

Bosna i Hercegovina  
Brčko distrikt BiH  
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU  
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA  
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина  
Брчко дистрикт БиХ  
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ  
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА  
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276  
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276  
[www.revizija-bd.ba](http://www.revizija-bd.ba)

Broj: 01-02-03-13-609/21  
R:02-01;05-01/21  
Brčko, 29. 11. 2021. godine

#### IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata  
o unutrašnjoj organizaciji

Oktobar/Novembar, 2021. godine

Bosna i Hercegovina  
Brčko distrikt BiH  
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU  
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA  
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина  
Брчко дистрикт БиХ  
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ  
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА  
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276  
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276  
[www.revizija-bd.ba](http://www.revizija-bd.ba)

Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu “**Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji**”. Revizija učinka je realizovana u skladu sa Planom revizije za 2021. godinu.

Ured za reviziju u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 18/18 – prečišćeni tekst) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog dijela ili cijelog projekta, programa ili procedura ili izdatka institucije, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti upotrebe resurse.

Revizijom su posmatrane i analizirane aktivnosti u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena akata unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta organa javne uprave Brčko distrikta BiH (*Brčko distrikt BiH* u daljem tekstu: *Distrikt*) u periodu 2015.-2020.godina. Podaci su većinom prikupljeni iz Pododjeljenja za ljudske resurse (Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Distrikta) i Sekretarijata Vlade Distrikta (pristup dokumentaciji iz sistema za automatsku obradu podataka – Lotus).

Revizija je izvršena sa ciljem da se identifikuju slabosti u postupku izrade, donošenja i/ili izmjene akata unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta organa javne uprave Distrikta i ispita da li su Vlada i institucije Distrikta, u okviru svojih odgovornosti, preduzimale odgovarajuće aktivnosti za efikasno provođenje ovog postupka.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza na osnovu kojih je sačinjen Nacrt izvještaja. Zbog stanja pandemije COVID-19, Ured za reviziju nije po ovoj reviziji učinka organizovao fokus grupu i revidiranim klijentima prezentovao preliminarne nalaze revizije. Nacrt izvještaja je u skladu sa Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u Distriktu upućen subjektima revizije (Gradonačelniku, Glavnom koordinatoru Vlade, Odjeljenju za stručne i administrativne poslove Distrikta - Pododjeljenju za ljudske resurse i Upravnoj inspekciji Distrikta), nakon čega je sačinjen Izvještaj.

U Izvještaju se navode preporuke upućene Vladi i organima javne uprave Distrikta u cilju unapređenja efikasnosti procesa.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Ivana Gavrić, vođa tima i Amra Ilić, član tima.

**Zamjenici glavnog revizora**

**Amra Ilić, dipl. oec.**

---

**Glavni revizor**

**Nekir Suljagić, dipl. oec.**

---

**mr. sci. Savo Grujić, dipl. oec.**

---

## SADRŽAJ

<b>IZVRŠNI REZIME .....</b>	<b>6</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>8</b>
1.1 Pozadina revizije.....	8
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja.....	11
1.3 Kriteriji revizije .....	12
1.4 Obim i ograničenja revizije.....	12
1.5 Izvori i metode revizije .....	14
1.6 Struktura izvještaja.....	14
<b>2. OPIS PREDMETA REVIZIJE .....</b>	<b>15</b>
2.1 Značaj unutrašnje organizacije i sistematizacije.....	15
2.2 Opšti podaci o unutrašnjoj organizaciji i zaposlenosti u javnoj upravi Distrikta.....	17
2.3 Propisi koji regulišu donošenje podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta .....	19
2.4 Aktivnosti i uloga posmatranih institucija u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta .....	21
2.4.1 Aktivnosti Vlade Distrikta .....	21
2.4.1 Procedura donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta.....	23
<b>3. NALAZI .....</b>	<b>26</b>
3.1 Aktivnosti Vlade Distrikta u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije.....	26
Aktivnosti Vlade na donošenju akata kao osnove za izradu podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji .....	26
Analiza kao preduslov izrade organizacionih planova/pravilnika.....	27
Radna mjesta od posebnog značaja .....	29
Nadzor nad procesom .....	30
Izmjene/dopune organizacionog plana i sredstva za plate u Budžetu Distrikta .....	31
Transparentnost procesa .....	33
3.2 Aktivnosti organa javne uprave u izradi organizacionih planova/pravilnika .....	34
3.2.1 Blagovremenost organa javne uprave u donošenju akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji .....	34
3.2.2. Aktivnosti javne uprave u procesu donošenja i izmjena i dopuna organizacionih planova/pravilnika.....	35
Analiza .....	35
Saglasnosti.....	36
Izmjene i dopune organizacionih planova/pravilnika.....	37
Dostavljanje .....	38
3.3 Aktivnosti Vlade Distrikta na unaprijeđenju procesa .....	38
<b>4. ZAKLJUČCI .....</b>	<b>40</b>
4.1. Vlada Distrikta je djelimično uspostavila pretpostavke za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije kroz regulatorni okvir .....	40
4.2. Institucije javne uprave Distrikta nisu uložile napore za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije .....	41
<b>5. PREPORUKE .....</b>	<b>42</b>
<b>P R I L O Ž I .....</b>	<b>45</b>

## REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je nezavisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se korišćenjem raspoloživih resursa pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi institucije i da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići nezavisne procjene rada javnog sektora. Revizija učinka je fleksibilna u odabiru subjekata i metoda revizije, po prirodi je, zbog složenosti javnog sektora i raznovrsnosti pitanja koja se odnose na njen rad, široko obuhvatna, čime dobija na značaju kod korisnika izvještaja i javnosti.

Osnovni principi<sup>1</sup> u reviziji učinka su ekonomičnost, efikasnost i efektivnost i često se nazivaju tri E.

Princip ekonomičnosti zahtijeva postizanje odgovarajućeg nivoa kvaliteta i obima rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

Princip efikasnosti zahtijeva ostvarivanje maksimuma rezultata iz raspoloživih resursa, odnosno, uspostavu najboljeg odnosa između iskorištenih resursa i ostvarenih rezultata.

Princip efektivnosti zahtijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

U skladu sa ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- b) reviziju efikasnosti korišćenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- c) reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.

Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Principi revizije učinka, Sarajevo 2009.

<sup>2</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

## IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju Distrikta je proveo reviziju učinka pod nazivom “Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji”. Cilj konkretne revizije je da se utvrdi da li Vlada Distrikta i organi javne uprave u okviru svojih odgovornosti, preduzimaju odgovarajuće i blagovremene aktivnosti kako bi uspostavile pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju.

Imajući u vidu cilj revizije, glavno revizorsko pitanje kojim se revizija bavila u ovoj studiji glasi: Da li Vlada Distrikta preduzima odgovarajuće i blagovremene aktivnosti koje osiguravaju pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju?

Provedenom revizijom koja je obuhvatila Vladu i organe javne uprave Distrikta utvrđeno je da su Vlada i institucije Distrikta djelimično uspostavile pravila i procedure, odnosno pretpostavke za izradu, donošenje i izmjenu organizacionih planova, kao i da uspostavljeni sistem ne osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene i kadrovskih potreba u skladu sa navedenim potrebama u cilju uspostavljanja efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije.

Vlada Distrikta je uložila napore da uspostavi jedinstvena pravila i procedure za donošenje i izmjene organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u organima javne uprave Distrikta, uspostavljena pravila i procedure, sa druge strane, ne osiguravaju uvjerenje da je unutrašnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture. Nadzor nad procesom je djelimično uspostavljen u formalnom smislu (usklađenosti). Podzakonski akti, nisu usklađeni sa izmjenom zakona u dijelu kategorizacije radnih mjesta. Postojala je potreba da zakonodavna vlast od Vlade Distrikta zahtjeva izmjene u pravilima i procedurama izmjene organizacionih planova/pravilnika, a sam proces i dokumenti nastali u procesu nemaju karakter transparentnosti. Takođe, organi javne uprave nisu uložili dovoljno napora za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije. Dio organa javne uprave nije blagovremeno izradio organizacione planove/pravilnike. U postupku izrade/izmjena organizacionih planova/pravilnika, dio organa javne uprave nije u potpunosti poštovao jedinstvena pravila i procedure propisane od strane Vlade. Analize provedene u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena organizacionih planova/pravilnika nisu obezbijedile uvjerenje da su uspostavljene unutrašnje organizacije i sistematizacije zasnovane na stvarnim potrebama u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture.

Česte izmjene organizacionih planova, potreba za angažovanjem velikog broja broja izvršilaca angažovanih po posebnim poslovima za poslove koji nisu predviđeni organizacionim planovima/pravilnicima tokom čitavog posmatranog perioda i kod gotovo svih organa javne uprave Distrikta, kao i neispunjavanje planiranih zadataka, mogu biti

posljedice nedostatnih analiza i informacija u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena organizacionih planova/pravilnika.

U cilju unapređenja procesa izrade, donošenja i izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta a sve u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije, revizija je dala preporuke Vladi Distrikta:

- Vlada Distrikta treba da razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije organa javne uprave sa ciljem uspostave efikasne i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama.
- Vlada Distrikta treba da osigura jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.
- Potrebno je da Vlada Distrikta preduzme mjere kojima će uspostaviti nadzor nad procesom i ojačati funkciju provođenje upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostaci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade, donošenja i izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta.

Organima javne uprave Distrikta, revizija je dala slijedeće preporuke:

- Potrebno je da organi javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, izvrše dokumentovane analize, minimalno po obavezama propisanim Zaključkom o metodologiji izrade organizacionog plana organa javne uprave Distrikta.
- Potrebno je da organi javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode u skladu sa zadatim rokovima i propisanim procedurama.

## 1. UVOD

U uvodu ćemo se baviti bližim objašnjenjem problema koji je revizija istraživala. Predstaviti ćemo motive i svrhu ove studije, osnovna revizorska pitanja, kriterije revizije, izvore i metode, kao i obim i ograničenja provedene revizije.

### 1.1 Pozadina revizije

Suštinu organizacije čini povezivanje, usklađivanje elemenata, dijelova cjeline i njihovo usmjeravanje u pravcu ostvarenja zajedničkog organizacionog cilja, odnosno svrhe kojoj služe.

Od efikasnosti javnog sektora zavisi privredni i kulturni razvoj društva, proizvodnja javnih dobara, javno obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, razvijenost saobraćajne infrastrukture i drugo. A efikasnost i razvijenost javnog sektora zavisi isključivo od sposobnosti državnog menadžmenta i kontinuiteta uspješne politike.

U razvijenim demokratskim državama posebna pažnja se posvećuje organizaciji javne (državne) uprave, jer je funkcija uprave da izvršava propise i ostvaruje ciljeve javne politike u određenom društveno historijskom periodu. Upravo u tom smislu javna (državna) uprava uvijek mora pronalaziti organizacione oblike kojima će na najbolji i najefikasniji način obavljati svoju funkciju u društvu.

Javna uprava je okosnica svake države, posebno u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji (EU), jer predvodi čitav proces evropskih integracija. EU, za zemlje članice, kroz fondove investira u izgradnju institucionalnih kapaciteta i reformi u cilju kreiranja institucija koje su stabilne i predvidive, ali takođe i dovoljno fleksibilne da reaguju na socijalne izazove, otvorene za dijalog sa javnošću, sposobne za uvođenje novih rješenja i pružanje boljih usluga.

Prema priručniku EU za javnu administraciju, javne vlasti moraju biti sposobne da se prilagođavaju dinamičnim i često remetilačkim promjenama u ekonomiji i društvu. U sve povezanijem ali neizvjesnom svijetu, politike i strukture koje su bile uspješne u prošlosti možda neće biti dovoljne ili prikladne u pružanju usluga građanima i privrednicima u budućnosti. Sposobnost reflektovanja današnjih potreba i predviđanja sutrašnjice, dovoljna brzina i sposobnost prilagođavanja, moraju postati trajna obilježja javnog sektora. Ali prije svega, javna administracija se mora graditi na čvrstim osnovama da bude etička, efikasna, efektivna i odgovorna.

Novi kvalitet u ocjeni administrativnih kapaciteta zemalja kandidata za članstvo u EU dao je SIGMA program koji je razvio Standarde razvoja javne uprave (1999. godine), a koji se i danas koriste kao osnova za procjenu kapaciteta javne uprave u godišnjim izvještajima Evropske Komisije. Idući korak dalje SIGMA je, 2015. godine, objavila Principe javne uprave koji obuhvataju set standarda koji korespondiraju sa doktrinom dobre uprave. Principi definišu ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje, te navode osnovne zahtjeve



koje države treba da slijede tokom procesa EU integracija. Principi takođe uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primjeni principa i postavljanje relevantnih merila u državi. Principi javne uprave između ostalog, u oblasti službeničkih odnosa zahtijevaju uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i javnu službu koji se primjenjuje u praksi, kao i da institucionalna organizacija omogućava dosljedne i djelotvorne prakse upravljanja kadrovima širom javne službe. Takođe, SIGMA vrši monitoring primjene Principa, pa su tako u posljednjem objavljenom Monitoringu za BiH 2017.godinu (objavljen 2018.godine) ocjene date za većinu indikatora vrlo niske i uglavnom ispod regionalnog prosjeka.

EU i Evropska komisija zahtijevaju reformu javnog sektora u BiH, odnosno reformu javne potrošnje. Unaprjeđenje unutrašnje organizacije proizilazi iz Strategije reforme javne uprave u BiH (*Reforma javne uprave u BiH u daljem tekstu RJU*) koja ima za cilj da javnu upravu učini efikasnijom i efektivnijom, što je ujedno i preduslov za EU integracije. Koordinator za RJU ističu da je prioritet pružanje kvalitetnijih, bržih i jeftinijih usluga, te je Strateškim okvirom za RJU za period 2018 – 2022 predviđeno da se izvrši analitička procjena za svako pojedinačno radno mjesto u državnoj službi kroz intervencije u aktima o sistematizaciji radnih mjesta.<sup>3</sup>

Unutrašnja organizacija definiše strukturu organizacije, djelatnost i međusobne odnose unutrašnjih organizacionih jedinica, kao i broj potrebnih radnih mjesta. Sistematizacija podrazumijeva nazive i opise radnih mjesta koji preciziraju šta izvršilac treba da radi i koje karakteristike treba da posjeduje da bi te poslove s uspjehom radio.

Dobro pripremljena unutrašnja organizacija je preduslov uspješnog poslovanja, odnosno efikasnog izvršavanja postavljenih ciljeva. Za dobro pripremljenu unutrašnju organizaciju potrebno je ozbiljno i stručno pristupiti njegovoj izradi. U osnovi, unutrašnja organizacija radnih mjesta bi trebala imati jasnu vezu sa ciljevima institucije i finansijskim mogućnostima, te biti uspostavljeno na način da osigura efikasno i racionalno ispunjavanje zadataka.

Podzakonski akti kojima se definiše unutrašnja organizacija institucija u Distriktu, preduslov su za zapošljavanje u institucijama Distrikta.

