

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



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



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

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

## IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

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

Listopad / Studeni, 2021. godine

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



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



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

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu **“Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji”**. Revizija učinka je realizirana sukladno Planu revizije za 2021. godinu.

Ured za reviziju sukladno članku 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 18/18 – pročišćeni tekst) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog dijela ili cijelog projekta, programa ili procedura ili izdatka institucije, u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i efektivnosti upotrebe resurse.

Revizijom su promatrane i analizirane aktivnosti u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena akata unutarnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta tijela javne uprave Brčko distrikta BiH (*Brčko distrikt BiH* u daljnjem tekstu: *Distrikt*) u razdoblju 2015. – 2020. godina. Podatci su većinom prikupljeni iz Pododjela za ljudske resurse (Odjel za stručne i administrativne poslove Distrikta) i Tajništva Vlade Distrikta (pristup dokumentaciji iz sustava za automatsku obradu podataka – Lotus).

Revizija je izvršena s ciljem da se identificiraju slabosti u postupku izrade, donošenja i/ili izmjene akata unutarnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta tijela javne uprave Distrikta i ispita jesu li Vlada i institucije Distrikta, u okviru svojih odgovornosti, poduzimale odgovarajuće aktivnosti za učinkovitu provedbu ovog postupka.

Revizorski tim je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza na temelju kojih je sastavljen Nacrt izvješća. Zbog stanja pandemije COVID-19, Ured za reviziju nije po ovoj reviziji učinka organizirao fokus skupinu i revidiranim klijentima prezentirao preliminarne nalaze revizije. Nacrt izvješća je sukladno Zakonu o reviziji javne uprave i institucija u Distriktu upućen subjektima revizije (gradonačelniku, glavnom koordinatoru Vlade, Odjelu za stručne i administrativne poslove Distrikta - Pododjelu za ljudske resurse i Upravnoj inspekciji Distrikta), nakon čega je sastavljeno Izvješće.

U Izvješću se navode preporuke upućene Vladi i tijelima javne uprave Distrikta radi unaprjeđenja učinkovitosti procesa.

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

**Zamjenici glavnog revizora**

**Amra Ilić, dipl. oec.**

---

**Glavni revizor**

**Nekir Suljagić, dipl. oec.**

---

**mr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.**

---

## KAZALO

<b>IZVRŠNI REZIME .....</b>	<b>6</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>8</b>
1.1. <i>Pozadina revizije</i> .....	8
1.2. <i>Svrha revizije i revizijska pitanja</i> .....	11
1.3. <i>Kriteriji revizije</i> .....	12
1.4. <i>Obujam i ograničenja revizije</i> .....	12
1.5. <i>Izvori i metode revizije</i> .....	14
1.6. <i>Struktura izvješća</i> .....	14
<b>2. OPIS PREDMETA REVIZIJE .....</b>	<b>15</b>
2.1. <i>Značaj unutarnje organizacije i sistematizacije</i> .....	15
2.2. <i>Opći podatci o unutarnjoj organizaciji i zaposlenosti u javnoj upravi Distrikta</i> .....	17
2.3. <i>Propisi koji reguliraju donošenje podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta</i> .....	19
2.4. <i>Aktivnosti i uloga promatranih institucija u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta</i> .....	21
2.4.1. <i>Aktivnosti Vlade Distrikta</i> .....	21
2.4.1. <i>Procedura donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta</i> .....	23
<b>3. NALAZI .....</b>	<b>26</b>
3.1. <i>Aktivnosti Vlade Distrikta radi uspostave efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije</i> .....	26
Aktivnosti Vlade na donošenju akata kao osnove za izradu podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji .....	26
Analiza kao preduvjet izrade organizacijskih planova/pravilnika .....	27
Radna mjesta od posebnog značaja .....	29
Nadzor nad procesom .....	30
Izmjene/dopune organizacijskog plana i sredstva za plaće u Proračunu Distrikta .....	31
Transparentnost procesa .....	33
3.2. <i>Aktivnosti tijela javne uprave u izradi organizacijskih planova/pravilnika</i> .....	34
3.2.1. <i>Pravodobnost tijela javne uprave u donošenju akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji</i> .....	34
3.2.2. <i>Aktivnosti javne uprave u procesu donošenja i izmjena i dopuna organizacijskih planova/pravilnika</i> .....	34
Analiza .....	35
Suglasnosti .....	36
Izmjene i dopune organizacijskih planova/pravilnika .....	37
Dostavljanje .....	38
3.3. <i>Aktivnosti Vlade Distrikta na unaprijeđenju procesa</i> .....	38
<b>4. ZAKLJUČCI .....</b>	<b>40</b>
4.1. <i>Vlada Distrikta je djelomično uspostavila pretpostavke za uspostavu efikasne i racionalne unutarnje organizacije kroz regulatorni okvir</i> .....	40
4.2. <i>Institucije javne uprave Distrikta nisu uložile napore za uspostavu efikasne i racionalne unutarnje organizacije</i> .....	41
<b>5. PREPORUKE .....</b>	<b>42</b>
<b>P R I L O Z I .....</b>	<b>45</b>

## REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je neovisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se uporabom raspoloživih resursa pružaju najbolje usluge, jesu li ispunjeni strateški ciljevi institucije i postoji li utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promoviranje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići neovisne 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 njezin rad, široko obuhvatna, čime dobiva na značaju kod korisnika izvješća i javnosti.

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

Načelo ekonomičnosti zahtijeva postizanje odgovarajuće razine kvalitete i obujma rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

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

Načelo efektivnosti zahtijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

Sukladno ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, učinkovitosti i efektivnosti i obuhvaća:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti sukladno zdravim upravnim načelima i praksi te politici uprave;
- b) reviziju učinkovitosti korištenja ljudskih, financijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacijskih sustava, 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 utjecaja aktivnosti u odnosu na očekivani.<sup>2</sup>

---

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

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

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

## IZVRŠNI REZIME

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

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

Provedenom revizijom koja je obuhvatila Vladu i tijela javne uprave Distrikta utvrđeno je da su Vlada i institucije Distrikta djelomično uspostavile pravila i procedure, odnosno pretpostavke za izradu, donošenje i izmjenu organizacijskih planova, kao i da uspostavljeni sustav ne osigurava uvjerenje da je unutarnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene i kadrovskih potreba sukladno navedenim potrebama radi uspostavljanja efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije.

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

Česte izmjene organizacijskih planova, potreba za angažiranjem velikog broja izvršitelja angažiranih po posebnim poslovima za poslove koji nisu predviđeni organizacijskim planovima/pravilnicima tijekom čitavog promatranog razdoblja i kod gotovo svih tijela javne uprave Distrikta, kao i neispunjavanje planiranih zadataka, mogu biti posljedice

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

Radi unaprjeđenja procesa izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta, a sve radi uspostave efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije, revizija je dala preporuke Vladi Distrikta:

- Vlada Distrikta treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave efikasne i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama.
- Vlada Distrikta treba osigurati jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.
- Potrebno je da Vlada Distrikta poduzme mjere kojima će uspostaviti nadzor nad procesom i ojačati funkciju provedbe upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostaci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta.

Tijelima javne uprave Distrikta, revizija je dala sljedeće preporuke:

- Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, izvrše dokumentirane analize, minimalno po obvezama propisanim Zaključkom o metodologiji izrade organizacijskog plana tijela javne uprave Distrikta.
- Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova / pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama.

## 1. UVOD

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

### 1.1. Pozadina revizije

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

Od učinkovitosti javnog sektora ovisi gospodarski i kulturni razvitak društva, proizvodnja javnih dobara, javno obrazovanje, zdravstvena zaštita i socijalna skrb, razvijenost prometne infrastrukture i drugo. A učinkovitost i razvijenost javnog sektora ovisi isključivo od sposobnosti državnog menadžmenta i kontinuiteta uspješne politike.

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

Javna uprava je okosnica svake države, posebno u procesu pridruživanja Europskoj uniji (EU), jer predvodi čitav proces europskih integracija. EU, za zemlje članice, kroz fondove investira u izgradnju institucionalnih kapaciteta i reformi radi kreiranja institucija koje su stabilne i predvidive, ali također i dovoljno fleksibilne da reagiraju na socijalne izazove, otvorene za dijalog s javnošću, sposobne za uvođenje novih rješenja i pružanje boljih usluga.

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

Novu kvalitetu u ocjeni administrativnih kapaciteta zemalja kandidata za članstvo u EU dao je SIGMA program koji je razvio Standarde razvoja javne uprave (1999. godine), a koji se i danas koriste kao osnova za procjenu kapaciteta javne uprave u godišnjim izvješćima Europske komisije. Idući korak dalje, SIGMA je 2015. godine objavila načela javne uprave koji obuhvaćaju set standarda koji korespondiraju s doktrinom dobre uprave. Načela definiraju ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje, te navode osnovne zahtjeve



koje države trebaju slijediti tijekom procesa EU integracija. Načela također uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućuje redovita analiza napretka postignutog u primjeni načela i postavljanje relevantnih mjerila u državi. Načela javne uprave, između ostalog, u oblasti službeničkih odnosa zahtijevaju uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i javnu službu koji se primjenjuje u praksi, kao i da institucijska organizacija omogućuje dosljedne i djelotvorne prakse upravljanja kadrovima širom javne službe. Također, SIGMA vrši monitoring primjene Načela, pa su tako u posljednjem objavljenom Monitoringu za BiH za 2017. godinu (objavljen 2018. godine) ocjene dane za većinu indikatora vrlo niske i uglavnom ispod regionalnog prosjeka.

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

Unutarnja organizacija definira strukturu organizacije, djelatnost i međusobne odnose unutarnjih organizacijskih jedinica, kao i broj potrebnih radnih mjesta. Sistematizacija podrazumijeva nazive i opise radnih mjesta koji preciziraju što izvršitelj treba raditi i koje karakteristike treba posjedovati da bi te poslove s uspjehom radio.

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

Podzakonski akti kojima se definira unutarnja organizacija institucija u Distriktu, preduvjet su za zapošljavanje u institucijama Distrikta.

U Distriktu je u 2020. godini za bruto plaće i naknade za 2.673 zaposlenika iz Proračuna utrošeno 77.796.597,04 KM, odnosno oko 35 % realiziranog tekućeg Proračuna Distrikta u promatranoj godini.<sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> <https://parco.gov.ba/2020/08/17/koordinatori-za-reformu-javne-uprave-prioritet-je-pruzanje-kvalitetnijih-brzih-i-jeftinijih-usluga/> (pristupljeno 20. 9. 2021. godine)

<sup>4</sup> Sredstva i broj zaposlenika izuzev javne uprave (javna uprava je uključena s oko 74 % u navedenim sredstvima i oko 77 % u broju zaposlenih) uključuje i Policiju, pravosuđe, Skupštinu, Povjerenstvo za papire od vrijednosti i Ured za reviziju, tablica u prilogu 1

vremensko razdoblje. Općom politikom Distrikta za razdoblje 2016. – 2020., zakonodavna vlast Distrikta ukazala je na potrebu drugačije organizacije Pododjela za upravljanje ljudskim resursima i Neovisnog odbora za zapošljavanje (radi izgradnje transparentnih i nepristranih procedura odabira prilikom zapošljavanja), potrebu reorganizacije Ureda za upravljanje javnom imovinom Distrikta (ukazujući na neučinkovitost dosadašnjeg načina upravljanja javnom imovinom), potrebu bolje organizacije poslova u javnoj administraciji kako bi se izbjeglo blokiranje odobrenih proračunskih sredstava za kapitalne potrebe, potrebu organizacije mreže škola imajući u vidu prostorne, kadrovske i materijalne potrebe i druge pretpostavke za nesmetanu provedbu obrazovnog procesa. Općom politikom Distrikta ukazuje se i na potrebu poboljšanja kvalitete pružanja zdravstvenih usluga kroz sistemsko ulaganje u kadrove, modernizaciju i opremanje zdravstvenih ustanova.

