

**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*

Broj: 01-02-03-13-499/19
R:02-01;05-01/19
Brčko, 28. 10. 2019. godine

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

2019. 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

Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu **“Upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Brčko distrikta BiH 2016.-2018. godine”**. Revizija učinka je realizovana u skladu sa Planom revizije za 2019. godinu broj: 01-13-488/18 od 23.11.2018. godine.

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 obuhvaćene nadležne organizacione jedinice Vlade Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: *Vlada Distrikta*), koje su u periodu 2016.-2018.godina planirale i realizovale sredstva na ekonomskom kodu 613936 (izdaci za privremene i povremene poslove, ugovori o djelu i komisije).

Revizija je istraživanje usmjerila na aktivnosti u cilju unapređenja efikasnosti i efektivnosti angažovanja lica po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, odnosno angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentovani predstavnicima nadležnih odjeljenja i institucija na fokus grupi, nakon čega je sačinjen Nacrt izvještaja. Klijentima je upućen Nacrt izvještaja i data mogućnost da se očituju, nakon čega je sastavljen konačan Izvještaj.

U Izvještaju se navode preporuke upućene Vladi Distrikta, odnosno njenim organizacionim jedinicama i svim budžetskim korisnicima u cilju unapređenja efikasnosti procesa angažovanja lica bez zasnivanja radnog odnosa i postizanja većeg stepena efektivnosti od navedenih angažmana.

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

IZVRŠNI REZIME.....	6
1. UVOD	8
1.1 Pozadina revizije.....	8
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja.....	10
1.3 Kriteriji revizije.....	10
1.4 Obim i ograničenja revizije	11
1.5 Izvori i metode revizije.....	12
1.6 Struktura izvještaja.....	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE.....	14
2.1 Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije	14
2.2 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti	16
2.2.1 Planiranje aktivnosti i sredstava po ugovorima	16
2.2.2 Angažovanje lica bez zasnivanja radnog odnosa	17
2.2.3 Izvještavanje	19
3. NALAZI	21
3.1 Pretpostavke za angažovanje lica po ugovorima u Vladi Distrikta	21
3.1.1. Planiranje potreba	21
3.1.2. Planiranje sredstava	21
3.1.3. Obezbjedenost pretpostavki	24
3.2 Efikasnost procesa angažovanja lica po ugovorima u Vladi Distrikta	26
3.2.1. Procedure angažmana fizičkih lica po ugovorima u Vladi Distrikta	26
3.2.2. Angažman fizičkih lica po ugovoru u Vladi Distrikta	28
3.2.3. Nadzor nad obavljanjem ugovorenih poslova	31
3.2.4. Eksterni nadzor	33
3.3 Izvještavanje o iskorišćenosti obavljenih poslova po osnovu ugovora	33
3.3.1. Izvještavanje o obavljenim ugovorenim poslovima – angažovana fizička lica.....	33
3.3.2. Dokumentovanje i izvještavanje o obavljenim poslovima – institucije Vlade Distrikta.....	34
3.3.2. Efekti izvršenih poslova po osnovu ugovora.....	35
3.3.3. Analiza obavljenih poslova i mjere za poboljšanje	35
4. ZAKLJUČCI	36
5. PREPORUKE.....	38
P R I L O Z I	40

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 principi¹ 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.²

¹ 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.

² Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju Distrikta je proveo reviziju učinka pod nazivom “Upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Distrikta 2016.-2018. godine”. Cilj konkretne revizije je da se utvrdi da li se ugovorima upravlja na pravi način, da se identifikuju uska grla i slabosti institucija u procesu upravljanja ugovorima i daju preporuke u pravcu povećanja efikasnosti Vlade Distrikta i transparentnosti u upravljanju ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima kroz uspostavljanje praksi rada kojima bi se unaprijedilo planiranje potreba za angažmanom fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u institucijama Vlade Distrikta, unaprijedile prakse angažmana fizičkih lica i utvrdile i unaprijedile prakse rada na povećanju efikasnosti u korištenju obavljenih poslova od strane angažovanih fizičkih lica u radu institucija Vlade.

Vlada Distrikta je u posmatranom periodu za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa realizovala oko 7,4 miliona KM ili oko 2,4 miliona u prosjeku na godišnjem nivou, a što čini oko 85% sredstava realizovanih po ovom osnovu u odnosu na sve budžetske korisnike Distrikta. Iznos utrošenih sredstava po osnovu angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa je zabilježio značajan rast utroška sredstava u odnosu na period prije 2016. godine.

Glavno revizijsko pitanje kojim se revizija bavila u ovoj studiji jeste: Da li se ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta upravlja na efikasan i transparentan način?

Provedenom revizijom u 13 organizacionih jedinica Vlade Distrikta utvrđeno je da iste nisu uspostavile praksu planiranja poslova na kojima će se angažovati fizička lica, potrebe za angažovanjem fizičkih lica, broju fizičkih lica koji će se angažovati, načinu i dinamici angažovanja i drugo što je potrebno za njihov angažman. Kroz proces budžetiranja u propisanoj budžetskoj proceduri planiraju se potrebna finansijska sredstva za angažman fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Između planova rada i budžeta odnosno finansijskih planova po pitanju angažovanja lica po ugovorima nije uspostavljena veza. Organizacione jedinice Vlade Distrikta ne posjeduju pravila, postupke i procedure koji regulišu postupanja u pogledu angažovanja fizičkih lica, uključujući i način izbora fizičkih lica. Prakse izbora fizičkih lica uglavnom ne podrazumijevaju transparentan postupak izbora fizičkih lica. Većina organizacionih jedinica Vlade Distrikta nije uspostavila pisana pravila i procedure kojima se utvrđuje visina naknada za poslove za koje se angažuju lica po ugovorima. Dio ugovora zaključenih sa fizičkim licima rezultirao je izvršavanjem poslova koji su Organizacionim planom određeni kao poslovi državnih, javnih službenika i namještenika, kao sistematizovani ili djelimično sistematizovani radni zadaci. Praćenje angažmana rada fizičkih lica nije vršeno na način da se kroz izvještaje i mjesečne analize poslova podstiče efikasno izvršavanje ugovorenih poslova. Nije uspostavljen funkcionalan sistem kontrola, koji bi omogućio da se angažman fizičkih lica zasniva u skladu sa pozitivnim propisima, a poslovi za koje su angažovani provode na efikasan način i nije uspostavljena praksa izvještavanja o obavljenim poslovima po ugovorima i njihovoj iskorištenosti u realizaciji planiranih ciljeva institucija za koje su ih institucije i angažovale. Na osnovu nalaza, generalni zaključak revizije je da Vlada Distrikta procesom angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa ne upravlja na efikasan način i da postoji prostor

i potreba za unapređenjem ovih aktivnosti u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta. Poboljšanjem procesa planiranja, načina izbora fizičkih lica, ugovaranja, praćenja, kontrole i izvještavanja može se unaprijediti efikasnost i efektivnost, kao i transparentnost u angažmanu fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa i racionalnost u trošenju budžetskih sredstava.

U cilju efikasnijeg procesa angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa revizija je dala preporuke Vladi Distrikta, ali i budžetskim korisnicima koji provode proces angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, kako bi se za angažovani novac ostvarila dodatna vrijednost. U svrhu povećanja efikasnosti procesa smatramo da je potrebno da Vlada Distrikta definiše okvirna pravila i procedure za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, jedinstvena za sve budžetske korisnike i obezbijedi njihovu primjenu kod svih budžetskih korisnika. Takođe, potrebno je da budžetski korisnici usklade aktivnosti na planiranju poslova i aktivnosti institucije sa planiranjem potreba angažovanja fizičkih lica i planiranjem budžeta kako bi se stvorile realne pretpostavke za angažovanje i finansiranje angažmana fizičkih lica. Pored navedenog, smatramo da je potrebno da budžetski korisnici, uspostave pravila, postupke i procedure za angažovanje fizičkih lica i da ih dosljedno primjenjuju u praksi, unaprijede ugovaranja angažmana fizičkih lica, uspostave i implementiraju sistem kontrole, praćenja i evaluacije angažmana fizičkih lica, kao i da o zaključenim ugovorima, ugovorenim poslovima, utrošenim sredstvima za ove namjene, kao i o rezultatima angažmana na transparentan način informišu Skupštinu Distrikta i javnost.

1. UVOD

U ovom poglavlju 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 ove studije, kao i obim i ograničenja provedene revizije.

1.1 Pozadina revizije

Rad javnog sektora je po samoj svojoj prirodi u centru interesovanja javnosti. Zahtjev za efikasnom javnom upravom se, u modernim državama, podrazumijeva i zahtjeva stalno provođenje analiza efikasnosti rada same javne uprave i zaposlenih službenika. Pitanje broja zaposlenih u javnoj upravi i njihove efikasnosti veoma je aktuelno pitanje u Distriktu u posljednjih nekoliko godina.

U teoriji, sistem javne uprave u svakoj modernoj državi uspostavljen je tako što su propisima jasno definisane nadležnosti organa uprave, poslovi koje oni obavljaju i resursi potrebni za njihovo efikasno obavljanje. U praksi, usljed mnogobrojnih razloga, javlja se potreba za obavljanjem određenih poslova ili aktivnosti za koje organi uprave u tom trenutku ne raspolažu dovoljnim kapacitetima ili kadrovima adekvatnih znanja i vještina. U navedenim slučajevima se angažuju lica bez zasnivanja radnog odnosa, na određeni period (povremeni i privremeni poslovi, posebni poslovi) ili se angažuju za obavljanje specifičnih poslova (ugovor o djelu ili drugi vid angažmana bez zasnivanja radnog odnosa).

Obzirom na značajna sredstva³ i nemali broj fizičkih lica koja se svake godine angažuju za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave i rast utroška sredstava po ovom osnovu, očekivana je potreba za efikasnim procesima njihovog angažmana i visokim stepenom postignutih rezultata.

Polazne osnove i motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede istraživanje na temu upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Distrikta BiH:

- Opredjeljenje vlasti Distrikta istaknuta kroz Opštu politiku⁴,
- Interesovanje opšte javnosti i medija kada je riječ o efikasnosti i efektivnosti javne uprave uključujući i angažovanje fizičkih lica za obavljanje poslova u organima uprave⁵,
- Izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja budžetskih korisnika u kojima se navodi da su brojna odjeljenja i institucije angažovale fizička lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa, često i za već sistematizovane poslove i u dužem

³ Za period 2016.-2018. godine iz Budžeta Distrikta utrošeno je oko 8,5 miliona KM za angažovanje lica po ugovorima, odnosno bez zasnivanja radnog odnosa - podaci iz Izvještaja o godišnjem izvršenju budžeta za navedeni period

⁴ Opšta politika Brčko distrikta BiH za period 2016.-2020. godina: „Zapošljavanje vršiti u skladu s iskazanim potrebama u aktima o sistematizaciji radnih mjesta po osnovu ugovora na neodređeno/određeno vrijeme, a samo u izuzetnim prilikama vršiti angažovanje po osnovu ugovora o djelu, ugovora o posebnim poslovima, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim sličnim ugovorima u organima javne uprave, institucijama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač BDBiH“ pristupljeno na <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/opca-politika.pdf>

⁵ <https://poskok.info/kako-se-zaposliti-u-drzavnoj-sluzbi/>, <https://yep.ba/da-li-je-zapravo-drzava-najpozelniji-poslodavac/>, <https://brcanske.wordpress.com/2018/08/15/ima-li-zakona-pravde-i-radnickih-prava-u-brcko-distriktu-bih/>, <http://brcanskiforum.com/index.php/politika/1242-zaposljavanje-u-distriktu-samo-ugovorom-o-posebnim-poslovima>, <http://sdp-brcko.org/?p=5125>

vremenskom periodu⁶,

- Izvještaji ranije provedenih revizija učinka koji ukazuju na nedovoljnu efikasnost i efektivnost organa uprave i sa njima povezane rizike u BiH, FBiH i RS.

Kao što smo napomenuli, prisutno je interesovanje javnosti i medija kada je riječ o efikasnosti i efektivnosti javne uprave uključujući i angažovanje fizičkih lica za obavljanje poslova u organima uprave. Na internet portalima se pojavljuju članci koji kritički komentarišu pojavu zapošljavanja u Distriktu mimo konkursnih procedura putem ugovora (o djelu, o privremenim i povremenim poslovima, o posebnim poslovima)⁷.

Po uvođenju kategorije posebnih poslova u Zakon o državnoj službi i u postupku izmjena Pravilnika o radu, gradonačelnik Distrikta je na 9. sjednici Vlade istakao da se izmjenama Pravilnika o radu osigurava angažovanje lica po osnovu ugovora o posebnim poslovima samo u izuzetnim slučajevima i istakao značajnim uvođenje ograničenja u broju lica koja mogu biti angažovana po ovom osnovu⁸.

Takođe, kao indikator problema, uočava se da je zakonodavna vlast Distrikta prepoznala problem zapošljavanja bez zasnivanja radnog odnosa i istakla ga u Strategiji za borbu protiv korupcije za period 2018-2019.godina⁹ u kojoj je zapošljavanje u javnom sektoru markirano kao jedan od gorućih problema u smislu pojave koruptivnih praksi, te se u Akcionom planu za provođenje strategije¹⁰ organima javne uprave, institucijama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač Distrikt daje u zadatak da provedu aktivnosti koje će dovesti do smanjenog broja lica angažovanih po osnovu ugovora o djelu, ugovora o posebnim poslovima, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim sličnim ugovorima.

Postojanje naprijed navedenih indicija, prostor i potreba za unapređivanjem procesa angažmana fizičkih lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa i rezultata njihovog angažmana bili su dovoljan razlog da Ured za reviziju planira i provede reviziju učinka na ovu temu.

⁶ Analizom nalaza finansijske revizije za 2016. i 2017. godinu kod budžetskih korisnika Distrikta (kod 13 subjekata revizije u 2016. godini, odnosno kod 17 subjekata revizije u 2017. godini) su uočeni nalazi i preporuke vezane za izdatke po osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i/ili ugovora o posebnim poslovima. Broj angažovanih lica i realizovanih iznosa po osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima iz godine u godinu raste, prema podacima iz finansijske revizije.

⁷ <http://brcanskiforum.com/index.php/politika/1242-zaposljavanje-u-distriktu-samo-ugovorom-o-posebnim-poslovima>
„Institut zapošljavanja putem ugovora o posebnim poslovima je gotovo u potpunosti istisnuo iz prakse zapošljavanje po redovnom konkursu. U suštini, stvar se svodi na isto jer su sva radna mjesta stranački podijeljena pa u oba slučaja stranački “stručnjaci” odlučuju ko će biti zaposlen samo što je ugovor o posebnim poslovima mnogo brži i efikasniji, te manje podložan pažnji javnosti“

⁸ <http://vlada.bdcentral.net/Publication/Read/završena-9-i-zapocela-10-redovna-sjednica-vlade-brcko-distrikta-bih> „... S obzirom da se radi o posebnoj vrsti poslova i angažovanju lica mimo zakonom propisane konkursne procedure, jer ovo je vrsta angažovanja koja slijedi kad se pojave neki iznenadni i neplanirani poslovi, smatrao sam da je bitno ograničiti broj lica angažovanih po ovom osnovu, ... Treba voditi računa da se angažuju lica po ovom osnovu samo u izuzetnim slučajevima i s ovim izmjenama Pravilnika to ćemo i osigurati“

⁹ Vlada Distrikta na nastavku 30. Redovne sjednice dana 9.2.2018. godine usvojila navedeni dokument. (http://vlada.bdcentral.net/Publication/Read/odrzana_nastavak_30_redovne_i_vanredna_sjednica_vlade?lang=hr) Na zvaničnom sajtu Vlade Distrikta (<http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/strategije>) strateški dokument nije objavljen 14.8.2019. godine (posljednje vrijeme posjete u 11:00). Skupština Distrikta je na 28. redovnoj sjednici (11.4.2018. godine) donijela Odluku o usvajanju Strategije te se dokumentu može pristupiti i na slijedećem sajtu: <http://revizija-bd.ba/index.php/strategije>.

¹⁰ ibidem

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se utvrdi da li se ugovorima upravlja na pravi način, da se identifikuju uska grla i slabosti institucija u procesu upravljanja ugovorima i daju preporuke u pravcu povećanja efikasnosti Vlade Distrikta i transparentnosti u upravljanju ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima kroz uspostavljanje praksi rada kojima bi se unaprijedilo planiranje potreba za angažmanom fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta kao i kod ostalih budžetskih korisnika, unaprijedile prakse angažmana fizičkih lica i utvrdile i unaprijedile prakse rada na povećanju efikasnosti u korištenju obavljenih poslova od strane angažovanih fizičkih lica u radu organizacionih jedinica Vlade i ostalih budžetskih korisnika.

Povećanjem efikasnosti i transparentnosti Vlade Distrikta u upravljanju ugovorima o djelu, o povremenim i privremenim poslovima i o posebnim poslovima uticalo bi na transparentnije trošenje javnog novca, rast povjerenja javnosti u rad Vlade, te uticalo na smanjenje mogućnosti za sumnju javnosti u koruptivne aktivnosti.

Za analizu revizorskog problema definisano je glavno revizorsko pitanja koje glasi:

- **Da li se ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta upravlja na efikasan i transparentan način?**

Kako bi se bolje razumio revizorski problem, te kako bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka u provođenju revizije, definisana su revizorska potpitanja kako slijedi:

1. **Da li je planiranje potreba za uslugama koje se pribavljaju putem ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima u skladu sa principom efikasnosti?**
2. **Da li je angažovanje fizičkih lica putem ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima organizovano na efikasan način?**
3. **Da li je izvještavanje o efektima realizovanih ugovora u funkciji transparentnog trošenja javnog novca?**

1.3 Kriteriji revizije

Nakon što su definisana revizorska pitanja i potpitanja definišu se kriteriji revizije.

Prilikom određivanja kriterija za ocjenu, u zavisnosti od revizorskog pitanja i nadležnosti institucija, koriste se opredjeljenja vlasti utvrđena propisima koji definišu okvir za rad organizacionih jedinica Vlade Distrikta koja se revidira.

