacije.

Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa *acquisem*, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane *acquisem*, i usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima te se propisno provode.

1. Zakonodavstvo o javnim nabavkama odražava temeljne ciljeve politike i principe javnih nabavki (uključujući javno-privatna partnerstva/koncesije), kao što su vrijednost za novac, sloboda konkurencije, transparentnost, jednak tretman, uzajamno priznavanje i proporcionalnost, a služi i kao podrška integritetu u javnim nabavkama.
2. Zakonodavstvo o javnim nabavkama (uključujući javno-privatna partnerstva/koncesije) u skladu je sa *acquisem* i sa uslovima dogovorenim sa državom u okviru postupka pristupanja Evropskoj uniji, kako u materijalnom tako i u vremenskom smislu.
3. U dijelu koji ne pokrivaju direktive Evropske unije, posebice za postupke ispod vrijednosnih razreda koje propisuje Evropska unija, ali i u slučajevima gdje države članice imaju slobodu da primjenjuju nacionalne odredbe, zakonodavstvo odražava principe Ugovora o Evropskoj uniji i dobru evropsku praksu te nudi adekvatnu regulatornu ravnotežu srazmjernu prirodi i veličini ugovora.
4. Sekundarno i tercijarno zakonodavstvo odražava iste ključne principe kao i primarno zakonodavstvo i njima se promovira pouzdanost i efikasnost nabavki.
5. Novo zakonodavstvo ili izmjene i dopune postojećeg pripremaju se uz konsultacije sa cjelokupnom zajednicom javnih nabavki i donose se tek kada su sve zainteresirane strane relativno dobro pripremljene da to novo zakonodavstvo primjenjuju.
6. Čim stupe na snagu, propisi se dosljedno i sveobuhvatno primjenjuju u cjelokupnom sistemu javnih nabavki, a primarno zakonodavstvo je adekvatno nadopunjeno podzakonskim aktima koji se blagovremeno donose.
7. Propisi o nabavkama su jasni, nema pretjerane reguliranosti i nepotrebnih birokratskih zahtjeva, a izbjegavaju se i njihove česte izmjene.
8. Propisi o nabavkama, budžetu i rashodima i drugi s tim povezani propisi, poput zakona o obligacionim odnosima, usklađeni su tako da se ugovori o javnim nabavkama mogu pripremati, dodjeljivati i da se njima može upravljati u vremenskom okviru i na način koji je srazmjeran sa principima dobrog projektnog upravljanja.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa uglavnom su kvalitativne procjene koje se temelje na analizi regulatornog okvira i prateće dokumentacije, kao i na intervjuima sa ključnim donosiocima odluka i osobama koje na ovome praktično rade:

- Analizirati stepen usklađenosti sa *acquisem* i prepoznati neusklađene dijelove ili odredbe.
- Analizirati pravila i odredbe o javnim nabavkama ispod vrijednosnih razreda EU ili van primjene direktiva EU i njihovu adekvatnost i kompatibilnost sa principima Ugovora o Evropskoj uniji i općom praksom i standardima EU.
- Analizirati podzakonske akte i uputne dokumente, uključujući i dostupnost obrazaca tenderske i ugovorne dokumentacije, da bi se utvrdilo da li je sekundarno zakonodavstvo usklađeno sa *acquisem* i primarnim zakonodavstvom te kako se primjenjuje.
- Analizirati propise i radne materijale korištene u procesu javnih konsultacija da se utvrdi stepen do kojeg se održavaju javne rasprave tokom procesa izrade propisa i monitoringa njihove primjene i adekvatnosti.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- svi propisi o javnim nabavkama, uključujući i javno-privatna partnerstva (JPP)/koncesije;
- ključni podzakonski akti i uputna dokumentacija;
- radni materijali (na primjer, konsultacijske tabele, zapisnici i dnevni redovi sa sastanaka);
- razgovori sa donosiocima politika, osobama koje na ovome praktično rade i drugim akterima.

Indikatori

- Stepen do kojeg je zakonodavstvo o javnim nabavkama potpuno i provodi se.
- Karakteristike i opsežnost javnih rasprava tokom postupka izrade propisa za javne nabavke i monitoring njihove primjene i adekvatnosti.

Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za djelotvornu i učinkovitu izradu, provedbu i monitoring politike javnih nabavki.