U Distriktu je, u 2020.godini, za bruto plate i naknade za 2.673 zaposlenika iz Budžeta utrošeno 77.796.597,04 KM, odnosno oko 35% realizovanog tekućeg Budžeta Distrikta u posmatranoj godini.<sup>4</sup>

Opštom politikom Distrikta zakonodavna vlast ukazuje na procese u upravljanju Distriktom koji od institucija Distrikta zahtijevaju poboljšanje i određuje pravce djelovanja za određeni

<sup>3</sup> <https://parco.gov.ba/2020/08/17/koordinatori-za-reformu-javne-uprave-prioritet-je-pruzanje-kvalitetnijih-brzih-i-jeftinijih-usluga/> (pristupljeno 20.9.2021.godine)

<sup>4</sup> Sredstva i broj zaposlenika osim javne uprave (javna uprava je uključena sa oko 74% u navedenim sredstvima i oko 77% u broju zaposlenih) uključuje i Policiju, Pravosuđe, Skupštinu, Komisiju za hartije od vrijednosti i Kancelariju za reviziju, tabela u prilogu 1

vremenski period. Opštom politikom Distrikta za period 2016.-2020. zakonodavna vlast Distrikta ukazala je na potrebu drugačije organizacije Pododjeljenja za upravljanje ljudskim resursima i Nezavisnog odbora za zapošljavanje (u cilju izgradnje transparentnih i nepristrasnih procedura odabira prilikom zapošljavanja), potrebu reorganizacije Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Distrikta (ukazujući na neefikasnost dosadašnjeg načina upravljanja javnom imovinom), potrebu bolje organizacije poslova u javnoj administraciji kako bi se izbjeglo blokiranje odobrenih budžetskih sredstava za kapitalne potrebe, potrebu organizacije mreže škola imajući u vidu prostorne, kadrovske i materijalne potrebe i druge pretpostavke za nesmetano provođenje obrazovnog procesa. Opštom politikom Distrikta ukazuje se i na potrebu poboljšanja kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga kroz sistemsko ulaganje u kadrove, modernizaciju i opremanje zdravstvenih ustanova.

Finansijska revizija je utvrdila određene nepravilnosti po pitanju organizacionih planova/pravilnika u organima javne uprave. Nepravilnosti se odnose na neblagovremenost donošenja organizacionih planova/pravilnika u skladu sa propisanim podzakonskim aktima (Direkcija za finansije Distrikta, Izvještaj revizije za 2016. godinu), neusklađenosti organizacionih planova/pravilnika sa Zakonom koji definiše datu oblast (Direkcija za finansije Distrikta, neusklađenost sa Zakonom o Direkciji, Izvještaj o reviziji za 2016.-2020. godinu; Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, neusaglašenost sa Zakonom o javnoj upravi, Izvještaj o reviziji za 2017. godinu), neusklađenost organizacionog plana sa potrebom realizacije programa i projekata iz nadležnosti (Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja, Izvještaj o reviziji za 2017. godinu). Takođe, većini organa javne uprave kod kojih su u posmatranom periodu realizovana sredstva po osnovu ugovora o posebnim poslovima, finansijska revizija je dala preporuku da, između ostalog, preispitaju usaglašenost organizacionog plana sa potrebama za obavljanje djelatnosti (Odjeljenje za evropske integracije, Izvještaj o reviziji za 2017. godinu; Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge, Kancelarija gradonačelnika, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odjeljenje za komunalne poslove – u pojedinačnim Izvještajima o reviziji za 2018. godinu).

Revizija učinka “Upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Brčko distrikta BiH 2016.-2018. godine” je utvrdila je da je u periodu 2016. – 2018. godine u Vladi Distrikta došlo do povećanja zaposlenosti (za oko 200 lica) i povećanja realizacije iznosa za plate zaposlenih za oko 4 miliona KM, pri čemu su iznosi realizovani po osnovu angažovanja lica po ugovorima zadržani u sličnoj ravni (oko 2,5 miliona KM). Sa druge strane, i pored povećanja broja zaposlenih uz angažovanje fizičkih lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu u potpunosti ostvarile programom rada utvrđene ciljeve i planirane aktivnosti.

U izvještaju o radu Vlade Distrikta za 2019. godinu uočava se da određene, Zakonom definisane nadležnosti nisu obuhvaćene organizacionim planom (primjer, Zakon o prometu eksplozivnih materija i zapaljivih tečnosti i plinova , nadležnosti propisane ovim zakonom su određene Odjeljenju za javnu bezbjednost (uključujući inspekcijski nadzor), dok Organizacionim planom ove nadležnosti nisu predviđene u navedenom Odjeljenju).

Iz izvještaja finansijske revizije može se uočiti da određeni organi uprave imaju veći broj izmjena Organizacionog plana tokom godine. Primjera radi, Organizacioni plan Kancelarije gradonačelnika je u 2018. godini pretrpio pet izmjena i dopuna pri čemu u istoj godini nije došlo do značajnije reorganizacije organa.

Podzakonski akt kojim se utvrđuje metodologija izrade organizacionog plana javne uprave Distrikta usvojen je na Vladi 2015. godine pretrpio je više izmjena koji se tiču same procedure izrada i izmjena organizacionih planova.

Pored svega gore navedenog, smatramo bitnim da naglasimo da Strategija razvoja Distrikta za period 2021.-2027.godina u prioritete i ciljeve nije uključila potrebu reorganizacije javne uprave Distrikta. Takođe, u Distriktu nije usvojena sektorska strategija kojom bi se utvrdili pravci i ciljevi razvoja administracije Distrikta.

Postojanje naprijed navedenih indikacija, prostor i potreba za unapređivanjem procesa upravljanja strategijama Distrikta bili su dovoljan razlog da Ured za reviziju planira i provede reviziju učinka na ovu temu.

## **1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja**

Osnovna svrha ove revizije, obzirom na značaj utvrđivanja unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta za učinkovito obavljanje poslova, programskih i strateških ciljeva javne uprave jeste da ispita da li Vlada Distrikta i njene institucije u okviru svojih odgovornosti, preduzimaju odgovarajuće i blagovremene aktivnosti kako bi uspostavile pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju. Cilj konkretne revizije je da ispita da li Vlada i institucije Distrikta imaju jasna pravila i procedure, odnosno pretpostavke za izradu, donošenje i izmjenu organizacionih planova, da li uspostavljaju i provode sistem koji osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su zadužene i kadrovskih potreba, a sve u cilju uspostavljanja efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije.

Za bolje razumijevanje i analizu revizorskog problema definisali smo glavno revizorsko pitanje koje glasi:

- Da li Vlada Distrikta preduzima odgovarajuće i blagovremene aktivnosti koje osiguravaju pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju?

Kako bi se bolje razumio revizorski problem, te kako bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka u provođenju revizije, definisali smo dva revizorska potpitanja i to kako slijedi:

Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji

**1. Da li postojeći pravni okvir i pravila koje je uspostavila Vlada Distrikta omogućavaju efikasno provođenje postupka izrade i donošenja organizacionih planova organa javne uprave?**

**2. Da li Vlada i posmatrane institucije Distrikta preduzimaju efikasne i blagovremene aktivnosti u procesu izrade i donošenja organizacionog plana?**

### 1.3 Kriteriji revizije

Nakon što smo definisali revizorska pitanja i potpitanja, definisali smo kriteriji revizije kao osnovu za evaluaciju dokaza, pripremu nalaza kao i donošenje zaključaka revizije u vezi sa ciljevima revizije.

Osnov za utvrđivanje kriterija za provođenje konkretne revizije baziran je na principu „odluke koje je donijela zakonodavna ili izvršna vlast“, „opredjeljena vlasti koje je predmet revizije“ i „kriteriji koji su korišteni u prethodnim revizijama“<sup>5</sup> a koji su prilagođeni specifičnostima Distrikta.

Kriteriji za prvo revizorsko potpitanje

- Za uspostavljanje efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i utvrđivanja potrebnih radnih mjesta kroz organizacioni plan/pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Vlada Distrikta je osigurala potpun i jasan pravni okvir, provedbene propise i metodologiju.
- Uspostavljeni su mehanizmi nadzora odnosno kontrole nad provođenjem procesa izrade i/ili izmjene organizacionih planova.

Kriteriji za drugo revizorsko potpitanje

- Organi javne uprave u praksi postupaju po propisima u postupku izrade i/ili izmjene organizacionih planova, vrše analize potreba za kadrovima u skladu sa planiranim obimom obaveza iz nadležnosti i poštuju rokove za izradu/izmjenu organizacionog plana.
- Organi javne uprave provode sveobuhvatne analize koje pokazuju kadrovske potrebe u odnosu na utvrđene probleme i/ili promjene u oblasti i poslove koje treba realizovati.
- Vlada/gradonačelnik Distrikta daje saglasnost na prijedloge organizacionih planova i prati implementaciju zaključaka po davanju saglasnosti.
- Vlada i institucije Distrikta procjenjuju posljedice koje mogu nastati uslijed nedovoljnih informacija o procjeni problema u oblasti i neadekvatnih analiza stanja i kadrovskih potreba.

### 1.4 Obim i ograničenja revizije

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su, odnosno koje nisu, preduzimale nadležne institucije u Distriktu za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje

---

<sup>5</sup> Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.str.46-47

organizacije. Revizija je obuhvatila 16 organa javne uprave (12 odjeljenja Vlade Distrikta, Kancelarija gradonačelnika, Direkcija za finansije Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora Distrikta pri Savjetu ministara Bosne i Hercegovine). Revizija je posmatrala navedene aktivnosti Vlade i organa javne uprave Distrikta za period 2015.- 2020. godina, odnosno period od donošenja podzakonskih akata kojima se uređuje ova oblast, do okončanja 2020.godine.

Uzorak organizacionih planova korišten u posmatranju i svi dopisi, analize i saglasnosti je prigodan. Analiza je vršena na osnovu dokumentacije dobijene od Pododjeljenja za ljudske resurse i dodatne dokumentacije pohranjene u LOTUS-u (koja je obuhvatila većinu organizacionih planova i pratećih dokumenata vođenih pod istim brojem predmeta).<sup>6</sup>

Revizijom se, prije svega, obuhvataju aktivnosti Vlade i institucija Distrikta u postupku izrade, donošenja i/ili izmjene organizacionih planova. Bitni koraci koje revizija izdvaja su:

- uspostavljene su administrativne pretpostavke i pravila kojima je određen postupak izrade, donošenja i/ili izmjene organizacionih planova i pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji;
- uspostavljene su jasne procedure i pravila procjene stanja u oblasti i utvrđivanja problema na osnovu kojih institucije predlažu donošenje/izmjenu organizacionih planova i pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji;
- utvrđeni su načini provođenja analiza postojeće unutrašnje organizacije i kadrovskih potreba;
- utvrđen je jasan način pribavljanja i davanja mišljenja od nadležnih institucija za konačno davanje saglasnosti Vlada/gradonačelnik Distrikta;
- utvrđen je nadzor u cilju identifikovanja nedostataka i preduzimanja mjera za otklanjanje istih u postupku izrade i donošenja organizacionih planova i pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji;
- procjenjuju se posljedice koje mogu nastati uslijed nedovoljnih informacija o procjeni problema u oblasti i neadekvatnih analiza stanja i kadrovskih potreba.

Sagledavanjem navedenih aktivnosti revizija je nastojala da dođe do odgovora da li su Vlada i institucije Distrikta vršile adekvatne procjene stanja u ovoj oblasti, kako bi utvrdile probleme i u skladu sa tim predlagale svoje organizacione planove/ pravilnike o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji kao preduslov racionalne i efikasne unutrašnje organizacije.

Revizija se nije bavila analizom organizacionih planova/ pravilnika i njima utvrđenim radnim mjestima, već je posmatrala dokumentaciju vezanu za preduslove i proces donošenja/izmjena istih.

Nije bilo ograničenja u provođenju revizije koja bi mogla uticati na date nalaze, zaključke i preporuke.

---

<sup>6</sup> Brojevi predmeta korišteni u reviziji nalaze se u prilogu izvještaja

## **1.5 Izvori i metode revizije**

Kako bi se osigurale informacije za dobijanje odgovora na postavljena revizorska pitanja, izvršili smo proučavanje propisa i praksi iz oblasti izrade, donošenja i/ili izmjene organizacionih planova/pravilnika.

Informacije smo, također, prikupljali iz razgovora, evidencija i dokumentacije Pododjeljenja za ljudske resurse Vlade Distrikta.

Aktivnosti institucija u izradi, donošenju i/ili izmjeni organizacionih planova smo proučavali na osnovu dokumentacije dostupne u sistemu za automatsku obradu podataka – Lotus zahvaljujući Sekretarijatu Vlade Distrikta.

Za objektivno sagledavanje problematike, koristili smo stručne studije i stručnu literaturu iz oblasti unutrašnje organizacije javne uprave, propise i entiteta i zemalja u okruženju kao i EU, izvore sa interneta, ali i sve druge informacije za koje smo procijenili da mogu biti od koristi.

Podatke smo prikupljali pregledom dokumentacije, pretraživanjem literature, upoređivanjem praksi rada, intervjuima i e-mail komunikacijom.

Prikupljenu dokumentaciju i informacije smo analizirali i uporedili s postavljenim kriterijima revizije.

## **1.6 Struktura izvještaja**

U skladu sa Principima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizorska pitanja, obim, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se prezentuju osnovne informacije o procesu unutrašnjeg organizovanja javne uprave Distrikta. Nakon objašnjenja procesa, prezentuju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervisana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

## 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

Osnovne informacije o predmetu revizije, propisima kojima su regulisani procesi donošenja akata o unutrašnjoj organizaciji (izrade, donošenja i/ili izmjene organizacionih planova/pravilnika) u Distriktu i ulogama nosioca aktivnosti prezentujemo u nastavku.

### 2.1 Značaj unutrašnje organizacije i sistematizacije

Po Gausu<sup>7</sup>, američkom teoretičaru, organizacija je raspored ljudi kojim se olakšava postizanje nekog prihvaćenog cilja putem određivanja funkcije i odgovornosti.

Organizacije i nadležnosti javne uprave formiraju se na osnovu zakona.

Javna uprava je, kao što smo u uvodnom izlaganju naveli, okosnica svake države, posebno u procesu pridruživanja EU, jer predvodi čitav proces evropskih integracija. Bez djelotvorne javne uprave vlada ne može učinkovito graditi infrastrukturu, pružati usluge svojim građanima niti mobilizirati resurse potrebne za taj cilj.

Ljudi u upravi, predstavljaju centralni vrijednosni faktor radnog procesa, a tehnička sredstva, zadržavaju samo pomoćnu funkciju, iako imaju dinamiku i stalnu tendenciju unapređivanja. Ljudski faktor kao nosilac ukupnog radnog procesa, predstavlja potencijalni razvojni kapacitet uprave, čiji rezultati rada zavise od stručnosti javnih službenika, internog razmještaja i podjele poslova i interne komunikacije tj. odnosa u procesu obavljanja poslova.<sup>8</sup>

U praksi se često uočava raskorak sa jedne strane između finansijskih mogućnosti i sa njima povezanih ograničenja broja zaposlenih, i sistematizovanih radnih mjesta, sa druge strane.