Prije svega, osnovni kriterij za provođenje revizije je logičan i odnosi se na obavezu organizacionih jedinica Vlade da se u svom radu, pa tako i prilikom angažovanja fizičkih

lica po osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima, rukovode principima efikasnosti i efektivnosti.

Kriteriji koji bi se koristili za ocjenu efikasnosti i efektivnosti angažovanja fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima su:

- **Aktivnostima na angažovanju fizičkih lica po ugovoru pristupa se planski, sa obrazloženim potrebama, jasno definisanim ciljevima i očekivanim rezultatima.**
- **Aktivnostima na angažovanju fizičkih lica za obavljanje predmetnih poslova pristupa se sa obezbijeđenim neophodnim pretpostavkama za njihovo efikasno i efektivno obavljanje.**
- **Procedure angažovanja fizičkih lica su transparentne i obezbjeđuju izbor najboljih kandidata za obavljanje potrebnih poslova.**
- **Ugovaranje i izvršavanje predmetnih poslova je neophodno, korisno i ne može se izvršiti u sklopu redovne djelatnosti institucija, niti na neki drugi efikasniji način.**
- **Uspostavljeni sistem nadzora i evaluacije na izvršavanju predmetnih poslova jasno usmjerava izvršavanje navedenih poslova u željenom pravcu.**
- **Iskorištenost obavljenih poslova angažovanih fizičkih lica po ugovoru predstavljaju dodatnu vrijednost za instituciju koja ih angažuje.**

1.4 Obim i ograničenja revizije

Revizijom se obuhvataju procesi planiranja, realizacije i izvještavanja ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o posebnim poslovima u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta u periodu 2016.-2018.godine.

Ova revizija učinka je organizovana, planirana i provedena kroz predstudijsko istraživanje, te kroz glavnu studiju. U fazi predstudijskog istraživanja prikupljeni su opšti podaci i informacije o procesima planiranja, realizacije i izvještavanja ugovorenih poslova Vlade Distrikta, odnosno njenih organizacionih jedinica i fizičkih lica. U ovoj fazi revizije učinka potvrđeno je postojanje revizijskog problema i izvršena priprema plana provođenja glavne studije. Podaci i informacije opšteg karaktera prikupljeni su, pretežno, na osnovu podataka Direkcije za finansije Distrikta i Ureda za reviziju.

U fazi glavne studije revizija učinka je ispitivala angažovanje fizičkih putem ugovora od strane organizacionih jedinica Vlade Distrikta sa aspekta planiranih potreba i planiranih sredstava, uspostavljenih procedura i praksi angažovanja fizičkih lica, nadzora nad radom angažovanih lica, evaluacije obavljenih poslova i izvještavanja o obavljenim poslovima fizičkih lica ka Vladi Distrikta i javnosti. Revizija je istraživanje usmjerila na aktivnosti u cilju unapređenja efikasnosti i efektivnosti angažovanja lica po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, odnosno angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u institucijama Vlade Distrikta. Revizija je angažman lica po ugovorima posmatrala sa upravljačkog i korisničkog aspekta, odnosno pitanje normativnog uređenja angažovanja lica, odnosno troškova i iskorištenosti rezultata ugovorenog rada. U prikupljanju podataka za provođenje ove revizije korišten je upitnik koji je dostavljen u 13 organizacionih jedinice Vlade Distrikta i koji je davao opšte informacije o planiranju, realizaciji i izvještavanju po ugovorima. Na osnovu dobijenih odgovora sačinjen je polustrukturiran intervju za sve organizacione jedinice Vlade Distrikta

na koji su prikupljeni ogovori i dokazna dokumentacija od strane rukovodioca ili ovlaštene osobe. Pored dokumentacije sakupljene na ovaj način, korištena je i dokumentacija vezana za ugovore koju je prikupila finansijska revizija u posmatranom periodu.

Prema organizacionom i institucionalnom okviru ova revizija je obuhvatila Vladu Distrikta. U skladu sa Statutom Distrikta (član 45), Vladu Distrikta čine: gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja. Ovom revizijom obuhvaćene su organizacione jedinice Vlade Distrikta, odnosno Kancelarija gradonačelnika kojom rukovodi gradonačelnik i Odjeljenja Vlade kojima rukovode imenovani šefovi odjeljenja.

Informacije i podaci prikupljeni su za period 2016.-2018. godinu. Stoga, sve promjene nastale nakon tog perioda nisu uključene u ovu reviziju.

Revizija se nije bavila analizom opravdanosti angažovanja lica po ugovorima, niti analizom efekata, odnosno ocjenom realizovanih ugovora. Po pitanju efekata realizovanih ugovora analizirana je dostupnost informacija o efektima realizovanih ugovora kroz izvještavanje Vlade Distrikta i njenih organizacionih jedinica.

Pored navedenog, revizija se nije bavila angažovanjem lica za rad po ugovorima u komisijama koje su samofinansirajuće i formirane po osnovu Zakona o bezbjednosti saobraćaja u BiH.

No i pored definisanih ograničenja smatramo da se preporuke koje su rezultat ove revizije mogu primijeniti na sve organizacione jedinice Vlade Distrikta, kao i na sve budžetske korisnike u planiranju, realizaciji i izvještavanju o realizovanim ugovorima.

1.5 Izvori i metode revizije

Kako bi se dobili što kvalitetniji odgovori na revizorsko pitanje i potpitanja, revizija je prikupljala informacije i podatke iz različitih izvora.

Većina informacija i dokumentacije revizija je prikupila iz organizacionih jedinica Vlade Distrikta i to iz Kancelarije gradonačelnika, Odjeljenja za evropske integracije i međunarodnu saradnju, Odjeljenja za javne poslove, Odjeljenja za javni registar, Odjeljenja za javnu sigurnost, Odjeljenja za komunalne poslove, Odjeljenja za obrazovanje, Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenja za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove, Odjeljenja za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja, Odjeljenja za stručne i administrativne poslove i Odjeljenja za zdravstvo i ostale usluge Distrikta.

Pored podataka dobijenih od navedenih institucija, revizija je dio podataka i informacija prikupila iz drugih izvora, kao što su: Budžet Distrikta, podaci Direkcije za finansije Distrikta, podaci Ureda za reviziju, zakonski i podzakonaci propisi, provedene revizije učinka na temu angažovanja fizičkih lica od strane Vlade RS, Vlade FBiH, zajedničkih institucija u BiH i medija. U provođenju istraživanja konsultovane su dostupne studije i publikacije koje se bave problematikom relevantnom za predmet ove studije, kao i informacije dostupne na internetu.

Revizorski dokazi prikupljeni su pregledom dokumentacije, odgovorima na upitnik, intervjuima, pregledom finansijskih i drugih izvještaja i informacija revidiranih subjekata, pregledom i analizom finansijskih izvještaja Direkcije za finansije Distrikta, proučavanjem

zakonskih i podzakonskih propisa, izvještaja finansijske revizije, izvještaja fizičkih lica angažovanih po ugovoru i drugih dostupnih dokumenata.

Najznačajnije podatke i informacije revizija je dobila pregledom dokumentacije, te putem upitnika i intervjua.

Podaci o broju sklopljenih ugovora i angažovanih sredstava prikupljeni su od svih organizacionih jedinica Vlade Distrikta putem upitnika.

Podaci o troškovima angažovanih lica po ugovoru prikupljeni su iz Direkcije za finansije Distrikta.

Putem intervjua sa odgovornim licima organizacionih jedinica Vlade Distrikta prikupljene su informacije o načinima i oblicima organizacije procesa planiranja, realizacije i izvještavanja po ugovorima s fizičkim licima.

Dobijeni podaci su kvalitativno i kvantitativno obrađivani.

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 pravnoj regulativi vezanoj za procedure angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, te uloge, nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica Vlade Distrikta u procesu angažovanja fizičkih lica po ugovoru. 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

U ovom poglavlju predstavljena je pravna osnova na osnovu koje je Vlada Distrikta u periodu 2016.-2018. godine angažovala fizička lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa, kao i institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti organizacionih jedinica Vlade Distrikta u pogledu upravljanja poslovima za koja se angažuju lica po ugovoru bez zasnivanja radnog odnosa.

2.1 Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

Prema Statutu Distrikta Vladu Distrikta čine gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator i šefovi odjeljenja. Osim nadležnosti koje su im date Statutom Distrikta i Zakonom o Vladi, gradonačelniku i šefovima odjeljenja prema Zakonu o javnoj upravi¹¹ dodijeljena je nadležnost rukovođenja Kancelarijom gradonačelnika i odjeljenjima Vlade Distrikta.

Pri obavljanju poslova u okviru svojih nadležnosti gradonačelnik i šefovi odjeljenja izvršavaju zakone i druge propise koji se primjenjuju na teritoriji Distrikta, prate stanje u oblastima za koje su osnovani i predlažu mjere u tim oblastima, rješavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i druge upravne poslove, pripremaju i predlažu propise iz oblasti za koje su osnovani i obavljaju i druge poslove određene zakonom. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Vlada Distrikta donosi organizacioni plan¹², opšti akt kojim se uređuje unutrašnja organizacija Kancelarije gradonačelnika i odjeljenja Vlade Distrikta, 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.

Zapošljavanje u organima javne uprave se vrši na osnovu organizacionog plana, odobrenih budžetskih sredstava i Pravilnika o zapošljavanju, a na inicijativu rukovodilaca organa javne uprave.¹³ Radni odnos se može, pod uslovima predviđenim zakonom, zasnovati na neodređeno i određeno vrijeme. Pored navedenog, mogu se angažovati i lica bez zasnivanja radnog odnosa po ugovoru, pod uslovima i na načinima propisanim zakonima Distrikta, a kako slijedi u nastavku teksta.

Ugovor o djelu je institut utvrđen Zakonom o obligacionim odnosima¹⁴. Poslovi za koje se može zaključiti ugovor o djelu su široko postavljeni. Oni mogu zahtijevati fizički ili

¹¹ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br.:19/07,2/08,43/08,9/13,48/16 i 9/18) Nadležnost Ureda gradonačelnika – član 19, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove – član 20, Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove – član 21, Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu – član 22, Odjeljenje za javne poslove – član 23, Odjeljenje za komunalne poslove – član 24, Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge – član 25, Odjeljenje za obrazovanje – član 26, Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu – član 27, Odjeljenje za javni registar – član 28, Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja – član 29, (Odjeljenje za javnu sigurnost – član 30 i Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju – član 30a

¹² Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17 i 50/18 (i 14/19);

¹³ Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

¹⁴ Zakon o obligacionim odnosima, članovi 600-629. Objavljen u: "Službenom listu SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, "Službenom listu RBiH", br. 2/92, 13/93, 13/94, "Službenim novinama Federacije BiH", br. 29/03, 42/11, "Službenom glasniku RS", br. 17/93, 3/96, 74/04 i "Sl. glasnik BiH", br. 16/03

intelektualni rad, tako da se može raditi o proizvodnji nekog predmeta pomoću mehaničkog ili nekog drugog rada ili o određenom umjetničkom, naučnom ili literarnom ostvarenju, ali se u svakom slučaju radi o konkretnom djelu za koje se određeno fizičko lice angažuje, te se u ugovoru koji se zaključi tačno definiše djelo, vrijeme izvršenja i iznos naknade koja će se po tom osnovu isplatiti.

Ugovor o privremenim i povremenim poslovima utvrđen je Zakonom o radu¹⁵ uz obavezu da bude utvrđen i podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu. Ograničenje za zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima je da se ne može raditi o poslovima za koje se zaključuje ugovor o radu na određeno ili neodređeno vrijeme, sa punim ili nepunim vremenom i da ne može trajati duže od 90 dana u toku kalendarske godine. Pored prava na naknadu za izvršeni posao, izvršilac posla po ugovoru, ukoliko posao obavlja u radnim prostorijama poslodavca, ima pravo i na osiguranje za slučaj povrede na radu. U praksi su to poslovi takve prirode da se ne obavljaju tokom cijele godine, već periodično i najčešće se radi o sezonskim poslovima (na primjer u poljoprivredi za vreme berbe voća, u ugostiteljstvu za zapošljavanje hotelskog osoblja u sezoni i sl.). Zakon o državnoj službi u Distriktu, takođe uvodi kategoriju privremenih i povremenih poslova¹⁶, a način angažovanja lica za obavljanje povremenih i privremenih poslova u javnoj upravi Distrikta, naknada za obavljanje istih, kao i forma i sadržaj ugovora o obavljanju propisani su Pravilnikom o radu¹⁷. Zakon o obrazovanju¹⁸ u osnovnim i srednjim školama u Distriktu utvrđuje uslove angažovanja lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima u Distriktu na radnim mjestima nastavnika, stručnog saradnika i saradnika u nastavi. Pored navedenih, Zakon o predškolskom odgoju i vaspitanju¹⁹ u Distriktu utvrđuje uslove angažovanja lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima na radnim mjestima odgajatelja, stručnog saradnika i kuhara.

Ugovor o posebnim poslovima, nova je kategorija ugovora uvedena početkom 2017. godine sa izmjenama Zakona o državnoj službi²⁰. U organima javne uprave, uz saglasnost Vlade Distrikta, mogu se angažovati lica radi obavljanja posebnih poslova, odnosno poslova koji se obavljaju radi ispunjavanja obaveza iz nadležnosti organa javne uprave uz uslov da za te poslove nisu predviđena radna mjesta i da traju dok postoji potreba za obavljanjem tih poslova, ali ne duže od jedne godine. Način angažovanja lica za obavljanje posebnih poslova, naknada za obavljanje istih, kao i forma i sadržaj ugovora o obavljanju posebnih poslova propisani su Pravilnikom o radu²¹. Istim Pravilnikom utvrđen je i maksimalni broj lica koja se mogu angažovati po osnovu ugovora o posebnim poslovima u organu javne

¹⁵ Zakon o radu Brčko distrikta BiH, Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH: 19/06 (prečišćeni tekst), 19/07, 25/08, 20/13, 31/14 i 01/15. Član 109. „Privremeni i povremeni poslovi“ brisan je u 25/05, uveden u 25/08 i izmijenjen u 20/13

¹⁶ Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH: 9/14.; Član 46 stav 4 “Izuzetno, rad u organima javne uprave može se, uz saglasnost Vlade, zasnovati u vidu angažovanja izvršioca za privremene i povremene poslove u slučaju ispunjavanja obaveza iz nadležnosti organa javne uprave za koje ne postoje predviđena radna mjesta.”

¹⁷ Pravilnik o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ 17/15; Poglavlje V - Privremeni i povremeni poslovi

¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH: 48/16.; dodati su članovi 117a, 117b, 117c i 117d

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o predškolskom odgoju i vaspitanju u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH: 48/16.; dodati su članovi 33b, 33c, 33d i 33e

²⁰ Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH: Član 46 a „Posebni poslovi“ dodati su izmjenama i dopunama u 9/17

²¹ Pravilnik o izmjenama pravilnika o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ 12/17, Glava V - Posebni poslovi

uprave u jednoj kalendarskoj godini (maksimum 10% lica po ugovoru u odnosu na broj zaposlenih lica).

Obzirom na postojanje sličnosti ove tri vrste ugovora (obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa), analizom zakona utvrđuju se i određene razlike.

Ugovor o djelu zaključuje se najčešće za obavljanje konkretnog, tačno određenog posla, koji se ne mora obavljati u prostorijama firme s kojom se zaključuje i ne mora biti striktno vezan za djelatnost firme. Pored navedenog, zakonskim rješenjima nije utvrđeno vremensko ograničenje trajanja. Ugovor o privremenim i povremenim poslovima se zaključuje za obavljanje poslova koji su vezani za djelatnost i u praksi se obavljaju u prostorijama ili području poslovanja firme, ali se ne obavljaju redovno, već samo po ukazanoj potrebi i ne traju duže od 90 dana, te nisu predviđeni sistematizacijom radnih mjesta. Ukoliko se posao obavlja u radnim prostorijama poslodavca, izvršilac posla ima pravo na osiguranje za slučaj povrede na radu. Ugovor o posebnim poslovima ima sve elemente ugovora o privremenim i povremenim poslovima (veza sa djelatnošću, poslovi nisu predviđeni sistematizacijom, po ukazanoj potrebi) izuzev što je vremenski maksimum utvrđen na godinu dana, nije utvrđena obaveza na osiguranje za slučaj povrede na radu ukoliko izvršilac obavlja ugovoreni posao u radnim prostorijama poslodavca. U javnoj upravi Distrikta (prema podzakonskim aktima) ugovor o posebnim poslovima zamjenjuje ugovor o privremenim i povremenim poslovima.

Izdaci po osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i ugovori o posebnim poslovima za budžetske korisnike Distrikta se planiraju i knjiže na ekonomskom kodu 613936 pod nazivom „Izdaci za privremene i povremene poslove, ugovori o djelu i komisije“, a manji dio sredstava se planira i knjiži na ekonomskom kodu 613991 „Omladinske zadruge i ugovori o djelu“²².

2.2 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Gradonačelnik i šefovi odjeljenja planiraju aktivnosti i sredstva za angažovanje osoba bez zasnivanja radnog odnosa (po ugovoru) u cilju realizovanja poslova iz nadležnosti rada, provode proces angažovanja lica, vrše nadzor i izvještavaju o realizovanim sredstvima Direkciju za finansije i o realizovanim aktivnostima iz svoje nadležnosti Skupštinu Distrikta i javnost.

2.2.1 Planiranje aktivnosti i sredstava po ugovorima

Gradonačelnik i šefovi odjeljenja planiraju aktivnosti i sredstva u cilju realizacije dodijeljenih nadležnosti vodeći računa o optimalnoj uklopljenosti ljudstva i materijalnih resursa. Prilikom planiranja i/ili realizacije plana rada može se ukazati potreba za obavljanjem određenih poslova ili aktivnosti za koje organi uprave u tom trenutku ne raspolazu dovoljnim kapacitetima ili kadrovima adekvatnih znanja i vještina, te se u tim slučajevima planira i angažuje određeni broj osoba bez zasnivanja radnog odnosa (po ugovoru) u cilju realizovanja poslova iz nadležnosti rada.

²² Na ekonomskom kodu 613911 uočava se da samo jedan budžetski korisnik, odnosno Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH, planira i realizuje sredstva

Za realizaciju Programa rada Vlade Distrikta u budžetu se planiraju izdaci po osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i ugovori o posebnim poslovima na ekonomskom kodu 613936 i znatno manje na ekonomskom kodu 613991.