1. Postoji jasan politički i zakonski mandat za tijelo koje ima funkciju donošenja politika da pokreće, razrađuje, provodi i vrši monitoring reforme javnih nabavki u svim sektorima (osim ukoliko nije drugačije utvrđeno, npr. za javno-privatna partnerstva i koncesije) i u svim aspektima (npr. izgradnja kapaciteta, modernizacija postupaka, zelene nabavke i integritet) u cijeloj javnoj upravi.
2. Postoje jasne i sveobuhvatne politike za adekvatan i dugoročan razvoj sistema javnih nabavki, koje mogu biti u formi strategije i akcionog plana konkretno za javne nabavke ili koji pokrivaju cjelokupan sistem za upravljanje javnim finansijama.
3. Dostupni su i dobro se koriste naročito opredjeljeni kapaciteti za provođenje i revidiranje strategije za razvijanje javnih nabavki (i javno-privatna partnerstva i koncesije) i dobro se koristi.
4. Postoji i djeluje određeno tijelo koje ima mandat i kapacitet da komunicira sa institucijama Evropske unije i koordinira pitanja javnih nabavki (i javno-privatnih partnerstava i koncesija) koja se tiču Evropske unije.
5. Propisima je definirana raspodjela funkcija i odgovornosti među centralnim institucijama za javne nabavke i javno-privatna partnerstva/koncesije, koje obično uključuju:
   - dugoročni okvir politike;
   - primarno zakonodavstvo;
   - sekundarne politike i propise;
   - međunarodnu koordinaciju;

- nadzor i monitoring;
- savjetodavnu i operativnu podršku;
- objavljivanje i informiranje;
- profesionalizaciju i izgradnju kapaciteta;
- operativni razvoj i koordinaciju.

6. Izbjegavaju se potencijalni sukobi uloga i interesa, rješavaju se važećim propisima i integrirani su u organizaciono ustrojstvo institucionalne strukture.
7. Institucije za javne nabavke imaju neophodna ovlaštenja i resurse da obavljaju svoje funkcije i dužnosti djelotvorno i efikasno i to i rade.
8. Postoji funkcionalan centralni elektronski portal za objavljivanje obavještenja o nabavkama i ugovorima, kao i drugih informacija i smjernica.
9. Savjeti i smjernice za primjenu propisa o nabavkama dostupni su ugovornim organima i tijelima i privrednim subjektima na zahtjev, praktični su i korisni.
10. Postoji sistem za nadzor nad javnim nabavkama i njihov monitoring koji omogućava jednostavan pristup podacima o djelovanju sistema javnih nabavki a time i o provedbi svih važećih principa, politika i propisa.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste predstavljaju kvalitativnu procjenu zakonodavstva i radnih praksi te kvantitativnu analizu:

- Analizirati zakone i propise kojima se uspostavlja centralni institucionalni okvir da bi se utvrdili kvalitet, potpunost i dosljednost institucionalnog okvira i svi mogući sukobi interesa.
- Intervjuirati visokorangirane predstavnike centralnih institucija za javne nabavke (uključujući i politički nivo) i osobe koje se ovom temom praktično bave (ugovorni organi, privredni subjekti i njihove organizacije).
- Analizirati i opisati funkcioniranje portala za nabavke i sisteme monitoringa koristeći kvantitativne metode.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- svi akti koji se odnose na uspostavu centralnih institucija za javne nabavke, JPP/koncesije, i akte u sektoru odbrane;
- ključno sekundarno zakonodavstvo i uputni dokumenti;
- podaci sa portala za nabavke i iz sistema monitoringa;
- intervjui sa donosiocima politika i osobama koje se ovom temom praktično bave.

Indikatori

- Stepen do kojeg je razvijen i provodi se okvir politike za javne nabavke.
- Stepen do kojeg institucije pokrivaju spomenute centralne funkcije javnih nabavki i propise koji definiraju njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resurse.
- Sveobuhvatnost sistema monitoringa i izvještavanja o postupcima i praksama javnih nabavki.
- Ugovornim organima i tijelima, privrednim subjektima i drugim akterima dostupne su jasne, blagovremene, sveobuhvatne i pristupačne informacije.

Ključni zahtjev: U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, djelotvornog i efikasnog sistema pravnih lijekova.

Od presudnog značaja za zaštitu zakonitosti i integriteta procesa javnih nabavki jeste garantiranje pristupa pravdi za organizacije i privredne subjekte koji učestvuju u javnim tenderima. Direktiva 2007/66/EZ, koja je izmijenila direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ, definira osnovne zahtjeve za žalbeni sistem kojim se rješavaju žalbe nezadovoljnih ponuđača: brzina, djelotvornost i nezavisnost od ugovornih organa. Međutim, države članice EU same odlučuju o izboru upravljačkih i zakonskih rješenja za organiziranje žalbenog sistema, a rezultat toga je niz različitih modela koji se primjenjuju. Među ključnim odrednicama funkcionalnog žalbenog sistema su transparentnost i efikasnost postupaka, institucionalni kapacitet, kvalitet odluka i način njihove provedbe. Teme od posebnog interesa u ovom smislu uključuju periode mirovanja, privremene mjere, proglašenje ugovora nevažećim ili alternativne kazne, naknadu štete, troškove pristupa žalbenom sistemu i pristup sudskoj kontroli i objavljenim odlukama.

Princip 12: Sistem pravnih lijekova je usklađen sa standardima *acquisa* koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost te omogućava brzo i kompetentno rješavanje pritužbi i sankcije.