Takođe, nije izuzetak da se akt kojima se definiše unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta u upravi sačinjava i prezentuje kao birokratski dokument koji se treba uraditi da bi se zadovoljili propisi, a ne kao inovativni dokument koji treba da doprinese efikasnoj javnoj upravi. Rezultat takvog pristupa je nerijetko “višak zaposlenih, a manjak radnika” u javnom sektoru.<sup>9</sup>

Prema izvještaju o aplikaciji Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji 2019. godine, za politički kriteriji se navodi „Mnoge slabosti ili uočeni nedostaci u radu javne uprave se ponavljaju, kao što su česte izmjene sistematizacija, koje ukazuju na to da su kadrovske politike najčešće nasumične i da se ne kreiraju na srednjoročnoj ili dugoročnoj osnovi.“<sup>10</sup>

<sup>7</sup> J.M. Gaus et al., The frontiers of Public Administration, University of Chicago Press, Chicago 1936, 10.

<sup>8</sup> Tanović Merima, UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE,

<https://omeka.ibu.edu.ba/files/original/a5b3c37eab6f1c0eeb37e5a1a827a86d.pdf>

<sup>9</sup> <http://business-magazine.ba/2020/09/21/efikasnost-javnog-sektora-bih-visak-zaposlenih-manjak-radnika/>

<sup>10</sup> <https://eu-monitoring.ba/alternativni-izvjestaj-o-aplikaciji-bosne-i-hercegovine-za-clanstvo-u-evropskoj-uniji-2019-politicki-kriteriji/>

Organizacija i sistematizacija u javnoj upravi osim što je zakonom određena kao obaveza, tijesno je povezana sa funkcijama upravljanja ljudskim resursima u cilju ostvarivanja zadataka javne uprave a u okviru raspoloživih sredstava.

Grafikon 1: Sistematizacija i opis radnih mjesta, svrha



Unutrašnja organizacija organa javne uprave u Distriktu zasniva se na načelu racionalnog i efikasnog rada organa javne uprave i načelu obezbjeđivanja stručnog rada organa javne uprave.<sup>11</sup>

Organizacioni plan je opšti akt koji donosi gradonačelnik na prijedlog šefova odjeljenja Vlade, po proceduri koju propisuje Vlada, a kojim se uređuje unutrašnja organizacija Ureda gradonačelnika i odjeljenja Vlade, utvrđuje unutrašnja organizacija organa javne uprave; organizacione jedinice; rukovođenje; naziv i raspored radnih mjesta po organizacionim jedinicama s opisom poslova rukovodećih službenika, službenika i namještenika; uslovi u pogledu stručne spreme i ostali uslovi za obavljanje poslova; broj službenika i namještenika; platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u organima javne uprave Distrikta.

Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, podzakonski je akt koji je rezultat više aktivnosti, uključujući analizu organizacije, strategiju razvoja, finansijske mogućnosti, kao

<sup>11</sup> Zakon o Javnoj upravi Brčko Distrikta BiH – prečišćeni tekst, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 25/20



i zakonski i podzakonski okvir koji treba odražavati stvarne potrebe jedne institucije. Dobro razrađen pomenuti podzakonski akt s adekvatno utvrđenom organizacijom i sistematizacijom polazni je osnov za ostale oblasti upravljanja, uključujući prijem novih zaposlenika, ocjenjivanje rada i sistem nagrađivanja.

Sistematizacija radnih mjesta je dio navedenog podzakonskog akta koji uključuje detaljniji opis radnih mjesta, kao što su radni zadaci, odgovornosti i ovlaštenja, te dodatne specifikacije poput stručne spreme, radnog iskustva, posebnih sklonosti i kompetencija zaposlenika. Sistematizacija radnih mjesta je važna sa stanovišta zaposlenog i razvijanja njegovog razumijevanja o području angažmana i sa stanovišta organizacije, koja sistematizacijom određuje sadržaje poslova, njihove odgovornosti i nadležnosti.<sup>12</sup>

## 2.2 Opšti podaci o unutrašnjoj organizaciji i zaposlenosti u javnoj upravi Distrikta

Javnu upravu u Distriktu čine: odjeljenja Vlade Distrikta (u daljem tekstu: odjeljenja), Kancelarija gradonačelnika, Direkcija za finansije Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora Distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno.<sup>13</sup>

Radna mjesta u javnoj upravi propisana su Zakonom o državnoj službi i Odlukom o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta.

Prema podacima Ureda za reviziju, u javnoj upravi Distrikta na dan 31.12.2020.godine ukupno je sistematizovano 2299 radnih mjesta, od kojih je, posmatrano na isti dan, popunjeno oko 90%.

Tabela broj 1: Opšti podaci o broju sistematizovanih radnih mjesta u javnoj upravi Distrikta<sup>14</sup>

RB	Naziv institucije	31.12.2020	
		sistematizovana	zaposleno
1	Direkcija za finansije	151	132
2	Kancelarija gradonačelnika	143	139
3	Kancelarija koordinatora Distrikta u Savjetu ministara BiH	5	5
4	Kancelarija za upravljanje javnom imovinom	60	52
5	Odjeljenje za evropske integracije	22	21
6	Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	32	31
7	Odjeljenje za javne poslove	47	45
8	Odjeljenje za javni registar	193	177
9	Odjeljenje za javnu bezbjednost	204	174
10	Odjeljenje za komunalne poslove	21	21
11	Odjeljenje za obrazovanje	1074	970
12	Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	83	77
13	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	45	41
14	Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove	59	46
15	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	53	49
16	Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	107	69
	Ukupno	2299	2049

<sup>12</sup> Kondić, V., Bojanić B., Horvat M., "Postupak definisanja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sustavima upravljanja", <https://hrcak.srce.hr/140773>

<sup>13</sup> Zakon o javnoj upravi Distrikta član 2

<sup>14</sup> Izvor: Ured za reviziju, podaci preuzeti iz izvještaja o provedenim finansijskim revizijama

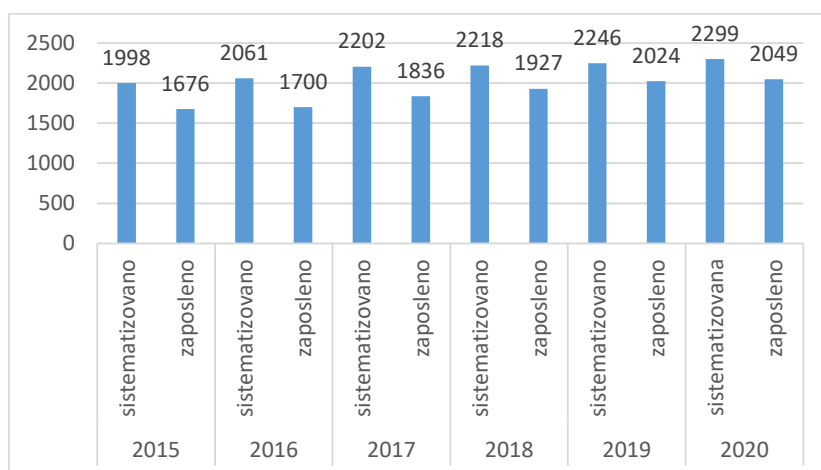
Organi javne uprave imaju različiti broj organizacionih jedinica.

Tabela 2: Broj organizacionih jedinica organa javne uprave Distrikta

RB	Naziv institucije	31.12.2020
		Broj organizacionih jedinica
1	Kancelarija gradonačelnika	8
2	Odjeljenje za obrazovanje	6
3	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	5
4	Odjeljenje za javni registar	5
5	Direkcija za finansije	5
6	Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	4
7	Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	4
8	Odjeljenje za javne poslove	4
9	Odjeljenje za evropske integracije	4
10	Kancelarija za upravljanje javnom imovinom	4
11	Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove	3
12	Odjeljenje za javnu bezbjednost	3
13	Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	2
14	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	2
15	Odjeljenje za komunalne poslove	2
16	Kancelarija koordinatora Distrikta u Savjetu ministara BiH	1

Slijedi grafikon sa uporednim podacima o ukupnom broju sistematizovanih i zaposlenih u organima javne uprave u Distriktu. Pojedinačni podaci za svaki od organa javne uprave dostupni su u Prilogu 2 ovog izvještaja.

Grafikon 2: Uporedni podaci, ukupan broj sistematizovanih i zaposlenih u javnoj upravi Distrikta za period 2015.-2020.godina<sup>15</sup>



Unutrašnja organizacija i sistematizacija, kao što smo naveli, podliježu promjenama. Na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju utiču zakonske promjene, povećanje/smanjenje obima poslova, tehnološke inovacije, i sl., a sve u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima. Uobičajena praksa je da se vrši revidiranje sistematizacije kako bi se provjerili, prilagodili i revidirali opisi radnih mjesta čiji se sadržaj poslova mijenjao, za koje je izvršena promjena organizacijske strukture, za koje nadređeni traži provjeru, odnosno

<sup>15</sup> Izvor: Ured za reviziju, podaci preuzeti iz pojedinačnih izvještaja o provedenoj finansijskoj reviziji

prilagođavanje opisa, čiji se sadržaj mijenja zbog promjena u tehnologiji i organizaciji rada i drugo.

### **2.3 Propisi koji regulišu donošenje podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta**

Statut Distrikta propisuje nadležnost gradonačelnika da ekonomično i efikasno, u mjeri u kojoj to dopuštaju prihodi Distrikta, donosi organizacioni plan kojim odjeljenja Vlade organizuje u cilju provođenja propisanih funkcija i ovlašćenja Distrikta. Organizacioni plan koji donosi gradonačelnik, ne uključuje funkcije i ovlašćenja koje vrše Direkcija za finansije, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom i Kancelarija koordinatora Distrikta u Vijeću ministara, kao ni funkcije i ovlašćenja koje vrše javna preduzeća.<sup>16</sup>

Zakonom o Vladi Distrikta propisuje se nadležnost Gradonačelnika da organizuje Vladu i donosi organizacioni plan. Istim Zakonom, organizacioni plan se definiše kao akt kojim se uređuje unutrašnja organizacija Kancelarije gradonačelnika i odjeljenja Vlade.<sup>17</sup> Zakonom o Direkciji za finansije Distrikta<sup>18</sup>, nadležnost za donošenje organizacionog plana Direkcije dodjeljuje se direktoru.

Za Kancelariju koordinatora koordinatora Distrikta u Savjetu ministara i Kancelariju za upravljanje javnom imovinom Distrikta nije, kao u prethodnim primjerima, eksplicitno propisana nadležnost za donošenje organizacionih planova. Nadležnost za donošenje organizacionih planova/pravilnika ovih organa javne uprave definisana je Zakonom o javnoj upravi (dio koji se odnosi na rukovođenje) za oba organa javne uprave i Zakonom o javnoj imovini<sup>19</sup> Distrikta za Kancelariju za upravljanje javnom imovinom Distrikta (rukovođenje Kancelarijom i radno pravni status službenika).

Zakon o javnoj upravi Distrikta utvrđuje osnove javne uprave Distrikta koje se odnose na osnivanje, organizovanje, položaj, ulogu, ovlašćenja i obaveze javne uprave Distrikta, kao i druga pitanja od značaja za organizovanje i rad javne uprave. Po pitanju osnova unutrašnje organizacije organa javne uprave Zakon navodi:

„Organizacionim planom organa javne uprave utvrđuju se: načela unutrašnje organizacije organa javne uprave, organizacione jedinice, rukovođenje, naziv i raspored radnih mjesta po organizacionim jedinicama sa opisom poslova rukovodilaca organa javne uprave, rukovodećih službenika, službenika i namještenika, uslovi u pogledu stručne spreme i ostali uslovi za obavljanje poslova, broj službenika i namještenika,

<sup>16</sup> Statut Brčko distrikta BiH, član 46

<sup>17</sup> Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 22/18 – prečišćeni tekst, 49/18, 8/19, 10/19 i 32/19, članovi 16 i 17

<sup>18</sup> Zakon o Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 19/07, 35/17, 3/19 i 34/19; član 19 Član 19 (Organizacioni plan) “Direktor Direkcije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donosi organizacioni plan Direkcije”

<sup>19</sup> Zakon o javnoj imovini Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 28/06, 19/07 i 5/20

platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u organima javne uprave Distrikta.“<sup>20</sup>

Takođe, istim Zakonom se utvrđuju i načela unutrašnje organizacije, pa tako se navodi slijedeće:

„Unutrašnja organizacija organa javne uprave zasniva se na načelu racionalnog i efikasnog rada organa javne uprave i načelu obezbjeđivanja stručnog rada organa javne uprave.“<sup>21</sup> Da bi realizovali načela propisana Zakonom, organi javne uprave se organizuju u niže organizacione jedinice, čime se obezbjeđuje racionalna organizacija rada, efikasno obavljanje poslova, uspješno rukovođenje organom javne uprave, kao i grupisanje poslova u skladu s njihovom prirodom, vrstom, obimom, stepenom složenosti i načinom obavljanja.

Zakon o državnoj službi definiše kategorije radnih mjesta (državni/javni službenici, namještenici, rukovodeći državni/javni službenik, radna mjesta vezana za mandat gradonačelnika, mandatna radna mjesta rukovodećih državnih službenika, radna mjesta članova Odbora za zapošljavanje, posebna radna mjesta).

Isti zakon se odnosi na službenike i namještenike u organima javne uprave Distrikta, Ureda za reviziju, Stručnoj službi Skupštine Distrikta i drugim organima i institucijama koje se finansiraju iz budžeta Distrikta, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.<sup>22</sup> Zakon o državnoj službi definiše organizacioni plan kao „opšti akt koji donosi gradonačelnik na prijedlog šefova odjeljenja Vlade, po proceduri koju propisuje Vlada, a kojim se uređuje unutrašnja organizacija Ureda gradonačelnika i odjeljenja Vlade, utvrđuje unutrašnja organizacija organa javne uprave; organizacione jedinice; rukovođenje; naziv i raspored radnih mjesta po organizacionim jedinicama s opisom poslova rukovodećih službenika, službenika i namještenika; uslovi u pogledu stručne spreme i ostali uslovi za obavljanje poslova; broj službenika i namještenika; platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u organima javne uprave Distrikta“<sup>23</sup>. Zakonom su propisana radna mjesta, klasifikacija i kategorizacija radnih mjesta u organima javne uprave, a Vladi Distrikta je propisana obaveza da na prijedlog Pododjeljenja za ljudske resurse donese Odluku o kategorizaciji radnih mjesta u organima uprave, odnosno Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta javnih službenika u organima javne uprave i kompetencija potrebnih za dato radno mjesto <sup>24</sup> .

Zakonom o platama i naknadama u organima javne uprave i institucijama Distrikta, Skupština Distrikta je 2019.godine propisala način utvrđivanja, obračun i isplatu plata i naknada državnih i javnih službenika i namještenika zaposlenih u organima javne uprave

<sup>20</sup> Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, član 8

<sup>21</sup> Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, član 8

<sup>22</sup> Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20, 41/20 i 2/21

<sup>23</sup> Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, član 2

<sup>24</sup> Izmjenama Zakona 50/18, pomenuti član je izmjenjen

i institucijama Distrikta, lica zaposlenih na radnim mjestima vezanim uz mandat gradonačelnika, lica zaposlenih na mandatnim radnim mjestima rukovodećih državnih službenika, članova Odbora za zapošljavanje, kao i savjetnika gradonačelnika.