Financijska revizija je utvrdila određene nepravilnosti po pitanju organizacijskih planova/pravilnika u tijelima javne uprave. Nepravilnosti se odnose na nepravodobnost donošenja organizacijskih planova/pravilnika sukladno propisanim podzakonskim aktima (Direkcija za financije Distrikta, Izvješće revizije za 2016. godinu), neusklađenosti organizacijskih planova/pravilnika sa Zakonom koji definira danu oblast (Direkcija za financije Distrikta, neusklađenost sa Zakonom o Direkciji, Izvješće o reviziji za 2016. – 2020. godinu; Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, neusuglašenost sa Zakonom o javnoj upravi, Izvješće o reviziji za 2017. godinu), neusklađenost organizacijskog plana s potrebom realizacije programa i projekata iz nadležnosti (Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja, Izvješće o reviziji za 2017. godinu). Također, većini tijela javne uprave kod kojih su u promatranom razdoblju realizirana sredstva po osnovi ugovora o posebnim poslovima, financijska revizija je dala preporuku da, između ostalog, preispitaju usuglašenost organizacijskog plana s potrebama za obavljanje djelatnosti (Odjel za europske integracije, Izvješće o reviziji za 2017. godinu; Odjel za zdravstvo i ostale usluge, Ured gradonačelnika, Odjel za stručne i administrativne poslove, Ured za upravljanje javnom imovinom, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp., Odjel za komunalne poslove – u pojedinačnim izvješćima o reviziji za 2018. godinu).

Revizija učinka “Upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Brčko distrikta BiH 2016. – 2018. godine ”je utvrdila je da je u razdoblju 2016. – 2018. godine u Vladi Distrikta došlo do povećanja zaposlenosti (za oko 200 osoba) i povećanja realizacije iznosa za plaće zaposlenih za oko 4 milijuna KM, pri čemu su iznosi realizirani po osnovi angažiranja osoba po ugovorima zadržani u sličnoj ravni (oko 2,5 milijuna KM). S druge strane, i pored povećanja broja zaposlenih uz angažiranje fizičkih osoba po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu u potpunosti ostvarile programom rada utvrđene ciljeve i planirane aktivnosti.

U izvješću o radu Vlade Distrikta za 2019. godinu uočava se da određene, Zakonom definirane nadležnosti nisu obuhvaćene organizacijskim planom (primjer, Zakon o prometu eksplozivnih materija i zapaljivih tekućina i plinova, nadležnosti propisane ovim zakonom

određene su Odjelu za javnu sigurnost (uključujući inspekcijski nadzor), dok Organizacijskim planom ove nadležnosti nisu predviđene u navedenom Odjelu).

Iz izvješća financijske revizije može se uočiti da određena tijela uprave imaju veći broj izmjena Organizacijskog plana tijekom godine. Na primjer, Organizacijski plan Ureda gradonačelnika je u 2018. godini pretrpio pet izmjena i dopuna pri čemu u istoj godini nije došlo do značajnije reorganizacije tijela.

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

Pored svega gore navedenog, bitno je naglasiti da Strategija razvitka Distrikta za razdoblje 2021. – 2027. godina u prioritetu i ciljeve nije uključila potrebu reorganizacije javne uprave Distrikta. Također, u Distriktu nije usvojena sektorska strategija kojom bi se utvrdili pravci i ciljevi razvoja administracije Distrikta.

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

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

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

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

- Poduzima li Vlada Distrikta odgovarajuće i pravodobne aktivnosti koje osiguravaju pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutarnju organizaciju?

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

### **1. Omogućavaju li postojeći pravni okvir i pravila koje je uspostavila Vlada Distrikta učinkovitu provedbu postupka izrade i donošenja organizacijskih planova tijela javne uprave?**

## **2. Poduzimaju li Vlada i promatrane institucije Distrikta efikasne i pravodobne aktivnosti u procesu izrade i donošenja organizacijskog plana?**

### **1.3. Kriteriji revizije**

Nakon što smo definirali revizorska pitanja i potpitanja, definirali smo kriteriji revizije kao osnovu za evaluaciju dokaza, pripremu nalaza kao i donošenje zaključaka revizije u svezi s ciljevima revizije.

Osnova za utvrđivanje kriterija za provedbu konkretne revizije bazirana je na načelu „odluke koje je donijela zakonodavna ili izvršna vlast“, „opredjeljenja vlasti koje je predmet revizije“ i „kriteriji koji su korišteni u prethodnim revizijama“<sup>5</sup> a koji su prilagođeni specifičnostima Distrikta.

Kriteriji za prvo revizorsko potpitanje

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

Kriteriji za drugo revizorsko potpitanje

- Tijela javne uprave u praksi postupaju po propisima u postupku izrade i/ili izmjene organizacijskih planova, vrše analize potreba za kadrovima sukladno planiranom obujmu obveza iz nadležnosti i poštuju rokove za izradu/izmjenu organizacijskog plana.
- Tijela javne uprave provode sveobuhvatne analize koje pokazuju kadrovske potrebe u odnosu na utvrđene probleme i/ili promjene u oblasti i poslove koje treba realizirati.
- Vlada/gradonačelnik Distrikta daje suglasnost na prijedloge organizacijskih planova i prati implementaciju zaključaka po davanju suglasnosti.
- Vlada i institucije Distrikta procjenjuju posljedice koje mogu nastati zbog nedovoljnih informacija o procjeni problema u oblasti i neadekvatnih analiza stanja i kadrovskih potreba.

### **1.4 Obujam i ograničenja revizije**

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su, odnosno koje nisu, poduzimale nadležne institucije u Distriktu za uspostavu efikasne i racionalne unutarnje organizacije. Revizija je obuhvatila 16 tijela javne uprave (12 odjela Vlade Distrikta, Ured gradonačelnika, Direkcija za financije Distrikta, Ured za upravljanje javnom imovinom, Ured koordinatora Distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine). Revizija je promatrala navedene aktivnosti Vlade i tijela javne uprave Distrikta za razdoblje 2015. –

---

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

2020. godina, odnosno razdoblje od donošenja podzakonskih akata kojima se uređuje ova oblast, do okončanja 2020. godine.

Uzorak organizacijskih planova korišten u promatranju i svi dopisi, analize i suglasnosti su prigodni. Analiza je vršena na temelju dokumentacije dobivene od Pododjela za ljudske resurse i dodatne dokumentacije pohranjene u LOTUS-u (koja je obuhvatila većinu organizacijskih planova i pratećih dokumenata vođenih pod istim brojem predmeta).<sup>6</sup>

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

- uspostavljene su administrativne pretpostavke i pravila kojima je određen postupak izrade, donošenja i/ili izmjene organizacijskih planova i pravilnika o sistematizaciji i unutarnjoj organizaciji;
- uspostavljene su jasne procedure i pravila procjene stanja u oblasti i utvrđivanja problema na temelju kojih institucije predlažu donošenje/izmjenu organizacijskih planova i pravilnika o sistematizaciji i unutarnjoj organizaciji;
- utvrđeni su načini provedbe analiza postojeće unutarnje organizacije i kadrovskih potreba;
- utvrđen je jasan način pribavljanja i davanja mišljenja od nadležnih institucija za konačno davanje suglasnosti Vlada / gradonačelnik Distrikta;
- utvrđen je nadzor radi identificiranja nedostataka i poduzimanja mjera za otklanjanje istih u postupku izrade i donošenja organizacijskih planova i pravilnika o sistematizaciji i unutarnjoj organizaciji;
- procjenjuju se posljedice koje mogu nastati zbog nedovoljnih informacija o procjeni problema u oblasti i neadekvatnih analiza stanja i kadrovskih potreba.

Sagledavanjem navedenih aktivnosti revizija je nastojala doći do odgovora jesu li Vlada i institucije Distrikta vršile adekvatne procjene stanja u ovoj oblasti, kako bi utvrdile probleme i sukladno tomu predlagale svoje organizacijske planove / pravilnike o sistematizaciji i unutarnjoj organizaciji kao preduvjet racionalne i efikasne unutarnje organizacije.

Revizija se nije bavila analizom organizacijskih planova / pravilnika i po njima utvrđenim radnim mjestima, već je promatrala dokumentaciju vezanu za preduvjete i proces donošenja / izmjena istih.

Nije bilo ograničenja u provedbi revizije koja bi mogla utjecati na dane nalaze, zaključke i preporuke.

---

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

## **1.5 Izvori i metode revizije**

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

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

Aktivnosti institucija u izradi, donošenju i/ili izmjeni organizacijskih planova smo proučavali na temelju dokumentacije dostupne u sustavu za automatsku obradu podataka – Lotus zahvaljujući Tajništvu Vlade Distrikta.

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

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

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

## **1.6 Struktura izvješća**

Sukladno Načelima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizorska pitanja, obujam, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se prezentiraju osnovne informacije o procesu unutarnjeg organiziranja javne uprave Distrikta. Nakon objašnjenja procesa, prezentiraju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

## 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

Osnovne informacije o predmetu revizije, propisima kojima su regulirani procesi donošenja akata o unutarnjoj organizaciji (izrade, donošenja i/ili izmjene organizacijskih planova/pravilnika) u Distriktu i ulogama nositelja aktivnosti prezentiramo u nastavku.

### 2.1 Značaj unutarnje organizacije i sistematizacije

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

Organizacije i nadležnosti javne uprave formiraju se na temelju zakona.

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

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

U praksi se često uočava raskorak s jedne strane između financijskih mogućnosti i s njima povezanih ograničenja broja zaposlenih, i sistematiziranih radnih mjesta, s druge strane.

Također, nije iznimka da se akt kojima se definira unutarnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta u upravi sastavlja i prezentira kao birokratski dokument koji se treba uraditi da bi se zadovoljili propisi, a ne kao inovativni dokument koji treba da doprinese efikasnoj javnoj upravi. Rezultat takvog pristupa je nerijetko “višak zaposlenih, a manjak radnika” u javnom sektoru.<sup>9</sup>

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

Organizacija i sistematizacija u javnoj upravi izuzev što je zakonom određena kao obveza, tijesno je povezana s funkcijama upravljanja ljudskim resursima radi ostvarivanja zadataka javne uprave, a u okviru raspoloživih sredstava.

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

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

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

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

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

Grafikon 1. Sistematizacija i opis radnih mjesta, svrha



Unutarnja organizacija tijela javne uprave u Distriktu zasniva se na načelu racionalnog i efikasnog rada tijela javne uprave i načelu osiguravanja stručnog rada tijela javne uprave.<sup>11</sup>

Organizacijski plan je opći akt koji donosi gradonačelnik na prijedlog voditelja odjela Vlade, po proceduri koju propisuje Vlada, a kojim se uređuje unutarnja organizacija Ureda gradonačelnika i odjela Vlade, utvrđuje unutarnja organizacija tijela javne uprave; organizacijske jedinice; rukovođenje; naziv i raspored radnih mjesta po organizacijskim jedinicama s opisom poslova rukovodećih službenika, službenika i namještenika; uvjeti u pogledu stručne spreme i ostali uvjeti za obavljanje poslova; broj službenika i namještenika; platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u tijelima javne uprave Distrikta.

Akt o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, podzakonski je akt koji je rezultat više aktivnosti, uključujući analizu organizacije, strategiju razvoja, financijske mogućnosti, kao i zakonski i podzakonski okvir koji treba odražavati stvarne potrebe jedne institucije. Dobro razrađen spomenuti podzakonski akt s adekvatno utvrđenom organizacijom i sistematizacijom polazna je osnova za ostale oblasti upravljanja, uključujući prijam novih zaposlenika, ocjenjivanje rada i sustav nagrađivanja.