1. Zakonodavstvo o nabavkama propisuje mehanizme i institucionalno ustrojstvo za rješavanje žalbi u skladu sa direktivama Evropske unije i obuhvata i ugovore o javnim nabavkama i koncesije.
2. Mehanizmi *acquisa* za proglašenje ugovora nevažećim i nametanje kazni transponirani su u nacionalno zakonodavstvo.
3. Adekvatna pažnja je posvećena postizanju glavnih ciljeva javnih nabavki (posebice ostvarivanju vrijednosti za novac putem otvorenog, transparentnog i nediskriminatornog takmičenja) u odnosu na fokusiranje na isključivo formalne greške i propuste, naročito one koji ne utiču na ishod procesa nabavki.
4. Žalbeni i sistem pravnih lijekova omogućava brzu, djelotvornu i kompetentnu obradu i rješavanje žalbi i sankcije, uključujući sveobuhvatno objavljivanje presuda i njihovih obrazloženja.
5. Žalbeni i sistem pravnih lijekova je lako pristupačan privrednim subjektima, bez diskriminacije i nepotrebnih troškova.
6. Institucija za žalbe blagovremeno obrađuje žalbe i sankcije, u skladu sa zakonom, i osigurava njihovo djelotvorno i kompetentno rješavanje.
7. Podaci o funkcioniranju sistema pravnih lijekova objavljuju se bez odlaganja.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste predstavljaju kvalitativnu procjenu zakonodavstva, koju nadopunjuju intervjui i kvantitativna analiza statističkih podataka:

- Analizirati zakone i propise kojima se uređuje žalbeni sistem i sistem pravnih lijekova da bi se utvrdili kvalitet i dosljednost institucionalnog okvira.
- Intervjuirati direktore i druge ključne članove žalbenih i kontrolnih organa.
- Razmotriti uzorak donesenih odluka da se analizira na koji način sistem funkcionira u praksi.
- Intervjuirati predstavnike ugovornih organa i tijela, privrednih subjekata i drugih aktera.
- Analizirati statističke podatke o radu sistema[57].

[57] Iskustvo nalaže da se takvi podaci pažljivo koriste za analize i formuliranje preporuka. Ustvari, podaci za više indikatora u okviru ovog principa su generalno dostupni, ali se mogu tumačiti na drugačije načine u zavisnosti od okolnosti. Drugim riječima, nije uvijek lako na pukoj teorijskoj osnovi i bez razmatranja konkretne situacije utvrditi na šta oni zaista ukazuju i koju vrijednost imaju.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- zakoni, propisi i sheme interne organizacije, instrukcije i procedure;
- intervjui sa ključnim zvaničnicima i privrednim subjektima;
- statistički podaci o obimu i karakteristikama žalbi, vremenu potrebnom za njihovu obradu, presudama, itd.
- primjeri odluka koje je donijela institucija za žalbe.

Indikatori

- Stvarno vrijeme potrebno za obradu žalbi koje se odnose na nabavke upoređeno sa maksimalnim zakonskim rokovima.
- Broj predmeta u kojima je tijelo za žalbe prekoračilo maksimalno zakonsko vrijeme za obradu žalbe u odnosu na ukupan broj žalbi.
- Broj žalbi u odnosu na broj objavljenih obavještenja o nabavkama.
- Udio žalbi u javnim nabavkama koje su osporene na višoj sudskoj instanci u ukupnom broju žalbi.
- Postojanje kontrolnih i žalbenih organa u sistemu javnih nabavki koji pokrivaju spomenute funkcije i propisa kojima se definiraju njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resursi, uključujući i integritet u radu.
- Postojanje web stranice koja se odnosi na sistem žalbi u nabavkama i koju je jednostavno koristiti, a sadrži blagovremeno objavljene odluke i statističke podatke i posjeduje adekvatne funkcije pretraživanja.

Ključni zahtjev: Ugovorni organi su adekvatno kadrovski popunjeni i posjeduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.

Efikasan sistem javnih nabavki temelji se na dostupnosti profesionalne upravljačke funkcije koja se rukovodi vrijednostima i svjesna je integriteta u okviru ugovornih organa i tijela koja ostvaruje vrijednost za novac provodeći sve ključne aspekte postupka javnih nabavki na profesionalan i ekonomičan način. Uspješno funkcioniranje javnih nabavki veliku korist ima od niza sredstava i pristupa koji mogu smanjiti transakcijske troškove u cjelokupnom procesu nabavki, omogućiti konkurentnije cijene i pojednostaviti postupke nabavki i ugovore za ugovorne organe i privredne subjekte. Glavni instrumenti u tom smislu su elektronske nabavke (koje mogu uključivati i elektronske aukcije), okvirni sporazumi i uspostavljanje centralnih nabavnih tijela i aranžmana.

Javne nabavke su izložene riziku od korupcije i prevarnih radnji zbog velikog broja poslovnih transakcija koje se odvijaju. Mjere za umanjenje tog rizika trebaju se fokusirati na razvijanje vještina i iskustva ugovornih organa. Drugi osnovni preduslov za ekonomičan, efikasan i djelotvoran sistem javnih nabavki je otvoreno, konkurentno i privlačno tržište za dodjelu ugovora o javnim nabavkama. Privlačnost tržišta javnog sektora za privredne subjekte zavisi od mnogo faktora, uključujući i pravičnost i relevantnost kvalifikacijskih kriterija i kriterija za dodjelu, te dostupnosti žalbenog mehanizma. Tržište također treba biti oslobođeno barijera za pristup i omogućavati zainteresiranim malim i srednjim preduzećima da učestvuju.