Dugoročni ciljevi rada Vlade Distrikta utvrđeni su Strategijom razvoja Brčko distrikta BiH (2008.-2017. godina), Opštom politikom Distrikta (2016.-2020.godina) i sektorskim strategijama, dok su godišnji ciljevi planirani Programom rada Vlade Distrikta.

Godišnji programi rada Vlade Distrikta u cjelini i svakog od organa uprave predstavljaju operativne planove za provođenje i izvršavanje definisanih politika i mjera. Za njihovo provođenje ključna je adekvatna dodjela povezanih i optimalno uklonjenih ljudskih i materijalnih resursa. Upravo ta i takva alokacija svoj finansijski izraz ima u dokumentu okvirnog i godišnjeg budžeta.

Sredstva neophodna za ostvarivanje propisanih i planiranih višegodišnjih ciljeva rada Vlade Distrikta sadržana su u Dokumentu okvirnog budžeta koji predstavlja srednjoročni trogodišnji plan budžeta. Dokument okvirnog budžeta, ili skraćeno DOB predstavlja gornju granicu (limit) rashoda za godišnji budžet. Sredstva potrebna za godišnje ostvarivanje planiranih ciljeva Vlade Distrikta sadržana su u dokumentu godišnjeg budžeta.

Zakonom o budžetu definisano je da se budžetska sredstva mogu koristiti, a samim tim i planirati za finansiranje poslova, funkcija i programa organa i institucija Distrikta potrebnih za realizaciju njihovog godišnjeg plana, finansiranje prava budžetskih korisnika utvrđenih propisima Distrikta, te finansiranje razvojnih programa, odnosno kapitalnih investicija.

Planiranje budžeta, prema podzakonskim aktima Distrikta, predstavlja kružni proces koji se sastoji iz više faza i aktivnosti, a zasniva se na prethodnom iskustvu, ciljevima i zadacima, kao i ostvarivanju osnovne funkcije Distrikta.

U skladu sa usvojenim planom aktivnosti i sredstava po osnovu ugovora, Vlada Distrikta može da angažuje lica po ugovoru.

2.2.2 Angažovanje lica bez zasnivanja radnog odnosa

Podzakonskim aktima²³ Vlade Distrikta definisani su uslovi za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima koji su važili do kraja marta mjeseca 2017. godine, odnosno od tog perioda izmjenama Pravilnika definisani su uslovi za sklapanje ugovora o posebnim poslovima.

U oba slučaja predviđena je mogućnost anagažovanja izvršioca po ugovoru, u javnoj upravi Distrikta, i to samo u izuzetnim slučajevima i za poslove za koje ne postoje predviđena radna mjesta.

Detaljnije o uslovima, formi i sadržaju ugovora prema podzakonskim aktima u tabeli koja slijedi.

²³ Pravilnik o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 17/15) i Pravilnik o izmjenama pravilnika o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 12/17) članovi 13 i 14

Tabela 1: Uslovi, forma i sadržaj ugovora po Pravilniku o radu službenika i namještenika u organima javne uprave i izmjenama Pravilnika

	PRIVREMENI I POVREMENI POSLOVI	POSEBNI POSLOVI
Uslovi	<ul style="list-style-type: none"> - U izuzetnim slučajevima, rad u organima javne uprave može se obavljati angažovanjem izvršioca za privremene i povremene poslove, za koje ne postoje predviđena radna mjesta. - Potrebna je saglasnost Vlade. - Za obavljanje privremenih i povremenih poslova angažovano lice zaključuje s rukovodiocem organa javne uprave ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova. - Privremeni i povremeni poslovi ne predstavljaju poslove za koje se zasniva radni odnos²⁴ po odredbama Zakona. 	<ul style="list-style-type: none"> - U izuzetnim slučajevima, rad u organima javne uprave može se obavljati angažovanjem lica radi obavljanja posebnih poslova, za koje ne postoje predviđena radna mjesta. - Nakon dobijanja saglasnosti Vlade, rukovodilac organa javne uprave angažuje lica radi obavljanja posebnih poslova. - Za obavljanje posebnih poslova angažovano lice zaključuje s rukovodiocem organa javne uprave ugovor o obavljanju posebnih poslova. - Naknadu za obavljanje posebnih poslova utvrđuje rukovodilac organa javne uprave, u skladu s vrstom i obimom poslova, stepenom stručne spreme angažovanog lica i odobrenim budžetskim sredstvima. - Rukovodilac organa javne uprave u toku kalendarske godine ne može angažovati više od 10% lica u odnosu na broj zaposlenih u tom organu javne uprave, radi obavljanja posebnih poslova. - Na obrazloženi prijedlog rukovodioca organa javne uprave, u izuzetnim slučajevima Vlada može odobriti angažovanje više od 10% lica u odnosu na broj zaposlenih u tom organu javne uprave.
Forma i sadržaj ugovora	<p>Ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova zaključuje se u pisanoj formi i sadrži:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) naziv i sjedište naručioca posla; b) ime i prezime angažovanog lica, odnosno izvršioca posla; c) trajanje ugovora; d) mjesto obavljanja poslova; e) vrstu posla i način izvršenja; f) vrijeme u kojem se poslovi obavljaju u toku radnog dana; g) rok za izvršenje posla; h) visinu naknade za rad; i) odgovornost za štetu koja je načinjena tokom obavljanja ugovorenih poslova; j) obavezu naručioca posla da obavijesti Zavod za zapošljavanje Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o zaključenom ugovoru; k) ostale odredbe po potrebi. 	<p>Ugovor o obavljanju posebnih poslova zaključuje se u pisanoj formi i sadrži:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) naziv i sjedište organa javne uprave, odnosno naručioca posla; b) ime i prezime angažovanog lica, odnosno izvršioca posla; c) stručnu spremu angažovanog lica, odnosno izvršioca posla; d) trajanje ugovora; e) mjesto obavljanja poslova; f) vrstu posla i način izvršenja; g) vrijeme u kojem se poslovi obavljaju u toku radnog dana; h) rok za izvršenje posla; i) visinu naknade za rad; j) odgovornost za štetu koja je načinjena tokom obavljanja ugovorenih posebnih poslova; k) obavezu naručioca posla da obavijesti Zavod za zapošljavanje Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o zaključenom ugovoru; l) ostale odredbe po potrebi.
Evidencija	<ul style="list-style-type: none"> - Organ javne uprave dužan je dostaviti jedan primjerak ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova Pododjeljenju za ljudske resurse. - Evidenciju o angažovanju izvršioca za privremene i povremene poslove vodi Pododjeljenje za ljudske resurse. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organ javne uprave dužan je dostaviti jedan primjerak ugovora o obavljanju posebnih poslova Pododjeljenju za ljudske resurse. - Evidenciju o angažovanju izvršioca za posebne poslove vodi Pododjeljenje za ljudske resurse

Razlike u definisanim uslovima za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima odnose se na slijedeće:

- Za utvrđivanje naknade za obavljanje posebnih poslova definisani su parametri na osnovu kojih rukovodilac organa javne uprave utvrđuje naknade,
- Za ugovore o posebnim poslovima utvrđen je maksimalan broj lica koji se može angažovati u organu javne uprave (pri čemu Vlada može odobriti i angažovanje većeg broja izvršilaca).

Dužina trajanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima, kao što smo ranije naglasili, definisana je zakonima Distrikta i za privremene i povremene poslove iznosi do 90 dana u toku kalendarske godine, dok za posebne poslove iznosi do godinu dana.

²⁴ Prema Zakonu o radu Brčko distrikta BiH, radni odnos se zasniva zaključivanjem ugovora o radu između poslodavca i zaposlenika.

U predškolskom, osnovnoškolskom i srednjem obrazovanju, uslovi za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima utvrđeni su zakonima koji regulišu ovu oblast. U slučajevima zamjene odsutnog ili nedostajućeg nastavnika, stručnog saradnika i saradnika u nastavi, odnosno odgajatelja, stručnog saradnika i kuhara, uz saglasnost Vlade Distrikta, mogu se sklapati ugovori, pod uslovom da lice sa kojima se sklapa ugovor ispunjava opšte uslove za zasnivanje radnog odnosa u organima javne uprave i drugim institucijama Distrikta (definisane Zakonom o državnoj službi) i posebne uslove (potrebna vrsta i stepen stručne sprema), kao i uslove vezane za evidenciju Zavoda za zapošljavanje Distrikta u traženoj struci.

Ugovor o djelu je institut utvrđen Zakonom o obligacionim odnosima i podzakonski akti Distrikta ne propisuju detaljnije uslove, formu i sadržaj navedene vrste ugovora.

Rukovodioci organa javne uprave, u skladu sa propisanim uslovima, vrše angažman fizičkih lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa i odgovorni su za utvrđivanje njihove naknade.

Za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima u organima uprave Distrikta, a za razliku od drugih navedenih formi ugovora, uloga Vlade Distrikta je značajnija. Vlada Distrikta daje saglasnosti organima javne uprave za sklapanje ugovora, a u slučaju ugovora o posebnim poslovima može da odobri i angažovanje većeg broj lica od propisanog.

Evidenciju o angažovanju izvršioca za posebne poslove vodi Pododjeljenje za ljudske resurse.

Obzirom da su gradonačelnik i šefovi odjeljenja, kao i ostali budžetski korisnici odgovorni za zakonito, efikasno i ekonomično raspolaganje odobrenim budžetskim sredstvima, nadležni su i za nadzor nad realizovanim sredstvima za ugovorene poslove, bilo da su u pitanju poslovi obavljeni po ugovoru o djelu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima i/ili ugovoru o posebnim poslovima.

2.2.3 Izvještavanje

Strateško opredjeljenje²⁵ vladajućih struktura u BiH, pa samim tim i Distrikta, je prihvatanje koncepta transparentnog rada Vlade, te uspostavljanje efikasne javne uprave koja će u segmentu javnih finansija osigurati da usvojeni budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta na transparentan način prikazuju rashode, uključujući i prikaz mjerila efikasnosti u cilju mjerenja rezultata.

Po pitanju rashoda po osnovu ugovora, za svaki ugovor angažovana lica pripremaju izvještaj o radu koji verifikuju nadležna lica odjela i/ili sektora u kojima su isti bili angažovani i nakon toga, odnosno nakon potvrde realizacije ugovorenog posla, vrši se plaćanje.

O isplaćenim sredstvima budžetski korisnici dostavljaju Direkciji za finansije Distrikta izvještaje o izvršenju budžeta. U okviru izvršenja budžeta, na ekonomskom kodu 613936

²⁵ Strategija reforme javne uprave BiH, <http://parco.gov.ba/dokumenti/rju-dokumenti/strategija-rju/>

su izdaci po osnovu ugovora o djelu, o povremenim i privremenim poslovima, te o posebnim poslovima.

Pored izvještavanja o sredstvima, odjeljenja i gradonačelnik dostavljaju Vladi Distrikta izvještaj o radu odnosno o realizovanim zadacima u skladu sa nadležnostima i raspoloživim resursima. Vlada Distrikta, razmatra i usvaja izvještaj o radu i dostavlja ga Skupštini Distrikta.

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentujemo najvažnije nalaze do kojih se došlo tokom revizije. Nalazi ukazuju na slabosti procesa i predstavljaju odstupanje od uspostavljenih kriterija revizije.

U skladu sa revizorskim pitanjima, nalazi revizije se prikazuju u tri cjeline. Nalazi vezani za uspostavljanje neophodnih uslova i pretpostavki za efikasan angažman lica po ugovorima biće prezentovani u prvom dijelu, potom će biti prezentovani nalazi vezani za efikasnost procesa angažmana lica po ugovorima i kontrole izvršavanja ugovorenih poslova. U trećem dijelu nalazi se odnose na transparentnost izvještavanja i analizu efekata izvršenih poslova, njihovu iskorištenost u radu Vlade Distrikta.

3.1 Pretpostavke za angažovanje lica po ugovorima u Vladi Distrikta

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su nalazi i informacije koji ukazuju na manjkavosti u procesu obezbjeđivanja pretpostavki za angažovanje lica po ugovorima, prije svega manjkavosti u planiranju potreba i planiranju sredstava za poslove koji zahtijevaju angažovanje lica po ugovorima o djelu, o privremenim i povremenim poslovima i/ili o posebnim poslovima.

3.1.1. Planiranje potreba

Vlada Distrikta aktivnostima na angažovanju fizičkih lica po ugovorima ne pristupa planski. Potrebe za angažovanjem lica po ugovorima, bez zasnivanja radnog odnosa, se ne obrazlažu, ne utvrđuju se ciljevi i očekivani rezultati od angažmana po ugovorima.

Prilikom izrade godišnjeg programa rada, Vlada Distrikta se, u posmatranom periodu, nije detaljnije bavila utvrđivanjem potreba za angažovanjem fizičkih lica po ugovoru, odnosno bez zasnivanja radnog odnosa u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta.

U Programu rada Vlade Distrikta za 2018. godinu navodi se proces angažovanja fizičkih lica po ugovoru i to od strane Odjeljenja za javne poslove bez obrazloženja ciljeva i očekivanih rezultata od angažmana po ugovorima („odjeljenje će utvrditi realne potrebe za angažovanje fizičkih lica“). U Programu rada Vlade Distrikta za 2016. i 2017. godinu proces angažovanja fizičkih lica po ugovorima nije naznačen.

Organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu u posmatranom periodu sačinjavale plan potreba za angažovanje fizičkih lica po ugovorima prema kojem bi se utvrdili poslovi na kojima će se lica angažovati, broj fizičkih lica koji se planira angažovati, vremenski period njihovog angažovanja, visina naknade za obavljanje pojedinih poslova, potreba za dodatnim angažmanom pored već zaposlenih u instituciji i slično. Iz dostavljenih odgovora, organizacione jedinice Vlade Distrikta ne sačinjavaju plan potreba za angažovanjem lica po ugovorima obzirom da isti nije zakonskim aktima propisan.

Obzirom da organizacione jedinice Vlade Distrikta nemaju utvrđene planove potreba za angažovanjem fizičkih lica po ugovorima, ostaje upitno na osnovu kojih pokazatelja se planiraju sredstva za ovu namjenu.

3.1.2. Planiranje sredstava

Jedino što se može dovesti u vezu sa planiranjem angažovanja fizičkih lica po ugovorima u Vladi Distrikta jeste planiranje sredstava potrebnih za njihov angažman.

Planiranje sredstava za ugovore vrši se u skladu sa jedinstvenom procedurom planiranja budžeta za sve budžetske korisnike u Distriktu.²⁶ Na dostavljenu Budžetsku instrukciju broj 1 u okviru sintetičke pozicije izdataka za materijal i usluge u trogodišnjem periodu (slijedeću godinu i naredne dvije fiskalne godine) se planiraju sredstva u okviru kojih su i sredstva za ugovore. U skladu sa Budžetskom instrukcijom broj 2 i utvrđenim gornjim granicama rashoda, budžetski korisnici pripremaju i dostavljaju prijedlog godišnjeg budžeta u okviru kojeg se na analitičkom nivou planiraju sredstva za ugovore.

Gradonačelnik i šefovi odjeljenja su u posmatranom periodu planirali sredstva za angažovanje fizičkih lica po ugovorima na ekonomskom kodu 613936 (izdaci za privremene i povremene poslove, ugovori o djelu i komisije) i u konačnici, usvojenim budžetima za 2016.-2018. godinu odobrena su im sredstva za ove namjene u ukupnom iznosu od 8.182.221,56 KM.

U tabeli koja slijedi prikazujemo budžetom planirana sredstva za angažovanje fizičkih lica po ugovorima po pojedinačnim institucijama Vlade Distrikta:

Tabela 2: Budžetom planirana sredstva za angažovanje fizičkih lica po ugovorima u periodu 2016.-2018.godini

R. br.	INSTITUCIJA ²⁷	2016	2017	2018
1.	Kancelarija gradonačelnika	307.000,00	334.000,00	310.000,00
2.	Odjeljenje za evropske integracije		35.000,00	30.000,00
3.	Odjeljenje za javne poslove	19.861,00	23.500,00	31.846,90
4.	Odjeljenje za javni registar	76.500,00	125.000,00	195.000,00
5.	Odjeljenje za javnu bezbjednost	87.500,00	144.870,00	145.000,00
6.	Odjeljenje za komunalne poslove	3.000,00	11.000,00	21.786,00
7.	Odjeljenje za obrazovanje	920.147,66	1.452.400,00	1.368.200,00
8.	Odjeljenje za poljoprivredu	35.000,00	179.000,00	156.000,00
9.	Odjeljenje za privredni razvoj	85.000,00	83.000,00	90.390,00
10.	Odjeljenje za prostorno planiranje	0,00	33.000,00	33.000,00
11.	Odjeljenje za raseljena lica	0,00	9.000,00	45.000,00
12.	Odjeljenje za stručne poslove	8.400,00	24.600,00	40.220,00
13.	Odjeljenje za zdravstvo	515.000,00	624.000,00	580.000,00
	UKUPNO	2.057.408,66	3.078.370,00	3.046.442,90

Kao što se iz gornje tabele može vidjeti, 2018. godine je u odnosu na 2016. godinu planirani iznos po osnovu ugovora za angažovanje fizičkih lica u Vladi Distrikta uvećan za oko 1 milion KM, pri čemu je povećan i broj institucija koja planiraju sredstva po ovom osnovu.

Najveći nominalni iznos povećanja planiranih sredstava za ugovore 2018. u odnosu na 2016. godinu uočava se kod Odjeljenja za obrazovanje (oko 450 hiljada KM), potom Odjeljenja za poljoprivredu (oko 120 hiljada KM) i Odjeljenja za javni registar (oko 118 hiljada KM), u kojima su povećanja veća od 100 hiljada KM.