<sup>11</sup> Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH – pročišćeni tekst, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 25/20



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

## 2.2 Opći podatci o unutarnjoj organizaciji i zaposlenosti u javnoj upravi Distrikta

Javnu upravu u Distriktu čine: odjeli Vlade Distrikta (u daljnjem tekstu: odjeli), Ured gradonačelnika, Direkcija za financije Distrikta, Ured za upravljanje javnom imovinom, Ured koordinatora Distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i druga tijela uprave kada je to zakonom određeno.<sup>13</sup>

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

Prema podacima Ureda za reviziju, u javnoj upravi Distrikta na dan 31. 12. 2020. godine ukupno je sistematizirano 2299 radnih mjesta, od kojih je, promatrano na isti dan, popunjeno oko 90 %.

Tablica broj 1. Opći podatci o broju sistematiziranih radnih mjesta u javnoj upravi Distrikta<sup>14</sup>

RB	Naziv institucije	31.12.2020.	
		sistematizirana	zaposleno
1	Direkcija za financije	151	132
2	Ured gradonačelnika	143	139
3	Ured koordinatora Distrikta u Vijeću ministara BiH	5	5
4	Ured za upravljanje javnom imovinom	60	52
5	Odjel za europske integracije	22	21
6	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja	32	31
7	Odjel za javne poslove	47	45
8	Odjel za javni registar	193	177
9	Odjel za javnu sigurnost	204	174
10	Odjel za komunalne poslove	21	21
11	Odjel za obrazovanje	1074	970
12	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp.	83	77
13	Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	45	41
14	Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove	59	46
15	Odjel za stručne i administrativne poslove	53	49
16	Odjel za zdravstvo i ostale usluge	107	69
	Ukupno	2299	2049

Tijela javne uprave imaju različiti broj organizacijskih jedinica.

Tablica 2. Broj organizacijskih jedinica tijela javne uprave Distrikta

R.B.	Naziv institucije	31.12.2020.
		Broj organizacijskih jedinica

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

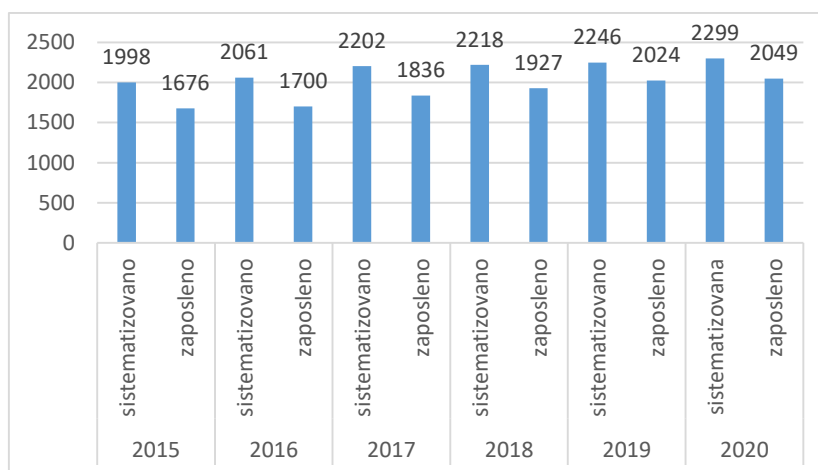
<sup>13</sup> Zakon o javnoj upravi Distrikta član 2

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

1	Ured gradonačelnika	8
2	Odjel za obrazovanje	6
3	Odjel za stručne i administrativne poslove	5
4	Odjel za javni registar	5
5	Direkcija za financije	5
6	Odjel za zdravstvo i ostale usluge	4
7	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp.	4
8	Odjel za javne poslove	4
9	Odjel za europske integracije	4
10	Ured za upravljanje javnom imovinom	4
11	Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove	3
12	Odjel za javnu sigurnost	3
13	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja	2
14	Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	2
15	Odjel za komunalne poslove	2
16	Ured koordinatora Distrikta u Vijeću ministara BiH	1

Slijedi grafikon sa usporednim podacima o ukupnom broju sistematiziranih i zaposlenih u tijelima javne uprave u Distriktu. Pojedinačni podatci za svako od tijela javne uprave dostupni su u Prilogu 2 ovog izvješća.

Grafikon 2. Usporedni podatci, ukupan broj sistematiziranih i zaposlenih u javnoj upravi Distrikta za razdoblje 2015. - 2020. godina<sup>15</sup>



Unutarnja organizacija i sistematizacija, kao što smo naveli, podliježu promjenama. Na unutarnju organizaciju i sistematizaciju utječu zakonske promjene, povećanje/smanjenje obujma poslova, tehnološke inovacije, i sl., a sve sukladno raspoloživim finansijskim sredstvima. Uobičajena praksa je da se vrši revidiranje sistematizacije kako bi se provjerili, prilagodili i revidirali opisi radnih mjesta čiji se sadržaj poslova mijenjao, za koje je izvršena promjena organizacijske strukture, za koje nadređeni traži provjeru, odnosno prilagođavanje opisa, čiji se sadržaj mijenja zbog promjena u tehnologiji i organizaciji rada i drugo.

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

### 2.3 Propisi koji reguliraju donošenje podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji u javnoj upravi Distrikta

Statut Distrikta propisuje nadležnost gradonačelnika da ekonomično i efikasno, u mjeri u kojoj to dopuštaju prihodi Distrikta, donosi organizacijski plan kojim odjele Vlade organizira radi provođenja propisanih funkcija i ovlasti Distrikta. Organizacijski plan koji donosi gradonačelnik, ne uključuje funkcije i ovlasti koje vrše Direkcija za financije, Ured za upravljanje javnom imovinom i Ured koordinatora Distrikta u Vijeću ministara, kao ni funkcije i ovlasti koje vrše javna poduzeća.<sup>16</sup>

Zakonom o Vladi Distrikta propisuje se nadležnost gradonačelnika da organizira Vladu i donosi organizacijski plan. Istim Zakonom, organizacijski plan se definira kao akt kojim se uređuje unutarnja organizacija Ureda gradonačelnika i odjela Vlade.<sup>17</sup> Zakonom o Direkciji za financije Distrikta<sup>18</sup>, nadležnost za donošenje organizacijskog plana Direkcije dodjeljuje se ravnatelju.

Za Ured koordinatora Distrikta u Vijeću ministara i Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta nije, kao u prethodnim primjerima, eksplicitno propisana nadležnost za donošenje organizacijskih planova. Nadležnost za donošenje organizacijskih planova/pravilnika ovih tijela javne uprave definirana je Zakonom o javnoj upravi (dio koji se odnosi na rukovođenje) za oba tijela javne uprave i Zakonom o javnoj imovini<sup>19</sup> Distrikta za Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta (rukovođenje Uredom i radno-pravni status službenika).

Zakon o javnoj upravi Distrikta utvrđuje osnove javne uprave Distrikta koje se odnose na osnutak, organiziranje, položaj, ulogu, ovlasti i obveze javne uprave Distrikta, kao i druga pitanja od značaja za organiziranje i rad javne uprave. Po pitanju osnova unutarnje organizacije tijela javne uprave Zakon navodi:

„Organizacijskim planom tijela javne uprave utvrđuju se: načela unutarnje organizacije tijela javne uprave, organizacijske jedinice, rukovođenje, naziv i raspored radnih mjesta po organizacijskim jedinicama s opisom poslova rukovoditelja tijela javne uprave, rukovodećih službenika, službenika i namještenika, uvjeti u pogledu stručne spreme i ostali uvjeti za obavljanje poslova, broj službenika i namještenika, platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u tijelima javne uprave Distrikta.“<sup>20</sup>

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

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

<sup>18</sup> Zakon o Direkciji za financije Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj 19/07, 35/17, 3/19 i 34/19; članak 19, članak 19 (Organizacijski plan) “Ravnatelj Direkcije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donosi organizacijski plan Direkcije”

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

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

Također, istim Zakonom se utvrđuju i načela unutarnje organizacije, pa tako se navodi sljedeće:

„Unutarnja organizacija tijela javne uprave zasniva se na načelu racionalnog i efikasnog rada tijela javne uprave i načelu osiguravanja stručnog rada tijela javne uprave.“<sup>21</sup> Da bi realizirali načela propisana Zakonom, tijela javne uprave se organiziraju u niže organizacijske jedinice, čime se osigurava racionalna organizacija rada, efikasno obavljanje poslova, uspješno rukovođenje tijelom javne uprave, kao i grupiranje poslova sukladno njihovoj prirodi, vrsti, obujmu, stupnju složenosti i načinu obavljanja.

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

Isti zakon se odnosi na službenike i namještenike u tijelima javne uprave Distrikta, Ureda za reviziju, Stručnoj službi Skupštine Distrikta i drugim tijelima i institucijama koje se financiraju iz proračuna Distrikta, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.<sup>22</sup> Zakon o državnoj službi definira organizacijski plan kao „opći akt koji donosi gradonačelnik na prijedlog voditelja odjela Vlade, po proceduri koju propisuje Vlada, a kojim se uređuje unutarnja organizacija Ureda gradonačelnika i odjela Vlade, utvrđuje unutarnja organizacija tijela javne uprave; organizacijske jedinice; rukovođenje; naziv i raspored radnih mjesta po organizacijskim jedinicama s opisom poslova rukovodećih službenika, službenika i namještenika; uvjeti u pogledu stručne spreme i ostali uvjeti za obavljanje poslova; broj službenika i namještenika; platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u tijelima javne uprave Distrikta“<sup>23</sup>. Zakonom su propisana radna mjesta, klasifikacija i kategorizacija radnih mjesta u tijelima javne uprave, a Vladi Distrikta je propisana obveza da na prijedlog Pododjela za ljudske resurse donese Odluku o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima uprave, odnosno Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto <sup>24</sup> .

Zakonom o plaćama i naknadama u tijelima javne uprave i institucijama Distrikta, Skupština Distrikta je 2019. godine propisala način utvrđivanja, obračun i isplatu plaća i naknada državnih i javnih službenika i namještenika zaposlenih u tijelima javne uprave i institucijama Distrikta, osoba zaposlenih na radnim mjestima vezanim uz mandat gradonačelnika, osoba zaposlenih na mandatnim radnim mjestima rukovodećih državnih službenika, članova Odbora za zapošljavanje, kao i savjetnika gradonačelnika.

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

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

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

<sup>24</sup> Izmjenama Zakona 50/18, spomenuti članak je izmijenjen

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

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

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

### **2.4.1 Aktivnosti Vlade Distrikta**

S ciljem unaprjeđenja procesa kategoriziranja radnih mjesta i donošenja novih organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Vlada Distrikta je 2015. godine donijela Odluku o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave u Distriktu.<sup>26</sup>

Sukladno navedenoj Odluci radna mjesta službenika i namještenika u Distriktu se razvrstavaju na pet kategorija i za svaku kategoriju se propisuju kriteriji za razvrstavanje. Odluka se primjenjuje i na javne službenike i namještenike ukoliko posebnim zakonom nisu drugačije određeni.

Također, Odlukom se definira i mogućnost utvrđivanja radnih mjesta od posebnog značaja koje utvrđuje Vlada na prijedlog rukovoditelja tijela javne uprave, izuzev za Odjel za javnu sigurnost za koji se propisuje obveza donošenja odluke o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja. Sukladno propisanoj Odluci, tijela javne uprave Distrikta su bili obvezna u roku od šest mjeseci donijeti nove organizacijske planove/pravilnike o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Vlada je nakon Odluke o kategorizaciji donijela Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacijskog plana tijela javne uprave Distrikta s ciljem da organizacijski plan bude u funkciji ostvarivanja temeljnih načela i obveza tijela javne uprave i da osigura prije svega: zakonit i pravilan rad, efektivnost i ekonomičnost postupanja, javnost i transparentnost rada, zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa stranaka, efikasnu kontrolu i odgovornost za rad i postupanje, jednostavne procedure rada, optimalno korištenje ljudskih, financijskih, materijalnih, tehničkih i drugih resursa tijela javne uprave. Zaključkom, odnosno Metodologijom se propisuju i razrađuju:

- obveze javne uprave (rad povjerenstva za utvrđivanje i analizu potreba unutarnje organizacije i sistematizacije)

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

<sup>26</sup> Do 2015. godine u Distriktu se primjenjivala Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima uprave iz 2007. godine. Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH donesena je 30. 4. 2015. godine (broj predmeta: 05-000916/13 i broj akta: 01.11-1031DS-49/15) i objavljena u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH broj 10 od 22. 5. 2015. godine

- strukturu i sadržaj organizacijskog plana i
- postupak donošenja organizacijskog plana (mišljenje nadležnih tijela, proces i nadležnosti donošenja, tehniku izrade i vršenje izmjena i dopuna).