Radna mjesta su ovim Zakonom razvrstana u deset platnih razreda, izraženih podrazredom i odgovarajućim koeficijentom koji predstavlja osnovni klasifikacioni element sistema plaćanja rada zaposlenih.<sup>25</sup>

U nastavku teksta, navodimo aktivnosti Vlade i organa javne uprave u procesu donošenja podzakonskih akata u oblasti unutrašnje organizacije i sistematizacije.

## **2.4 Aktivnosti i uloga posmatranih institucija u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta**

### **2.4.1 Aktivnosti Vlade Distrikta**

Sa ciljem unapređenja procesa kategorisanja radnih mjesta i donošenja novih organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Vlada Distrikta je 2015. godine donijela Odluku o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave u Distriktu.<sup>26</sup>

U skladu sa navedenom Odlukom radna mjesta službenika i namještenika u Distriktu se razvrstavaju na pet kategorija i za svaku kategoriju se propisuju kriteriji za razvrstavanje. Odluka se primjenjuje i na javne službenike i namještenike ukoliko posebnim zakonom nisu drugačije određeni.

Takođe, Odlukom se definiše i mogućnost utvrđivanja radnih mjesta od posebnog značaja koje utvrđuje Vlada na prijedlog rukovodioca organa javne uprave, izuzev za Odjeljenje za javnu bezbjednost za koje se propisuje obaveza donošenja odluke o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja. U skladu sa propisanom Odlukom, organi javne uprave Distrikta su bili obavezni da u roku od šest mjeseci donesu nove organizacione planove/pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Vlada je nakon Odluke o kategorizaciji donijela Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacionog plana organa javne uprave Distrikta sa ciljem da organizacioni plan bude u funkciji ostvarivanja temeljnih načela i obaveza organa javne uprave i da osigura prije svega: zakonit i pravilan rad, efektivnost i ekonomičnost postupanja, javnost i transparentnost rada, zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa stranaka, efikasnu kontrolu i odgovornost za rad i postupanje, jednostavne procedure rada, optimalno

---

<sup>25</sup> Zakon je pretrpio 5 izmjena od donošenja

<sup>26</sup> Do 2015.godine u Distriktu se primjenjivala Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u organima uprave iz 2007.godine. Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Brčko distrikta BiH donijeta je 30.4.2015.godine (broj predmeta: 05-000916/13 i broj akta:01.11-1031DS-49/15) i objavljena u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH broj 10 od 22.5.2015.godine

korištenje ljudskih, finansijskih, materijalnih, tehničkih i drugih resursa organa javne uprave. Zaključkom, odnosno Metodologijom se propisuju i razrađuju:

- obaveze javne uprave (rad komisije za utvrđivanje i analizu potreba unutrašnje organizacije i sistematizacije)
- strukturu i sadržaj organizacionog plana i
- postupak donošenja organizacionog plana (mišljenje nadležnih organa, proces i nadležnosti donošenja, tehniku izrade i vršenje izmjena i dopuna).

Kao što smo napomenuli u prethodnom dijelu teksta, Vlada je donijela podzakonske akte kojima je utvrdila kategorije radnih mjesta, kriteriji za utvrđivanje stepena za svaku kategoriju i stepene kategorija radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta i drugim institucijama Distrikta, koje se finansiraju iz budžeta Distrikta. Izuzetak od primjene ove Odluke je postojanje posebnih zakona.<sup>27</sup>

Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta pretrpjela je dvije izmjene od dana donošenja<sup>28</sup>. Do okončanja revizije Odluka nije usklađena sa Izmjenom Zakona o državnoj službi Distrikta kojom su kategorije radnih mjesta 2018. godine izmijenjene.

Zaključak o metodologiji izmijenjen je tri puta. Izmjenama iz 2015. i 2017. godine mijenjaju se i ukidaju odredbe vezane za sistematizovanje radnih mjesta koja ne zahtijevaju odgovarajuće radno iskustvo, odnosno zapošljavanje pripravnika. Pored navedenog, izmjenama iz 2017.godine, mijenja se postupak donošenja izmjena i dopuna organizacionog plana. Metodologijom je propisano da se izmjene i dopune ne mogu donositi ukoliko iste nisu sadržane u Budžetu Distrikta, pri čemu se u roku od 30 dana od dana usvajanja ili rebalansa Budžeta vrši usaglašavanje organizacionog plana sa odobrenim sredstvima. Takođe je propisano da je organ javne uprave nakon druge izmjene ili dopune organizacionog plana obavezan da izradi prečišćeni tekst organizacionog plana. Izmjenama Metodologije iz 2017.godine, prethodno propisana obaveza da se izmjene i dopune ne mogu donositi ukoliko nisu sadržane u Budžetu Distrikta se ukida i pored navedenog povećava se broj izmjena organizacionog plana (nakon pete izmjene) nakon kojih se izrađuje prečišćeni tekst.

Izmjenama Metodologije iz 2019.godine u postupku donošenja i/ili izmjena organizacionog plana, u slučaju reorganizacije ili ukidanja radnih mjesta uvedena je obaveza organima uprave da za takve izmjene zahtijevaju saglasnost Vlade Distrikta.

Pored navedenih podzakonskih akata, u cilju unapređenje procesa kategorisanja radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost i donošenje novog organizacionog plana Odjeljenja, Vlada je donijela Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od

---

<sup>27</sup> Primjer Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Distriktu po kojem Glavni revizor uspostavlja unutrašnju organizaciju Ureda Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, nakon konsultacija sa zamjenicima glavnog revizora, te je Ured je dužan utvrditi strukturu plata za obračun plata i različitih platnih razreda u koje zaposleni u Uredu moraju biti kategorisani, pri čemu treba uzeti u obzir specifične vještine i iskustvo neophodno za ispunjavanje dužnosti i odgovornosti Ureda.

<sup>28</sup> Službeni glasnik broj 43/17 (usklađivanje sa Izmjenama Zakona o državnoj službi i članom 39 a – kandidati bez radnog iskustva) i Službeni glasnik 35/18 (izmjena vezana za potrebne godine radnog iskustva za jednu poziciju)

posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost 2016. godine.<sup>29</sup> 2017. godine Vlada navedenu Odluku stavlja van snage i donosi novu Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost.<sup>30</sup>

U Odjeljenju za obrazovanje, radna mjesta državnih službenika i namještenika kategorisana u skladu s Odlukom o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta, a radna mjesta javnih službenika i namještenika kategorisana su u skladu s Odlukom o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjeljenju za obrazovanje.

Odlukom o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu promijenjena je kategorija 10 radnih mjesta državnih službenika u radna mjesta javnih službenika.<sup>31</sup>

#### **2.4.1 Procedura donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta**

Prema već pomenutoj Metodologiji izrade organizacionog plana organa javne uprave Distrikta koraci u izradi/izmjeni organizacionog plana organa javne uprave su:

1. Izvršena analiza komisije o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji iz koje slijedi
2. Nacrt organizacionog plana organa javne uprave
3. Provjera Nacrta organizacionog plana od strane Odjeljenja za stručne i administrativne poslove – u formi obavještenja da je organizacioni plan sačinjen u skladu sa Zakonom o državnoj službi i Odlukom o kategorizaciji radnih mjesta
4. Budžetska analiza Direkcije za finansije na Nacrt organizacionog plana
5. Dostavljanje Nacrta organizacionog plana gradonačelniku na razmatranje i donošenje (Prijedlog organizacionog plana sa potpunim i jasnim obrazloženjem, pribavljeno Obavještenje Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, pribavljena budžetska analiza i Saglasnost Vlade prema izmjenama Metodologije iz 2019. godine, kako je opisano u prethodnom dijelu teksta).

Ako sumiramo sve gore navedeno, kompletan postupak donošenja organizacionog plana organa javne uprave u Distriktu prema koracima, akterima i ulogama u procesu, predstavljen je u tabeli koja slijedi:

---

<sup>29</sup> Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u odjeljenju za javnu bezbjednost donijeta 23. 12. 2016. (Broj predmeta: 02-000213/16, Broj akta: 01.11-0566LO-011/16), objavljena u Službenom glasniku broj 3 od 25. januar 2017.

<sup>30</sup> Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u odjeljenju za javnu bezbjednost donijeta 28. 4. 2017. (Broj predmeta: 02-000062/16, Broj akta: 01.11-1161DS -043/17), objavljena u Službenom glasniku broj 23 od 18. juli 2017. I izmjena Odluke (Broj predmeta: 02-000062/16, Broj akta: 01.11-0566LO-055/17) od 26.7.2017. Objavljena u Službenom glasniku broj 32 od 25. avgusta 2017.

<sup>31</sup> Odluka o izmjenama i dopunama organizacionog plana Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu broj predmeta 33-001386/15, Broj akta: 13-1153PG-0028/18 od 4.7.2018. godine; Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu br. 39-000119/17 od 24.05.2018. godine

Tabela broj 3: Organizacioni planovi/pravilnici (OP/P) po koracima, akterima i ulogama u procesu

R. br.	Korak	Akteri	Izlazni rezultat
1	Regulatorni okvir	Skupština – propisi  Vlada –jedinstvena pravila i procedure  Svaki organ JU –procedure implementacije	Izlazni dokumenti: Propisi, pravila kojima se definišu aktivnosti organa javne uprave u procesu donošenja OP/P, kao i procedure o načinu provođenja postupka
2	Izrada OP/pravilnika	Komisija imenovana od strane rukovodioca organa javne uprave, rukovodilac organa	Zadatak komisije: da utvrdi i analizira potrebe unutrašnje organizacije i sistematizacije organa javne uprave  Aktivnosti komisije: vrši analizu, dostavlja informaciju rukovodiocu, sačinjava prijedlog nacrta teksta org.pl.  Zadatak i aktivnosti rukovodioca: imenuje komisiju, daje saglasnost na nacrt teksta OP/P  Izlazni dokument: Nacrt OP/P
3	Provjera	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	Zadatak: provjerava da li je Nacrt OP/P sačinjen u skladu sa propisima i pravilima  Izlazni dokument: Obavještenje
4	Analiza	Direkcija za finansije	Zadatak: na Nacrt OP/P sa obavještenjem izrađuje budžetsku analizu  Izlazni dokument: budžetska analiza
5	Saglasnost	Vlada	U slučaju reorganizacije ili ukidanja radnih mjesta, Vlada razmatra Nacrt OP/P i daje/ne daje saglasnost  Izlazni dokument: Saglasnost Vlade
6	Donošenje	Gradonačelnik	Razmatra Nacrt OP/P sa prethodno pribavljenim dokumentima i donosi OP/P za sve organe javne uprave izuzev Direkcije za finansije; Kancelarije za upravljanje javnom imovinom i Kancelarije Koordinatora pri Savjetu ministara (Direktor Direkcije, Direktor Kancelarije i Koordinator donose OP/P)  Izlazni dokument: OP/P
7	Dostavljanje donijetog OP	Rukovodilac organa ju	OP/P se na tri jezika i dva pisma dostavlja:  Gradonačelniku, glavnom koordinatorsu Vlade, Odjeljenju za stručne i administrativne poslove (Pododjeljenje za ljudske resurse) i upravnoj inspekciji



Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, na osnovu uvida u sadržaj nacrtu Organizacionog plana, provjerava da li je nacrt Organizacionog plana sačinjen u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Distrikta i Odlukom o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta. Nadležnost provjere ne odnosi se na kategoriju javnih službenika.

Zakonom su propisana osnovna načela unutrašnje organizacija organa javne uprave:

- načelo racionalnog i efikasnog rada organa javne uprave i
- načelo obezbjeđivanja stručnog rada organa javne uprave.

Sa ciljem da organizacioni plan bude u funkciji ostvarivanja temeljnih načela i obaveza organa javne uprave i da se osigura prije svega: zakonit i pravilan rad, efektivnost i ekonomičnost postupanja, javnost i transparentnost rada, zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa stranaka, efikasnu kontrolu i odgovornost za rad i postupanje, jednostavne procedure rada, optimalno korištenje ljudskih, finansijskih, materijalnih, tehničkih i drugih resursa organa javne uprave, Vlada je donijela podzakonske akte kojima je uredila proces donošenja i izmjena organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta.

U nastavku teksta, prezentuju se nalazi do kojih je revizija došla analizom dostupne dokumentacije u cilju davanja odgovora na pitanje da li su Vlada i posmatrane institucije Distrikta preduzimale odgovarajuće i blagovremene aktivnosti koje bi osigurale pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju Distrikta.

### **3. NALAZI**

U ovom poglavlju prezentujemo najvažnije nalaze do kojih se došlo u procesu revizije. Nalazi ukazuju na slabosti procesa i predstavljaju odstupanje od uspostavljenih kriterija revizije koje je revizija koristila prilikom procjene da li su Vlada i posmatrane institucije Distrikta, odnosno javna uprava Distrikta, preduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije.

U skladu sa revizorskim pitanjima, nalazi revizije se prikazuju u dva dijela. Nalazi vezani za aktivnosti Vlade u cilju stvaranja preduslova za uspostavljanje efikasne i racionalne unutrašnje organizacije biće prezentovani u prvom dijelu, potom će biti prezentovani nalazi vezani za efikasnost i blagovremenost aktivnosti javne uprave u procesu izrade i donošenja organizacionog plana.

#### **3.1 Aktivnosti Vlade Distrikta u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije**

U nastavku prezentujemo provedene aktivnosti Vlade Distrikta i institucija nadležnih za davanje saglasnosti na organizacione planove/pravilnike, a sve u cilju stvaranja pretpostavki za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije.

Vlada je djelimično uspostavila pretpostavke za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije kroz regulatorni okvir. Uspostavljen sistem, na osnovu regulatornog okvira, ne osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture.

#### **Aktivnosti Vlade na donošenju akata kao osnove za izradu podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji**

Vlada Distrikta je donošenjem Odluke o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave u Distriktu i Zaključka o utvrđivanju metodologije izrade organizacionih planova javne uprave u Distriktu (2015.godine) iskazala namjeru da stvori preduslove za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije javne uprave. Vlada je donijela jedinstvena pravila i procedure za izradu organizacionih planova/pravilnika u svim organima javne uprave.

Odluka o kategorizaciji radnih mjesta<sup>32</sup> je u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave propisala kategorije radnih mjesta službenika i namještenika i kriterije za utvrđivanje stepena za svaku kategoriju.<sup>33</sup>

Odredbe Odluke se primjenjuju i na druge kategorije zaposlenih visoke, više i srednje stručne spreme koji u organima javne uprave i institucijama nemaju status državnih službenika (javni službenici) i namještenika<sup>34</sup>, ako posebnim zakonom i drugim propisom nije drugačije određeno.

Odlukom se definišu i radna mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost<sup>35</sup>, a ukoliko se ukaže potreba, Vlada može utvrditi radna mjesta od posebnog značaja u drugim organima javne uprave, na prijedlog rukovodioca tog organa javne uprave.