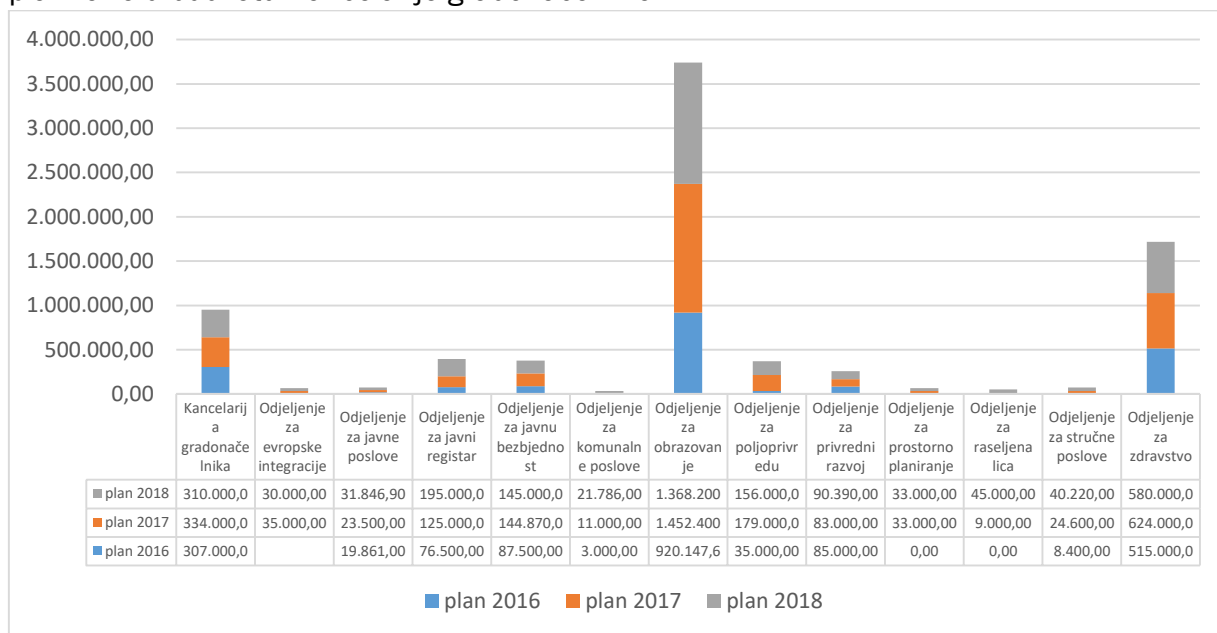
²⁶ Grafikon Planiranje budžeta Distrikta u prilogu broj 2

²⁷ U tabeli, kao i u nastavku teksta koriste se skraćeni nazivi institucija: Odjeljenje za evropske integracije umjesto Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju; Odjeljenje za poljoprivredu umjesto Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu; Odjeljenje za privredni razvoj umjesto Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenje za prostorno planiranje umjesto Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove; Odjeljenje za raseljena lica umjesto Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja; Odjeljenje za stručne poslove umjesto Odjeljenje za stručne i administrativne poslove i Odjeljenje za zdravstvo umjesto Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge

Najveći stepen povećanja plana sredstava 2018. u odnosu na 2016. godinu uočava se kod Odjeljenja za komunalne poslove (7,26 puta povećanje), Odjeljenja za stručne poslove (4,79 puta), Odjeljenja za poljoprivredu (4,46 puta) i Odjeljenja za javni registar (2,55 puta).

U odnosu na plan 2016. godine, 2017. godine se pojavljuju nova dva korisnika sredstava i to Odjeljenje za raseljena lica i Odjeljenje za prostorno planiranje. Odjeljenje za raseljena lica bilježi ujedno i najveći stepen povećanja plana sredstava u 2018. u odnosu na 2017. godinu.

Odjeljenje za evropske integracije se pojavljuje takođe kao novi korisnik, pri čemu su u 2016. i 2017. godini sredstva za ugovore za poslove iz nadležnosti evropskih integracija planirane u budžetu Kancelarije gradonačelnika.



Iz intervjua sa ovlaštenim predstavnicima revidiranih subjekata, kao i na osnovu odgovora na upitnik revizije, može se ustanoviti da se sredstva za angažovanje fizičkih lica po ugovorima uglavnom planiraju na osnovu prethodnog iskustva, to jest sredstava utrošenih na angažman lica po ugovorima iz prethodnog perioda.

Nedostaci u planiranju sredstava za angažovanje fizičkih lica po ugovorima ogledaju se i u nedovoljnim finansijskim sredstvima po ovom osnovu te se ista obezbjeđuju rebalansom Budžeta i/ili unutrašnjom preraspodjelom sredstava, sa jedne strane, odnosno neutrošenim sredstvima sa druge strane.²⁸

U sve tri posmatrane godine nedostajuća sredstva za angažovanje lica po ugovorima, a u odnosu na plan prisutna su kod Odjeljenja za javnu bezbjednost i Odjeljenja za komunalne poslove. Za razliku od navedenog, Odjeljenje za zdravstvo u sve tri godine realizuje tek oko polovinu planiranih sredstava po ovom osnovu.

Iz do sada izloženog utvrđuje se da nije moguće utvrditi vezu između planiranih aktivnosti Vlade Distrikta i planiranih sredstava za angažovanje fizičkih lica po ugovorima. Planovima, odnosno programima rada predviđa se obavljanje poslova i aktivnosti iz nadležnosti

²⁸ Grafikonu u prilogu broj 3: Razlika planiranih i utrošenih sredstava za angažovanje fizičkih lica po ugovorima po godinama

organizacionih jedinica Vlade Distrikta i u njima se ne navodi potreba za dodatnim poslovima i potrebama za angažovanje dodatnih ljudskih resursa putem angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Angažovanje lica po ugovorima planira se kroz plan sredstava, pri čemu se i u planiranju sredstava uočavaju nepravilnosti.

3.1.3. Obezbjedenost pretpostavki

Normativne pretpostavke za rad na određeno vrijeme bez zasnivanja radnog odnosa u institucijama Distrikta koje se finansiraju iz budžeta Distrikta propisane su Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave u Distriktu. Uslov za angažovanje lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima odnosno posebnim poslovima jeste obavljanje posla za koji ne postoje predviđena radna mjesta, te dobijanje saglasnosti odnosno odobravanje Vlade Distrikta za angažovanje lica po ovom osnovu.

S obzirom na navedeno, bilo je potrebno da se prije angažovanja lica po ugovoru organizacione jedinice Vlade Distrikta jasno odrede koji su to poslovi za koje je potrebno angažovati fizička lica putem ugovora kako se ne bi dovela u pitanje osnovna normativna pretpostavka da za taj posao nije predviđeno radno mjesto.

Procedura traženja saglasnosti Vlade Distrikta za angažovanje lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima odnosno o posebnim poslovima podrazumijeva dobijanje prethodne saglasnosti Pravobranilaštva Distrikta i Direkcije za finansije Distrikta, te uz ishodovane prethodne saglasnosti dostavljanje zahtjeva Vladi Distrikta za davanje saglasnosti uz obrazloženje (u formi Nacrta Odluke).

U pregledanom uzorku zahtjeva, odnosno Nacrta Odluka o davanju saglasnosti, utvrđuje se da svi sadrže broj lica koji se traži sa navedenom stručnom spremom, kratkim opisom poslova za koji se traži saglasnost, periodom angažovanja za koji se traži saglasnost i kraćim obrazloženjem zahtjeva. Iz pregledanog uzorka zahtjeva nije moguće uvijek i sa sigurnošću utvrditi da li za navedeni posao postoji predviđeno radno mjesto, to jest da li su poslovi za koje se traži angažman lica bez zasnivanja radnog odnosa u okviru postojećih sistematizovanih radnih zadataka. Takođe, pregledani, upućeni i odobreni, zahtjevi ne sadrže mjere učinka za poslove za koji se angažuju lica po ugovoru, odnosno koji rezultat/rezultati se planiraju postići ovakvim vidom angažmana, niti obrazloženje zbog čega se sa raspoloživim ljudskim resursima navedeni poslovi ne mogu obaviti.

U obrazovnom procesu, Odjeljenje za obrazovanje u skladu sa planom upisa učenika, te planom kadrova koji treba da obezbijedi nesmetani nastavni proces, za nedostajući kadar Odjeljenje zahtjeva Odluku Vlade Distrikta o angažovanju lica po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Saglasnost se zahtjeva i dobija je na za traženi broj osoblja do popunjavanja pozicije putem konkursa. Za posebne poslove, Odjeljenje za obrazovanje, primjenjuje istu proceduru kao i ostala odjeljenja Vlade Distrikta.

Za sklapanje ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i ugovora o posebnim poslovima, organizacione jedinice Vlade Distrikta u posmatranom periodu nisu imale dokumentovana pravila i procedure angažmana fizičkih lica, čime nisu stvorene pretpostavke za transparentan izbor fizičkih lica, to jest ostavljeno je diskreciono pravo rukovodiocima organizacionih jedinica da odlučuju o svakom slučaju pojedinačno. Izuzetak od navedenog je izbor fizičkih lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima za obavljanje poslova stručnih saradnika u nastavi. Za angažovanje spoljnih saradnika u obrazovnom procesu vrši se raspisivanje javnog konkursa i na osnovu toga vrši izbor kandidata sa kojim će se zaključiti ugovor.

Pored navedenog, šef Odjeljenja za zdravstvo je za u cilju obezbjeđivanja tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite, odnosno organizovane i kontinuirane pomoći i podrške sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti donio Odluku o utvrđivanju procedura za angažovanje stručnjaka iz potrebnih medicinskih oblasti u Javnoj zdravstvenoj ustanovi²⁹. Ovom Odlukom su definisani kriteriji za odabir stručnjaka, odnosno uslovi koje navedeni stručnjaci trebaju posjedovati kako bi bili angažovani. Izmjenama i dopunama Odluke u 2019. godini, kriteriji se snižavaju, a u 2018. godini prema nalazima finansijske revizije kod dijela angažovanih stručnjaka nije izvršena dokumentacija ispunjenosti kriterija.

Finansijska revizija o planiranju angažovanja lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa

Finansijska revizija je institucijama Vlade Distrikta u posmatranom periodu po pitanju planiranja ugovora za angažman lica bez zasnivanja radnog odnosa putem preporuka ukazala na nedostatke i predlagala:

- Potrebu definisanja vrste i obima poslova po ugovorima i uslove nastanka potrebe za njihovim obavljanjem,
- Potrebu definisanja procedura načina angažovanja izvršilaca i
- Potrebu preispitivanja Organizacionog plana sa potrebama za obavljanje djelatnosti.

U tabeli koja slijedi spisak je klijenata kojima su navedene preporuke koje se tiču otklanjanja nedostataka u planiranju angažovanja fizičkih lica po ugovorima u Vladi Distrikta.

INSTITUCIJA	2016	2017	2018
Odjeljenje za raseljena lica		+	+
Odjeljenje za evropske integracije		+	-
Odjeljenje za prostorno planiranje		+	+
Odjeljenje za javni registar		+	+
Odjeljenje za poljoprivredu		+	+
Odjeljenje za zdravstvo		+	+
Odjeljenje za komunalne poslove		+	+
Odjeljenje za javne poslove	+	+	+
Odjeljenje za javnu bezbjednost	+	+	+
Odjeljenje za privredni razvoj		+	+
Odjeljenje za obrazovanje		+	+
Odjeljenje za stručne poslove		+	+
Kancelarija gradonačelnika		+	+

Takođe, finansijska revizija je nalazima istakla da se kod dijela klijenata sredstva ne planiraju na osnovu dokumentovane i obrazložene potrebe za angažmanom fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, niti je moguće utvrditi vezu između planiranih aktivnosti i potrebe za angažmanom fizičkih lica za obavljanje određenih poslova bez zasnivanja radnog odnosa.

Iz svega naprijed navedenog može se utvrditi da Vlada Distrikta aktivnostima na angažovanju fizičkih lica po ugovorima ne pristupa planski.

²⁹ Odluka o utvrđivanju procedura za angazovanje stručnjaka iz potrebnih medicinskih oblasti u Javnoj zdravstvenoj ustanovi broj: 36-000300/14 od 30.12.2014. godine i izmjene i dopune Odluke broj: 36-000300/14 od 25.5.2015., 10.1.2019. i 30.1.2019. godine.

3.2 Efikasnost procesa angažovanja lica po ugovorima u Vladi Distrikta

U ovom dijelu izvještaja prikazani su nalazi revizije koji se odnose na procedure i postupke angažmana fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u Vladi Distrikta, kao i nadzora u toku izvršavanja ugovorenih poslova.

3.2.1. Procedure angažmana fizičkih lica po ugovorima u Vladi Distrikta

Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta vršeno je na netransparentan način.

Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta nije obuhvaćeno Zakonom o državnoj službi, niti je bilo regulisano nekim drugim propisima. S obzirom na to da ni same organizacione jedinice internim propisima i procedurama nisu regulisale načine postupanja i izbora lica prilikom angažmana fizičkih lica, nije poznato na koji su način organizacione jedinice Vlade Distrikta dolazile do lica s kojima su zaključivale ugovore o obavljanju poslova bez zasnivanja radnog odnosa. Jedino je moguće konstatovati da su rukovodioci institucija koristili diskreciono pravo da zaključe ugovor s onim licem s kojim oni to žele, a način izbora lica, kao i kvalifikacije koje ih preporučuju kao najbolji izbor za obavljanje predmetnog posla, nisu poznate.³⁰

Šefovi odjeljenja, prije nego što zaključe ugovor sa odabranim kandidatima, obavezni su da gradonačelniku, dogradonačelniku i glavnom koordinatoru Vlade Distrikta dostave popis lica za koji zahtijevaju saglasnost za sklapanje ugovora o posebnim poslovima na osnovu Zaključka Vlade Distrikta (broj: 33-002638/17 od 30.8.2017.godine). Procedura zahtijevanja saglasnosti nije definisana, te se ista zahtijeva dopisom i/ili elektronskom poštom i sadrži samo, kako je zaključkom definisano popis lica sa imenima i prezimenima, eventualno i stručnom spremom.

Transparentan način sklapanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima, prisutan je u procesu angažovanja spoljnih saradnika u obrazovnom procesu koji se vrši putem raspisivanja javnog konkursa, te se po okončanoj proceduri ispitivanja kandidata vrši izbor lica za angažovanje.

Pored načina izbora lica, netransparentan je bio i način utvrđivanja iznosa naknade za ugovorene poslove.

Obzirom da je propisima Distrikta utvrđeno da za angažovanje lica po posebnim poslovima naknadu utvrđuje rukovodilac organa javne uprave u skladu sa vrstom i obimom poslova, stepenom stručne spreme angažovanog lica i odobrenim budžetskim sredstvima, ostavljeno je diskreciono pravo rukovodiocima da iznose naknada utvrđuju pojedinačnim ugovorima.

Odjeljenje za javnu bezbjednost je 2017. godine donijelo Odluku o utvrđivanju naknade za obavljanje posebnih poslova (Odluka br.: 33-001642/17 od 4.4.2017. godine) kojom je utvrdila posebne poslove i u skladu s kriterijima vrste i obima poslova i stepenom potrebne stručne spreme izvršila kategorizaciju i utvrdila visine naknada za utvrđene dvije kategorije posebnih poslova.³¹ Odjeljenje za raseljena lica i Odjeljenje za javni registar su u 2019. godini, takođe donijeli slične odluke.

³⁰ Prilog 4: Odgovori Institucija o načinu odabira lica za angažman bez zasnivanja radnog odnosa

³¹ Odluka nije mjenjana niti dopunjavana sa pojavom nove kategorije posebnih poslova – primjer: poseban posao kontrole korištenja vozila nije obuhvaćen Odlukom, a ugovaran je

Odjeljenje za obrazovanje je za spoljne saradnike i nastavno osoblje kao mjeru vrijednosti postavilo neto platu nastavnika, te je iznos pojedinačnih naknada utvrđivan srazmjerno angažmanu u nastavnom procesu.

Za ugovore sačinjavane od strane drugih organizacionih jedinica Vlade Distrikta nepoznat je način utvrđivanja visine naknada i isti nije dokumentovan. U praksi je, za ugovore o posebnim poslovima, visina naknada određivana u fiksnom iznosu po kategorijama stručne spreme (u većini slučajeva iznosi za VSS - 1.100 KM, 1.000KM; odnosno za SSS – 1.000KM, 700KM, 660 KM), određivana u odnosu na plate zaposlenih (10% odnosno 20% umanjena plata sličnog radnog mjesta). Maksimalna utvrđena vrijednost ugovora o posebnim poslovima u posmatranom periodu iznosila je 2.500,00 KM.

Za ugovore o djelu, takođe je nepoznat je način utvrđivanja visine naknada i isti nije dokumentovan. U Odjeljenju za privredni razvoj, kao i u Odjeljenju za evropske integracije iz intervjua sa odgovornim osobama se saznaje da je mjera vrijednosti za sklapanje ugovora o djelu tržišna cijena sličnih usluga (cijena prevođenja teksta po stranici, cijena edukativnih predavanja i sl.), da je provjeravana na tržištu, pri čemu reviziji nije dokumentovan postupak. Kriteriji za utvrđivanje naknade za angažovanje stručnih saradnika zdravstvene struke u predloženim ugovorima takođe nisu jedinstveni i utvrđuju se po obavljenom pregledu, po dolasku, po broju očitanih snimaka, po provedenim medicinskim zahvatima i slično, te isti nisu dokumentovani.

Maksimalno trajanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima je Zakonom o državnoj službi i Zakonom o obrazovanju utvrđeno. Institucije Vlade Distrikta, u skladu sa svojim potrebama angažuju lica za određeni period unutar dozvoljenog maksimuma. Tokom 2016. godine, maksimalno trajanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima je iznosilo 90 dana, te je po nalazima finansijske revizije, isključivo u tom periodu kod dijela organizacionih jedinica Vlade Distrikta dolazilo do odstupanja od maksimalnog trajanja ugovora.

Prakse zaključivanja ugovora o posebnim poslovima u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta su različite. Ugovori o angažovanju fizičkih lica po posebnim poslovima zaključuju se sa angažovanim licem na mjesečnom nivou, višemjesečnom ili godišnjem. U određenim slučajevima, dopunom ugovora, mijenja se dužina trajanja ugovora ili se sa istim fizičkim licem sklapa novi ugovor o posebnim poslovima. Revizijom nisu utvrđeni kriteriji na osnovu kojih se utvrđuje dužina trajanja ugovora. U analiziranom uzorku Ugovora o posebnim poslovima uočeno je da je dio fizičkih lica angažovan u istoj organizacionoj jedinici Vlade Distrikta tokom čitavog posmatranog perioda, dio je u posmatranom periodu mijenjao organizacione jedinice Vlade Distrikta u kojima je bio angažovan i dio lica je angažovan samo za određeni period.