Kao što smo napomenuli u prethodnom dijelu teksta, Vlada je donijela podzakonske akte kojima je utvrdila kategorije radnih mjesta, kriteriji za utvrđivanje stupnja za svaku kategoriju i stupnjeve kategorija radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta i drugim institucijama Distrikta, koje se financiraju iz proračuna Distrikta. Iznimka od primjene ove Odluke je postojanje posebnih zakona.<sup>27</sup>

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

Zaključak o metodologiji izmijenjen je tri puta. Izmjenama iz 2015. i 2017. godine mijenjaju se i ukidaju odredbe vezane za sistematiziranje radnih mjesta koja ne zahtijevaju odgovarajuće radno iskustvo, odnosno zapošljavanje pripravnika. Pored navedenog, izmjenama iz 2017. godine, mijenja se postupak donošenja izmjena i dopuna organizacijskog plana. Metodologijom je propisano da se izmjene i dopune ne mogu donositi ukoliko iste nisu sadržane u Proračunu Distrikta, pri čemu se u roku od 30 dana od dana usvajanja ili rebalansa Proračuna vrši usuglašavanje organizacijskog plana s odobrenim sredstvima. Također, propisano je da je tijelo javne uprave nakon druge izmjene ili dopune organizacijskog plana obvezno izraditi pročišćeni tekst organizacijskog plana. Izmjenama Metodologije iz 2017. godine, prethodno propisana obveza da se izmjene i dopune ne mogu donositi ukoliko nisu sadržane u Proračunu Distrikta se ukida i pored navedenog povećava se broj izmjena organizacijskog plana (nakon pete izmjene) nakon kojih se izrađuje pročišćeni tekst.

Izmjenama Metodologije iz 2019. godine u postupku donošenja i/ili izmjena organizacijskog plana, u slučaju reorganizacije ili ukidanja radnih mjesta uvedena je obveza tijelima uprave da za takve izmjene zahtijevaju suglasnost Vlade Distrikta.

Pored navedenih podzakonskih akata, radi unapređenje procesa kategoriziranja radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost i donošenje novog organizacijskog plana Odjela, Vlada je donijela Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost 2016. godine.<sup>29</sup> 2017. godine Vlada navedenu Odluku stavlja

---

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

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

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

van snage i donosi novu Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost.<sup>30</sup>

U Odjelu za obrazovanje, radna mjesta državnih službenika i namještenika kategorizirana sukladno Odluci o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta, a radna mjesta javnih službenika i namještenika kategorizirana su sukladno Odluci o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjelu za obrazovanje.

Odlukom o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu promijenjena je kategorija 10 radnih mjesta državnih službenika u radna mjesta javnih službenika.<sup>31</sup>

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

Prema već spomenutoj Metodologiji izrade organizacijskog plana tijela javne uprave Distrikta koraci u izradi/izmjeni organizacijskog plana tijela javne uprave su:

1. Izvršena analiza povjerenstva o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji iz koje slijedi
2. Nacrt organizacijskog plana tijela javne uprave
3. Provjera Nacrta organizacijskog plana od Odjela za stručne i administrativne poslove – u formi obavijesti da je organizacijski plan sastavljen sukladno Zakonu o državnoj službi i Odluci o kategorizaciji radnih mjesta
4. Proračunska analiza Direkcije za financije na Nacrt organizacijskog plana
5. Dostavljanje Nacrta organizacijskog plana gradonačelniku na razmatranje i donošenje (Prijedlog organizacijskog plana s potpunim i jasnim obrazloženjem, pribavljena Obavijest Odjela za stručne i administrativne poslove, pribavljena proračunska analiza i Suglasnost Vlade prema izmjenama Metodologije iz 2019. godine, kako je opisano u prethodnom dijelu teksta).

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

Tablica broj 3. Organizacijski planovi/pravilnici (OP/P) po koracima, akterima i ulogama u procesu

r. b.	Korak	Akteri	Izlazni rezultat

<sup>30</sup> Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost donesena 28. 4. 2017. (broj predmeta: 02-000062/16, broj akta: 01.11-1161DS -043/17), objavljena u Službenom glasniku broj 23 od 18. srpnja 2017. i izmjena Odluke (broj predmeta: 02-000062/16, broj akta: 01.11-0566LO-055/17) od 26. 7. 2017. objavljena u Službenom glasniku broj 32 od 25. kolovoza 2017.

<sup>31</sup> Odluka o izmjenama i dopunama organizacijskog plana Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu broj predmeta 33-001386/15, broj akta: 13-1153PG-0028/18 od 4. 7. 2018. godine; Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu br. 39-000119/17 od 24. 5. 2018. godine

1	Regulatorni okvir	Skupština – propisi  Vlada – jedinstvena pravila i procedure  Svako tijelo JU –procedure implementacije	Izlazni dokumenti: Propisi, pravila kojima se definiraju aktivnosti tijela javne uprave u procesu donošenja OP/P, kao i procedure o načinu provedbe postupka
2	Izrada OP/pravilnika	Povjerenstvo imenovano od rukovoditelja tijela javne uprave, rukovoditelj tijela	Zadatak povjerenstva: da utvrdi i analizira potrebe unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave  Aktivnosti povjerenstva: vrši analizu, dostavlja informaciju rukovoditelju, sastavlja prijedlog nacрта teksta org. pl.  Zadatak i aktivnosti rukovoditelja: imenuje povjerenstvo, daje suglasnost na nacrt teksta OP/P  Izlazni dokument: Nacrt OP/P
3	Provjera	Odjel za stručne i administrativne poslove	Zadatak: provjerava je li nacrt OP/P sastavljen sukladno propisima i pravilima  Izlazni dokument: Obavijest
4	Analiza	Direkcija za financije	Zadatak: na Nacrt OP/P sa obaviješću izrađuje proračunsku analizu  Izlazni dokument: proračunska analiza
5	Suglasnost	Vlada	U slučaju reorganizacije ili ukidanja radnih mjesta, Vlada razmatra Nacrt OP/P i daje/ne daje suglasnost  Izlazni dokument: Suglasnost Vlade
6	Donošenje	Gradonačelnik	Razmatra Nacrt OP/P s prethodno pribavljenim dokumentima i donosi OP/P za sve tijela javne uprave izuzev Direkcije za financije; Ureda za upravljanje javnom imovinom i Ureda koordinatora pri Vijeću ministara (ravnatelj Direkcije, ravnatelj Ureda i koordinatore donose OP/P)  Izlazni dokument: OP/P
7	Dostavljanje donesenog OP	Rukovoditelj tijela JU	OP/P se na tri jezika i dva pisma dostavlja:  Gradonačelniku, glavnom koordinatoru Vlade, Odjelu za stručne i administrativne poslove (Pododjel za ljudske resurse) i upravnoj inspekciji

Odjel za stručne i administrativne poslove, na temelju uvida u sadržaj nacрта organizacijskog plana, provjerava je li nacrt organizacijskog plana sastavljen sukladno Zakonu o državnoj službi u tijelima javne uprave Distrikta i Odluci o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta. Nadležnost provjere ne odnosi se na kategoriju javnih službenika.

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



Zakonom su propisana osnovna načela unutarnje organizacije tijela javne uprave:

- načelo racionalnog i efikasnog rada tijela javne uprave i
- načelo osiguravanja stručnog rada tijela javne uprave.

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

U nastavku teksta, prezentiraju se nalazi do kojih je revizija došla analizom dostupne dokumentacije radi davanja odgovora na pitanje jesu li Vlada i promatrane institucije Distrikta poduzimale odgovarajuće i pravodobne aktivnosti koje bi osigurale pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutarnju organizaciju Distrikta.

### **3. NALAZI**

U ovom poglavlju prezentiramo najvažnije nalaze do kojih se došlo u procesu revizije. Nalazi ukazuju na slabosti procesa i predstavljaju odstupanje od uspostavljenih kriterija revizije koje je revizija koristila prilikom procjene jesu li Vlada i promatrane institucije Distrikta, odnosno javna uprava Distrikta, poduzimale odgovarajuće aktivnosti radi uspostave efikasne i racionalne unutarnje organizacije.

Sukladno revizorskim pitanjima, nalazi revizije se prikazuju u dva dijela. Nalazi vezani za aktivnosti Vlade u radi stvaranja preduvjeta za uspostavljanje efikasne i racionalne unutarnje organizacije bit će prezentirani u prvom dijelu, potom će biti prezentirani nalazi vezani za efikasnost i pravodobnost aktivnosti javne uprave u procesu izrade i donošenja organizacijskog plana.

#### **3.1 Aktivnosti Vlade Distrikta radi uspostave efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije**

U nastavku prezentiramo provedene aktivnosti Vlade Distrikta i institucija nadležnih za davanje suglasnosti na organizacijske planove/pravilnike, a sve radi stvaranja pretpostavki za uspostavu efikasne i racionalne unutarnje organizacije.

Vlada je djelomično uspostavila pretpostavke za uspostavu efikasne i racionalne unutarnje organizacije kroz regulatorni okvir. Uspostavljen sustav, na temelju regulatornog okvira, ne osigurava uvjerenje da je unutarnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova organizacijskih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

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

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

Odluka o kategorizaciji radnih mjesta<sup>32</sup> je sukladno Zakonu o državnoj službi u tijelima javne uprave propisala kategorije radnih mjesta službenika i namještenika i kriterije za utvrđivanje stupnja za svaku kategoriju.<sup>33</sup>

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

Odlukom se definiraju i radna mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost<sup>35</sup>, a ukoliko se ukaže potreba, Vlada može utvrditi radna mjesta od posebnog značaja u drugim tijelima javne uprave, na prijedlog rukovoditelja tog tijela javne uprave.

Tijela javne uprave su, prema navedenoj Odluci, bili dužni da u roku od šest mjeseci donesu nove organizacijske planove/pravilnike sukladno navedenoj kategorizaciji.<sup>36</sup>

Sukladno navedenoj Odluci, a kako bi se osigurala jedinstvena primjena propisa u djelu unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave, Vlada je donijela Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacijskog plana tijela javne uprave u Distriktu.<sup>37</sup> Navedenim aktom propisana je jedinstvena formalna i sadržajna struktura organizacijskih planova i postupak donošenja, izmjena i dopuna organizacijskog plana.

## **Analiza kao preduvjet izrade organizacijskih planova/pravilnika**

Metodologijom su tijela javne uprave obvezna izvršiti analizu potreba unutarnje organizacije i sistematizacije (za što se imenuje povjerenstvo iz reda zaposlenih u tijelima javne uprave). Provedenom analizom trebaju se dobiti informacije o stanju u primjeni postojećeg organizacijskog plana, o tome koliko je raspoloživi kadar odgovarajuće angažiran, o adekvatnosti kadra sukladno složenosti posla, o planiranim promjenama i mogućim učincima promjena.

---

<sup>32</sup> Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave u Brčko distriktu BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 10/15, stupila na snagu danom donošenja (30. 4. 2015.)

<sup>33</sup> Zakon o državnoj službi u tijelima javne uprave u Brčko distriktu BiH objavljen je u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, broj 9/14, dana 14. 3. 2014. godine. Člankom 24 Zakona propisana je obveza Vlade da na prijedlog Odjela za stručne i administrativne poslove donese Odluku o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave u Distriktu. Člankom 140 istog Zakona propisan je rok od 6 mjeseci za donošenje podzakonskih akata. Odluka o kategorizaciji donesena je 30. 4. 2015. godine, odnosno sa sedam mjeseci kašnjenja od propisanog roka.