Princip 13: Funkcioniranje javnih nabavki u skladu je sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmjernosti i transparentnosti, te osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koristi moderne tehnike i metode javnih nabavki.

1. Adekvatna pažnja se posvećuje planiranju i pripremi javnih nabavki, ono se vrši na kompetentan način, blagovremeno i uz konsultacije sa uključenim stranama.
2. Tehnički aspekti, procjena troškova i budžetiranje rade se kratkoročno (kupovina) i dugoročno (funkcioniranje, održavanje, zamjena), a njima se uzimaju u obzir i prednosti za korisnike i adekvatno razmatraju alternativna rješenja.
3. Postupci nabavki se biraju sa ciljem osiguravanja djelotvorne konkurencije te blagovremenih i efikasnih procedura (uzimajući u obzir transakcijske troškove koje snose ugovorni organi i tijela i privredni subjekti), i proporcionalni su karakteristikama i vrijednostima stavki koje se nabavljaju.
4. Tenderska dokumentacija sadrži javne i nepristrasne tehničke specifikacije, sa uslovima (uključujući kriterije za odabir i dodjelu ugovora) koji su srazmjerni predmetu ugovora i bez ikakvih nepotrebno otežavajućih proceduralnih zahtjeva.
5. Odredbe direktiva Evropske unije koje se odnose na obavezne i neobavezne osnove za isključenje ponuđača adekvatno poznaju i primjenjuju svi ugovorni organi i tijela.
6. Proces nabavki kao prioritet stavlja ekonomičnost, djelotvornost i efikasnost, sa posebnim fokusom na ispravno planiranje i pripremu te na efektivno upravljanje ugovorima i njihovu kontrolu.
7. Postoje i koriste se instrumenti koje ugovorni organ ili tijelo koristi za evaluaciju izvršenja ugovora i za mjerenje ekonomičnosti, djelotvornosti i efikasnosti postupaka javnih nabavki i upravljanja ugovorima.
8. Postoje mehanizmi, uključujući pravila o sukobu interesa i praksama dogovaranja, da se prepoznaju i riješe koruptivne i prevarne radnje.
9. Sistem za ukazivanje na rizik signalizira potencijalne probleme sa integritetom u procesu nabavki.
10. E-nabavke, kako su predviđene i opisane u direktivama Evropske unije, koriste se kao važno sredstvo za unapređenje konkurentnosti, transparentnosti i smanjenje troškova u procesu nabavki, na osnovu dobro utemeljene i pripremljene strategije i akcionog plana za provedbu e-nabavki na nacionalnom nivou, uključujući i e-aukcije, ako je i kada to moguće.
11. Okvirni sporazumi se koriste i provode u skladu sa pravilima Evropske unije, a postoji dovoljno

regulatorne i savjetodavne podrške od strane centralnih institucija za javne nabavke.
12. Centralizirane nabavke se koriste za standardnu robu i usluge od zajedničkog interesa, kako je predviđeno direktivama Evropske unije.
13. Nabavke se provode uzimajući u obzir situaciju na tržištu i potrebu za održivim razvojem njegove konkurentnosti i kapaciteta.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne i kvantitativne procjene stvarnih operativnih praksi, na temelju analize izvještaja i statističkih podataka i uključuju intervjue sa donosiocima politika, ugovornim tijelima i privrednim subjektima:

- Ocijeniti pripremu planiranja i toka nabavki.
- Ispitati tendersku dokumentaciju i postupke dodjele.
- Ocijeniti upravljanje ugovorom nakon dodjele i s tim povezanu evaluaciju.
- Ocijeniti primjenu okvirnih sporazuma, e-nabavki i funkcioniranje centralnih nabavki, ako postoje.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- izvještaji, tenderska dokumentacija, ugovori i drugi dokumenti;
- informacije koje proisteknu iz intervjua;
- zvanične statistike o nabavkama koje vode nadležni organi.

Indikatori

- Udio ugovora koji su unaprijed najavljeni u objavljenim planovima nabavki ili indikativnim planovima.
- Udio ugovora koji se dodjeljuje putem konkurentnih postupaka.
- Udio ugovora koji se dodjeljuju isključivo na temelju cijene.
- Udio ugovora koji se mijenjaju nakon dodjele.
- Udio ugovora koji podliježu formalnoj post-evaluaciji.
- Prosječan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci roba.
- Prosječan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci radova.
- Prosječan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci usluga.
- Stepen do kojeg se primjenjuju moderne tehnike i metode nabavki.

Princip 14: Ugovorni organi i tijela imaju adekvatne kapacitete i praktične smjernice i mehanizme da osiguraju profesionalno upravljanje cjelokupnim ciklusom javne nabavke.