Ugovori o djelu se pretežno zaključuju za jednokratne usluge izuzev u slučajevima angažovanja stručnih saradnika zdravstvene struke i eksperata iz određenih oblasti sa kojima se ugovori zaključuju za usluge u određenom periodu vremena, a naknada se mjesečno obračunava i isplaćuje.

Mjesto obavljanja ugovora za obavljanje posebnih poslova, kao i privremenih i povremenih poslova u većini slučajeva je u prostorijama organizacione jedinice Vlade Distrikta koja ih angažuje. Izuzetak su terenski poslovi, primjer poslovi lovočubarstva.

Vrijeme obavljanja ugovorenih posebnih poslova je određeno kao četrdesetosatna radna sedmica sa osmočasovnim radnim vremenom.

Mjesto i vrijeme obavljanja ugovorenih posebnih poslova prema raspoloživoj dokumentaciji imaju iste karakteristike kao i kod lica iz radnog odnosa.

U posmatranom uzorku zaključenih ugovora, primjećuje se da ugovorima nije definisano praćenje angažmana fizičkih lica i provođenja ugovorenih aktivnosti. Praćenje rada za koji su angažovana fizička lica nije bilo definisano ugovorima i na taj su način institucije uskraćene za mogućnost pravovremenog reagovanja u slučaju odstupanja od namjera naručioca. Forma, raspored i način provođenja praćenja i kontrole rada nisu bili definisani prilikom angažmana fizičkih lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa.

Za većinu ugovorenih poslova bilo je ugovoreno dokumentovanje i izvještavanje o obavljenom poslu, ali takođe bez forme i strukture izvještaja. Angažovanim licima ostavljeno je na volju da izvještaj o obavljenom poslu podnesu na način i u obimu koje su smatrali primjerenim.

Poslovi, kao predmet ugovora su u većini ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima, široko i neodređeno postavljeni. Na osnovu istih teško je jasno utvrditi šta je konkretni posao, u kojoj mjeri i količini se treba uraditi ugovoreni posao i slično. Dio zaključenih ugovora o posebnim poslovima sadrži i odredbu kojom se ugovara da će angažovano lice vršiti i druge poslove po nalogu šefa Odjeljenja. Posljedično, na osnovu navedenih nedostataka ugovora uglavnom nije moguće dati ocjenu o ispunjenosti ugovora i kvalitetu izvršenih poslova.

3.2.2. Angažman fizičkih lica po ugovoru u Vladi Distrikta

Poslovi za koje su zaključivani ugovori o djelu, o privremenim i povremenim poslovima i o posebnim poslovima, kao što smo naveli u prethodnom tekstu, široko su postavljeni.

Prema podacima dobijenim od organizacionih jedinica Vlade Distrikta u periodu 2016.-2018. godine ugovorni organi su zaključivali ugovore o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima pretežno za poslove stručne i administrativne prirode³²:

Ugovorima o djelu u Vladi Distrikta, angažuju se fizička lica za obavljanje jasno određenih i konkretnih stručnih poslova, kao što su priprema projektne dokumentacije za apliciranje kod međunarodnih donatora, stručna pomoć u implementaciji specifičnih međunarodnih projekata, pruženja specijalizovanih medicinskih usluga, pružanja usluga edukacije, stručnih konsultacija, analiza, vještačenja, poslova voditelja, snimatelja, fotografa i sl..

Ugovore o djelu zaključuju u najvećem broju slučajeva Odjeljenje za zdravstvo na prijedlog Javne zdravstvene ustanove Distrikta za potrebom zdravstvenih usluga i ljekara koji ih mogu pružiti. Takođe, Odjeljenje za privredni razvoj zaključuje ugovore o djelu za potrebe organizovanja sportsko-kulturnih manifestacija, a na prijedlog Organizacionog odbora svake od manifestacija.³³

Odjeljenje za obrazovanje je za angažovanje nastavnog osoblja 2016. godine zaključivalo ugovore o djelu, a od početka 2017. godine angažuje lica za ove namjene putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

³² Odgovori institucija Vlade Distrikta na pitanje: „Za koje vrste poslova ste u periodu 2016.- 2018. godina imali najviše zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i/ili ugovora o posebnim poslovima? Molimo navesti vrstu posla, broj zaključenih ugovora i vrijednost istih“ – u prilogu broj 5

³³ Podaci o broju i realizovanim iznosima po Ugovorima o djelu u prilogu broj 6

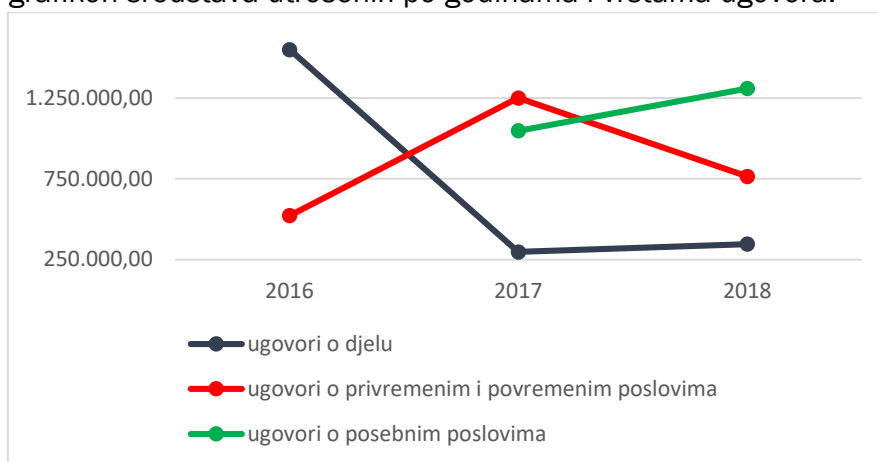
Odjeljenje za javnu bezbjednost je za poslove portira za 24 satni nadzor u 2016. godini angažovalo lica po osnovu ugovora o djelu. Od 2017. godine za iste poslove je angažovalo lica putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a potom od izmjena Zakona o državnoj službi, za iste poslove angažovalo je lica putem ugovora o posebnim poslovima.

Ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, u Vladi Distrikta, angažovana su fizička lica, kao što je ranije napomenuto, u Odjeljenju za obrazovanje.

Do izmjena Zakona o državnoj službi 2017. godine, organizacione jedinice Vlade Distrikta su za obavljanje pretežno stručnih i administrativnih poslova iz nadležnosti angažovala fizička lica po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima.³⁴

Ugovori o posebnim poslovima, zamijenili su kategoriju ugovora o privremenim i povremenim poslovima.³⁵

Sa izmjenama regulative Vlada Distrikta je angažovala fizička lica u 2016. godini dominantno putem ugovora o djelu, u 2017. godini dominirala je praksa zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a 2018. godine praksa angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa putem Ugovora o posebnim poslovima. U nastavku je grafikon sredstava utrošenih po godinama i vrstama ugovora.



Većina fizičkih lica bila je angažovana za obavljanje poslova, odnosno radnih zadataka koji su sistematizovani ili djelimično sistematizovani i koji predstavljaju poslove osnovne djelatnosti ili su u neposrednoj vezi s njima. Djelimično sistematizovani radni zadaci se odnose na to da se pojedine aktivnosti (radni zadaci) definisani ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, odnose na opis poslova radnih mjesta definisanih Organizacionim planom. Pored navedenog, kao što smo već napomenuli nije izuzetak da ugovori o posebnim poslovima sadrže i odredbu kojom se ugovara da će angažovano lice vršiti i druge poslove po nalogu šefa Odjeljenja.

Iz intervjua sa odgovornim osobama u organizacionim jedinicama Vlade Distrikta saznaje se da fizička lica angažovana po ugovorima o posebnim poslovima u većini slučajeva obavljaju i druge poslove koji ugovorima nisu definisani, a naročito u situacijama odsustvovanja zaposlenika zbog bolovanja ili upražnjenog radnog mjesta zbog

³⁴ Podaci o broju i realizovanim iznosima po Ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u prilogu broj 6

³⁵ Podaci o broju i realizovanim iznosima po Ugovorima o posebnim poslovima u prilogu broj 6

penzionisanja ili napuštanja službe. Kako bi realizovali poslove iz svoje nadležnosti i programske aktivnosti, rukovodioci dio zadataka delegiraju licima angažovanim po ugovorima.

Izuzetak od pomenute prakse uočen je u Odjeljenju za javne poslove koje je u 2018. godini izvršilo analizu posebnih poslova iz oblasti zaštite od požara i mašinske struke uzimajući u obzir obim poslova, stepen stručne spreme i odobrena sredstva.³⁶

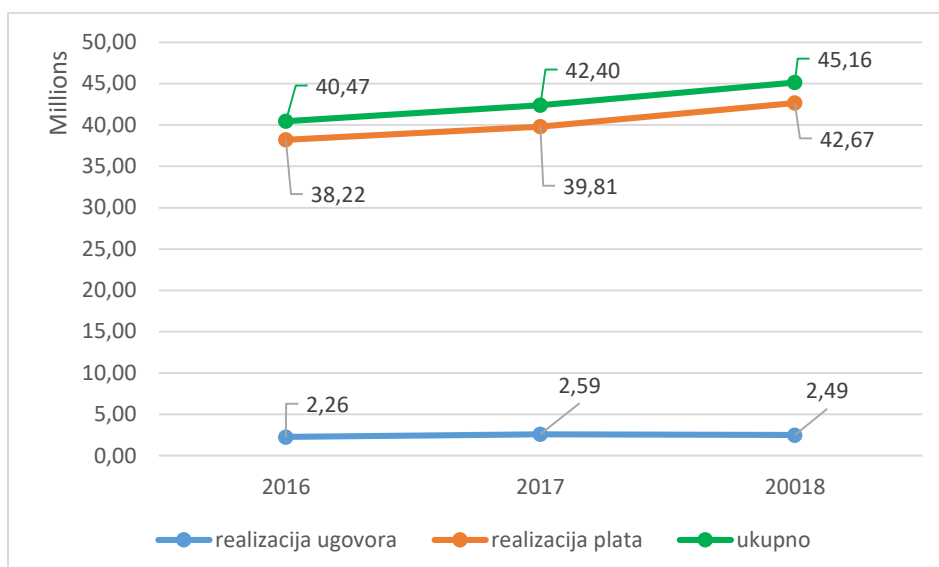
Na ovaj način narušene su osnovne organizacione pretpostavke institucija za efikasno obavljanje poslova i izvršavanje povjerenih zadataka. Naime, angažovanjem fizičkih lica za obavljanje poslova za koje je po zakonu moguće da ih obavljaju samo državni službenici, javni službenici i namještenici izabrani u okviru propisanih procedura zapošljavanja navedenih kategorija, dovedeni su u pitanje kvalitet rada, odgovornost angažovanih lica prema obavljanju navedenih poslova, ali i princip jednakosti svih zaposlenih, tj. princip da zaposleni za isti rad imaju jednaka prava. Lica angažovana putem ugovora o djelu nisu imala jednaku odgovornost za svoj rad u odnosu na stalno zaposlena lica, nisu bila jednako plaćena, niti su imala ista ostala prava kao radnici u stalnom radnom odnosu. Pored toga, lica angažovana putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima imala su pristup brojnim podacima kojima ne može i ne smije pristupati niko ko nije u statusu državnog, javnog službenika ili namještenika.

Finansijska revizija je kod većine subjekata revizije u posmatranom periodu uvidom u stanje popunjenosti sistematizovanih pozicija, obrazloženja prijedloga za angažovanje izvršilaca za obavljanje posebnih poslova, kao i opisa poslova u pojedinačnim ugovorima utvrdila da se najveći broj ugovora odnosi na obavljanje redovnih stručnih poslova iz djelatnosti institucija i da je potreba za njihovim obavljanjem nastala zbog nepopunjenosti pozicija čiji opis većim dijelom odgovara opisima iz ugovora. Istovremeno postojanje upražnjene pozicije i potreba za posebnim poslovima ukazuje na moguću neusklađenost postojećeg Organizacionog plana sa potrebama za obavljanje djelatnosti Odjeljenja.

Revizijom je utvrđeno da je u posmatranom periodu 2016. – 2018. godine u Vladi Distrikta došlo do povećanja zaposlenosti³⁷ (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).

³⁶ Ovom analizom utvrđeno je šta angažovano lice, osim odgovarajućeg profila stručne spreme treba da posjeduje od licenci, za koje poslove je lice angažovano kao član stručnog tima, za koje kao član nadzornog tima, iznos naknade (koje Odjeljenje svrstava u platu i po kategorizaciji platnog razreda VII6). Na osnovu urađene analize, u 2019. godini Odjeljenje je iniciralo izmjenjenu organizacionog plana i u istoj godini radno mjesto je konkursnom procedurom popunjeno.

³⁷ Grafikon sistematizovanih radnih mjesta u Vladi Distrikta, popunjenim i upražnjenim pozicijama za svaku godinu posmatrano na dan 31.12. – prema podacima finansijske revizije



Na osnovu nalaza i preporuka Finansijske revizije može se utvrditi da 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.

Na osnovu dokumentacije organizacionih jedinica Vlade Distrikta nije moguće tvrditi da poslove za koje su angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa nije bilo moguće izvršiti sa raspoloživim ljudskim resursima institucija.

3.2.3. Nadzor nad obavljanjem ugovorenih poslova

Nadzor nad obavljanjem poslova za koje su angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa nije ugovorima o angažovanju definisan. Revizijom je utvrđeno da se u praksi nadzor provodio samo formalno.

Organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu uspostavile efikasan sistem nadzora nad obavljanjem ugovorenih poslova. Prije svega, same organizacione jedinice ne raspolažu integrisanim podacima o ugovorenim poslovima, angažovanim licima, obavljenim poslovima, vrijednosti ugovorenih i obavljenih poslova, rezultatima provedenih aktivnosti i slično. Organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu vodile integrisan registar, kako za završene ugovore tako ni za ugovore čija je realizacija još uvijek u toku.

Registar ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima vodi Pododjeljenje za ljudske resurse na osnovu dostavljenih ugovora od strane institucija Vlade Distrikta. Elementi koji se vode u registru ugovora za privremene i povremene i posebne poslove su: ime i prezime angažovanog fizičkog lica, period ugovorenog angažmana i napomena u kojoj se navode podaci o eventualnom zaključivanju aneksa ugovora, o sporazumnom prekidu ugovora, stavljanju van snage ugovora i slično. Registar ugovora ne sadrži ostale elemente ugovora i ne predstavlja bazu podataka na osnovu koje bi se izvršila analiza. Registar ugovora daje osnovne podatke i iz njega se mogu ekstrahovati eventualno osim osnovnih podataka i podaci o radnom iskustvu angažovanih lica po organizacionim jedinicama Vlade Distrikta. Registar ugovora sadrži samo ugovore koje su organizacione jedinice dostavile Pododjeljenju. Na primjeru Odjeljenja za javnu bezbjednost utvrđeno je

da registar ne posjeduje sve ugovore sačinjene u 2016. godini, čime se smanjuje pouzdanost uspostavljenog registra.

Ugovori o privremenim i povremenim poslovima u obrazovanju nisu obuhvaćeni navedenim registrom. Pododjeljenje za ljudske resurse i zapošljavanje u obrazovanju organizaciono je nadležno za vođenje evidencije o ljudskim resursima u nastavi. Tokom provođenja revizije, Pododjeljenje za ljudske resurse i zapošljavanje Odjeljenja za obrazovanje iniciralo je aktivnosti na uspostavljanju baze podataka o ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u nastavi, prije svega kako bi imalo jedinstveni registar iz kojeg bi se mogli ekstrahovati podaci o radnom iskustvu stečenom po ovom osnovu.

Ekonomske jedinice pojedinačnih organizacionih jedinica Vlade Distrikta posjeduju podatke o isplaćenim iznosima po osnovu angažovanja fizičkih lica po osnovu ugovora bez zasnivanja radnog odnosa. Na osnovu raspoložive dokumentacije i naloga za prenos sredstava organizacionih jedinica Vlade Distrikta, Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: *Direkcija za finansije Distrikta*) vrši prenos sredstva fizičkim licima sa jedinstvenog računa Distrikta. Organizacione jedinice Vlade Distrikta od Direkcije za finansije Distrikta dobijaju analitičke kartice sa svim isknjiženim isplatama po ekonomskim kodovima i brojem iz knjige ulaznih dokumenata na osnovu koje je izvršena isplata. Organizacione jedinice Vlade Distrikta u obavezi su da u slučaju odstupanja u isplati izvrše sravnjavanje, odnosno usaglašavanje dokumenata sa Direkcijom za finansije Distrikta. Pregledom dokumentacije, naloga za isplatu po osnovu ugovora, utvrđuje se da nije propisan jedinstven i jednoobrazan spisak dokumenata koji se treba dostaviti Direkciji za finansije Distrikta uz nalog za isplatu, kako bi se realizovao prenos sredstava. Takođe, uvidom u analitičke kartice i evidenciju organizacionih jedinica Vlade Distrikta, uviđa se da su moguće tehničke greške u imenu ili prezimenu angažovanog lica što ukazuje na nedovoljnu pažnju institucija u analizi sopstvenih analitičkih kartica i usaglašavanju istih s Direkcijom za finansije Distrikta.³⁸

Ovakvim načinom vođenja evidencije o zaključenim ugovorima o djelu, o privremenim i povremenim i posebnim poslovima, institucije su bile uskraćene za bitne informacije u vezi sa planiranjem navedenih aktivnosti, praćenjem njihove realizacije, rezultata i efekata rada angažovanih lica.

Nadzor nad radom lica angažovanih po ugovoru o privremenim i povremenim i posebnim poslovima za obavljanje redovnih poslova vršen je kao i za stalno zaposlena lica. Nadzor nad njihovim radom je bio izražen formalan, te je neposredni rukovodilac organizacione jedinice u kojoj su lica bila angažovana vodio evidenciju o prisustvu lica. Na osnovu dokumentacije organizacionih jedinica Vlade Distrikta u kojima su lica bila angažovana nije moguće potvrditi da je, osim formalnog, vršen nadzor u smislu ispunjavanja ugovorenih obaveza. Drugim riječima, dokumentovanost rada navedenih lica ne postoji, osim formalne evidencije da su bila prisutna u instituciji u određeno vrijeme.