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

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

<sup>35</sup> Prema članku 17 Odluke, na prijedlog voditelja Odjela za javnu sigurnost, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donosi odluku kojom utvrđuje radna mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost

<sup>36</sup> Odluka o kategorizaciji je stupila na snagu 30. 4. 2015. godine, a rok za usklađivanje organizacijskih planova je 6 mjeseci

<sup>37</sup> Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacijskog plana tijela javne uprave u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 20/15. Stupanje na snagu 10. 7. 2015. godine

Za donošenje organizacijskih planova/pravilnika, kao što smo naveli, utvrđeni su rokovi. Prema Odluci o kategorizaciji, tijela javne uprave su do konca listopada 2015. godine bila u obvezi donijeti nove organizacijske planove/pravilnike.

Gradonačelnik Distrikta je u međuvremenu donio Naredbu<sup>38</sup> kojom je tijelima javne uprave naložio (radi odvijanja procesa zapošljavanja u administraciji Distrikta) da pripreme i dostave na potpis organizacijske planove do 16. 7. 2015. godine sukladno važećoj kategorizaciji i Zaključku o metodologiji.

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

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

Izvješćem o praćenju rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima za 2015. godinu u oblasti analize i klasifikacije radnih mjesta, za Distrikt je navedeno sljedeće: „Na razini Brčko distrikta, Zakonodavni ured Brčko distrikta BiH konstatira da Zakon o državnoj službi ne daje pravnu osnovu za uvođenje analize radnih mjesta i njegovo reguliranje u podzakonskim aktima, pa stoga, prijedlog uvođenja analize radnih mjesta nije prihvaćen“.

<sup>40</sup>

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

---

<sup>38</sup> Naredba gradonačelnika broj predmeta: 02-000226/15, broj akta: 01.1-1026KJK-001/15 od 30. 6. 2015. g. i Naredba o izmjeni i dopuni Naredbe broj predmeta: 02-000226/15, broj akta: 01.1-0100DA-04/15 od 3. 7. 2015. godine

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

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

## Radna mjesta od posebnog značaja

Sukladno Zakonu o obrazovanju u osnovnom i srednjim školama Distrikta<sup>41</sup>, gradonačelnik je, na prijedlog Odjela za obrazovanje, donio Odluku<sup>42</sup> o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjelu za obrazovanje.<sup>43</sup> Odlukom su kategorizirana radna mjesta javnih službenika u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama u Distriktu.

Sukladno Odluci o kategorizaciji<sup>44</sup>, na prijedlog Odjela za javnu sigurnost, Vlada Distrikta je donijela Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost<sup>45</sup>. Odlukom su utvrđene kategorije radnih mjesta, kriteriji i stupnjevi za sve kategorije i propisan je rok od šest mjeseci za donošenje organizacijskog plana usklađenog s navedenom Odlukom. Pet mjeseci nakon donošenja Odluke, Vlada Distrikta, na prijedlog Odjela za javnu sigurnost, donosi novu Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost<sup>46</sup>. Novom Odlukom, utvrđene su kategorije radnih mjesta, kriteriji i stupnjevi za sve kategorije i ponovno je propisan rok od šest mjeseci za donošenje organizacijskog plana usklađenog s navedenom Odlukom. Tri mjeseca nakon donošenja nove Odluke, Vlada vrši njezinu izmjenu<sup>47</sup>, pri čemu izmjenom ne mijenja rok za donošenje organizacijskog plana Odjela. Vlada koja je donijela Odluku o kategorizaciji i utvrdila posebnost radnih mjesta u Odjelu za javnu sigurnost, nije pravodobno reagirala na nepoštovanje vremenskih odredbi koje je propisala.

Na temelju Odluke o kategorizaciji, na prijedlog Odjela za gospodarski razvitak, Vlada je donijela Odluku o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu<sup>48</sup>. Ovom Odlukom mijenja se kategorija dijela državnih službenika u javne službenike i umjesto kvalifikacije položenog ispita za rad u tijelima uprave propisuje

---

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

<sup>42</sup> Odluka o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjelu za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta broj: 05-000530/15, broj akta: 031SR-001/15 od 26. 5. 2015. godine i Odluka o izmjeni i dopuni odluke broj: 05-000530/15, broj akta: 031SR-003/15 od 1. 9. 2015. godine; Odluka i izmjena su stupile na snagu danom donošenja.

<sup>43</sup> Do donošenja Odluke, na snazi je bila Odluka o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjelu za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta BiH broj: 05-01.1-00232/10 od 7. 12. 2010. godine

<sup>44</sup> „Članak 17 (Radna mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost)

(1) Na prijedlog voditelja Odjela za javnu sigurnost, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donosi odluku kojom utvrđuje radna mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost.

(2) Iznimno od stavka 1 ovog članka, ukoliko se ukaže potreba, Vlada može utvrditi radna mjesta od posebnog značaja u drugim tijelima javne uprave, a na prijedlog rukovoditelja tog tijela javne uprave.

<sup>45</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 3/17; Odluka (broj predmeta 02-000062/16; broj akta 01.11-0566LO-031/16 od 11. 11. 2016. godine). Odluka je stupila na snagu danom donošenja i propisala je rok od 6 mjeseci za donošenje novog organizacijskog plana usklađenog s Odlukom.

<sup>46</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 23/17; Odluka (broj predmeta 02-000062/16; broj akta 01.11-116DS-043/17 od 28. 4. 2017. godine. Odluka je stupila na snagu danom donošenja i propisala je rok od 6 mjeseci za donošenje novog organizacijskog plana usklađenog s Odlukom.

<sup>47</sup> Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost broj predmeta: 02-000062/16, broj akta: 01.11-0566LO-055/17 od 26. 7. 2017. godine; Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 32/17

<sup>48</sup> Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu broj: 39-000119/17, broj akta: 13-1153PG-0020/18 od 6. 4. 2018. godine i Izmjena Odluke broj: 39-000119/17, broj akta: 01.11-1161DS-027/18 od 24. 5. 2018. godine

se obveza polaganja stručnog ispita, dok su stupanj, zvanje, opis poslova, broj izvršitelja i platni razredi ostali nepromijenjeni.

## Nadzor nad procesom

Prema Organizacijskom planu Odjela za stručne i administrativne poslove i Odluci o kategorizaciji, Pododjel za ljudske resurse provjerava je li nacrt organizacijskog plana/pravilnika usklađen sa Zakonom o državnoj službi i Odlukom o kategorizaciji, na temelju čega Odjel za stručne i administrativne poslove izrađuje obavijest za rukovoditelje tijela javne uprave. Pododjel za ljudske resurse ne provjerava usklađenost organizacijskih planova za radna mjesta od posebnog značaja, odnosno za dio koji se odnosi na javne službenike.

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

Direkcija za financije izrađuje proračunsku analizu na nacrt organizacijskog plana/pravilnika i u mišljenju koje daje bazira se na raspoloživim sredstvima u proračunu Distrikta odobrenim za ljudske resurse tijela javne uprave kojem izdaje mišljenje.

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

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

---

<sup>49</sup> Prema članku 20 točki d) Zakona o javnoj upravi Distrikta Odjel za stručne i administrativne poslove je nadležan za „upravljanje ljudskim resursima u tijelima javne uprave“, pri čemu Zakon ne određuje kategoriju (javnih/državnih) službenika i ne određuje razinu upravljanja

<sup>50</sup> Izvješće o izvršenoj analizi postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije se uz prijedlog organizacijskog plana (uz prikaz djelokruga rada, odnosno nadležnosti i propisa kojima su iste utvrđene) dostavlja Odjelu za stručne i administrativne poslove na provjeru (članak 19 Zaključka o metodologiji)

Pored navedenih nedostataka u provedbi nadzora nad implementacijom odluka koje je donijela, Vlada Distrikta nije sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Distrikta iz 2018. godine<sup>51</sup> donijela:

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

Do trenutka okončanja revizije (listopad 2021. godine), navedene odluke nisu donesene.

Prilikom davanja suglasnosti na nacрте organizacijskih planova/pravilnika, gradonačelnik Distrikta (izuzev za Ured za upravljanje javnom imovinom, Direkciju za financije i Ured koordinatora pri Vijeću ministara, koji samostalno donose organizacijske planove), odnosno Vlada u slučajevima u kojima je propisano Zaključkom o metodologiji, davali su suglasnost na organizacijske planove na temelju prijedloga tijela javne uprave i obrazloženja sadržanog u prijedlogu, obavijesti Odjela za stručne i administrativne poslove i mišljenja Direkcije za financije, bez osiguranog uvjerenja zasnovanog na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova i broja organizacijskih jedinica, procjeni mogućnosti preraspodjela kadrova unutar organizacijskih jedinica i reorganizacije postojeće strukture. Također, Vlada Distrikta nije uspostavila mehanizme za vršenje nadzora nad implementacijom suglasnosti koje je dala. Na primjer, Vlada je dala suglasnost za izmjene organizacijskog plana Odjela za javnu sigurnost, a Odjel je nakon pribavljene suglasnosti odustao od traženih izmjena.<sup>52</sup>

### **Izmjene/dopune organizacijskog plana i sredstva za plaće u proračunu Distrikta**

Iako su rukovoditelji javne uprave ujedno i predlagači proračuna za svoje upravne organizacije i predlagači izrade organizacijskog plana i izmjena istog, odnos između planiranja ljudskih resursa i finansijskih resursa se kroz promatrano razdoblje mijenjao.

---

<sup>51</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 50/18 od 16. 11. 2018. godine izmijenjen je članak 24 (radna mjesta u tijelima uprave) i propisuje se Vladi obveza da donese tri nove odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova

<sup>52</sup> Vlada Distrikta je na 121. sjednici dala Zaključak o davanju suglasnosti na Nacrt odluke o izmjeni Organizacijskog plana Odjela za javnu sigurnost broj: 02-000238/16, broj akta: 12-1147EZ-098/20 od 26. 2. 2020. godine (Zaključak Vlade broj: 02-000238/16; broj akta: 01.11-1161DS-103/20 od 20. 10. 2020. godine).

Zaključkom o metodologiji je do 2017. godine bilo propisano da se promjene organizacijskog plana (i to: naziva radnog mjesta, platnog razreda, kategorije, stupnja ili zvanja) ne mogu vršiti ukoliko nisu sadržane u proračunu Distrikta, te se u roku od mjesec dana od usvajanja proračuna ili rebalansa trebao usuglasiti organizacijski plan s odobrenim sredstvima. Pododjel za ljudske resurse obavještavao tijela javne uprave o rokovima za vršenje izmjena sukladno donošenju proračuna Distrikta. Iako su izmjenama Zaključka o metodologiji iz 2017. godine navedene odredbe ukinute, iz obrazloženja uz izmjene organizacijskih planova utvrđuje se da je praksa nastavljena.

Skupština Distrikta je siječnja 2019. godine donijela Zaključak<sup>53</sup> kojim zahtjeva da Vlada i institucije Distrikta urede pitanje trajnog premještaja zaposlenika na radna mjesta veće kategorije i platnog razreda u Distriktu. Zaključkom je nalažena mjera Vladi da donese akt kojim će obvezati tijela javne uprave da posebno obrazlože potrebu i razlog ukidanja radnog mjesta, kao i postojanje opravdanih razloga za trajni premještaj odnosno trajno raspoređivanje, te prijedlog s obrazloženjem o opravdanosti i proračunskim implikacijama, dostave Vladi na davanje suglasnosti, a Vlada se obvezuje da svaki takav prijedlog detaljno razmotri, te ukoliko nakon razmatranja utvrdi da postoji opravdana potreba, da suglasnost. Tek po dobivanju suglasnosti Vlade, tijela javne uprave mogu nastaviti redovitu proceduru izmjena i dopuna organizacijskih planova. Po pribavljanju suglasnosti Vlade, te nakon provedenog postupka izmjene/dopune organizacijskog plana, tijela javne uprave mogu vršiti promjene u zahtjevima za plaće u prijedlozima proračuna Distrikta.