Organi javne uprave su, prema navedenoj Odluci, bili dužni da u roku od šest mjeseci donesu nove organizacione planove/pravilnike u skladu sa navedenom kategorizacijom.<sup>36</sup>

U skladu sa navedenom Odlukom, a kako bi se osigurala jedinstvena primjena propisa u djelu unutrašnje organizacije i sistematizacije organa javne uprave, Vlada je donijela Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacionog plana organa javne uprave u Distriktu.<sup>37</sup> Navedenim aktom propisana je jedinstvena formalna i sadržinska struktura organizacionih planova i postupak donošenja, izmjena i dopuna organizacionog plana.

## **Analiza kao preduslov izrade organizacionih planova/pravilnika**

Metodologijom su organi javne uprave obavezni da izvrše analizu potreba unutrašnje organizacije i sistematizacije (za šta se imenuje komisija iz reda zaposlenih organa javne uprave). Provedenom analizom se trebaju dobiti informacije o stanju u primjeni postojećeg organizacionog plana, o tome koliko je raspoloživi kadar odgovarajuće angažovan, o adekvatnosti kadra u skladu sa složenosti posla, o planiranim promjenama i mogućim efektima promjena.

---

<sup>32</sup> Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave u Brčko distriktu BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 10/15, stupila na snagu danom donošenja (30.4.2015.)

<sup>33</sup> Zakon o državnoj službi u organima javne uprave u Brčko distriktu BiH objavljen je u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“ broj 9/14 dana 14.3.2014.godine. Članom 24 Zakona propisana je obaveza Vlade da na prijedlog Odjeljenja za stručne i administrativne poslove donese Odluku o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave u Distriktu. Članom 140 istog Zakona propisan je rok od 6 mjeseci za donošenje podzakonskih akata. Odluka o kategorizaciji donijeta je 30.4.2015. godine, odnosno sa 7 mjeseci kašnjenja od propisanog roka.

<sup>34</sup> „državni službenik“ je lice koje obavlja poslove osnovnih djelatnosti iz nadležnosti javne uprave i drugih institucija Brčko distrikta BiH, kao što su: normativno-pravni poslovi, izvršavanje zakona i drugih propisa, odlučivanje u upravnom postupku, inspekcijski nadzor i ostali stručni i administrativni poslovi organa javne uprave;

„javni službenik“ je lice koje obavlja stručne poslove u javnoj upravi koji po svojoj prirodi nisu upravnog karaktera  
„namještenik“ je lice koje u javnoj upravi obavlja pomoćno-tehničke i druge poslove koji neposredno doprinosi da se poslovi iz nadležnosti organa javne uprave mogu obavljati potpuno i kvalitetno kao što su: vozač, kurir, portir, čistačica i slično

<sup>35</sup> Prema članu 17 Odluke, na prijedlog šefa Odjeljenja za javnu bezbjednost, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donosi odluku kojom utvrđuje radna mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost.

<sup>36</sup> Odluka o kategorizaciji je stupila na snagu 30.4.2015.godine, a rok za usklađivanje organizacionih planova je 6 mjeseci

<sup>37</sup> Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacionog plana organa javne uprave u Brčko distriktu BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 20/15. Stupanje na snagu: 10.7.2015.godine

Za donošenje organizacionih planova/pravilnika, kao što smo naveli, utvrđeni su rokovi. Prema Odluci o kategorizaciji, organi javne uprave su do konca oktobra 2015.godine bili u obavezi da donesu nove organizacione planove/pravilnike.

Gradonačelnik Distrikta je u međuvremenu donio Naredbu<sup>38</sup> kojom je organima javne uprave naložio (u cilju odvijanja procesa zapošljavanja u administraciji Distrikta) da pripreme i dostave na potpis organizacione planove do 16.7.2015.godine u skladu sa važećom kategorizacijom i Zaključkom o metodologiji.

Činjenica da je naloženi rok za dostavu organizacionih planova/pravilnika veoma kratak (pet radnih dana od stupanja na snagu Zaključka o metodologiji) ukazuje na pristup Vlade Distrikta kojom se akt kojim se definiše unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta u upravi sačinjava i prezentuje kao dokument koji se treba izraditi da bi se zadovoljili propisi.

U okviru reforme javne uprave u BiH, Distrikt je 2008. godine bio uključen u projekat Unapređenje procesa zapošljavanja i odabira kadrova u državnoj službi putem kojeg je izvršena obuka dijela zaposlenih iz organa javne uprave za vršenje poslova analize radnih mjesta. Takođe, Distrikt je bio 2014. i 2015. godine uključen u projekat „Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi (EUHRM)“ koji je obuhvatio i procese analize i analitičkih procjena radnih mjesta. Na nivou BiH usvojen je dokument „Okvir principa za razvoj HRM-a u strukturama državne službe u BiH“ 2014. godine,<sup>39</sup> kojim se i pred Distrikt, između ostalog, postavlja strateška oblast analize poslova i klasifikacija radnih mjesta.

Izveštajem o praćenju rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima za 2015. godinu u oblasti analize i klasifikacije radnih mjesta, za Distrikt je navedeno slijedeće: „Na nivou Brčko Distrikta, Zakonodavni ured Brčko Distrikta BiH bio je mišljenja da Zakon o državnoj službi ne daje pravni osnov za uvođenje analize radnih mjesta i njegovo regulisanje u podzakonskim aktima, pa stoga prijedlog uvođenja analize radnih mjesta nije prihvaćen“.<sup>40</sup>

Do okončanja revizije Zakon o državnoj službi je pretrpio brojne izmjene i dopune, ali se ni jedna nije odnosila na eksplicitno davanje pravnog osnova za uvođenje analize radnih mjesta. Takođe, nije izrađen niti jedan podzakonski kojim bi se navedeno regulisalo.

---

<sup>38</sup> Naredba gradonačelnika broj predmeta: 02-000226/15, broj akta: 01.1-1026JK-001/15 od 30.6.2015. g. i Naredba o izmjeni i dopuni Naredbe broj predmeta: 02-000226/15, broj akta: 01.1-0100DA-04/15 od 3.7.2015. godine

<sup>39</sup> Nakon čega je 2017. godine usvojen i dokument „Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini“ Službeni glasnik BiH, broj 56/17 kojim se takođe i pred Distrikt, između ostalog, postavlja strateška oblast analize poslova i klasifikacija radnih mjesta.

<sup>40</sup> Transparency International, „Praćenje reforme javne uprave u BiH: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2015. godini“, Mart 2016 (<https://ti-bih.org/javna-uprava/>)

## Radna mjesta od posebnog značaja

U skladu sa Zakonom o obrazovanju u osnovnom i srednjim školama Distrikta<sup>41</sup>, Gradonačelnik je, na prijedlog Odjeljenja za obrazovanje, donio Odluku<sup>42</sup> o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjeljenju za obrazovanje.<sup>43</sup> Odlukom su kategorisana radna mjesta javnih službenika u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama u Distriktu.

U skladu sa Odlukom o kategorizaciji<sup>44</sup>, na prijedlog Odjeljenja za javnu bezbjednost, Vlada Distrikta je donijela Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost<sup>45</sup>. Odlukom su utvrđene kategorije radnih mjesta, kriteriji i stepeni za sve kategorije i propisan je rok od šest mjeseci za donošenje organizacionog plana usklađenog sa navedenom Odlukom. Pet mjeseci nakon donošenja Odluke, Vlada Distrikta, na prijedlog Odjeljenja za javnu bezbjednost, donosi novu Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost<sup>46</sup>. Novom Odlukom, su utvrđene kategorije radnih mjesta, kriteriji i stepeni za sve kategorije i ponovo je propisan rok od šest mjeseci za donošenje organizacionog plana usklađenog sa navedenom Odlukom. Tri mjeseca nakon donošenja nove Odluke, Vlada vrši njenu izmjenju<sup>47</sup>, pri čemu izmjenom ne mijenja rok za donošenje organizacionog plana Odjeljenja. Vlada koja je donijela Odluku o kategorizaciji i utvrdila posebnost radnih mjesta u Odjeljenju za javnu bezbjednost, nije blagovremeno reagovala na nepoštovanje vremenskih odredbi koje je propisala.

Na osnovu Odluke o kategorizaciji, na prijedlog Odjeljenja za privredni razvoj, Vlada je donijela Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu<sup>48</sup>. Ovom Odlukom se mijenja kategorija dijela državnih službenika u

---

<sup>41</sup> Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 6/20 – prečišćeni tekst; član 96 stav 3

<sup>42</sup> Odluka o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjeljenju za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta broj: 05-000530/15, broj akta:031SR-001/15 od 26.5.2015. godine i Odluka o izmjeni i dopuni odluke broj: 05-000530/15, broj akta:031SR-003/15 od 1.9.2015. godine; Odluka i izmjena su stupile na snagu danom donošenja.

<sup>43</sup> Do donošenja Odluke, na snazi je bila Odluka o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjeljenju za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta BiH broj:05-01.1-00232/10 od 7.12.2010. godine

<sup>44</sup> „Član 17. (Radna mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost)

(1) Na prijedlog šefa Odjeljenja za javnu bezbjednost, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donosi odluku kojom utvrđuje radna mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost.

(2) Izuzetno od stava (1) ovog člana, ukoliko se ukaže potreba, Vlada može utvrditi radna mjesta od posebnog značaja u drugim organima javne uprave, a na prijedlog rukovodioca tog organa javne uprave.

<sup>45</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 3/17; Odluka (broj predmeta 02-000062/16; broj akta 01.11-0566LO-031/16 od 11.11.2016.godine. Odluka je stupila na snagu danom donošenja i propisala je rok od 6 mjeseci za donošenje novog organizacionog plana usklađenog sa Odlukom.

<sup>46</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 23/17; Odluka (broj predmeta 02-000062/16; broj akta 01.11-116DS-043/17 od 28.4.2017.godine. Odluka je stupila na snagu danom donošenja, i propisala je rok od 6 mjeseci za donošenje novog organizacionog plana usklađenog sa Odlukom.

<sup>47</sup> Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost broj predmeta: 02-000062/16, broj akta: 01.11-0566LO-055/17 od 26.7.2017.godine; Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 32/17

<sup>48</sup> Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu broj: 39-000119/17, broj akta: 13-1153PG-0020/18 od 6.4.2018.godine i Izmjena Odluke broj: 39-000119/17, broj akta : 01.11-1161DS-027/18 od 24.5.2018. godine

javne službenike i umjesto kvalifikacije položenog ispita za rad u organima uprave propisuje se obaveza polaganja stručnog ispita, dok su stepen, zvanje, opis poslova, broj izvršilaca i platni razredi ostali nepromijenjeni.

## **Nadzor nad procesom**

Prema Organizacionom planu Odjeljenja za stručne i administrativne poslove i Odluci o kategorizaciji, Pododjeljenje za ljudske resurse provjerava da li je nacrt organizacionog plana/pravilnika usklađen sa Zakonom o državnoj službi i Odlukom o kategorizaciji, na osnovu čega Odjeljenje za stručne i administrativne poslove izrađuje obavještenje za rukovodioce organa javne uprave. Pododjeljenje za ljudske resurse ne provjerava usklađenost organizacionih planova za radna mjesta od posebnog značaja, odnosno za dio koji se odnosi na javne službenike.

Nadzor Pododjeljenja za ljudske resurse u izradi organizacionog plana/pravilnika organa javne uprave za državne službenike i namještenike, formalne je prirode (usklađenost sa zakonom i podzakonskim aktima, sadrži sve elemente i propisanu formu) i obuhvata samo organizaciju i sistematizaciju državnih službenika i namještenika u javnoj upravi.<sup>49</sup> Nadzor ne obuhvata kvalitet analize<sup>50</sup> odnosno obrazloženja koja je sastavni dio organizacionog plana/pravilnika.

Direkcija za finansije izrađuje budžetsku analizu na nacrt organizacionog plana/pravilnika i u mišljenju koje daje bazira se na raspoloživim sredstvima u Budžetu Distrikta odobrenim za ljudske resurse organa javne uprave kojem izdaje mišljenje.

Upravna inspekcija Distrikta nema informacije o nedostacima i problemima po pitanju postupanja organa javne uprave prilikom izrade i donošenja organizacionih planova/pravilnika po Odluci o kategorizaciji, Zaključku o metodologiji i odlukama o posebnim poslovima. Takođe, upravna inspekcija za Vladu Distrikta nije pripremala informacije ni stručna mišljenja i objašnjenja za primjenu propisa vezanih za izradu organizacionih planova/pravilnika, niti su takve informacije od njih tražene u posmatranom periodu.

Vlada Distrikta nije obezbijedila adekvatan nadzor po pitanju realizacije odluka koje je donijela, a uspostavljeni proces nadzora nad izradom akata o unutrašnjoj organizaciji usmjeren ka ispunjavanju formalnih, propisanih elemenata i koraka u izradi akata.

---

<sup>49</sup> Prema članu 20. tačka d) Zakona o javnoj upravi Distrikta Odjeljenje za stručne i administrativne poslove je nadležno za „upravljanje ljudskim resursima u organima javne uprave“, pri čemu Zakon ne određuje kategoriju (javnih/državnih) službenika i ne određuje nivo upravljanja

<sup>50</sup> Izvještaj o izvršenoj analizi postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije se uz prijedlog organizacionog plana (uz prikaz djelokruga rada, odnosno nadležnosti i propisa kojima su iste utvrđene) dostavlja Odjeljenju za stručne i administrativne poslove na provjeru (Član 19 Zaključka o metodologiji)

Pored navedenih nedostataka u provođenju nadzora nad implementacijom Odluka koje je donijela, Vlada Distrikta nije u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u organima javne uprave Distrikta iz 2018.godine<sup>51</sup> donijela:

1. Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika u organima javne uprave i kompetencija potrebnih za radno mjesto (na prijedlog Odjeljenja za stručne i administrativne poslove);
2. Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta javnih službenika u organima javne uprave i kompetencija potrebnih za radno mjesto (na prijedlog Odjeljenja za stručne i administrativne poslove);
3. Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta javnih službenika u Odjeljenju za obrazovanje i kompetencija potrebnih za radno mjesto (na prijedlog Odjeljenja za obrazovanje).

Do momenta okončanja revizije (oktobar 2021. godine), navedene Odluke nisu donijete.

Prilikom davanja saglasnosti na nacрте organizacionih planova/pravilnika, gradonačelnik Distrikta (izuzev za Kancelariju za upravljanje javnom imovinom, Direkciju za finansije i Kancelariju koordinatora pri Savjetu ministara, koji samostalno donose organizacione planove), odnosno Vlada u slučajevima u kojima je propisano Zaključkom o metodologiji, davali su saglasnost na organizacione planove na osnovu prijedloga organa javne uprave i obrazloženja sadržanog u prijedlogu, obavještenja Odjeljenja za stručne i administrativne poslove i mišljenja Direkcije za finansije, bez osiguranog uvjerenja zasnovanog na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova i broja organizacionih jedinica, procjeni mogućnosti preraspodjela kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće strukture. Takođe, Vlada Distrikta nije uspostavila mehanizme za vršenje nadzora nad implementacijom saglasnosti koje je dala. Primjera radi, Vlada je dala saglasnost za izmjene organizacionog plana Odjeljenja za javnu bezbjednost, a odjeljenje je nakon pribavljene saglasnosti odustalo od traženih izmjena.<sup>52</sup>

## **Izmjene/dopune organizacionog plana i sredstva za plate u Budžetu Distrikta**

---

<sup>51</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj : 50/18 od 16.11.2018.godine izmijenjen je član 24 (radna mjesta u organima uprave) i propisuje se Vladi obaveza da donese tri nove odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova

<sup>52</sup> Vlada Distrikta je na 121. sjednici dala Zaključak o davanju saglasnosti na Nacrt Odluke o izmjeni Organizacionog plana Odjeljenja za javnu bezbjednost broj: 02-000238/16, broj akta:12-1147EZ-098/20 od 26.2.2020. godine (Zaključak Vlade broj: 02-000238/16; broj akta: 01.11-1161DS-103/20 od 20.10.2020.godine).