Nadzor nad radom lica angažovanih za obavljanje poslova bez obaveze dnevnog prisustva na poslu nije dokumentovan od strane organizacionih jedinica Vlade Distrikta tokom provođenja revizije.

Reviziji nije dokumentovano postojanje kontrolnih postupaka i procedura za nadzor nad obavljanjem aktivnosti ugovorenih sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa, kao ni

³⁸ U jednom slučaju sa ekonomskog koda za ugovore knjižen je iznos vezan za projektne aktivnosti, a ne za angažovanje fizičkih lica po ugovorima

vršenje istih. Stoga nije moguće utvrditi uticaj nadzora i kontrola na izvršenje ugovorenih poslova u pogledu kvaliteta, pravovremenosti i izvršavanja ugovorenih obaveza.

3.2.4. Eksterni nadzor

Osim finansijske revizije koja u provođenju redovnih godišnjih revizija vrši nadzor i daje preporuke za prevazilaženje nepravilnosti u angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa putem ugovora i Upravna inspekcija Distrikta je u 2018. godini izvršila nadzor nad primjenom Zakona o državnoj službi u dijelu posebnih poslova i primjeni članova Pravilnika o radu službenika i namještenika koji uređuju ovu oblast. Upravni nadzor je osim Odjeljenja za evropske integracije obuhvatio ostale institucije Vlade Distrikta.

Iz predočenih zapisnika i rješenja utvrđuje se da je upravni nadzor konstatovao da angažovana lica po ugovorima o posebnim poslovima obavljaju poslove iz nadležnosti organa javne uprave, u kontinuitetu, sa punim radnim vremenom, sa ugovorenim pravima i obavezama, te da stiču radno iskustvo. Organizacionim jedinicama Vlade Distrikta koja nisu u ugovorima o posebnim poslovima precizirala stručnu spremu angažovanog lica naloženo je da isprave nepravilnost (primjer Kancelarija gradonačelnika, Odjeljenje za zdravstvo).

Takođe, osim preporuka finansijske revizije i Upravna inspekcija je Vladi Distrikta ukazala na potrebu obezbjeđivanja osiguranja od eventualne povrede na radu angažovanim lica putem ugovora o posebnim poslovima.

Instrukcijom Gradonačelnika (05-000971/18 od 27.12.2018.godine) data je obaveza svim institucijama koje angažuju lica po ugovorima o posebnim poslovima da za angažovana lica planiraju sredstva po osnovu osiguranja od eventualne povrede na radu, a prema informacijama dobijenim u reviziji u 2019. godini su lica angažovana po osnovu ugovora o posebnim poslovima osigurana od eventualne povrede na radu.

3.3 Izvještavanje o iskorišćenosti obavljenih poslova po osnovu ugovora

U ovom dijelu izvještaja prikazani su nalazi o izvještavanju o obavljenim ugovorenim poslovima, sa aspekta izvještavanja po pojedinačnim poslovima i izvještavanja o rezultatima angažmana fizičkih lica na nivou institucije i njihovog uticaja na obavljanje poslova organizacione jedinice Vlade Distrikta.

3.3.1. Izvještavanje o obavljenim ugovorenim poslovima – angažovana fizička lica

Ugovorima o posebnim poslovima propisuje se obaveza dnevnog i/ili mjesečnog izvještavanja o obavljenim poslovima od strane angažovanog lica.³⁹

Kao što je već ranije konstatovano, većina zaključenih ugovora o posebnim poslovima nije imala jasno određen predmet ugovora pa je bilo skoro nemoguće izvještavati o realizaciji istih.

Revizijom je utvrđeno da se izvještaji o obavljenim poslovima u određenim slučajevima nisu podnosili, a u slučajevima u kojima su podnošeni to je vršeno samo formalno.

³⁹ Izuzetak čine ugovori o posebnim poslovima Odjeljenja za javni registar u 2018. godini kojima nije propisana ova obaveza, ili kako se navodi u Izvještaju finansijske revizije: „zaključenim ugovorima nije propisana obaveza izvršioca posla da šefu Odjeljenja podnosi mjesečne izvještaje o obavljenim poslovima, tako da naručilac posla nije u mogućnosti utvrditi vrstu i obim izvršenih poslova, niti su isti osnov za isplatu naknade. Ovo pogotovo iz razloga što u pojedinim ugovorima nije naveden konkretan opis zadataka i odgovornosti izvršioca, nego su ugovori zaključivani za obavljanje „stručno administrativnih poslova u Odjeljenju“, što je uopšten pojam.“

Takođe iz izvještaja o obavljenim poslovima, u pojedinim slučajevima se moglo uočiti da su lica vršila poslove koji nisu bili predmet ugovora, a na osnovu kojih je izvršena isplata naknade po Ugovoru.⁴⁰

U slučajevima u kojima je vršeno izvještavanje o obavljenim poslovima po ugovorima o posebnim poslovima primjetno je da institucije koje su ih angažovale nisu uspostavile formu za izvještavanje, te su izvještaji bili uopšteni i ne sadrže dovoljno informacija u pogledu stepena izvršenja ugovorenih poslova.

Posljedica navedenih nedostataka u ugovaranju i izvještavanju o obavljenim ugovorenim poslovima jeste nemogućnost ocjene u kojoj su mjeri poslovi obavljani u skladu sa zahtjevima i potrebama naručioca poslova.

3.3.2. Dokumentovanje i izvještavanje o obavljenim poslovima – organizacione jedinice Vlade Distrikta

Izvještaji o obavljenim poslovima angažovanih fizičkih lica od strane organizacionih jedinica Vlade Distrikta, nisu se podnosili ili su podnošeni samo formalno, te nisu sadržavali dovoljno informacija u pogledu stepena izvršenja ugovorenih poslova, rezultata izvršenih poslova i uticaja izvršenih poslova i rezultata na realizaciju planova rada institucija.

Prilikom realizacije naknada za angažovana fizička lica po ugovorima, uz nalog za prenos sredstava koji se upućuje Direkciji za finansije Distrikta, organizacione jedinice Vlade Distrikta u većem broju slučajeva dokumentuju poslove za koje se traži isplata naknade putem izvještaja o obavljenim poslovima od strane angažovanog lica ovjerenog od strane rukovodioca i/ili izvještaja ili potvrde odgovornog lica institucije o izvršenim poslovima.

Izvještaji i/ili potvrde o obavljenim poslovima angažovanog lica po ugovoru o posebnim poslovima koji su sačinjeni od strane odgovorne osobe organizacione jedinice koja ih je angažovala imaju iste nedostatke kao i izvještaji sačinjeni od strane angažovanih lica, uopšteni su i ne sadrže informacija u pogledu stepena izvršenja ugovorenih poslova.

Za ugovore o privremenim i povremenim poslovima u nastavnom procesu posebni izvještaji se ne sačinjavaju, direktori škola vode evidenciju realizacije nastave i prisustva na radu spoljnih saradnika, a kontrola rada se vrši prilikom stručno pedagoškog nadzora.

Za izvršene ugovore o djelu u oblasti zdravstva na mjesečnom nivou odgovorna lica iz Zdravstvenog centra sačinjavaju mjesečne izvještaje o količini izvršenih ugovorenih poslova, što ujedno predstavlja i osnov za obračun i isplatu naknade angažovanom licu. O realizovanim ugovorima šef Odjeljenja za zdravstvo dostavlja na godišnjem nivou gradonačelniku Distrikta izvještaj o realizovanim ugovorima koji sadrži spisak svih realizovanih ugovora i utrošenih sredstava po pojedinačnim ugovorima. Izvještaj o realizovanim ugovorima osim osnovnih informacija ne sadrži informacije o stepenu izvršenja ugovorenih obaveza.

Za ugovore o djelu vezane za održavanje sportskih ili kulturnih manifestacija, Odjeljenje za privredni razvoj po realizovanoj manifestaciji dostavlja izvještaj gradonačelniku Distrikta, u sklopu izvještaja je i spisak realizovanih ugovora o djelu i utrošenih sredstava po pojedinačnim ugovorima. Za ugovore o djelu u oblasti privrednog razvoja, finansijska revizija je u 2017. godini utvrdila da nisu dokumentovani izvršeni poslovi navedeni u mjesečnim izvještajima o radu (kao što su dokazi: o učestvovanju u izradi projekata i strateških dokumenata, lokalnih ekoloških akcionih planova, savjetovanju malih i srednjih preduzeća za javno privlačenje investicija, davanju potpore Vladi Brčko distrikta BiH, kvalifikacijskom razvoju i obrazovanju odraslih prema Evropskim standardima i sl.), kako

⁴⁰ Primjer ugovorom je definisan poseban posao kontrole korištenja vozila ili održavanja elektronske baze podataka, a u izvještaju o obavljenim poslovima navode se pomoćni kancelarijski poslovi (odnošenje dokumenata u Poresku upravu, u Arhiv i sl) uz poslove iz domena bezbjednosti (crpanje podzemnih voda, ispiranje objekata i sl)

bi Odjeljenje (kao naručilac posla) moglo utvrditi kvalitet i količinu izvršenog posla, te u slučaju da izvršeni posao ne zadovoljava ugovoreni kvalitet i količinu, izvrši raskid ugovora (u skladu sa odredbama člana 3. zaključenih Ugovora o djelu).

Pored navedenog, za realizovane ugovore o djelu organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu dokumentovale upotrebnu vrijednost dokumenata izrađenih na osnovu ugovora o djelu.

3.3.2. Efekti izvršenih poslova po osnovu ugovora

Iskorišćenost obavljenih poslova putem angažovanja fizičkih lica nije moguće ocijeniti na osnovu postojećeg sistema praćenja i izvještavanja o obavljenim poslovima.

Angažovana lica koja obavljaju redovne poslove organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu odvojena od rada redovno zaposlenih lica. O rezultatima njihovog angažmana nije posebno izvještavano, niti je na drugi način njihov rad posmatran izolovano od rada zaposlenih lica. Stoga i nije bilo moguće ocijeniti u kojoj je mjeri njihovo angažovanje doprinijelo ostvarivanju ukupnih rezultata institucije, u smislu kvaliteta i kvantiteta obavljenih poslova. Evaluacija njihovog angažmana i doprinosa ukupnom radu institucija bila je dodatno otežana zbog činjenice da su ova lica često radila i druge poslove od onih predviđenih ugovorom.

Iskorišćenost obavljenih poslova pogotovo nije bilo moguće ocijeniti za angažman onih lica koja nisu podnosila izvještaje o obavljenim poslovima, niti je njihov rad na drugi način dokumentovan.

3.3.3. Analiza obavljenih poslova i mjere za poboljšanje

Organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu dokumentovale analize efikasnosti procesa angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, analize efikasnosti njihovog rada, niti se bavile analizama efekata angažmana fizičkih lica i njihovog doprinosa realizaciji planiranih poslova iz nadležnosti organizacionih jedinica. Izostale su i analize i procjene vrijednosti koje su dobijene u odnosu na uloženi novac. Samim tim, organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu preduzimale mjere za poboljšanja u cilju efikasnijeg i efektivnijeg angažovanja lica po ugovoru o djelu.

Putem redovnih godišnjih izvještaja o radu, organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu izvještavale o angažmanu fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

U okviru redovnih godišnjih izvještaja o izvršenju budžeta organizacione jedinice Vlade Distrikta nisu uložile napor da osim osvrtu na planirana i realizovana sredstava, eventualno broja angažovanih lica, izvrše obrazloženje realizovanih sredstava i efekata dobijenih za uloženi novac.

Proces angažmana fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u Vladi Distrikta na ovaj način ostao je potpuno netransparentan, a Skupština i građani Distrikta ostali su uskraćeni za bitne informacije o efikasnosti rada institucija Vlade Distrikta u ovoj oblasti i efektima postignutim u odnosu na uloženi novac.

4. ZAKLJUČCI

U periodu 2016.-2018. godine za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa Vlada Distrikta je realizovala oko 7,4 miliona KM ili oko 2,4 miliona u prosjeku na godišnjem nivou što čini oko 85% sredstava realizovanih po ovom osnovu u odnosu na sve budžetske korisnike Distrikta. Iznos utrošenih sredstava po osnovu angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa bilježi rast sredstava u odnosu na period prije 2016. godine.

Svrha angažmana fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa je povećanje efikasnosti i efektivnosti institucije koja angažuje lica bez zasnivanja radnog odnosa.

Nakon provedene revizije stečeno je uvjerenje da Vlada Distrikta procesom angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa ne upravlja na efikasan način i da postoji prostor i potreba za unapređenjem ovih aktivnosti u organima uprave. Poboljšanjem procesa planiranja, načina izbora fizičkih lica, ugovaranja, praćenja, kontrole i izvještavanja može se unaprijediti efikasnost i efektivnost, kao i transparentnost u angažmanu fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa i racionalnost u trošenju budžetskih sredstava.

Zaključci do kojih je došla revizija su sljedeći:

4.1 Postojeći način planiranja u Vladi Distrikta ne omogućava povezivanje plana aktivnosti i budžeta odnosno finansijskih planova organizacionih jedinica Vlade Distrikta u pogledu angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

U Vladi Distrikta ne planiraju se poslovi na kojima će se angažovati fizička lica, potrebe za angažovanjem fizičkih lica, broj fizičkih lica koji će se angažovati, način i dinamika njihovog angažovanja i drugo što je potrebno za njihov angažman. Kroz proces budžetiranja u propisanoj budžetskoj proceduri planiraju se finansijska sredstva za angažman fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Da postoji neusklađenost između planova rada i budžeta odnosno finansijskih planova, potvrđuju i izvještaji o izvršenju budžeta odnosno finansijskih planova.

4.2 Fizička lica koja se angažuju bez zasnivanja radnog odnosa uglavnom se biraju na netransparentan način.

Organizacione jedinice Vlade Distrikta ne posjeduju pravila, postupke i procedure koji regulišu postupanja u pogledu angažovanja fizičkih lica, uključujući i način izbora fizičkih lica. Prakse izbora fizičkih lica uglavnom ne podrazumijevaju transparentan postupak izbora fizičkih lica. Postojeći način angažovanja fizičkih lica ne osigurava da će biti izabrana najkvalitetnija lica (fizička lica s najboljim kvalifikacijama, znanjima i vještinama) i da će njihov rad osigurati najbolju vrijednost za uloženi novac.

4.3 Način utvrđivanja iznosa naknade za ugovorene poslove u većini sklopljenih ugovora je bio netransparentan.

Većina organizacionih jedinica Vlade Distrikta nije uspostavila pisana pravila i procedure kojima se utvrđuje visina naknada za poslove za koje se angažuju lica po ugovorima. U praksi se primjenjuju različiti kriteriji koji se ne dokumentuju. U većini posmatranih ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima, naknada se ne povezuje sa rezultatima rada, već se povezuje sa platama zaposlenih na sličnim radnim mjestima u instituciji. Postojeći način utvrđivanja i ugovaranja naknada nije u funkciji efikasnog obavljanja poslova za koja su angažovana fizička lica.

4.4 Fizička lica angažuju se za obavljanje poslova koji su u nadležnosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika.

Dio ugovora zaključenih sa fizičkim licima rezultirao je izvršavanjem poslova koji su Organizacionim planom određeni kao poslovi državnih, javnih službenika i namještenika, kao sistematizovani ili djelimično sistematizovani poslovi odnosno radni zadaci. Angažman fizičkih lica na ovim poslovima može da ukazuje na neefikasnost rada lica u radnom odnosu u organima uprave na određeno i/ili neodređeno vrijeme ili neadekvatnost unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta.

4.5 Nije uspostavljen sistem praćenja i kontrole rada fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, postignutih rezultata rada i efekata.

Praćenje angažmana rada fizičkih lica nije uspostavljeno, ili nije uspostavljeno na način koji bi podstakao efikasno izvršavanje ugovorenih poslova. Postoje različite prakse i pristupi o dokumentovanju i izvještavanju o izvršenim poslovima. Dokumentovanje i izvještavanje o izvršenim poslovima ne omogućava utvrđivanje u kom su obimu i kvalitetu izvršeni poslovi i upotrebljivosti rezultata izvršenih poslova.

Nije uspostavljen funkcionalan sistem kontrola, koji bi omogućio da se angažman fizičkih lica zasniva u skladu sa pozitivnim propisima, a poslovi za koje su angažovani provode na efikasan način.

4.6 Izvještavanje o obavljenim poslovima po ugovorima nije transparentno.

U Vladi Distrikta nije uspostavljena praksa izvještavanja o obavljenim poslovima po ugovorima i njihovoj iskorištenosti u realizaciji planiranih ciljeva institucija koje su ih angažovale. Prisutno je izvještavanje o realizovanim sredstvima (izvještaji o izvršenju budžeta) bez obrazloženja šta je tim sredstvima ostvareno. Organizacione jedinice Vlade Distrikta u posmatranom periodu nisu vršile analize i procjene vrijednosti iskorištenosti obavljenih poslova angažovanih lica, odnosno dodatne vrijednosti koju je institucija koja angažuje lica po ovom osnovu dobila u odnosu na uloženi novac.

5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije stečeno je uvjerenje da se angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa ne upravlja na efikasan način i da postoji prostor i potreba za unapređenjem ovih aktivnosti u Vladi Distrikta.

Poboljšanjem procesa planiranja, načina izbora fizičkih lica, ugovaranja, praćenja, kontrole i izvještavanja može se unaprijediti efikasnost i efektivnost, kao i transparentnost u angažmanu fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa i racionalnost u trošenju budžetskih sredstava.

Na osnovu provedenog ispitivanja, prezentovanih nalaza i zaključaka, revizija nudi preporuke čijom je implementacijom moguće unaprijediti proces angažmana fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u Vladi Distrikta, pri čemu se iste preporuke predlažu i ostalim budžetskim korisnicima koji vrše angažman fizičkih lica po ugovorima.

Preporuke su usmjerene prema Vladi Distrikta i svim budžetskim korisnicima koji provode proces angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima.