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

Skupština Distrikta je istim zaključkom radi poštovanja načela „ista plaća za isti ili sličan posao“ naložila da se izvrši analiza (od skupštinskog povjerenstva za proračun Skupštine Distrikta uz potporu Pododjela za ljudske resurse i Direkcije za financije) svih predloženih zakona na način da se za istu kategoriju radnog mjesta odredi isti platni razred u svim predloženim zakonima, te jednako utvrđivanje prava dodatka na plaću, naknade plaće, jednokratnih novčanih pomoći i drugih prava.

Po provedenoj analizi, Skupština Distrikta je usvojila set zakona o plaćama<sup>54</sup>. Zakon o plaćama i naknadama u tijelima javne uprave Distrikta primjenjuje se od 1. 7. 2019. godine i propisao je način utvrđivanja, obračun i isplatu plaća i naknada državnih i javnih službenika i namještenika zaposlenih u tijelima javne uprave i institucijama Distrikta, osoba zaposlenih na radnim mjestima vezanim uz mandat gradonačelnika, osoba zaposlenih na mandatnim radnim mjestima rukovodećih državnih službenika, članova

<sup>53</sup> Zaključak broj: 01-02-520/19 od 28. 1. 2019. godine (<https://skupstinabd.ba/2-registar/ba/Odluke/2019/520.%2012.%20vanredna%20-%20Zakljuc+ak%20-%20Oplate%20BOS.pdf>)

<sup>54</sup> Zakon o plaćama i naknadama u tijelima javne uprave i institucijama Brčko distrikta BiH, Zakon o plaćama zaposlenih u pravosuđu Brčko distrikta BiH, Zakon o plaćama u Policiji Brčko distrikta BiH, Zakon o plaćama i naknadama korisnika proračunskih sredstava u Skupštini, Izbornom povjerenstvu i Uredu za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Brčko distriktu BiH



Odbora za zapošljavanje, kao i savjetnika gradonačelnika, koji se financiraju iz proračuna Distrikta. Radna mjesta su prema Zakonu razvrstana u 10 platnih razreda (dalje podijeljenih u podrazrede) i koeficijentom kao osnovom za obračun plaće zaposlenika. Zakon je od donošenja (2019. godine) do konca 2020. godine pretrpio četiri izmjene. Rukovoditelji tijela javne uprave su, prema Zakonu, bili obvezni izvršiti izmjene organizacijskih planova kako bi ih uskladili s odredbama Zakona.

### **Transparentnost procesa**

Vlada Distrikta nije osigurala transparentnost u postupku donošenja/izmjena organizacijskih planova tijela javne uprave.

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

Zaključci o davanju suglasnosti koje Vlada donosi sukladno Zaključku o metodologiji, kao i Odluke gradonačelnika o donošenju, izmjenama i/ili dopunama organizacijskih planova dostavljaju se Službenom glasniku Distrikta. Pregledom Glasnika, utvrđuje se da isti nisu objavljeni. Također, pravila i procedure, kao i odluke o donošenju i izmjenama organizacijskih planova/pravilnika nisu dostupni ni na službenoj internetskoj stranici Vlade Distrikta.

U Službenom glasniku Distrikta, u svezi s odlukama o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, objavljena je samo Odluka o reorganizaciji Direkcije za financije Distrikta i Odluka o izmjenama Odluke o reorganizaciji Direkcije za financije Distrikta<sup>55</sup>.

Ako sumiramo sve gore navedeno, Vlada Distrikta je uložila napore da uspostavi jedinstvena pravila i procedure za donošenje i izmjene organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji u tijelima javne uprave Distrikta, Uspostavljena pravila i procedure, s druge strane, ne osiguravaju uvjerenje da je unutarnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova organizacijskih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture. Nadzor nad procesom je djelomično uspostavljen u formalnom smislu (usklađenosti). Podzakonski akti, nisu usklađeni sa izmjenom zakona u dijelu kategorizacije radnih mjesta. Postojala je potreba da zakonodavna vlast od Vlade Distrikta zahtjeva izmjene u pravilima i procedurama izmjene organizacijskih planova/pravilnika. Sam proces i dokumenti nastali u procesu nemaju karakter transparentnosti.

---

<sup>55</sup> Obje odluke objavljene u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH broj: 31/20 od 24. 8. 2020. godine

### **3.2. Aktivnosti tijela javne uprave u izradi organizacijskih planova/pravilnika**

Dok je Vlada Distrikta nadležna za uspostavu jedinstvenih pravila i procedura u postupku izrade/izmjena organizacijskih planova/pravilnika, svako tijelo javne uprave nadležno je za procedure implementacije utvrđenih pravila. U nastavku teksta bavit ćemo se procedurama implementacije tijela javne uprave u postupku donošenja/izmjena organizacijskih planova/pravilnika.

Tekst u nastavku govori o aktivnostima tijela javne uprave u izradi organizacijskih planova/pravilnika radi uspostave efikasne i racionalne javne uprave.

Dio tijela javne uprave nije pravodobno izradio organizacijske planove/pravilnike. Provedene analize od tijela javne uprave pri donošenju/izmjenama organizacijskih planova/pravilnika u većini ne prezentiraju stvarne potrebe u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova organizacijskih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture. Dio tijela javne uprave nije poštovao jedinstvena pravila i procedure propisane od Vlade.

#### **3.2.1 Pravodobnost tijela javne uprave u donošenju akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji**

Ni jedno tijelo javne uprave nije dostavilo organizacijski plan u roku navedenom Naredbom gradonačelnika, dok je većina tijela javne uprave dostavila gradonačelniku Nacrt organizacijskog plana sukladno Odluci o kategorizaciji do 30. 10. 2015. godine.<sup>56</sup>

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

- Ureda za upravljanje javnom imovinom (22. 12. 2015.)
- Ureda koordinatora Distrikta u Vijeću ministara BiH (29. 1. 2016.)
- Ureda gradonačelnika (17. 3. 2016.) i
- Direkcije za financije (10. 7. 2017.).

Odjel za javnu sigurnost je donio Organizacijski plan 16. 11. 2017. godine, po proceduri koja je objašnjena u sekciji „Radna mjesta od posebnog značaja“.

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

---

<sup>56</sup> U prilogu Izvješća: Organizacijski planovi/pravilnici po tijelima javne uprave doneseni sukladno Odluci o kategorizaciji a u prilogu

## Analiza

Izuzev rokova, tijela javne uprave su bili dužni postupiti po Zaključku o metodologiji, prema kojem je prvi korak u izradi organizacijskih planova/pravilnika formiranje povjerenstva sa zadatkom da utvrdi i analizira potrebe unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave.

Zaključkom o metodologiji propisuje da je zadatak imenovanog povjerenstva da na temelju izvršene analize rukovoditelju tijela javne uprave dostavi informaciju o stanju u primjeni postojećeg organizacijskog plana; o tome koliko je raspoloživi kadar odgovarajuće radno angažiran; o tome je li ljudski potencijal adekvatan složenosti poslova koji su u nadležnosti tijela javne uprave i sa stanovišta potrebnih uvjeta i sa stanovišta stručne osposobljenosti i vještina koje zahtjeva konkretno radno mjesto; o planiranim promjenama i mogućim učincima istih; o preporuci povjerenstva o potrebi izrade organizacijskog plana.

Ravnatelj Ureda za upravljanje javnom imovinom, kao što smo već napomenuli, nadležan je za donošenje organizacijskog plana ovog tijela javne uprave. Sukladno navedenom, ravnatelj je donio Organizacijski plan<sup>57</sup>, bez imenovanja povjerenstva dana 22. 12. 2015. godine. Zbog navedene nepravilnosti pokrenuta je apelacija zbog neusklađenosti akata. Presudom Apelacijskog suda objavljenom u Službenom glasniku Distrikta<sup>58</sup>, Organizacijski plan je prestao važiti 30. 12. 2016. godine. Ravnatelj Ureda je donio novi Organizacijski plan<sup>59</sup> usklađen s propisanim pravilima i procedurama dana 30. 10. 2017. godine.

Provedene analize tijela javne uprave, prema dostupnim izvješćima o izvršenim analizama, nisu urađene sukladno Zaključku o metodologiji, formalnog su karaktera i pretežno usklađuju broj zaposlenih i nazive radnih mjesta s usvojenim proračunom Distrikta i Odlukom o kategorizaciji.

U detaljnijim izvješćima, imenovana povjerenstva Ureda gradonačelnika, Odjela za javnu sigurnost, Odjela za prostorno planiranje i Odjela za raseljene osobe bavila su se pretežno nadležnošću tijela javne uprave (koja do tada nije bila obuhvaćena organizacijskim planom i/ili je promijenjena). Povjerenstvo Odjela za javni registar se pretežno bavilo angažiranošću postojećeg kadra i mogućim rješenjima. Ni jedno izvješće povjerenstva nije dalo potpune i jasne informacije, kako je to propisano Zaključkom o metodologiji.

U izvješću o analizi Odjela za raseljene osobe pozitivan primjer predstavlja uvođenje „planirane sistematizacije“ kroz upravljanje ispražnjenim radnim mjestima (po odlasku u mirovinu zaposlenika, radna mjesta će biti brisana iz Organizacijskog plana).

Rezultati provedenih analiza i sukladno njima izrađenim organizacijskim planovima/pravilnicima ukazuju da analize nisu bile sveobuhvatne i da nisu utvrđivale stvarne potrebe u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova organizacijskih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

---

<sup>57</sup> Organizacijski plan Ureda za upravljanje javnom imovinom Distrikta broj: 05-000822/15 od 22. 12. 2015. godine

<sup>58</sup> Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 50/16 od 30. 12. 2016. godine

<sup>59</sup> Organizacijski plan Ureda za upravljanje javnom imovinom, broj predmeta: 05-000057/17; broj akta: 16-0089DG-013/17, od 30. 10. 2017. godine

Organizacijskim planovima/pravilnicima, po provedenim analizama, nisu primjera radi obuhvaćeni svi poslovi iz zakonom dane nadležnosti<sup>60</sup>, u većini tijela javne uprave prezentna je nepopunjenost sistematiziranih radnih mjesta, a s druge strane, veliki broj angažiranih izvršitelja po posebnim poslovima (za poslove koji nisu predviđeni organizacijskim planovima/pravilnicima)<sup>61</sup> što može ukazivati na neusklađenost postojećih organizacijskih planova/pravilnika s potrebama za obavljanje djelatnosti.<sup>62</sup>

Iz promatranog uzorka utvrđuje se da tijela javne uprave koji i pri izmjenama i dopunama organizacijskog plana/pravilnika imenuju povjerenstvo za analizu, najčešće to čine sa zadatkom usuglašavanja akta o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji s usvojenim proračunom Distrikta (Ured gradonačelnika<sup>63</sup> i Odjel za obrazovanje)

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

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

## Suglasnosti

Na temelju prijedloga odnosno nacрта organizacijskog plana uz izvješće o izvršenoj analizi i prikaz djelokruga rada, tijelo javne uprave zahtijeva obavijest Odjela za stručne i administrativne poslove, proračunsku analizu Direkcije za financije, odnosno i suglasnost Vlade u slučajevima vršenja reorganizacije ili ukidanja radnih mjesta (čiji rezultat je trajno raspoređivanje/premještanje na radna mjesta veće kategorije i plaće).

U slučajevima u kojima tijelo javne uprave zahtijeva suglasnost Vlade, na redovitoj ili izvanrednoj sjednici Vlada odlučuje i donosi Zaključak o davanju suglasnosti.