Iako su rukovodioci javne uprave ujedno i predlagači budžeta za svoje upravne organizacije i predlagači izrade organizacionog plana i izmjena istog, odnos između planiranja ljudskih resursa i finansijskih resursa se kroz posmatrani period mijenjao.

Zaključkom o metodologiji je do 2017. godine bilo propisano da se promjene organizacionog plana (i to: naziva radnog mjesta, platnog razreda, kategorije, stepena ili zvanja) ne mogu vršiti ukoliko nisu sadržane u Budžetu Distrikta, te se u roku od mjesec dana od usvajanja Budžeta ili rebalansa trebao usaglasiti organizacioni plan sa odobrenim sredstvima. Pododjeljenje za ljudske resurse je organe javne uprave obavještavalo o rokovima za vršenje izmjena u skladu sa donošenjem Budžeta Distrikta. Iako su izmjenama Zaključka o metodologiji iz 2017. godine navedene odredbe ukinute, iz obrazloženja uz izmjene organizacionih planova utvrđuje se da je praksa nastavljena.

Skupština Distrikta je januara 2019. godine donijela Zaključak<sup>53</sup> kojim zahtjeva da Vlada i institucije Distrikta uredi pitanje trajnog premještaja zaposlenika na radna mjesta veće kategorije i platnog razreda u Distriktu. Zaključkom je nalažena mjera Vladi da donese akt kojim će obavezati organe javne uprave da posebno obrazlože potrebu i razlog ukidanja radnog mjesta, kao i postojanje opravdanih razloga za trajni premještaj odnosno trajno raspoređivanje, te prijedlog s obrazloženjem o opravdanosti i budžetskim implikacijama, dostave Vladi na davanje saglasnosti, a Vlada se obavezuje da svaki takav prijedlog detaljno razmotri, te ukoliko nakon razmatranja utvrdi da postoji opravdana potreba, da saglasnost. Tek po dobijanju saglasnosti Vlade, organi javne uprave mogu nastaviti redovnu proceduru izmjena i dopuna organizacionih planova. Po pribavljanju saglasnosti Vlade, te nakon provedenog postupka izmjene/dopune organizacionog plana, organi javne uprave mogu vršiti promjene u zahtjevima za plate u prijedlozima Budžeta Distrikta.

Po navedenom Zaključku Skupštine, Vlada je izmijenila Zaključak o metodologiji u julu 2019. godine i uvela tražene izmjene procedure u slučajevima reorganizacije.

Skupština Distrikta je istim zaključkom u cilju poštovanja principa „ista plata za isti ili sličan posao“ naložila da se izvrši analiza (od strane skupštinske komisije za budžet Skupštine Distrikta uz podršku Pododjeljenja za ljudske resurse i Direkcije za finansije) svih predloženih zakona na način da se za istu kategoriju radnog mjesta odredi isti platni razred u svim predloženim zakonima, te jednako utvrđivanje prava dodatka na platu, naknade plate, jednokratnih novčanih pomoći i drugih prava.

Po provedenoj analizi, Skupština Distrikta je usvojila set zakona o platama<sup>54</sup>. Zakon o platama i naknadama u organima javne uprave Distrikta primjenjuje se od

---

<sup>53</sup> Zaključak broj:01-02-520/19 od 28.1.2019.godine

(<https://skupstinabd.ba/2-registar/ba/Odluke/2019/520.%2012.%20vanredna%20-%20Zakljuc+ak%20-%20plate%20BOS.pdf>)

<sup>54</sup> Zakon o platama i naknadama u organima javne uprave i institucijama Brčko Distrikta BiH, Zakon o platama zaposlenih u Pravosuđu Brčko distrikta BiH, Zakon o platama u Policiji Brčko distrikta BiH, Zakon o platama i naknadama korisnika budžetskih sredstava u Skupštini, Izornoj komisiji i Kancelariji za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu BiH



1.7.2019.godine i propisao je način utvrđivanja, obračun i isplata plata i naknada državnih i javnih službenika i namještenika zaposlenih u organima javne uprave i institucijama Distrikta, lica zaposlenih na radnim mjestima vezanim uz mandat gradonačelnika, lica zaposlenih na mandatnim radnim mjestima rukovodećih državnih službenika, članova Odbora za zapošljavanje, kao i savjetnika gradonačelnika, koji se finansiraju iz budžeta Distrikta. Radna mjesta su prema Zakonu razvrstana u 10 platnih razreda (dalje podijeljenih u podrazrede) i koeficijentom kao osnovom za obračun plate zaposlenika. Zakon je od donošenja (2019. godine) do kraja 2020. godine pretrpio četiri izmjene. Rukovodioci organa javne uprave su, prema Zakonu, bili obavezni da izvrše izmjene organizacionih planova kako bi ih uskladili sa odredbama Zakona.

### **Transparentnost procesa**

Vlada Distrikta nije obezbijedila transparentnost u postupku donošenja/izmjena organizacionih planova organa javne uprave.

Zaključak o metodologiji koji je Vlada Distrikta donijela, objavljen je u Službenom glasniku Distrikta, dok izmjene istog nisu objavljene.

Zaključci o davanju saglasnosti koje Vlada donosi u skladu sa Zaključkom o metodologiji, kao i Odluke gradonačelnika o donošenju, izmjenama i/ili dopunama organizacionih planova dostavljaju se službenom glasniku Distrikta. Pregledom glasnika, utvrđuje se da isti nisu objavljeni. Takođe, pravila i procedure, kao i odluke o donošenju i izmjenama organizacionih planova/pravilnika nisu dostupni ni na zvaničnoj internet stranici Vlade Distrikta.

U Službenom glasniku Distrikta, u vezi sa odlukama o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, objavljena je samo Odluka o reorganizaciji Direkcije za finansije Distrikta i Odluka o izmjenama Odluke o reorganizaciji Direkcije za finansije Distrikta<sup>55</sup>.

Ako sumiramo sve gore navedeno, Vlada Distrikta je uložila napore da uspostavi jedinstvena pravila i procedure za donošenje i izmjene organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u organima javne uprave Distrikta, Uspostavljena pravila i procedure, sa druge strane, ne osiguravaju uvjerenje da je unutrašnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture. Nadzor nad procesom je djelimično uspostavljen u formalnom smislu (usklađenosti). Podzakonski akti, nisu usklađeni sa izmjenom zakona u dijelu kategorizacije radnih mjesta. Postojala je potreba da zakonodavna vlast od Vlade Distrikta zahtjeva izmjene u pravilima

---

<sup>55</sup> Obe Odluke objavljene u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH broj: 31/20 od 24.8.2020.godine

i procedurama izmjene organizacionih planova/pravilnika. Sam proces i dokumenti nastali u procesu nemaju karakter transparentnosti.

### **3.2. Aktivnosti organa javne uprave u izradi organizacionih planova/pravilnika**

Dok je Vlada Distrikta nadležna za uspostavu jedinstvenih pravila i procedura u postupku izrade/izmjena organizacionih planova/pravilnika, svaki organ javne uprave nadležan je za procedure implementacije utvrđenih pravila. U nastavku teksta bavit ćemo se procedurama implementacije organa javne uprave u postupku donošenja/izmjena organizacionih planova/pravilnika.

Tekst u nastavku govori o aktivnostima organa javne uprave u izradi organizacionih planova/pravilnika u cilju uspostave efikasne i racionalne javne uprave.

Dio organa javne uprave nije blagovremeno izradio organizacione planove/pravilnike. Provedene analize od strane organa javne uprave pri donošenju/izmjenama organizacionih planova/pravilnika u većini ne prezentuju stvarne potrebe u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture. Dio organa javne uprave nije poštovao jedinstvena pravila i procedure propisane od strane Vlade.

#### **3.2.1 Blagovremenost organa javne uprave u donošenju akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji**

Ni jedan organ javne uprave nije dostavio organizacioni plan u roku navedenom Naredbom gradonačelnika, dok je većina organa javne uprave dostavila gradonačelniku Nacrt organizacionog plana u skladu sa Odlukom o kategorizaciji do 30.10.2015. godine.<sup>56</sup>

Odstupanje od propisanog roka prema Odluci o kategorizaciji zabilježena su kod:

- Kancelarije za upravljanje javnom imovinom (22.12.2015.)
- Kancelarije koordinatora Distrikta u Savjetu ministara BiH (29.1.2016)
- Kancelarije gradonačelnika (17.3.2016) i
- Direkcije za finansije (10.7.2017).

Odjeljenje za javnu bezbjednost je donijelo Organizacioni plan 16.11.2017.godine, po proceduri koja je objašnjena u sekciji „Radna mjesta od posebnog značaja“.

---

<sup>56</sup> U prilogu Izvještaja: Organizacioni planovi/pravilnici po organima javne uprave donijeti u skladu s Odlukom o kategorizaciji a u prilogu

### 3.2.2. Aktivnosti javne uprave u procesu donošenja i izmjena i dopuna organizacionih planova/pravilnika

#### Analiza

Osim rokova, organi javne uprave su bili dužni da postupe po Zaključku o metodologiji, prema kojem je prvi korak u izradi organizacionih planova/pravilnika formiranje komisije sa zadatkom da utvrdi i analizira potrebe unutrašnje organizacije i sistematizacije organa javne uprave.

Zaključkom o metodologiji propisuje da je zadatak imenovane komisije da na osnovu izvršene analize rukovodiocu organa javne uprave dostavi informaciju o stanju u primjeni postojećeg organizacionog plana; o tome koliko je raspoloživi kadar odgovarajuće radno angažovan; o tome da li je ljudski potencijal adekvatan složenosti poslova koji su u nadležnosti organa javne uprave i sa stanovišta potrebnih uslova i sa stanovišta stručne osposobljenosti i vještina koje zahtjeva konkretno radno mjesto; o planiranim promjenama i mogućim efektima istih; o preporuci komisije o potrebi izrade organizacionog plana.

Direktor Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, kao što smo već napomenuli, nadležan je za donošenje organizacionog plana ovog organa javne uprave. U skladu sa navedenim, Direktor je donio Organizacioni plan<sup>57</sup>, bez imenovanja komisije dana 22.12.2015. godine. Zbog navedene nepravilnosti pokrenuta je apelacija zbog neusklađenosti akata. Presudom Apelacionog suda objavljenom u Službenom glasniku Distrikta<sup>58</sup>, Organizacioni plan je prestao da važi 30.12.2016.godine. Direktor Kancelarije je donio novi Organizacioni plan<sup>59</sup> usklađen sa propisanim pravilima i procedurama dana 30.10.2017. godine.

Provedene analize organa javne uprave, prema dostupnim izvještajima o izvršenim analizama, nisu urađene u skladu sa Zaključkom o metodologiji, formalnog su karaktera i pretežno usklađuju broj zaposlenih i nazive radnih mjesta sa usvojenim Budžetom Distrikta i Odlukom o kategorizaciji.

U detaljnijim izvještajima, imenovane komisije Kancelarije gradonačelnika, Odjeljenja za javnu bezbjednost, Odjeljenja za prostorno planiranje i Odjeljenja za raseljena lica su se bavile pretežno nadležnošću organa javne uprave (koja do tada nije bila obuhvaćena organizacionim planom i/ili je promijenjena). Komisija Odjeljenja za javni registar se pretežno bavila angažovanošću postojećeg kadra i mogućim rješenjima. Ni jedan izvještaj komisije nije dao potpune i jasne informacije, kako je to propisano Zaključkom o metodologiji.

U izvještaju o analizi Odjeljenja za raseljena lica pozitivan primjer predstavlja uvođenje „planirane sistematizacije“ kroz upravljanje upražnjenim radnim mjestima (po odlasku u penziju zaposlenika, radna mjesta će biti brisana iz Organizacionog plana).

Rezultati provedenih analiza i u skladu sa njima izrađenih organizacionih planova/pravilnika ukazuju da analize nisu bile sveobuhvatne i da nisu utvrđivale stvarne

<sup>57</sup> Organizacioni plan Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Distrikta broj:05-000822/15 od 22.12.2015. godine

<sup>58</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 50/16 od 30.12.2016. godine

<sup>59</sup> Organizacioni plan Ureda za upravljanje javnom imovinom, Broj predmeta:05-000057/17; Broj akta: 16-0089DG-013/17, od 30.10.2017. godine

potrebe u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture.

Organizacionim planovima/pravilnicima, po provedenim analizama, nisu primjera radi obuhvaćeni svi poslovi iz zakonom date nadležnosti<sup>60</sup>, u većini organa javne uprave prisutna je nepopunjenost sistematizovanih radnih mjesta, a sa druge strane, veliki broj angažovanih izvršilaca po posebnim poslovima (za poslove koji nisu predviđeni organizacionim planovima/pravilnicima)<sup>61</sup> što može ukazivati na neusklađenost postojećih organizacionih planova/pravilnika sa potrebama za obavljanje djelatnosti.<sup>62</sup>

Iz posmatranog uzorka utvrđuje se da organi javne uprave koji i pri izmjenama i dopunama organizacionog plana/pravilnika imenuju komisiju za analizu, najčešće to čine sa zadatkom usaglašavanja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa usvojenim Budžetom Distrikta (Kancelarija gradonačelnika<sup>63</sup> i Odjeljenje za obrazovanje)

Rezultat provedene analize, odnosno izvještaj o provedenoj analizi čini prilog prijedlogu organizacionog plana, a obrazloženje organizacionog plana/pravilnika (prema propisanim pravilima) obavezno sadrži rezultate izvršene analize (šta su nedostaci u postojećoj organizaciji i sistematizaciji, ocjenu kadrovskog stanja i dr.); razloge promjena u unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji (tačno naznačiti promjenu u djelokrugu rada, odnosno nadležnostima organa javne uprave); šta se planiranim promjenama želi postići; potpune, jasne i decidirane navode o promjenama broja i strukture službenika odnosno namještenika, s navođenjem imena i prezimena službenika odnosno namještenika koji su zaposleni na određenom radnom mjestu gdje su vršene izmjene i dopune.

Analizom dostupnih obrazloženja, rezultati provedene analize koji se navode ne sadrže sve propisane elemente analize. Takođe, obrazloženja nisu potpuna i jasna kako je to propisano članom 21 Zaključka o metodologiji izrade organizacionog plana organa javne uprave Distrikta.

## Saglasnosti

Na osnovu prijedloga odnosno nacrta organizacionog plana uz izvještaj o izvršenoj analizi i prikaz djelokruga rada, organ javne uprave zahtijeva obavještenje Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, budžetsku analizu Direkcije za finansije, odnosno i saglasnost Vlade u slučajevima vršenja reorganizacije ili ukidanja radnih mjesta (čiji rezultat je trajno raspoređivanje/premještanje na radna mjesta veće kategorije i plate).