Preporuka Vladi Distrikta:

- **Potrebno je da Vlada Distrikta definiše okvirna pravila i procedure za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, jedinstvena za sve budžetske korisnike i obezbjedi njihovu primjenu kod svih budžetskih korisnika.**

Jedinstvenim okvirnim pravilima dale bi se smjernice o načinu definisanja poslova na kojima se mogu angažovati fizička lica po ugovorima, načinu izbora lica bez zasnivanja radnog odnosa, jedinstvenom načinu utvrđivanja naknada za iste ili slične ugovorene poslove, načinima praćenja, kontrole i izvještavanja o obavljenim poslovima.

Primjena okvirnih pravila i procedura treba da doprinese transparentnijem i efikasnijem angažmanu fizičkih lica i racionalnijem trošenju budžetskih sredstava.

Preporuke budžetskim korisnicima koji angažuju lica bez zasnivanja radnog odnosa:

- **Predlaže se da budžetski korisnici koji angažuju lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa usklade aktivnosti na planiranju poslova i aktivnosti institucije sa planiranjem potreba angažovanja fizičkih lica i planiranjem budžeta kako bi se stvorile realne pretpostavke za angažovanje i finansiranje angažmana fizičkih lica.**

Kroz proces planiranja poslova i aktivnosti institucija trebalo bi planirati aktivnosti za koje postoje potrebe za angažmanom fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, kao i broj lica, period angažovanja, očekivani rezultati od angažmana i slično. Kroz proces planiranja budžeta trebalo bi realno planirati potrebna finansijska sredstva za finansiranje angažmana fizičkih lica.

Potrebno je obezbijediti usklađenost plana rada i finansijskog plana u svim aspektima poslovanja, pa tako i u procesu angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

- **Predlaže se da budžetski korisnici koji angažuju lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa uspostave pravila, postupke i procedure za angažovanje fizičkih lica i da ih dosljedno primjenjuju u praksi.**

U cilju ostvarivanja najveće koristi za uloženi novac, izbora najkvalitetnijih i najkompetentnijih fizičkih lica sa kojima će se zaključiti ugovor, te u cilju transparentnosti procesa angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa budžetski korisnici treba da utvrde pravila, postupke i procedure angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa uključujući i način izbora lica.

- **Predlaže se da budžetski korisnici koji angažuju lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa unaprijede ugovaranje angažmana fizičkih lica.**

Ugovaranje treba poboljšati posebno u pogledu utvrđivanja predmeta ugovora odnosno ugovorenih poslova, kako bi se na taj način izbjegli potencijalni rizici od neefikasnog obavljanja ugovorenih poslova i/ili obavljanja poslova koji nisu ugovoreni.

- **Predlaže se da budžetski korisnici koji angažuju lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa uspostave i implementiraju sistem kontrole, praćenja i evaluacije angažmana fizičkih lica.**

Budžetski korisnici treba da utvrde pravila i procedure nad obavljanjem poslova za koje su angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa, a kojima će obezbijediti da se angažmani fizičkih lica odvijaju u skladu sa ugovorenim obavezama, relevantnim zakonskim i podzakonskim propisima i u funkciji ostvarivanja uloge ugovornog organa. Dokumentovanje angažovanja fizičkih lica treba vršiti tako da dokumenti potvrđuju izvršavanje ugovorenog angažmana, rezultata angažmana i efekata angažovanja fizičkih lica.

Poželjno bi bilo da budžetski korisnici provode evaluaciju angažmana i poslova koje su obavljala fizička lica, kako bi rezultate evaluacije koristili u upravljanju procesima angažmana i kako bi se unaprijedio učinak angažovanih fizičkih lica.

- **Predlaže se da budžetski korisnici koji angažuju lica po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa o zaključenim ugovorima, ugovorenim poslovima, utrošenim sredstvima za ove namjene, kao i o rezultatima angažmana na transparentan način informišu Skupštinu Distrikta i javnost.**

Budžetski korisnici treba da, izvještajima o radu i izvještajima o izvršenju budžeta, ili drugim vidom izvještavanja javnosti učine transparentnim proces angažovanja lica po ugovorima izvještavajući o zaključenim ugovorima, ugovorenim poslovima, utrošenim sredstvima za ove namjene, kao i o rezultatima angažmana kako javnost ne bi bila uskraćena za bitne informacije o efikasnosti rada institucija u ovoj oblasti i efektima postignutim u odnosu na uloženi novac.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

Ivana Gavrić, vođa tima

PRILOZI

Prilog 1.: Lista referenci

Opšta politika Brčko distrikta BiH za period 2016.-2020. godina
Strategija reforme javne uprave BiH

Zakon o obligacionim odnosima

Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH

Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Zakon o radu Brčko distrikta BiH

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine
Zakon o izmjenama i dopunama zakona o predškolskom odgoju i vaspitanju u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine

Pravilnik o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH

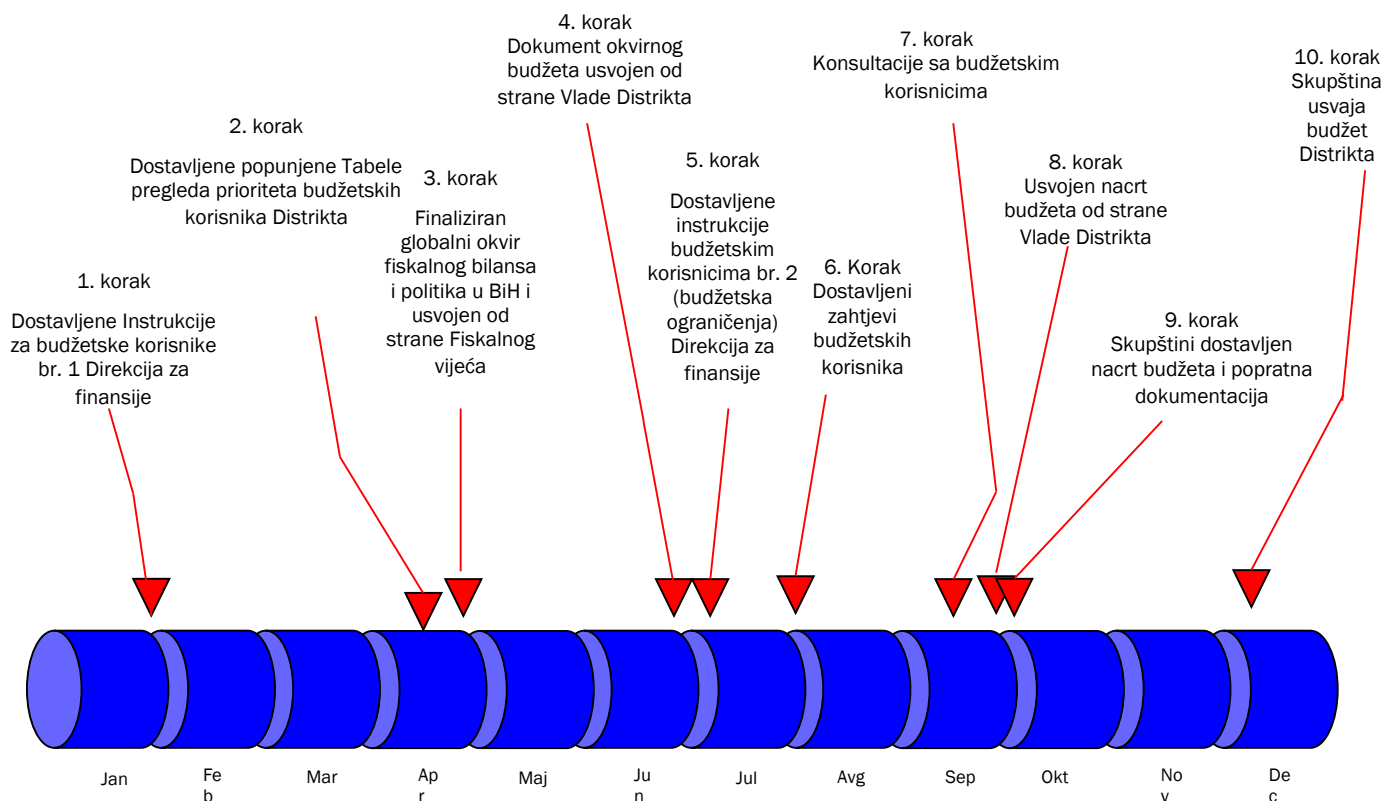
Pravilnik o izmjenama pravilnika o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH

Izvještaji finansijske revizije

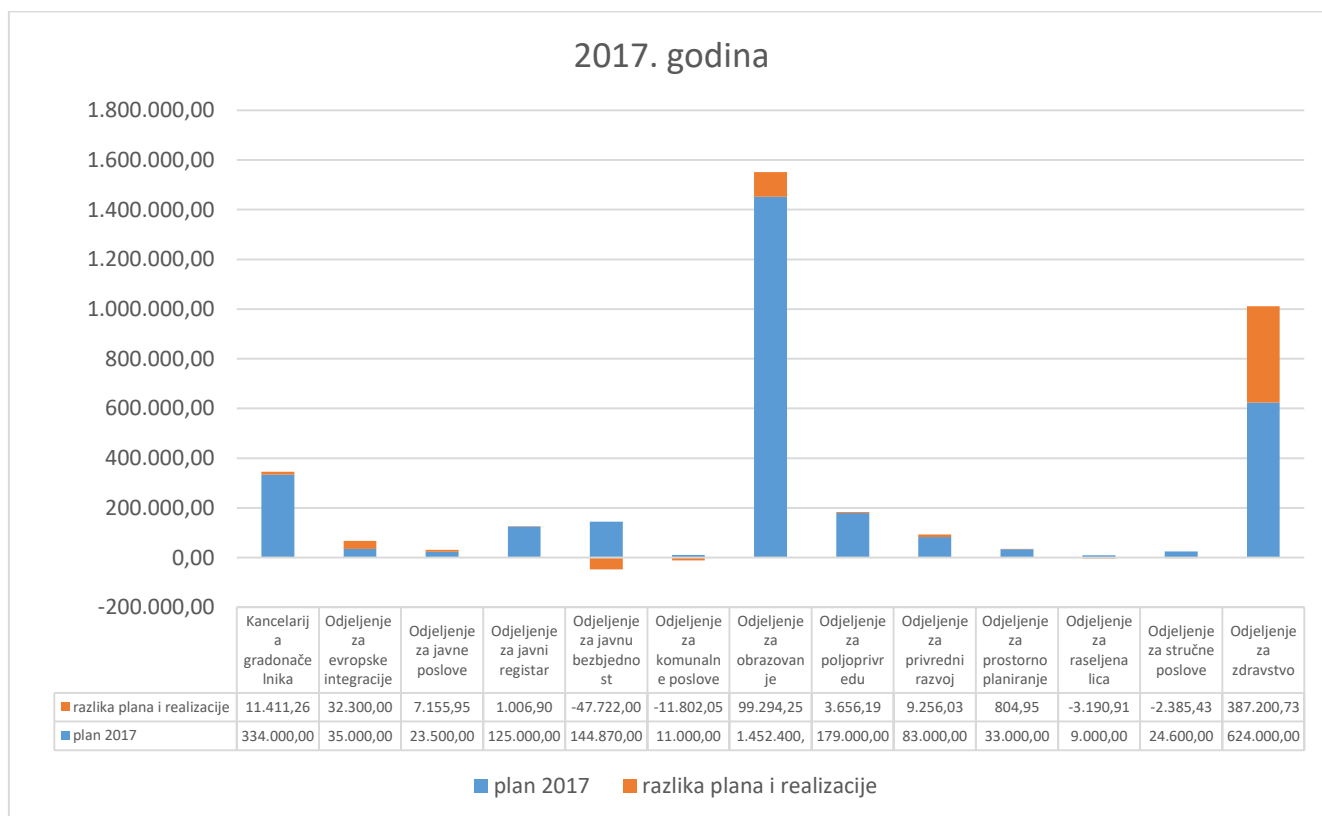
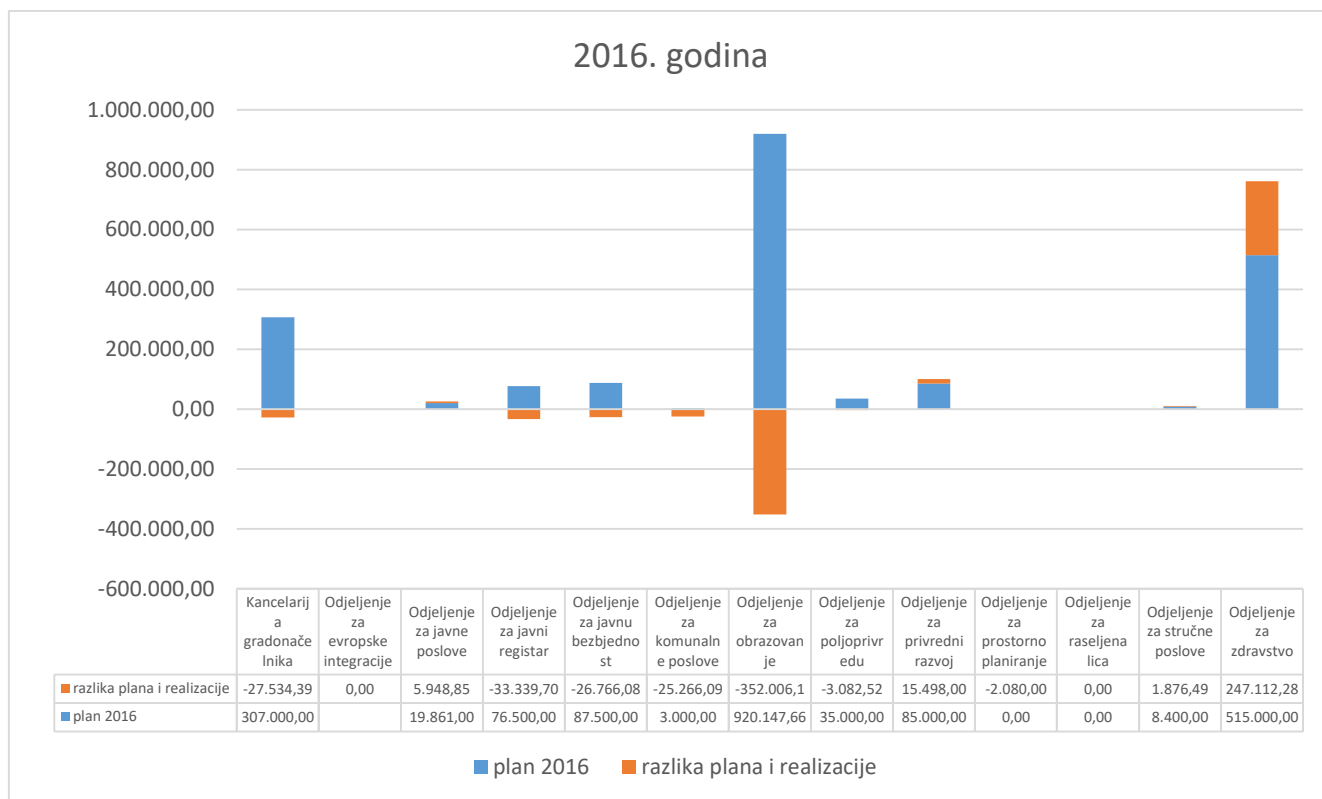
Izvještaji revizije učinka VRI u BiH

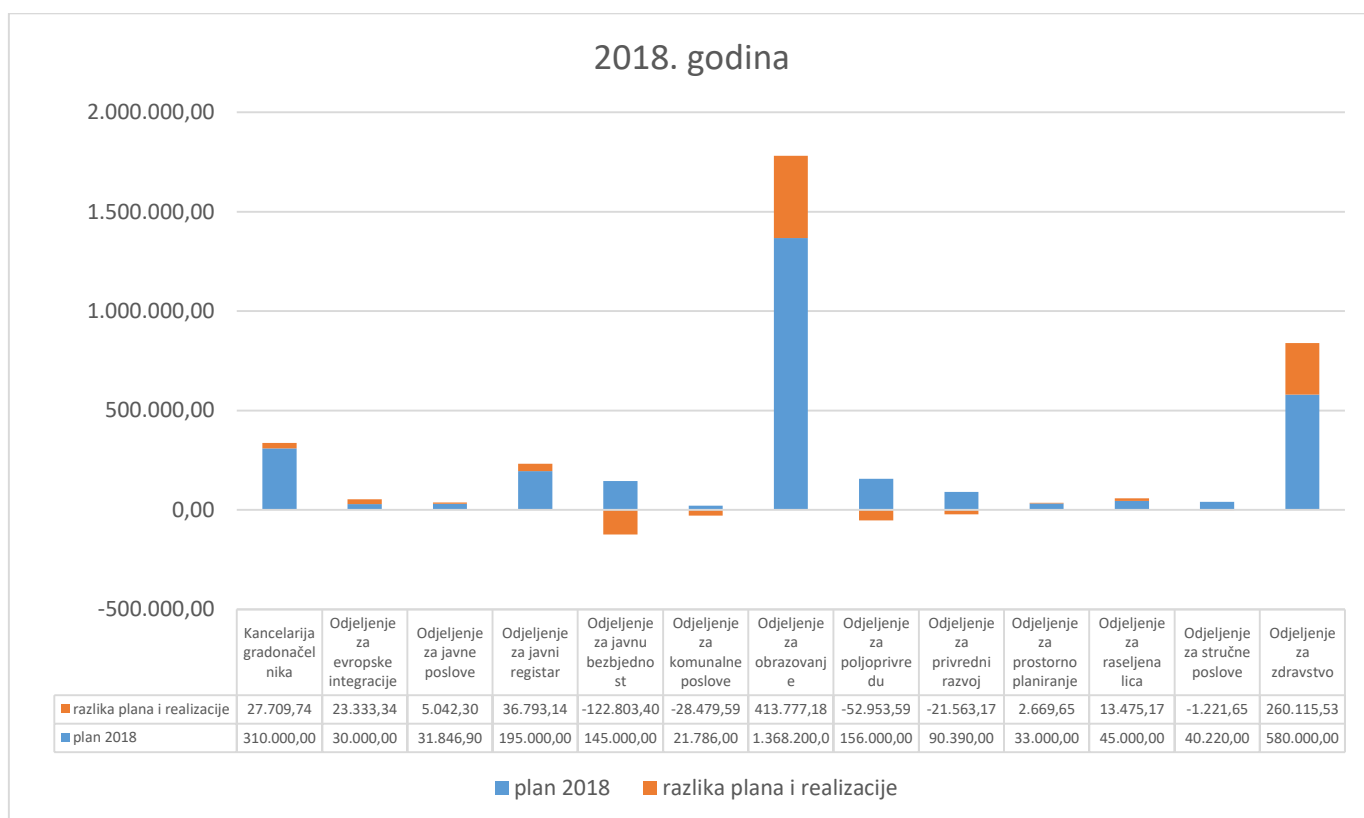
Prilog 2: Proces srednjoročnog planiranja i izrade budžeta s jasnim, logičnim i integrisanim rokovima, harmonizovanim na svim nivoima vlasti u BiH.