1. Svaki ugovorni organ ili tijelo ima posvećenu i specijaliziranu funkciju nabavki koja ima neophodni kapacitet i sposobnost da obavlja svoje dužnosti efikasno i djelotvorno.
2. Zvaničnici u oblasti javnih nabavki prepoznati su kao osobe koje imaju konkretne vještine, uloge i odgovornosti, a postoje adekvatne politike i konkretne mjere za stručno usavršavanje zaposlenih i adekvatno obučavanje.
3. Postoje i koriste se dobro dokumentirana sredstva za planiranje i upravljanje u svim fazama procesa javnih nabavki, posebice za analizu, budžetiranje, izradu ugovorne dokumentacije, izbor ugovorne strategije i tenderskog postupka, utvrđivanje kriterija za odabir i dodjelu ugovora, ocjenu ponuda, dodjelu ugovora i njihovo upravljanje.
4. Postoje i koriste se sistemi upravljanja i rutine za unapređenje konkurentnosti, povećanje transparentnosti i smanjenje troškova.

5. Prateća dokumentacija (poput priručnika, smjernica, modela tenderske dokumentacije, obrazaca za ocjenu, modela obavještenja o nabavci i dodjeli ugovora i modela uslova ugovora za robe, radove i usluge) dostupna je zvaničnicima u oblasti javnih nabavki i privrednim subjektima.
6. Postoje načini monitoringa javnih nabavki, sa ciljem mjerenja učinka i ishoda (kako na nacionalnom nivou tako i na nivou svakog ugovornog organa/tijela) i prepoznavanja potencijala za unapređenje sistema javnih nabavki.
7. Posvećena i specijalizirana funkcija za nabavke u ugovornom organu ili tijelu u potpunosti poznaje svoju ulogu pružatelja usluge i održava odlične odnose sa učesnicima u postupku, kako eksternim i internim.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne i kvantitativne procjene koje nadopunjuju intervjui:

- Analizirati regulatorni okvir, organizacione sheme i instrukcije.
- Analizirati prateću dokumentaciju i statističke podatke.
- Provesti intervjue s ciljem analize radnih praksi. U svrhu prikupljanja informacija i intervjua, identificirati glavne ugovorne organe jer je njihovo učešće u ukupnim javnim nabavkama javnog sektora obično najveće.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- relevantni propisi i interne instrukcije i organizacije;
- predstavnici većeg uzorka ugovornih organa različitih vrsta i veličina i manjeg uzorka kupaca, privrednih subjekata i drugih aktera;
- sektori za monitoring i izvještavanje centralnih institucija za nabavke i ugovornih organa.

Indikatori

- Karakteristike i obim jasnih i jednostavnih smjernica i instrukcija, standardiziranih dokumenata i drugih sredstava koja su dostupna ugovornim organima i zvaničnicima u oblasti javnih nabavki.
- Profesionalizacija zvaničnika u oblasti javnih nabavki.

Ključni zahtjev: Ustavni i pravni okvir garantira nezavisnost, mandat i organizaciju vrhovne revizijske institucije za nezavisno izvršavanje ovlaštenja, u skladu sa standardima koje primjenjuje u vršenju revizija, realizirajući tako kvalitetne revizije koje utiču na funkcioniranje javnog sektora.

Sistem odgovornosti u javnim finansijama zahtijeva nezavisni i profesionalni nadzor VRI nad upravljanjem javnim sredstvima u izvršnoj vlasti. U poglavlju 32 procesa pregovaranja o pristupanju EU razmatra se postojanje operativno i finansijski nezavisne VRI. To znači da se zahtijeva postojanje VRI koja je utemeljena ustavom, propisana posebnim zakonom o VRI na osnovu Deklaracije iz Lime[58] i koja funkcionira u skladu sa Standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). SIGMA je nastojala utvrditi minimalne uslove funkcionalne VRI u ovoj kategoriji.

Pravni okvir bi trebao dati ovlaštenja VRI da vrši reviziju svih javnih finansijskih transakcija, bez obzira da li su odražene u nacionalnom budžetu i na koji način, te da poduzima potpune revizije finansijskih izvještaja, usklađenosti i učinka koje su propisane međunarodnim standardima. Pravni okvir treba omogućavati i nezavisnost VRI time što joj daje neophodne finansijske, operativne i ljudske resurse da obavlja svoje dužnosti. Pored toga, članovi VRI i revizijsko osoblje trebaju imati potrebne kvalifikacije i profesionalni integritet da do kraja obavljaju svoje zadatke. VRI sve zadatke izvršava u skladu sa standardima revizije, osiguravajući pouzdanost i konzistentnost usvajanjem priručnika za reviziju i primjenom djelotvornih procedura za osiguranje kvaliteta. Donošenje profesionalnih i objektivnih revizijskih izvještaja pravovremeno predstavlja ključni uslov za održavanje kredibiliteta institucije. VRI treba raditi na tome da njen rad ima učinka u javnom sektoru tako što će jačati odgovornost vlade i javnog sektora u cjelini. U tom kontekstu, potrebno je da VRI ima adekvatne procedure da vrši monitoring provedbe preporuka revizije i da aktivnost revizije prilagođava kako smatra potrebnim.

Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizijske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom te se u praksi poštuju.

1. Vrhovna revizijska institucija i njen potrebni nivo nezavisnosti propisani su ustavom ili uporedivim pravnim okvirom. Mogu se usvojiti i propisi kojima se detaljno uređuju pojedina pitanja (na osnovu npr. Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija).
2. Nezavisnost rukovodioca (ili njenih članova, u slučaju da se radi o kolegijumu) vrhovne revizijske zaštićena je zakonom. Imenovanje, uslovi zaposlenja, smjenjivanje, razrješenje i imunitet rukovodioca vrhovne revizijske institucije (ili njenih članova, u slučaju da se radi o kolegijumu) tokom uobičajenog obavljanja dužnosti garantirani su ustavnim ili zakonskim odredbama.
3. Revizijski mandat je iscrpan i vrhovna revizijska institucija ima potpunu diskreciju u obavljanju svojih dužnosti. To uključuje i pravo da provodi revizije finansijskih izvještaja, učinka i usklađenosti.
4. Zaposleni vrhovne revizijske institucije imaju neograničeno pravo pristupa prostorijama klijenta revizije da provode revizijsku aktivnost, kao i pravo odlučivanja o tome koje su im informacije potrebne za reviziju. Zakonom im se garantira neograničen pristup evidencijama, dokumentima i informacijama.
5. Pravni okvir propisuje finansijsku nezavisnost vrhovne revizijske institucije od izvršne vlasti i vrhovna revizijska institucija ima pravo da koristi sredstva koja su joj raspoređena u zasebnoj budžetskoj stavci na način koji ona smatra adekvatnim.
6. Vrhovna revizijska institucija ima upravne i pomoćne strukture da bi mogla izvršavati svoj mandat.
7. Vrhovna revizijska institucija unapređuje teorijsko i praktično profesionalno usavršavanje članova i osoblja kroz interne, eksterne i međunarodne programe.
8. Vrhovna revizijska institucija je ovlaštena i obavezana ustavom da na godišnjem nivou izvještava parlament ili drugo nadležno tijelo o svojim nalazima i taj se izvještaj objavljuje.

[58] http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa su kvalitativne. Analizira se ustav i zakonodavstvo koje uređuje rad VRI, kao i interna pravila i procedure i druge relevantne dokumente. Podaci se upotpunjavaju intervjuima:

- Ispitati ustav i propise o VRI da se utvrdi da li jasno i temeljito propisuju nezavisnost VRI (ISSAI 10, Principi 1 i 2).
- Utvrditi da li je u praksi osigurano da se izvršna vlast ne meša u rad VRI. Upravljanje VRI treba biti autonomno, uzimajući istovremeno u obzir propise o upravnom postupku koji važe za celokupan javni sektor.
- Osigurati da propisi uključuju odredbe kojima se daje sloboda VRI da programira svoje revizijske aktivnosti (ISSAI 1, dio 13; ISSAI 10, principi 3 i 6). Ispitati i osigurati da se godišnji program rada donosi u skladu sa internim procedurama VRI. Provjeriti da li se te revizije provode u praksi.
- Utvrditi da li VRI ima neograničen pristup informacijama (ISSAI 10, princip 4). Mogu važiti ograničenja pristupa VRI informacijama koje se smatraju neophodnim za obavljanje revizija; ta ograničenja trebaju biti propisana relevantnim pravnim odredbama, npr. zakonom o eksternoj reviziji. Također, ispitati da li postoje procedure za rješavanje slučajeva odbijanja pristupa informacijama. Pristup informacijama može biti ograničen ili se čak može odbiti kada je to neophodno za zaštitu nacionalne sigurnosti, privatnosti pojedinca ili poslovne tajne (ISSAI 1, dio 16 [3]).
- Provjeriti da li postoji odobrena i primijenjena organizaciona struktura kojom se jasno dijele odgovornosti za sve poslove koje obavlja VRI.
- Ocijeniti dostupnost adekvatnih finansijskih i materijalnih resursa, npr. ureda i pristupa centrima za edukaciju, arhiva i hardvera i softvera koji omogućavaju zaposlenima da komuniciraju, pristupaju informacijama i dokumentiraju svoj rad.
- Evaluirati procedure donošenja odluka, obim administrativne podrške i omjer ljudskih, finansijskih i drugih resursa koje VRI koristi u odnosu na one koji su konkretno namijenjeni za reviziju.
- Ispitati i uporediti resurse koji se koriste za obavezne revizije sa onim koji se koriste za revizije koje je VRI nezavisno odabrala. Evaluirati u kojoj meri VRI koristi svoje resurse za zahtevane revizije.
- Provjeriti da li postoji strategija ili plan za fizičku infrastrukturu, informacijske tehnologije i arhivu koja omogućava kvalitetno čuvanje svih relevantnih evidencija.
- Ocijeniti dostupnost adekvatnog osoblja. Provjeriti do koje mjere strategija VRI za upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) zaista potiče politiku ljudskih potencijala, posebice u odnosu na aktivnosti obučavanja (unutar institucije ili vani) i njihovu relevantnost za revizijske standarde i rad (ISSAI 40, element 4). Ocijeniti kako u praksi funkcionira proces zapošljavanja, imajući na umu da se smjernice koje je objavila Međunarodna federacija računovođa zalažu za pet dana stručne obuke godišnje po revizoru.
- Ocijeniti da li je plan strateškog razvoja ili sličan dokument zasnovan na detaljnim internim pregledima (npr. samoprocjene) i eksternim kolegijalnim pregledima funkcioniranja organizacije koji se redovno vrše (najmanje jednom godišnje). Također ocijeniti da li su prijedlozi koji su dati na odlučivanje doveli do napretka u ostvarenju ciljeva institucije.
- Utvrditi da li je VRI ovlaštena da o svom radu na godišnjem nivou izvještava parlament ili drugo nadležnost tijelo i do koje mjere ona to zaista i radi. Na primjer, godišnji izvještaj pokriva sve aktivnosti VRI kao i sve ostale naročito važne i značajne nalaze tokom godine (ISSAI 1, dio 16; ISSAI 10, princip 5). Utvrditi da li VRI ima slobodu da odlučuje o sadržaju i vremenskom planiranju svojih izvještaja, osim u slučaju da su konkretni uslovi propisani zakonom.