<sup>60</sup> Primjer: Direkcija za finansije prema izvještajima Finansijske revizije za 2017., 2018., 2019. i 2020.godinu (Zakon o Direkciji za finansije); Javna bezbjednost prema izvještaju o radu Vlade za 2019.godinu (Zakon o prometu eksplozivnih materija i zapaljivih tečnosti i plinova)

<sup>61</sup> Prema izvještajima finansijske revizije

<sup>62</sup> Izvještaji finansijske revizije, Izvještaj revizije učinka „Upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Brčko distrikta BiH 2016.-2018. godine“

<sup>63</sup> Primjer: Odluka gradonačelnika broj: 33-001490/15; broj akta: 01.1-1141SM-57/17 od 3.7.2017. (zadatak Komisije je da izvrši analizu i usaglašavanje Organizacionog plana sa Budžetom Distrikta za 2017.godinu); Odluka: 02-000275/15; broj akta: 07-1154SO-040/17 od 4.7.2017. (zadatak Komisije da usaglasa organiz. plan sa Budžetom za 2017.) isti organ Odluka 02-000275/15; broj akta: 07-1154SO-057/18 od 3.4.2018. (zadatak Komisije da usaglasa organiz. plan sa Budžetom za 2018.) ili Odluka: 02-000275/15; broj akta: 07-1154SO-084/19 od 27.11.2019. (zadatak Komisije da usaglasa organiz. plan sa rebalansom Budžeta za 2019.)

U slučajevima u kojima organ javne uprave zahtjeva saglasnost Vlade, na redovnoj ili vanrednoj sjednici Vlada odlučuje i donosi Zaključak o davanju saglasnosti.

Zaključak o davanju saglasnosti za sve izmjene organizacionih planova/pravilnika organa javne uprave Vlada je dala u julu mjesecu 2019. godine<sup>64</sup> kako bi se isti uskladili sa Zakonom o platama.

Analizirajući dostupne Zaključke Vlade o davanju saglasnosti, Vlada je na istoj sjednici dala dva Zaključka o davanju saglasnosti na izmjene organizacionog plana Odjeljenja za javnu bezbjednost (Opisano u dijelu „Nadzor nad procesom“). Organ javne uprave je po dobijanju saglasnosti, odustao od traženih izmjena, odnosno nije izvršio proceduru izmjena organizacionog plana.

Pododjeljenje za ljudske resurse je u procesu donošenja organizacionih planova/pravilnika vršilo naknadnu analizu organizacionih planova/pravilnika, poređenjem teksta organizacionog plana na koji je dala obavještenje i organizacionog plana potpisanog od strane gradonačelnika. Naknadnom analizom Organizacionog plana Odjeljenja za Poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu uprave, Pododjeljenje za ljudske resurse je konstatovalo da je tekst potpisanog Organizacionog plana promjenjen, odnosno da postoje odstupanja u odnosu na nacrt Organizacionog plana na koji je Pododjeljenje za ljudske resurse dalo mišljenje, kao i bez obrazloženja zašto je isto urađeno o čemu je obavijestilo gradonačelnika Distrikta i organ javne uprave.<sup>65</sup>

Praksa naknadne analize vršena je u postupku donošenja organizacionih planova i ne provodi se dosljedno u proceduri izmjena i dopuna, kao ni kod donošenja novih organizacionih planova/pravilnika.

## **Izmjene i dopune organizacionih planova/pravilnika**

Organi javne uprave u skladu sa Zaključkom o metodologiji, vrše izmjene i dopune organizacionih planova i/ili donose novi organizacioni plan/pravilnik.

Izmjene i dopune organizacionih planova/pravilnika se prema propisanim pravilima obavezno rade u istom broju predmeta osnovnog organizacionog plana, a nakon pete izmjene izrađuje se prečišćeni tekst organizacionog plana/pravilnika.

Prema raspoloživoj dokumentaciji, broj izmjena i dopuna organizacionih planova/pravilnika javne uprave, od njihovog donošenja po Odluci o kategorizaciji se nije mogao utvrditi, kao ni obim izvršenih izmjena.

Organi javne uprave, takođe, nisu bili ažurni u izradi prečišćenih tekstova organizacionih planova/pravilnika, o čemu ih Pododjeljenje za ljudske resurse obavještava, ili se iz prečišćenih tekstova uočava da je broj izmjena premašio propisana pravila. Tako je, primjera radi, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove tek nakon osam izmjena organizacionog plana izradilo prečišćeni tekst.<sup>66</sup> Dio organa javne uprave, donio je nove organizacione planove pod istim brojem (primjer Odjeljenje za javne poslove ), sa novim

<sup>64</sup> 76. i 78. vanredna sjednica Vlade Distrikta

<sup>65</sup> Obavještenje nakon izvršenog uvida u Organizacioni plan Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Broj predmeta: 05-000721/15 Broj akta: 02-0578TS-0015/15 Datum, 29.9.2015. godine

<sup>66</sup> Prečišćeni tekst Organizacionog plana Odjeljenja za stručne i administrativne poslove Distrikta Broj predmeta: 02-000229/15 Broj akta: 01.1-1141SM-0035/19 od 11.11.2019. godine

brojem (Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge, Direkcija za finansije, Odjeljenje za komunalne poslove, Odjeljenje za javni registar, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Odjeljenje za prostorno planiranje i Odjeljenje za poljoprivredu), ili je zbog tehničkih problema broj morao biti izmijenjen (Kancelarija gradonačelnika).

## Dostavljanje

Donijete organizacione planove/pravilnike organi javne uprave, prema propisanim pravilima, dostavljaju gradonačelniku, glavnom koordinatoru Vlade, Odjeljenju za stručne i administrativne poslove – Pododjeljenju za ljudske resurse i upravnoj inspekciji na tri jezika i dva pisma. Za izmjene, dopune i prečišćene organizacione planove nije decidno naglašeno kako se i kome dostavljaju.

Pregledom dokumentacije, utvrđuje se da organizacioni planovi/pravilnici nemaju svi istu formu po pitanju dostavljanja.

Dio organizacionih planova, na samom kraju navodi kome se organizacioni plan/pravilnik dostavlja. Pregledom organizacionih planova, kod kojih se u samom organizacionom planu/pravilniku navodi na koje adrese se dostavlja, utvrđuje se da nisu svi organizacioni planovi dostavljeni na sve propisane adrese. Tako, primjera radi, organizacioni plan Odjeljenja za javni registar<sup>67</sup>, kao i prečišćeni Organizacioni plan Kancelarije gradonačelnika<sup>68</sup>, nisu upućeni upravnoj inspekciji Distrikta.

Dio donijetih organizacionih planova, u kojima se navodi na koje adrese se dostavljaju, upućuje se Službenom glasniku Distrikta na objavu, a pregledom službenih glasnika nije utvrđeno da su isti i objavljeni.

### 3.3 Aktivnosti Vlade Distrikta na unapređenju procesa

Prema izjavama nadležnih iz Pododjeljenja za ljudske resurse, formirana je radna grupa za izradu Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterija za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika/javnih službenika u organima javne uprave i kompetencija potrebnih za dato radno mjesto. Radna grupa je privela kraju aktivnosti na izradi teksta, zajedno sa ekspertima na projektu "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH" u kojem Pododjeljenje učestvuje. Kroz aktivnosti u projektu završena je obuka za službenika odjeljenja Vlade koji će nakon usvajanja Odluka biti članovi komisija za analizu radnih mjesta.

---

<sup>67</sup> Organizacioni plan Odjeljenja za javni registar, Broj predmeta:05-000752/15, Broj akta:01.1-0100DA-019/15 Datum,13.10.2015. godine

<sup>68</sup> Organizacioni plan Kancelarije gradonačelnika, prečišćeni tekst, Broj predmeta:33-001490/15; Broj akta:01.1-1141SM-53/17, Datum, 12.1.2017. godine

Prema izjavi šefa Pododjeljenja “Nacrti Odluka o kategorizaciji će se prema planu, uputiti u proceduru usvajanja od strane Vlade Distrikta nakon što se članovi radne grupe konačno slože sa tekstom i usvajanje iste se očekuje tokom septembra (2021.godine).“

Međutim, do okončanja revizije, oktobar 2021. godine, navedena Odluka nije usvojena. Prema izjavi šefa Pododjeljenja, u toku je izrada novog Zakona o državnoj službi u Distriktu. Reviziji nisu prezentovani pravci u kojima se izmjene Zakona vrše.

Vlada Distrikta je 2018. godine donijela Odluku o odobravanju prijedloga Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018.-2022. i Akcionog plana za realizaciju strategije. Jedna od reformskih oblasti definisana navedenim dokumentima je „Pružanje usluga“ a čiji je cilj transformisati javnu upravu orijentisanu ka korisnicima, tako što će stručno pratiti i shvatati njihove potrebe i očekivanja, te na osnovu toga unaprijediti poslovne procese i upravno postupanje, smanjujući administrativno opterećenje, omogućavajući dostupnost usluga različitim kanalima komunikacije, uz osiguranje visokog kvaliteta i smanjenje cijene usluge. Prema izjavama zvaničnika, realizacijom aktivnosti predviđenih Akcionim planom za reformu javne uprave unaprijedit će se usluge koje pružaju institucije javne uprave građanima i poslovnim subjektima, poboljšat će se interakcija građana i poslovnih subjekata sa javnom upravom. Odnosno, radit će se na uspostavljanju što efikasnijeg sistema pružanja usluga građanima. Ciljevi, mjere i aktivnosti predviđeni navedenim dokumentima u cijelosti su fokusirani na stvaranje efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave i samim tim radom na realizaciji istih kreće se u smjeru postepenog preuzimanja principa evropskog upravnog prostora. Prema izjavi Koordinatora za reformu javne uprave Distrikta, iako su reformski procesi značajno usporeni, u toku je proces usaglašavanja „Zajedničke platforme“ kojom se uspostavlja politički i pravni okvir u BiH sa ciljem provođenja „Strategije za reformu javne uprave“, kao i njenih Akcionih planova. Prema izjavi Koordinatora za reformu javne uprave Distrikta, za Distrikt je neophodno je da se aktivno radi na implementaciji reformskih procesa s ciljem poboljšanja funkcionisanja javne uprave. Po usaglašavanju „Zajedničke platforme“, Vlada Distrikta će započeti implementaciju reformskih mjera, sinhronizovano s institucijama Distrikta sa ciljem ravnomjerne realizacije mjera i uspostavi savremene javne uprave u Distriktu.

#### 4. ZAKLJUČCI

Polazeći od toga da je svrha ove revizije da utvrdi da li Vlada Distrikta i posmatranim institucije u okviru svojih odgovornosti, preduzimaju odgovarajuće i blagovremene aktivnosti kako bi uspostavile pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju, tim za reviziju učinka je, po prikupljenim nalazima do kojih je došao, zaključio da su Vlada i institucije Distrikta djelimično uspostavile pravila i procedure, odnosno pretpostavke za izradu, donošenje i izmjenu organizacionih planova, kao i da uspostavljeni sistem ne osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene i kadrovskih potreba u skladu sa navedenim potrebama u cilju uspostavljanja efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije.

Zaključci do kojih je došla revizija su sljedeći:

##### **4.1. Vlada Distrikta je djelimično uspostavila pretpostavke za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije kroz regulatorni okvir**

Sa ciljem da organizacioni planovi javne uprave budu u funkciji ostvarivanja temeljnih načela i obaveza organa javne uprave i da osigura prije svega: zakonit i pravilan rad, efektivnost i ekonomičnost postupanja, javnost i transparentnost rada, zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa stranaka, efikasnu kontrolu i odgovornost za rad i postupanje, jednostavne procedure rada, optimalno korištenje ljudskih, finansijskih, materijalnih, tehničkih i drugih resursa organa javne uprave, Vlada Distrikta je djelimično uspostavila pretpostavke za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije kroz regulatorni okvir.

Vlada Distrikta je uložila napore da uspostavi jedinstvena pravila i procedure za donošenje i izmjene organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u organima javne uprave Distrikta, uspostavljena pravila i procedure, sa druge strane, ne osiguravaju uvjerenje da je unutrašnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture. Nadzor nad procesom je djelimično uspostavljen u formalnom smislu (usklađenosti). Podzakonski akti, nisu usklađeni sa izmjenom zakona u dijelu kategorizacije radnih mjesta. Postojala je potreba da zakonodavna vlast od Vlade Distrikta zahtjeva izmjene u pravilima i procedurama izmjene organizacionih planova/pravilnika, a sam proces i dokumenti nastali u procesu nemaju karakter transparentnosti.

Vlada Distrikta ulaže napore u okviru reformskih procesa javne uprave u BiH na izradi novih pravila i procedura, kao i na uspostavljanju procedura za analizu stvarnih kadrovskih potreba, ali su ti procesi u samom začetku.



#### **4.2. Institucije javne uprave Distrikta nisu uložile napore za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije**

Provedenom revizijom zaključuje se da organi javne uprave nisu uložili dovoljno napora za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije. Dio organa javne uprave nije blagovremeno izradio organizacione planove/pravilnike. Dio organa javne uprave nije poštovao jedinstvena pravila i procedure propisane od strane Vlade. Provedene analize od strane svih organa javne uprave pri donošenju/izmjenama organizacionih planova/pravilnika nisu obezbijedile uvjerenje da su uspostavljene unutrašnje organizacije i sistematizacije zasnovane na stvarnim potrebama u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova organizacionih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacione strukture.

Obrazloženja i analize kojima organi javne uprave traže saglasnost gradonačelnika i/ili Vlade Distrikta na organizacione planove ne pružaju dovoljno informacija, a posljedice nedostatnih analiza i informacija rezultiraju čestim izmjenama organizacionih planova, potrebom za angažovanjem velikog broja izvršilaca angažovanih po posebnim poslovima za poslove koji nisu predviđeni organizacionim planovima/pravilnicima i u konačnici neispunjavanje planiranih zadataka.

Takođe, potpune i ažurirane evidencije o usvojenim organizacionim planovima/pravilnicima i izmjenama istih organa javne uprave tokom provođenja revizije nisu osigurane na jednom mjestu, već svaki organ javne uprave ima dokumentaciju vezanu za njegove nadležnosti.

Česte izmjene organizacionih planova, potreba za angažovanjem velikog broja izvršilaca angažovanih po posebnim poslovima za poslove koji nisu predviđeni organizacionim planovima/pravilnicima tokom čitavog posmatranog perioda i kod gotovo svih organa javne uprave Distrikta, kao i neispunjavanje planiranih zadataka, mogu biti posljedice nedostatnih analiza i informacija u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena organizacionih planova/pravilnika.

## 5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije stekli smo uvjerenje da uspostavljeni sistem izrade, donošenja i izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta ne osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene i kadrovskih potreba u skladu sa navedenim potrebama u cilju uspostavljanja efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije.

Na osnovu provedenog ispitivanja, prezentovanih nalaza i zaključaka, revizija nudi preporuke čijom je implementacijom moguće unaprijediti proces izrade, donošenja i izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije i sistematizacije.