Grafikon: „Pristup u 10 Koraka“ na primjeru Distrikta



Prilog 3: Razlika planiranih i utrošenih sredstava za angažovanje fizičkih lica po ugovorima po godinama





Prilog 4.: Odgovori institucija na pitanje o načinu odabira lica za angažman bez zasnivanja radnog odnosa

INSTITUCIJA	DOSTAVLJENI ODGOVOR
Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	Na prijedlog šefa Odjeljenja usaglašen sa Gradonačelnikom, Dogradonačelnikom i Glavnim koordinatorom VBD BiH.
Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju	Prilikom izbora stručnih osoba uzima se u obzir iskustvo u oblasti za koji se poslove osoba angažira.
Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove	Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH i Pravilnikom o radu službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH nije propisana procedura odabira kadrova. Po osnovu ugovora o posebnim poslovima angažuju se lica sa odgovarajućom stručnom spremom za konkretan posao koja su na evidenciji Zavoda za zapošljavanje.
Odjeljenje za javni registar	Na osnovu prethodno pribavljene saglasnosti Vlade za angažovanje lica po Ugovoru rukovodilac organa uprave zaključuje pojedinačne Ugovore. U skladu sa nalazima i preporukama Izvještaja o reviziji finansijskog poslovanja Odjeljenja za javni registar za 2017. godinu, broj: 01-48-147/18 od 15.5.2018. godine i aktom o izvršenoj predreviziji Odjeljenja za javni registar od 2018. godine, Odjeljenje za javni registar donijelo je Odluku o utvrđivanju posebnih poslova u Odjeljenju za javni registar za 2019. godinu, broj: 33-000083/19 od 8.1.2019. godine kojom se utvrđuju posebni poslovi koji se obavljaju radi ispunjenja obaveza iz nadležnosti Odjeljenja za javni registar u 2019. godini, za koje nisu predviđena radna mjesta, kriteriji za angažovanje lica za obavljanje posebnih poslova i bruto naknade za obavljanje posebnih poslova u Odjeljenju za javni registar.
Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	nema podatka; iz intervju sa šefom Odjeljenja: Lica se biraju u zavisnosti od potrebe Na osnovu razgovora sa kandidatima
Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	Ugovor o djelu - U skladu s članom 47. stav (7) Zakona o zdravstvenoj zaštiti u Brčko distriktu BiH na prijedlog Javne zdravstvene ustanove „Zdravstveni centar Brčko“ Odjeljenje za zdravstvo pribavlja saglasnost Vlade za angažovanje stručnjaka iz potrebnih medicinskih oblasti radi obezbjeđivanja tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite, odnosno pomoći i podrška sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti u Javnoj zdravstvenoj ustanovi „Zdravstveni centar Brčko“ Brčko distrikta BiH. Za angažovanje po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovori na posebnim poslovima uzimaju se lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje sa odgovarajućom stručnom spremom kao i sa liste sudskih vještaka.
Odjeljenje za komunalne poslove	Na osnovu saglasnosti Vlade BD BiH Izbor je vršen - Šef odjeljenja prema aktuelnim potrebama
Odjeljenje za javne poslove	Nije dostavljen odgovor; iz intervju sa Šefom Odjeljenja: Lica se biraju u zavisnosti od potrebe
Odjeljenje za javnu bezbjednost	Na prijedlog šefa Odjeljenja. Nema utvrđene procedure. Odjeljenje nema dokaza, ali se trudi da ne prima penzionere i osuđivana lica.
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	Odjeljenje je tokom godine angažovalo fizička lica po osnovu ugovora o djelu za potrebe uspješne realizacije raznih kulturno-sportskih manifestacija. Za svaku manifestaciju je imenovan Organizacioni odbor koji je donosio odluke o programu i troškovniku manifestacija u kojem su navedene potrebe za angažovanjem lica po ugovoru o djelu (broj lica, imena, iznos bruto honorara) a sve u cilju uspješne realizacije manifestacije. Za potrebe pružanja usluga edukacije privrednika Brčko distrikta i prijavljenih kandidata po Programu samozapošljavanja na području Brčko distrikta BiH, ugovori o djelu su potpisivani sa stručnjacima iz predmetne oblasti (profesorima sa ekonomskog fakulteta, doktorima nauka....) Angažovanje lica po osnovu Ugovora o obavljanju posebnih poslova je vršeno u skladu sa potrebama Odjeljenja, uz prethodno donesenu Odluku Vlade o davanju saglasnosti za angažovanje lica za obavljanje posebnih poslova (broj lica, stručna sprema). Nacrti ugovora o obavljanju posebnih poslova se, prije potpisivanja, dostavljaju gradonačelniku, dogradonačelniku i glavnom koordinatoru Vlade Brčko distrikta BiH na dobijanje saglasnosti za potpisivanje ugovora

<p>Odjeljenje za obrazovanje</p>	<p>Sef Odjela za obrazovanje na osnovu Odluke Vlade Brčko distrikta BiH kojom se definiše broj radnika koji se mogu angažovati po ugovorima o povremenim i privremenim poslovima kao i ugovorima o posebnim poslovima, a na osnovu zahtjeva i potreba škola kao i službi u Odjelu za obrazovanje vrši odabir kandidata sa spiska Zavoda za zapošljavanje Brčko distrikta BiH koristeći kao kriterij „vrijeme provedeno na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Za spoljne saradnike u obrazovnom procesu vrši se raspisivanje javnog konkursa i na osnovu toga se vrši izbor kandidata. Za određene vrste ugovora (npr. predavači saobraćajne grupe predmeta) jedan od kriterija je posjedovanje licence, za neke su preporuke direktora škola ako su prije bili angažovani, za neke radno iskustvo...itd.</p>
<p>Odjeljenje za stručne i administrativne poslove</p>	<p>Na prijedlog šefa odjeljenja</p>
<p>Kancelarija gradonačelnika</p>	<p>Nije propisana procedura Zakonom o državnoj službi; Na osnovu prethodno pribavljene saglasnosti Vlade za angažovanje lica po Ugovoru rukovodilac organa uprave zaključuje pojedinačne Ugovore.</p>

Prilog 5.: Odgovori institucija Vlade Distrikta na pitanje: „Za koje vrste poslova ste u periodu 2016.-2018. godina imali najviše zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i/ili ugovora o posebnim poslovima? Molimo navesti vrstu posla, broj zaključenih ugovora i vrijednost istih“

R. br.	INSTITUCIJA	POSLOVI PO UGOVORIMA
1.	Kancelarija gradonačelnika	Najviše zaključenih Ugovora se odnosi na obavljanje stručnih i administrativnih poslova u organizacionim jedinicama Kancelarije gradonačelnika
2.	Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju	Priprema projektne dokumentacije za apliciranje kod međunarodnih donator i prevod odgovora na upitnik EU
3.	Odjeljenje za javne poslove	Poslovi finansijske prirode, administrativni poslovi, poslovi iz oblasti zaštite od požara i mašinske struke
4.	Odjeljenje za javni registar	Lica angažovana po ugovoru obavljala se sljedeće poslove: -aktivnosti koje se tiču oblasti rada za koje je utvrđena nadležnost Odjeljenja; -stručno - administrativne poslove; -aktivnosti na realizaciji kapitalnih projekata - obavljanje tehničkih i terenskih poslova i geodetskih mjerenja, -aktivnosti koje se tiču za projekat zaobilaznice - geodetska mjerenja, izdavanje kopija katastarskog plana, provjera statusa izlaganje nepokretnosti,
5.	Odjeljenje za javnu bezbjednost	Poslovi portira za 24 satna nadziranja objekata od posebne vrijednosti
6.	Odjeljenje za komunalne poslove	Najviše zaključenih ugovora je za specifične poslove: 4 ugovora na pozicijama: -el. inženjera.(2) Dipl. ekonomista (1) i stručni referent (1).
7.	Odjeljenje za obrazovanje	Ugovori o djelu u 2016.godini, a od početka 2017. godine Ugovorima o privremenim i povremenim poslovima za angažovanje nastavnog osoblja.
8.	Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	Na pomoćnim poslovima kod obrade podsticaja u poljoprivredi
9.	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu ⁴¹	-Ugovori o djelu za potrebe realizacije raznih kulturno-sportskih manifestacija (stručni konsultanti, članovi žirija, web dizajneri, snimatelji, voditelji programa i sl.). - Ugovori o djelu za potrebe pružanja usluga edukacije privrednika Brčko distrikta i prijavljenih kandidata po Programu samozapošljavanja na području Brčko distrikta BiH, ugovori o djelu su potpisivani sa stručnjacima iz predmetne oblasti (profesorima sa ekonomskog fakulteta, doktorima nauka....) i sl. -angažovanje lica po osnovu Ugovora o obavljanju posebnih
10.	Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove ⁴²	-Ažuriranje i digitalizacija prostorno planske dokumentacije i uređenje evidencija -Ažuriranje evidencija izdatih ekoloških dozvola, praćenje rokova isteka njihovog važenja, učestvovanje u pripremi obilježavanja značajnih datuma iz oblasti zaštite životne sredine i poslovi pripreme prilikom održavanja javnih rasprava -Priprema za izrada prostorno planske dokumentacije, izrada projektnih zadataka i digitalizacija prostorno planske dokumentacije -Ažuriranje evidencija primljene i otpremljene pošte, sortiranje zaprimljenih zahtjeva, ažuriranje evidencija o uplatama i praćenje naplate po ugovorima o osnivanju prava građenja -Administrativno tehnička pomoć prilikom popisa i arhiviranja predmeta i praćenje i evidentiranje stanja rješavanja predmeta radi izrade izvještaja -Priprema nacrtu normativnih akata, praćenje usaglašenosti propisa sa pravom EU, ažuriranje izmjena i dopuna zakona i drugih propisa iz nadležnosti Odjeljenja -Evidentiranje stanja upravnog rješavanja i administrativno-tehnička pomoć prilikom popisa i arhiviranja predmeta -Tehnička pomoć prilikom pripremanja predmeta za arhiviranje, u skladu sa propisima o e-kancelarijskom poslovanju u Brčko distriktu BiH, kao i ažuriranje elektronske baze podataka i informacija za potrebe obavljanja poslova iz nadležnosti odjeljenja
11.	Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja	Pružanje tehničke pomoći pri identifikaciji i verifikaciji korisnika stambenih jedinica, koji su obuhvaćeni Projektom L/D 1789 - Zatvaranje kolektivnih centara i alternativnog smještaja putem osiguranja javnih stambenih rješenja, kao i prikupljanje i obrada podataka vezanih za imovinu iz 1991. godine od njihovih

⁴¹ Odjeljenje za privredni razvoj je dostavilo kompletan odgovor sa brojem zaključenih ugovora o djelu, vrstom posla i vrijednosti istih, za ugovore o posebnim poslovima nije dostavljen opis poslova, u tabeli su prikazane oblasti u kojima se angažuju lica po ugovorima

⁴² Odjeljenje za prostorno planiranje je dostavilo kompletan odgovor sa brojem zaključenih ugovora, vrstom posla i vrijednosti istih, u tabeli su prikazani poslovi za koje su angažovana lica po ugovoru

		lokalnih zajednica, kao i drugih podataka koji su potrebni u postupku dodjele stambenih jedinica korisnicima u ovom projektu
12	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	Poslovi fizičko-tehničkog obezbjeđenja objekta Omladinskog centra i poslovi pravne prirode
13	Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge ⁴³	<p>-Ugovori o djelu iz oblasti medicine,</p> <p>-Ugovori o obavljanju povremenih i privremenih poslova za poslove: izrade potrebnih izmjena i dopuna Zakona o radu Brčko distrikta BiH, koordinacije i saradnje sa FZO i JZU Brčko distrikta BiH kao i relevantnim udruženjima i organizacijama zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, koordinacije i saradnje sa relevantnim udruženjima i organizacijama boraca, invalida rata, demobilisanih boraca i civilnih žrtava. Poslovi stručnog nadzora u postupku „Rekonstrukcije odjeljenja anestezije, intenzivne njege i operacionog bloka Opšte bolnice Brčko</p> <p>-Ugovori o posebnim poslovima za oblasti: poslovanja sa vodom, poslove koordinacije i saradnje sa građanstvom i institucijama Distrikta, podnosiocima zahtjeva za utvrđivanje prava iz domena rada socijalne zaštite, evidencija penzionera Brčko distrikta BiH; rad na predmetima socijalnog stanovanja u humanitarnim naseljima i evidencijama, poslovi koordinacije i saradnje sa građanstvom Brčko distrikta BiH i institucijama Brčko distrikta BiH i Bosne i Hercegovine; priprema predmeta korisnika prava na dodatak za njegu i pomoć drugog lica, nad kojima se vrši revizija prava, odnosno prilagodba navedenog prava po Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, prikupljanje i evidentiranje tekućih računa korisnika prava iz domena socijalne zaštite za potrebe unosa u bazu korisnika prava iz socijalne zaštite.</p> <p>Koordinacija i saradnja sa relevantnim udruženjima i organizacijama boraca, invalida, demobilisanih boraca i civilnih žrtava rata.</p> <p>- obavljanje poslova stručne komisije sastavljene iz reda sudskih vještaka</p>

⁴³ Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge je dostavilo kompletan odgovor sa brojem zaključenih ugovora, vrstom posla i vrijednosti istih, u tabeli su prikazani poslovi za koje su angažovana lica po ugovoru

Prilog 6.: Broj i iznosi realizovanih UgovoraBroj i iznos realizovanih Ugovora o djelu Vlade Distrikta po institucijama i iznosima⁴⁴

INSTITUCIJA	2016		2017		2018	
	BROJ	IZNOS	BROJ	IZNOS	BROJ	IZNOS
Odjeljenje za raseljena lica	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za evropske integracije			0	0,00	1	6.666,66
Odjeljenje za prostorno planiranje	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za javni registar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za poljoprivredu	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za zdravstvo	16	220.768,67	14	202.451,49	18	237.745,52
Odjeljenje za komunalne poslove	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za javne poslove	1	216,67	1	2.333,10	0	0,00
Odjeljenje za javnu bezbjednost	145	77.764,00	0	0,00	1	500,00
Odjeljenje za privredni razvoj	70	69.502,00	49	61.952,52	68	60.811,80
Odjeljenje za obrazovanje	Do 205 ⁴⁵	1.144.047,94	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za stručne poslove	0	0,00	0	0,00	1	2.000,00
Kancelarija gradonačelnika	2	38.000,00	1	30.000,00	4	38.220,00
UKUPNO		1.550.299,28	65	296.737,11	93	345.943,98

Broj i iznos realizovanih Ugovora o privremenim i povremenim poslovima u Vladi Distrikta po institucijama i iznosima⁴⁶

INSTITUCIJA	2016		2017		2018	
	BROJ	IZNOS	BROJ	IZNOS	BROJ	IZNOS
Odjeljenje za raseljena lica	0	0,00	1	1.000,00	0	0,00
Odjeljenje za evropske integracije			0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za prostorno planiranje	1	2.080,00	1	2.999,90	0	0,00
Odjeljenje za javni registar	19	109.839,70	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za poljoprivredu	17	38.082,52	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za zdravstvo	7	47.119,05	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za komunalne poslove	3	28.266,09	2	6.673,77	0	0,00
Odjeljenje za javne poslove	3	13.695,48	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za javnu bezbjednost	0	0,00	24	23.386,00	0	0,00
Odjeljenje za privredni razvoj	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Odjeljenje za obrazovanje	0	0,00	do 179 ⁴⁷	1.166.258,18	do 90 ⁴⁸	765.009,87
Odjeljenje za administrativne poslove	1	6.523,51	5	26.985,43	0	0,00
Kancelarija gradonačelnika	26	276.484,60	9	23.563,96	0	0,00
UKUPNO	77	522.090,95		1.250.867,24		765.009,87

⁴⁴ Podaci dobijeni na osnovu odgovora na Upitnik⁴⁵ Podaci se vode na mjesečnom nivou, maksimalan broj ugovora iznosio je 205⁴⁶ Podaci dobijeni na osnovu odgovora na Upitnik⁴⁷ Podaci se vode na mjesečnom nivou, prikazan maksimalan broj ugovora⁴⁸ Ibidem

Broj i iznos realizovanih Ugovora o posebnim poslovima u Vladi Distrikta po institucijama i iznosima⁴⁹

INSTITUCIJA	2017		2018	
	BROJ	IZNOS	BROJ	IZNOS
Odjeljenje za raseljena lica	3	11.190,91	7	31.524,83
Odjeljenje za evropske integracije	1	2.700,00		
Odjeljenje za prostorno planiranje	7	32.195,05	8	30.330,35
Odjeljenje za javni registar	16	123.993,10	19	158.206,86
Odjeljenje za poljoprivredu	40	175.343,81	43	208.882,45
Odjeljenje za zdravstvo	11	34.129,64	8	59.454,24
Odjeljenje za komunalne poslove	2	16.101,28	7	50.265,59
Odjeljenje za javne poslove	2	14.010,95	3	26.804,60
Odjeljenje za javnu bezbjednost	203	168.756,00	332	223.162,00
Odjeljenje za privredni razvoj	3	11.791,45	7	51.141,38
Odjeljenje za obrazovanje	12	186.847,57	18	188.948,31
Odjeljenje za stručne poslove	0	0,00	5	39.441,65
Kancelarija gradonačelnika	35	270.739,95	38	241.539,47
UKUPNO	335	1.047.799,71	495	1.309.701,73

⁴⁹ Podaci dobijeni na osnovu odgovora na Upitnik

Prilog 7.: Grafikon sistematizovanih pozicija u Vladi Distrikta