---

<sup>60</sup> Primjer: Direkcija za financije prema izvješćima financijske revizije za 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu (Zakon o Direkciji za financije); Javna sigurnost prema izvješću o radu Vlade za 2019. godinu (Zakon o prometu eksplozivnih materija i zapaljivih tekućina i plinova)

<sup>61</sup> Prema izvješćima financijske revizije

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

<sup>63</sup> Primjer: Odluka gradonačelnika broj: 33-001490/15; broj akta: 01.1-1141SM-57/17 od 3. 7. 2017. (zadatak Povjerenstva je da izvrši analizu i usuglašavanje Organizacijskog plana s proračunom Distrikta za 2017. godinu); Odluka: 02-000275/15; broj akta: 07-1154SO-040/17 od 4. 7. 2017. (zadatak Povjerenstva da usuglasi organiz. plan s Proračunom za 2017.) isto tijela Odluka 02-000275/15; broj akta: 07-1154SO-057/18 od 3. 4. 2018. (zadatak Povjerenstva da usuglasi organiz. plan s proračunom za 2018.) ili Odluka: 02-000275/15; broj akta: 07-1154SO-084/19 od 27. 11. 2019. (zadatak Povjerenstva da usuglasi organiz. plan s Rebalansom Proračuna za 2019.)

Zaključak o davanju suglasnosti za sve izmjene organizacijskih planova/pravilnika tijela javne uprave Vlada je dala u srpnju mjesecu 2019. godine<sup>64</sup> kako bi se isti uskladili sa Zakonom o plaćama.

Analizirajući dostupne Zaključke Vlade o davanju suglasnosti, Vlada je na istoj sjednici dala dva zaključka o davanju suglasnosti na izmjene organizacijskog plana Odjela za javnu sigurnost (Opisano u dijelu „Nadzor nad procesom“). Tijelo javne uprave je po dobivanju suglasnosti, odustalo od traženih izmjena, odnosno nije izvršilo proceduru izmjena organizacijskog plana.

Pododjel za ljudske resurse je u procesu donošenja organizacijskih planova/pravilnika vršio naknadnu analizu organizacijskih planova/pravilnika, usporedbom teksta organizacijskog plana na koji je dao obavijest i organizacijskog plana potpisanog od gradonačelnika. Naknadnom analizom Organizacijskog plana Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp. uprave, Pododjel za ljudske resurse je konstatirao da je tekst potpisanog Organizacijskog plana promijenjen, odnosno da postoje odstupanja u odnosu na nacrt Organizacijskog plana na koji je Pododjel za ljudske resurse dao mišljenje, kao i bez obrazloženja zašto je isto urađeno, o čemu je obavijestio gradonačelnika Distrikta i tijelo javne uprave.<sup>65</sup>

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

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

Tijela javne uprave sukladno Zaključku o metodologiji, vrše izmjene i dopune organizacijskih planova i/ili donose novi organizacijski plan/pravilnik.

Izmjene i dopune organizacijskih planova/pravilnika se prema propisanim pravilima obvezno rade u istom broju predmeta osnovnog organizacijskog plana, a nakon pete izmjene izrađuje se pročišćeni tekst organizacijskog plana/pravilnika.

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

Tijela javne uprave, također, nisu bili ažurna u izradi pročišćenih tekstova organizacijskih planova/pravilnika, o čemu ih Pododjel za ljudske resurse obavještava, ili se iz pročišćenih tekstova uočava da je broj izmjena premašio propisana pravila. Tako je, primjera radi, Odjel za stručne i administrativne poslove tek nakon osam izmjena organizacijskog plana izradio pročišćeni tekst.<sup>66</sup> Dio tijela javne uprave, donio je nove organizacijske planove pod istim brojem (primjer Odjel za javne poslove), s novim brojem (Odjel za zdravstvo i ostale usluge, Direkcija za financije, Odjel za komunalne poslove, Odjel za javni registar, Ured za

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

<sup>65</sup> Obavijest nakon izvršenog uvida u Organizacijski plan Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp. broj predmeta: 05-000721/15 broj akta: 02-0578TS-0015/15. nadnevak 29. 9. 2015. godine

<sup>66</sup> Pročišćeni tekst Organizacijskog plana Odjela za stručne i administrativne poslove Distrikta broj predmeta: 02-000229/15 broj akta: 01.1-1141SM-0035/19 od 11. 11. 2019. godine

upravljanje javnom imovinom, Odjel za prostorno planiranje i Odjel za poljoprivredu), ili je zbog tehničkih problema broj morao biti izmijenjen (Ured gradonačelnika).

## Dostavljanje

Donesene organizacijske planove/pravilnike tijela javne uprave, prema propisanim pravilima, dostavljaju gradonačelniku, glavnom koordinatoru Vlade, Odjelu za stručne i administrativne poslove – Pododjelu za ljudske resurse i upravnoj inspekciji na tri jezika i dva pisma. Za izmjene, dopune i pročišćene organizacijske planove nije jasno naglašeno kako se i kome dostavljaju.

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

Dio organizacijskih planova, na samom kraju navodi kome se organizacijski plan/pravilnik dostavlja. Pregledom organizacijskih planova, kod kojih se u samom organizacijskom planu/pravilniku navodi na koje adrese se dostavlja, utvrđuje se da nisu svi organizacijski planovi dostavljeni na sve propisane adrese. Tako, na primjer, organizacijski plan Odjela za javni registar<sup>67</sup>, kao i pročišćeni Organizacijski plan Ureda gradonačelnika<sup>68</sup>, nisu upućeni upravnoj inspekciji Distrikta.

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

### 3.3 Aktivnosti Vlade Distrikta na unaprjeđenju procesa

Prema izjavama nadležnih iz Pododjela za ljudske resurse, formirana je radna skupina za izradu Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika/javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto. Radna skupina je privela kraju aktivnosti na izradi teksta, zajedno s ekspertima na projektu "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH" u kojem Pododjel sudjeluje. Kroz aktivnosti u projektu završena je poduka za službenika odjela Vlade koji će nakon usvajanja odluka biti članovi povjerenstva za analizu radnih mjesta.

---

<sup>67</sup> Organizacijski plan Odjela za javni registar, broj predmeta: 05-000752/15, broj akta: 01.1-0100DA-019/15 nadnevak 13. 10. 2015. godine

<sup>68</sup> Organizacijski plan Ureda gradonačelnika, pročišćeni tekst, broj predmeta: 33-001490/15; broj akta: 01.1-1141SM-53/17, nadnevak 12. 1. 2017. godine

Prema izjavi voditelja Pododjela “Nacrti odluka o kategorizaciji će se prema planu, uputiti u proceduru usvajanja od Vlade Distrikta nakon što se članovi radne skupine konačno slože s tekstom i usvajanje iste se očekuje tijekom rujna (2021. godine).“

Međutim, do okončanja revizije, listopad 2021. godine, navedena odluka nije usvojena.

Prema izjavi voditelja Pododjela, u tijeku je izrada novog Zakona o državnoj službi u Distriktu.

Reviziji nisu prezentirani pravci u kojima se izmjene Zakona vrše.

Vlada Distrikta je 2018. godine donijela Odluku o odobravanju prijedloga Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2022. i Akcijskog plana za realizaciju strategije. Jedna od reformskih oblasti definirana navedenim dokumentima je „Pružanje usluga“ a čiji je cilj transformirati javnu upravu orijentiranu prema korisnicima, tako što će stručno pratiti i shvaćati njihove potrebe i očekivanja, te na temelju toga unaprijediti poslovne procese i upravno postupanje, smanjujući administrativno opterećenje, omogućavajući dostupnost usluga različitim kanalima komunikacije, uz osiguranje visoke kvalitete i smanjenje cijene usluge. Prema izjavama dužnosnika, realizacijom aktivnosti predviđenih Akcijskim planom za reformu javne uprave unaprijedit će se usluge koje pružaju institucije javne uprave građanima i poslovnim subjektima, poboljšat će se interakcija građana i poslovnih subjekata s javnom upravom. Odnosno, radit će se na uspostavljanju što učinkovitijeg sustava pružanja usluga građanima. Ciljevi, mjere i aktivnosti predviđeni navedenim dokumentima u cijelosti su fokusirani na stvaranje efikasne, transparentne, odgovorne, moderne javne uprave i samim tim radom na realizaciji istih kreće se u smjeru postepenog preuzimanja načela europskog upravnog prostora. Prema izjavi koordinatora za reformu javne uprave Distrikta, iako su reformski procesi značajno usporeni, u tijeku je proces usuglašavanja „Zajedničke platforme“ kojom se uspostavlja politički i pravni okvir u BiH s ciljem provedbe „Strategije za reformu javne uprave“, kao i njezinih akcijskih planova. Prema izjavi koordinatora za reformu javne uprave Distrikta, za Distrikt je nužno je da se aktivno radi na implementaciji reformskih procesa s ciljem poboljšanja funkcioniranja javne uprave. Po usuglašavanju „Zajedničke platforme“, Vlada Distrikta će započeti implementaciju reformskih mjera, sinkronizirano s institucijama Distrikta s ciljem ravnomjerne realizacije mjera i uspostavi suvremene javne uprave u Distriktu.

#### 4. ZAKLJUČCI

Polazeći od toga da je svrha ove revizije da utvrdi poduzimaju li Vlada Distrikta i promatrane institucije u okviru svojih odgovornosti, odgovarajuće i pravodobne aktivnosti kako bi uspostavile pretpostavke za efikasnu i racionalnu unutarnju organizaciju, tim za reviziju učinka je, po prikupljenim nalazima do kojih je došao, zaključio da su Vlada i institucije Distrikta djelomično uspostavile pravila i procedure, odnosno pretpostavke za izradu, donošenje i izmjenu organizacijskih planova, kao i da uspostavljeni sustav ne osigurava uvjerenje da je unutarnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene i kadrovskih potreba sukladno navedenim potrebama radi uspostavljanja efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije.

Zaključci do kojih je došla revizija su sljedeći:

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

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

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

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



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

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

Obrazloženja i analize kojima tijela javne uprave traže suglasnost gradonačelnika i/ili Vlade Distrikta na organizacijske planove ne pružaju dovoljno informacija, a posljedice nedostatnih analiza i informacija rezultiraju čestim izmjenama organizacijskih planova, potrebom za angažiranjem velikog broja izvršitelja angažiranih po posebnim poslovima za poslove koji nisu predviđeni organizacijskim planovima/pravilnicima i u konačnici neispunjavanje planiranih zadataka.

Također, potpune i ažurirane evidencije o usvojenim organizacijskim planovima/pravilnicima i izmjenama istih tijela javne uprave tijekom provedbe revizije nisu osigurane na jednom mjestu, već svako tijelo javne uprave ima dokumentaciju vezanu za njegove nadležnosti.

Česte izmjene organizacijskih planova, potreba za angažiranjem velikog broja izvršitelja angažiranih po posebnim poslovima za poslove koji nisu predviđeni organizacijskim planovima/pravilnicima tijekom čitavog promatranog razdoblja i kod gotovo svih tijela javne uprave Distrikta, kao i neispunjavanje planiranih zadataka, mogu biti posljedice nedostatnih analiza i informacija u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena organizacijskih planova/pravilnika.

## 5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije stekli smo uvjerenje da uspostavljeni sustav izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta ne osigurava uvjerenje da je unutarnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene i kadrovskih potreba sukladno navedenim potrebama radi uspostavljanja efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije.

Na temelju provedenog ispitivanja, prezentiranih nalaza i zaključaka, revizija nudi preporuke čijom je implementacijom moguće unaprijediti proces izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta radi uspostave efikasne i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije.

### Preporuke Vladi Distrikta

- Vlada Distrikta treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave efikasne i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama.

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

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

### Preporuke tijelima javne uprave Distrikta

- Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, izvrše dokumentirane analize, minimalno po obvezama propisanim Zaključkom o metodologiji izrade organizacijskog plana tijela javne uprave u Distriktu.