### Preporuke Vladi Distrikta

- Vlada Distrikta treba da razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije organa javne uprave sa ciljem uspostave efikasne i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama.

Bez obzira na koji način Vlada Distrikta izabere da suštinski preispita postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije organa javne, potrebno je da izvrši analizu postojećih podzakonskih akata kojima se uređuju pravila i procedure izrade, donošenja i izmjena i dopuna organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kako bi se proces pojednostavio i bio primjenljiv na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.

- Vlada Distrikta treba da osigura jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.
- Potrebno je da Vlada Distrikta preduzme mjere kojima će uspostaviti nadzor nad procesom i ojačati funkciju provođenja upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostaci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade, donošenja i izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta.

### Preporuke organima javne uprave Distrikta

- Potrebno je da organi javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, izvrše dokumentovane analize, minimalno po obavezama propisanim Zaključkom o metodologiji izrade organizacionog plana organa javne uprave u Distriktu.

Prema Zaključku o metodologiji, neophodna je analiza o stanju primjene dosadašnjeg organizacionog plana, analiza koliko je raspoloživi kadar radno angažovan, o tome da li je ljudski potencijal adekvatan složenosti poslova koji su u nadležnosti organa javne uprave i sa stanovišta potrebnih uslova i sa stanovišta stručne osposobljenosti i vještina koje zahtjeva konkretno radno mjesto, analiza planiranih promjena i mogućim efektima istih. Ovo podrazumijeva da je unutrašnja organizacija i sistematizacija zasnovana na dokumentovanim analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova, te u skladu sa tim, logično slijedi procjena mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće organizacione strukture.

- Potrebno je da organi javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacionih planova/pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode u skladu sa zadatim rokovima i propisanim procedurama.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

---

Ivana Gavrić, vođa tima

---

## Reference

### Knjige, članci, intervjui

- J.M. Gaus et al., The frontiers of Public Administration, University of Chicago Press, Chicago 1936, 10.
- Tanović Merima, UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE, <https://omeka.ibu.edu.ba/files/original/a5b3c37eab6f1c0eeb37e5a1a827a86d.pdf>
- Intervju u Business Magazinu sa prof.dr. Dževad Šašić, prodekanom za nastavu i studentska pitanja Fakulteta za javnu upravu Univerziteta u Sarajevu <http://business-magazine.ba/2020/09/21/efikasnost-javnog-sektora-bih-visak-zaposlenih-manjak-radnika/>
- Alternativni izvještaj o aplikaciji Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji 2019: Politički kriteriji <https://eu-monitoring.ba/alternativni-izvjestaj-o-aplikaciji-bosne-i-hercegovine-za-clanstvo-u-evropskoj-uniji-2019-politicki-kriteriji/>
- Kondić, V., Bojanić B., Horvat M., „Postupak definisanja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sustavima upravljanja“, <https://hrcak.srce.hr/140773>
- Transparency International, „Praćenje reforme javne uprave u BiH: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2015. godini“, Mart 2016 (<https://ti-bih.org/javna-uprava/>)

### Revizorski izvještaji

- Izvještaj revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH u donošenju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji“, Ured za reviziju institucija BiH, 2018.god.
- Izvještaj revizije učinka „Postupak donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama FBiH“, Ured za reviziju institucija u FBiH, 2016.god
- Izvještaji Ureda za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH za period 2015.-2020.god

### Zakoni i Odluke

- Statut Brčko distrikta BiH
- Zakon o Javnoj upravi Brčko Distrikta BiH
- Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH
- Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH
- Zakon o Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH
- Zakon o javnoj imovini Brčko distrikta BiH
- Zakon o platama i naknadama u organima javne uprave i institucijama Brčko Distrikta BiH
- Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko distrikta BiH
- Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave u Brčko distriktu BiH
- Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacionog plana organa javne uprave u Brčko distriktu BiH
- Odluka o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjeljenju za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta BiH
- Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za javnu bezbjednost donijeta
- Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu

### Drugi dokumenti:

- „Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini“ <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/wohz4nh78h7707Umj3dps=>

Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji

## PRILOZI

Prilog 1: Uzorak organizacionih planova korišten u reviziji

1	Direkcija za finansije	Broj predmeta 02-000254/15 (broj Direkcije: 02-04.1-18/15)
2	Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju	Broj predmeta: 05-000182/17
3	Kancelarija gradonačelnika	Broj predmeta: 33-001490/15
4	Odjeljenje za javnu bezbjednost	Broj predmeta: 02-000238/16
5	Odjeljenje za javne poslove	Broj predmeta: 05-000734/15
6	Odjeljenje za javni registar	Broj predmeta: 05-000752/15 Broj predmeta: 05-000891/16 Broj predmeta: 05-000449/19
7	Odjeljenje za komunalne poslove	Broj predmeta: 05-000728/15 Broj predmeta: 05-000905/16
8	Kancelarija koordinadora Brčko distrikta BiH pri Savjetu ministara BiH	Broj predmeta: 02-000328/15
9	Ured za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH	Broj predmeta: 05-000822/15 Broj predmeta: 05-000057/17
10	Odjeljenje za obrazovanje	Broj predmeta: 02-000275/15
11	Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	Broj predmeta: 05-000721/15 Broj predmeta: 05-000546/19
12	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	Broj predmeta: 33-001386/15
13	Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove	Broj predmeta: 05-000750/15 Broj predmeta: 05-000902/17
14	Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	Broj predmeta: 05-000768/15
15	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	Broj predmeta: 02-000229/15
16	Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	Broj predmeta: 33-001354/15 Broj predmeta: 33-001430/16

Prilog 2: Planirana i odobrena sredstva za bruto plate u 2020. godini sa brojem zaposlenika

R. br.	Naziv institucije	BRUTO PLATE		Broj zaposlenih na dan 31.12.2020.
		Odobrena sredstva 2020	Utrošena sredstva 2020	
1	Direkcija za finansije	4.482.806,42	3.767.007,63	132
2	Kancelarija gradonačelnika	4.907.793,35	4.807.970,57	139
3	Kancelarija koordinadora Distrikta u Savjetu ministara BiH	192.749,64	185.860,45	5
4	Kancelarija za upravljanje javnom imovinom	1.377.250,78	1.312.414,82	52
5	Odjeljenje za evropske integracije	617.544,71	537.130,97	21
6	Odjeljenje za javne poslove	1.282.037,77	1.263.091,33	45
7	Odjeljenje za javni registar	3.771.279,72	3.603.648,72	177
8	Odjeljenje za javnu bezbjednost	4.671.023,10	4.187.915,33	174
9	Odjeljenje za komunalne poslove	737.297,51	723.014,96	21
10	Odjeljenje za obrazovanje	30.131.843,24	28.454.028,75	970
11	Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	2.258.848,73	1.985.650,24	77
12	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	1.072.942,86	1.015.524,31	41

Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji

13	Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove	1.449.176,67	1.362.642,97	46
14	Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	716.306,54	701.367,79	31
15	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	1.515.842,81	1.406.970,10	49
16	Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	2.015.282,00	1.813.242,00	69
17	Policija	10.214.092,67	9.477.674,60	310
18	Skupština	2.117.178,51	1.927.551,31	49
19	Hartije od vrijednosti	262.843,52	261.506,30	6
20	Pravosuđe	8.822.480,70	8.255.218,31	241
21	Kancelarija za reviziju	674.526,29	669.876,00	13
22	Ured za prevenciju korupcije	325.232,28	77.298,41	
UKUPNO		83.616.379,82	77.796.605,87	2.668

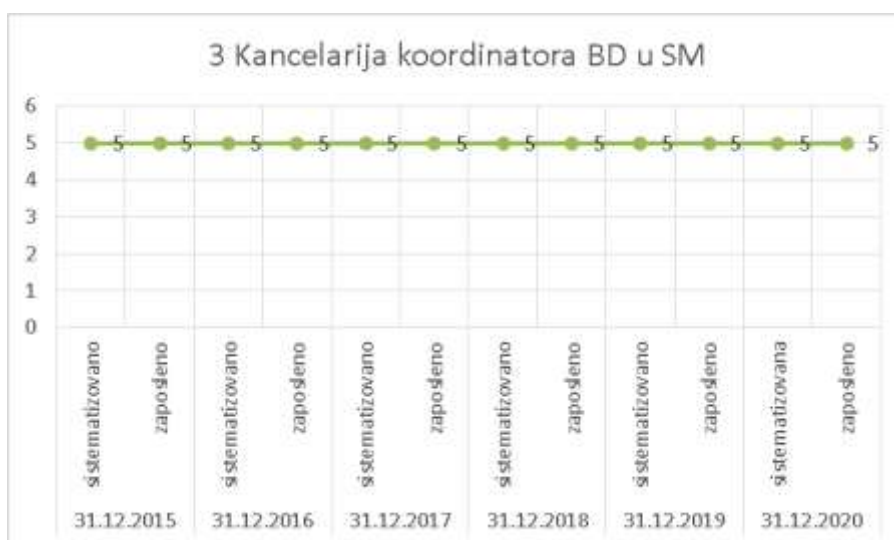
U izvještaju o reviziji finansijskih izvještaja Distrikta na dan 31.12.2020. godine navodi se sljedeće:

„Izdaci za bruto plate za 2020. godinu odobreni su u iznosu od 83.616.379,98 KM a ostvareni su u iznosu od 77.796.597,04 KM i odnose se na 2.673 zaposlenika, što predstavlja 93,04 % izvršenja. U odnosu na prethodnu godinu pomenuti izdaci su veći za 5.058.964,76 KM ili za 6,96 % i najvećim dijelom su uzrokovana povećanjem broja zaposlenika za 53 lica.

Navedeni izdaci se odnose na: neto plate 49.922.466,73 KM, doprinosi za PIO/MIO 13.826.536,49 KM, doprinosi za zdravstveno osiguranje 9.399.271,80 KM, porez na platu 3.473.412,98 KM i doprinosi za zapošljavanje 1.174.909,04 KM.“

Prilog 3: Grafički prikaz broja sistematizovanih i broja zaposlenih po organima javne uprave u periodu 2014.-2020.godina











Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji

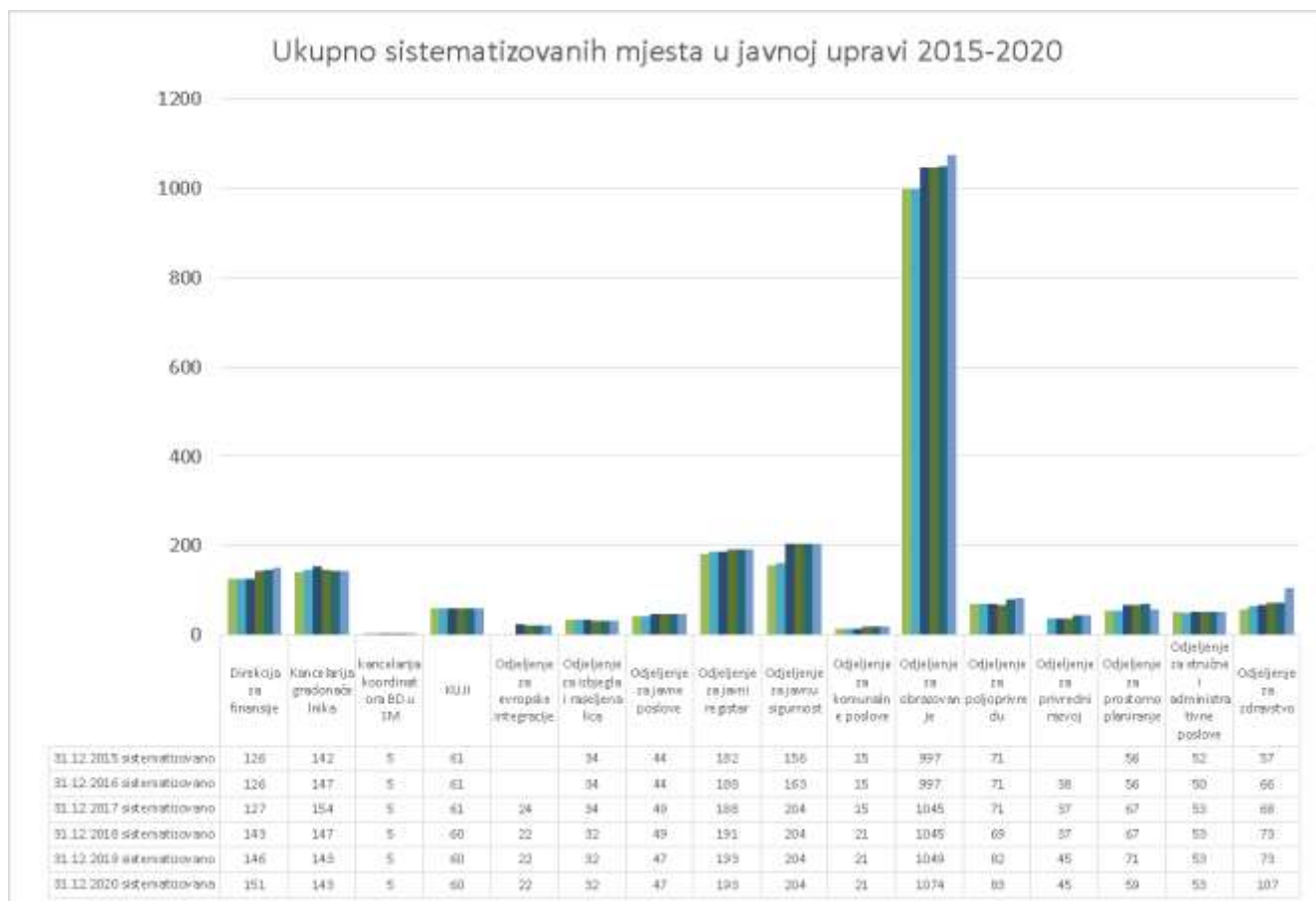


Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji



Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji

Prilog 4: Ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta u organima javne uprave Distrikta u periodu 2015.-2020.godine



Prilog 5: Datumi donošenja organizacionih planova organa javne uprave Distrikta po Odluci o kategorizaciji\*

R. br.	ORGANI JAVNE UPRAVE	Datum donošenja OP po Odluci o kategorizaciji
1	Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove	21.7.2015
2	Odjeljenje za komunalne poslove	5.8.2015
3	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	7.8.2015
4	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	14.8.2015
5	Odjeljenje za javne poslove	24.8.2015
6	Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	26.8.2015
7	Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	7.9.2015
8	Odjeljenje za obrazovanje	18.9.2015

Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutrašnjoj organizaciji

9	Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	28.9.2015
10	Odjeljenje za javni registar	13.10.2015
11	Kancelarija za upravljanje javnom imovinom	22.12.2015
12	Kancelarija koordinatora Distrikta u Savjetu ministara BiH	29.1.2016
13	Kancelarija gradonačelnika	17.3.2016
14	Odjeljenje za evropske integracije	29.6.2017
15	Direkcija za finansije	10.7.2017
16	Odjeljenje za javnu bezbjednost	16.11.2017

\* Propisani rok za donošenje organizacionih planova/pravilnika je 30.10.2015.godine