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- ustav;
- zakon o VRI;
- zakon o budžetu ili ekvivalentan propis;
- godišnji finansijski izvještaj države;
- zakon o socijalnom osiguranju ili ekvivalentan propis;
- zakon o fiskalnom vijeću;
- zakon o javnim preduzećima;
- zakon o državnoj službi i prateći propisi, kada postoje;
- interni propisi VRI;
- višegodišnja strategija za reviziju, godišnji plan revizija, promjene u godišnjim planovima revizija, uzorak revizijskih izvještaja:
  - komunikacijska strategija/politika;
  - strategija upravljanja ljudskim potencijalima VRI;
  - procjena potreba za obukom VRI i strategija obučavanja;
  - statistika o broju zaposlenih, upražnjenih radnih mjesta, zapošljavanju, usavršavanju zaposlenih i obrazovnoj strukturi zaposlenih ;
  - statistika o kontinuiranom stručnom usavršavanju, npr. pohađanje obuka, certifikacija zaposlenih i njihovo sticanje kvalifikacija;
  - niz godišnjih budžeta VRI (od tri do četiri godine).
- godišnji izvještaj o radu VRI;
- obilazak prostorija i opreme VRI;
- intervjui sa zvaničnicima VRI, članovima i predsjedavajućim parlamentarnih komisija, klijentima revizije, međunarodnom zajednicom, nevladinim organizacijama (NVO) i predstavnicima univerziteta iz ove oblasti.

Indikatori

- Razlika između odobrenog budžeta i ostvarenih rashoda VRI.
- Udio budžeta VRI u državnom budžetu.
- Količina resursa za obavezne revizije u poređenju sa resursima za revizije koje VRI sama bira.
- Stepen do kojeg su temeljni uslov nezavisnosti, mandat i organizacija VRI propisani i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom.
- Stepen do kojeg rukovodstvo VRI osigurava razvoj institucije.

Princip 16: Vrhovna revizijska institucija primjenjuje standarde neutralnosti i objektivnosti da bi osigurala visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na funkcioniranje javnog sektora.

1. Vrhovna revizijska institucija primjenjuje radne i revizijske standarde koje je izdala Organizacija vrhovnih revizijskih institucija ili neko drugo priznato tijelo za utvrđivanje standarda.
2. Rad vrhovne revizijske institucije zasniva se na nezavisnom profesionalnom rasuđivanju i temeljitoj i strogoj analizi.
3. Vrhovna revizijska institucija planira i provodi svoj rad primjenjujući temeljne principe obavljanja dužnosti revizije javnog sektora, čime omogućava da se revizijom finansijskih izvještaja, učinka i usklađenosti promoviraju odgovornost i transparentnost javnih aktivnosti, kao i da ona sama svoje dužnosti ispunjava na potpun i objektivan način.
4. Vrhovna revizijska institucija održava adekvatne procedure kontrole kvaliteta i etike na nivou organizacije, čime pruža razumnu garanciju da vrhovna revizijska institucija i njeni zaposleni poštuju profesionalne standarde, uključujući integritet, nezavisnost i objektivnost, povjerljivost i stručnost.