Prema Zaključku o metodologiji, nužna je analiza o stanju primjene dosadašnjeg organizacijskog plana, analiza koliko je raspoloživi kadar radno angažiran, o tome je li ljudski potencijal adekvatan složenosti poslova koji su u nadležnosti tijela javne uprave i sa stanovišta potrebnih uvjeta i sa stanovišta stručne osposobljenosti i vještina koje zahtjeva konkretno radno mjesto, analiza planiranih promjena i mogućim učincima istih. Ovo podrazumijeva da je unutar organizacija i sistematizacija zasnovana na dokumentiranim analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova, te sukladno tim, logično slijedi procjena mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacijskih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

- Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova/pravilnika o unutaršnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode sukladno zadatim rokovima i propisanim procedurama.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

---

Ivana Gavrić, vođa tima

---

## Reference

### Knjige, članci, intervjui

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

### Revizorska izvješća

- Izvješće revizije učinka "Aktivnosti institucija BiH u donošenju pravilnika o unutarnjoj organizaciji", Ured za reviziju institucija BiH, 2018.god.
- Izvješće revizije učinka "Postupak donošenja pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama FBiH", Ured za reviziju institucija u FBiH, 2016. god.
- Izvješća Ureda za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH za razdoblje 2015. – 2020. god.

### Zakoni i odluke

- Statut Brčko distrikta BiH
- Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH
- Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH
- Zakon o državnoj službi u tijelima uprave Brčko distrikta BiH
- Zakon o Direkciji za financije Brčko distrikta BiH
- Zakon o javnoj imovini Brčko distrikta BiH
- Zakon o plaćama i naknadama u tijelima javne uprave i institucijama Brčko distrikta BiH
- Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko distrikta BiH
- Odluka o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave u Brčko distriktu BiH
- Zaključak o utvrđivanju metodologije izrade organizacijskog plana tijela javne uprave u Brčko distriktu BiH
- Odluka o kategorizaciji radnih mjesta javnih službenika u Odjelu za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta BiH
- Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za javnu sigurnost
- Odluka o utvrđivanju radnih mjesta od posebnog značaja u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu

### Drugi dokumenti:

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

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

## PRILOZI

## Prilog 1. Uzorak organizacijskih planova korišten u reviziji

1	Direkcija za financije	Broj predmeta 02-000254/15 (broj Direkcije: 02-04.1-18/15)
2	Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju	Broj predmeta: 05-000182/17
3	Ured gradonačelnika	Broj predmeta: 33-001490/15
4	Odjel za javnu sigurnost	Broj predmeta: 02-000238/16
5	Odjel za javne poslove	Broj predmeta: 05-000734/15
6	Odjel za javni registar	Broj predmeta: 05-000752/15 Broj predmeta: 05-000891/16 Broj predmeta: 05-000449/19
7	Odjel za komunalne poslove	Broj predmeta: 05-000728/15 Broj predmeta: 05-000905/16
8	Ured koordinatora Brčko distrikta BiH pri Vijeću ministara BiH	Broj predmeta: 02-000328/15
9	Ured za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH	Broj predmeta: 05-000822/15 Broj predmeta: 05-000057/17
10	Odjel za obrazovanje	Broj predmeta: 02-000275/15
11	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp.	Broj predmeta: 05-000721/15 Broj predmeta: 05-000546/19
12	Odjel za gospodarski razvoj, šport i kulturu	Broj predmeta: 33-001386/15
13	Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove	Broj predmeta: 05-000750/15 Broj predmeta: 05-000902/17
14	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja	Broj predmeta: 05-000768/15
15	Odjel za stručne i administrativne poslove	Broj predmeta: 02-000229/15
16	Odjel za zdravstvo i ostale usluge	Broj predmeta: 33-001354/15 Broj predmeta: 33-001430/16

## Prilog 2. Planirana i odobrena sredstva za bruto plaće u 2020. godini s brojem zaposlenika

RB	Naziv institucije	BRUTO PLAĆE		Broj zaposlenih na dan 31.12.2020.
		Odobrena sredstva 2020.	Utrošena sredstva 2020.	
1	Direkcija za financije	4.482.806,42	3.767.007,63	132
2	Ured gradonačelnika	4.907.793,35	4.807.970,57	139
3	Ured koordinatora Distrikta u Vijeću ministara BiH	192.749,64	185.860,45	5
4	Ured za upravljanje javnom imovinom	1.377.250,78	1.312.414,82	52
5	Odjel za europske integracije	617.544,71	537.130,97	21
6	Odjel za javne poslove	1.282.037,77	1.263.091,33	45
7	Odjel za javni registar	3.771.279,72	3.603.648,72	177
8	Odjel za javnu sigurnost	4.671.023,10	4.187.915,33	174
9	Odjel za komunalne poslove	737.297,51	723.014,96	21
10	Odjel za obrazovanje	30.131.843,24	28.454.028,75	970
11	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp.	2.258.848,73	1.985.650,24	77
12	Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	1.072.942,86	1.015.524,31	41

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

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

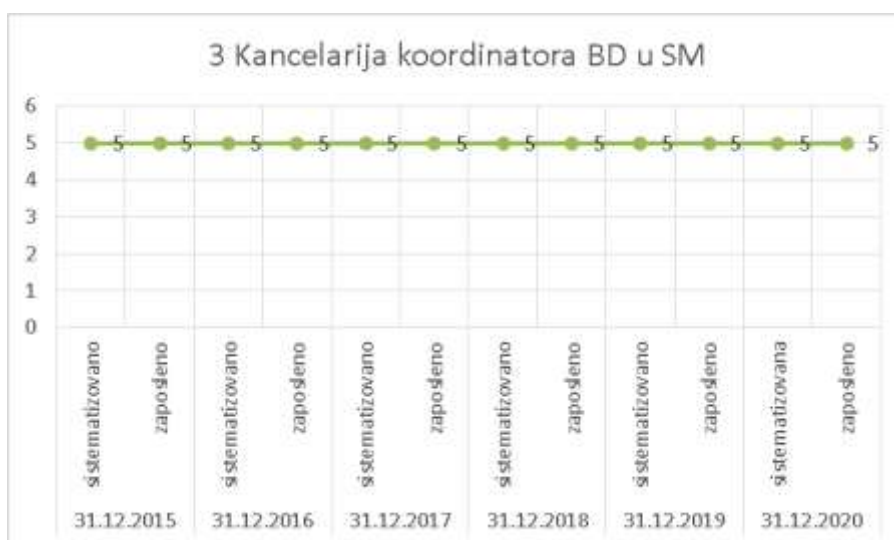
U Izvješću o reviziji finansijskih izvješća Distrikta na dan 31. 12. 2020. godine navodi se sljedeće:

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

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

Prilog 3. Grafički prikaz broja sistematiziranih i broja zaposlenih po tijelima javne uprave u razdoblju 2014. – 2020. godina











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

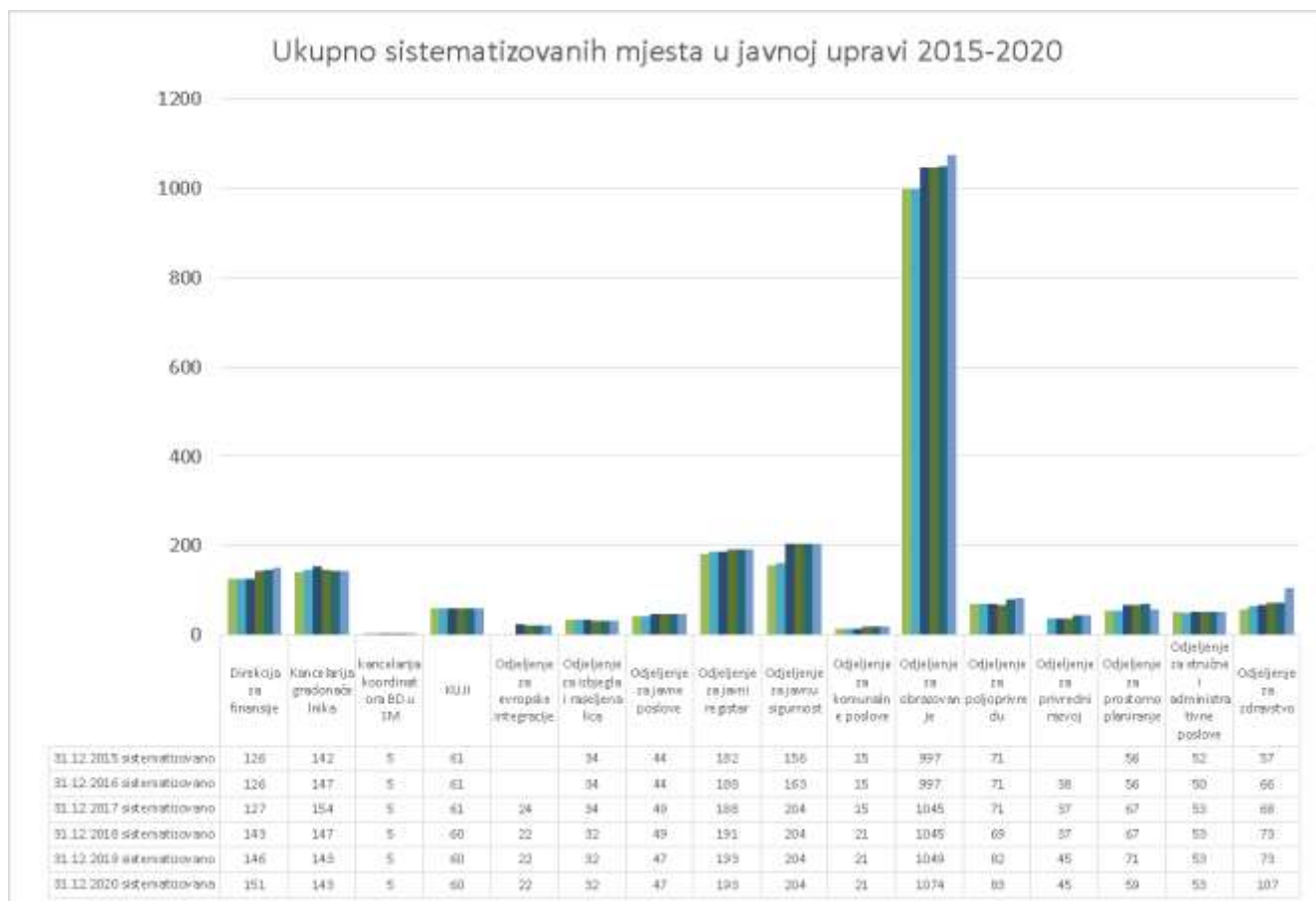


Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji



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

Prilog 4. Ukupan broj sistematiziranih radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta u razdoblju 2015. – 2020. godine



Prilog 5. Nadnevcima donošenja organizacijskih planova tijela javne uprave Distrikta po Odluci o kategorizaciji\*

R.b.	TIJELA JAVNE UPRAVE	Nadnevak donošenja OP po Odluci o kategorizaciji
1	Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove	21.7.2015
2	Odjel za komunalne poslove	5.8.2015
3	Odjel za stručne i administrativne poslove	7.8.2015
4	Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	14.8.2015
5	Odjel za javne poslove	24.8.2015
6	Odjel za zdravstvo i ostale usluge	26.8.2015
7	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gosp.	7.9.2015
8	Odjel za obrazovanje	18.9.2015

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

Ured – Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH

9	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja	28.9.2015
10	Odjel za javni registar	13.10.2015
11	Ured za upravljanje javnom imovinom	22.12.2015
12	Ured koordinatora Distrikta u Vijeću ministara BiH	29.1.2016
13	Ured gradonačelnika	17.3.2016
14	Odjel za europske integracije	29.6.2017
15	Direkcija za financije	10.7.2017
16	Odjel za javnu sigurnost	16.11.2017

\* Propisani rok za donošenje organizacijskih planova/pravilnika je 30. 10. 2015. godine