5. Postoji formalni mehanizam putem kojeg parlament razmatra izvještaje vrhovne revizijske institucije.
6. Vrhovna revizijska institucija dostavlja zakonodavnom tijelu, a naročito zakonodavnim komisijama, relevantne, objektivne i blagovremene informacije.
7. Izvještaji vrhovne revizijske institucije su jasni i koncizni i obuhvataju relevantne i korisne preporuke koje se temelje na nalazima vrhovne revizijske institucije i kojima se utvrđuju procedure za praćenje provedbe revizijskih izvještaja.
8. Vrhovna revizijska institucija blagovremeno komunicira za velikim brojem aktera o svojim aktivnostima i rezultatima revizije, koristeći medije, web stranice i druga sredstva te svoje izvještaje pravovremeno objavljuje.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa predstavljaju kvalitativne i kvantitativne procjene, zasnovane na analizi relevantne dokumentacije i upotpunjene intervjuima:

- Provjeriti da li VRI primjenjuje svoje kolektivno znanje, vještine i iskustva na revizijski proces, a posebno da li uvodi i primjenjuje standarde za svoje aktivnosti i informira zaposlene o tim standardima. Pregledati uzorak (otprilike pet) dosjea revizije i revizijskih izvještaja i analizirati njihov sadržaj u odnosu na ono što je predviđeno standardima revizije.
- Provjeriti da li su postojeći priručnici za reviziju u skladu sa temeljnim revizijskim principima (ISSAI 100, 200, 300, 400) i da li se primjenjuju u praksi, odnosno da li je planiranje revizije zasnovano na riziku i značaju konkretnih aktivnosti, da li revizija predviđa revizijske dokaze i dovoljan obim dokumentacije i da li su zaključci revizije uravnoteženi.
- Ispitati etički kodeks VRI ili ekvivalentan dokument te se uvjeriti da postoje odredbe (uključujući i pravila za korektivne mjere) za monitoring provedbe tih zahtjeva te da VRI primjenjuje propisane mjere u slučajevima nepravilnosti.
- Ocijeniti da li VRI na adekvatan način uzima u obzir mišljenja klijenta revizije (ISSAI 10, princip 6).
- Ispitati da li postojeće politike procedure za kontrolu kvaliteta održavaju visoke revizijske standarde, što uključuje i poštivanje etičkih zahtjeva. Provjeriti da li je zaposleno dovoljno osoba adekvatne stručnosti i sposobnosti i da li postoji nadzor i objektivno praćenje rada da bi se osiguralo da se poslovi obavljaju na neutralan i objektivan način i na visokom nivou.
- Ispitati da li je izvještavanje blagovremeno, da li ga VRI mjeri i da li je odraženo (na adekvatan način) u statistici. Treba postojati zakonski ili dogovoreni vremenski okvir za dostavljanje revizijskih izvještaja.
- Ocijeniti da li postoje djelotvorni mehanizmi praćenja provedbe preporuka VRI (ISSAI 10, princip 7), da li postoji funkcionalna parlamentarna komisija zadužena da ispituje, razmatra i djeluje po izvještajima VRI i dobre prakse komuniciranja sa zakonodavnom i izvršnom vlašću i pravosuđem (ISSAI 20, princip 7).
- Ispitati stepen do kojeg VRI poduzima mjere da osigura da njen revizijski rad utiče na funkcioniranje javnog sektora. VRI (adekvatno) izvještava o mjerama praćenje svojih preporuka (ISSAI 12, princip 3.6).

Izvori informacija

Lista konsultiranih izvora:

- standardi VRI, priručnici za reviziju, pojedinačni programi revizije, interna uputstva i smjernice za odabir i primjenu procedura revizije;
- višegodišnja i godišnja strategija revizije, kao i programi revizije;
- uzorak revizijskih izvještaja, dosjei revizija i radni dokumenti, kada je to moguće;

- izvještaji o kontroli kvaliteta (kada postoje);
- zakon o VRI, etički kodeks ili ekvivalentan dokument;
- organizaciona shema VRI koja prikazuje funkciju odnosa sa štampom i medijima;
- komunikacijska strategija ili politika VRI;
- konferencije za medije, saopćenja za štampu, analiza sadržaja medijskog izvještavanja;
- godišnji izvještaj o radu VRI;
- statistički podaci o praćenju provedbe preporuka, ukoliko postoje;
- intervjui sa rukovodstvom VRI i vanjskim akterima, npr. NVO, MF i odabranim klijentima revizije i drugim tijelima javnog sektora, npr. pravosuđem, parlamentarcima i predstavnicima medija;
- poslovnik o radu parlamenta.

Indikatori

- Omjer objavljenih revizijskih izvještaja na web stranici VRI u odnosu na ukupni broj usvojenih revizijskih izvještaja.
- Udio preporuka revizije koje su usvojene i koje klijenti provode u ukupnom broju preporuka.
- Udio blagovremeno dostavljenih revizijskih izvještaja u ukupnom broju izveštaja[59].
- Stepen do kojeg VRI primjenjuje standarde da osigura kvalitet revizije.

[59] Blagovremenost se mjeri poređenjem broja izvještaja VRI koji su usvojeni na vrijeme (odnosno u rokovima propisanim internim pravilima VRI) sa brojem planiranih izvještaja za tu godinu.