

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



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



*Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba*

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

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

2019. godine

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



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



Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu “**Upravljanje ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima u Vladi Brčko distrikta BiH 2016. - 2018. godine**”. Revizija učinka je realizirana sukladno Planu revizije za 2019. godinu broj: 01-13-488/18 od 23. 11. 2018. godine.

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, efikasnosti i efektivnosti uporabe resurse.

Revizijom su obuhvaćene nadležne organizacijske jedinice Vlade Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: *Vlada Distrikta*), koje su u razdoblju 2016. – 2018. godina planirale i realizirale sredstva na ekonomskom kodu 613936 (izdatci za privremene i povremene poslove, ugovori o djelu i povjerenstva).

Revizija je istraživanje usmjerila na aktivnosti radi unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti angažiranja osoba po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, odnosno angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta.

Revizorski tim je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih odjela i institucija na fokus skupini, nakon čega je sastavljen Nacrt izvješća. Klijentima je upućen Nacrt izvješća i dana mogućnost da se očituju, nakon čega je sastavljeno konačno Izvješće.

U Izvješću se navode preporuke upućene Vladi Distrikta, odnosno njezinim organizacijskim jedinicama i svim proračunskim korisnicima u svrhu unaprjeđenja efikasnosti procesa angažiranja osoba bez zasnivanja radnog odnosa i postizanja većeg stupnja efektivnosti od navedenih angažmana.

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

Zamjenici glavnog revizora

Amra Ilić, dipl. oec.

Glavni revizor

Nekir Suljagić, dipl. oec.

mr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.

KAZALO

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

REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je neovisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se korištenjem 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 načela¹ 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, efikasnosti i efektivnosti i obuhvaća:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti sukladno zdravim upravnim načelima i praksi te politici uprave;
- b) reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih 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.²

¹ 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.

² Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

IZVRŠNI REZIME

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

Vlada Distrikta je u promatranom razdoblju za angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa realizirala oko 7,4 milijuna KM ili oko 2,4 milijuna u prosjeku na godišnjoj razini, a što čini oko 85 % sredstava realiziranih po ovoj osnovi u odnosu na sve proračunske korisnike Distrikta. Iznos utrošenih sredstava po osnovi angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa je zabilježio značajan rast utroška sredstava u odnosu na razdoblje prije 2016. godine.

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

Provedenom revizijom u 13 organizacijskih jedinica Vlade Distrikta utvrđeno je da one nisu uspostavile praksu planiranja poslova na kojima će se angažirati fizičke osobe, potrebe za angažiranjem fizičkih osoba, broju fizičkih osoba koje će se angažirati, načinu i dinamici angažiranja i drugo što je potrebno za njihov angažman. Kroz proces izrade proračuna u propisanoj proračunskoj proceduri planiraju se potrebna financijska sredstva za angažman fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa. Između planova rada i proračuna odnosno financijskih planova po pitanju angažiranja osoba po ugovorima nije uspostavljena veza. Organizacijske jedinice Vlade Distrikta ne posjeduju pravila, postupke i procedure koji reguliraju postupanja u pogledu angažiranja fizičkih osoba, uključujući i način izbora fizičkih osoba. Prakse izbora fizičkih osoba uglavnom ne podrazumijevaju transparentan postupak izbora fizičkih osoba. Većina organizacijskih jedinica Vlade Distrikta nije uspostavila pisana pravila i procedure kojima se utvrđuje visina naknada za poslove za koje se angažiraju osobe po ugovorima. Dio ugovora zaključenih s fizičkim osobama rezultirao je izvršavanjem poslova koji su organizacijskim planom određeni kao poslovi državnih, javnih službenika i namještenika, kao sistematizirani ili djelomično sistematizirani radni zadatci. Praćenje angažmana rada fizičkih osoba nije vršeno na način da se kroz izvješća i mjesečne analize poslova potiče efikasno izvršavanje ugovorenih poslova. Nije uspostavljen funkcionalan sustav kontrola, koji bi omogućio da se angažman fizičkih osoba zasniva sukladno pozitivnim propisima, a poslovi za koje su angažirani provode na efikasan način i nije uspostavljena praksa izvješćivanja o obavljenim poslovima po ugovorima i njihovoj iskorištenosti u realizaciji planiranih ciljeva institucija za koje su ih institucije i angažirale.

Na temelju nalaza, generalni zaključak revizije je da Vlada Distrikta procesom angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa ne upravlja na učinkovit način i da postoji

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

U svrhu efikasnijeg procesa angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa revizija je dala preporuke Vladi Distrikta, ali i proračunskim korisnicima koji provode proces angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, kako bi se za angažirani novac ostvarila dodatna vrijednost. U svrhu povećanja efikasnosti procesa smatramo da je potrebno da Vlada Distrikta definira okvirna pravila i procedure za angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa, jedinstvena za sve proračunske korisnike i osigura njihovu primjenu kod svih proračunskih korisnika. Također, potrebno je da proračunski korisnici usklade aktivnosti na planiranju poslova i aktivnosti institucije s planiranjem potreba angažiranja fizičkih osoba i planiranjem proračuna kako bi se stvorile realne pretpostavke za angažiranje i financiranje angažmana fizičkih osoba. Pored navedenog, smatramo da je potrebno da proračunski korisnici, uspostave pravila, postupke i procedure za angažiranje fizičkih osoba i da ih dosljedno primjenjuju u praksi, unaprijede ugovaranje angažmana fizičkih osoba, uspostave i implementiraju sustav kontrole, praćenja i evaluacije angažmana fizičkih osoba, kao i da o zaključenim ugovorima, ugovorenim poslovima, utrošenim sredstvima za ove namjene, kao i o rezultatima angažmana na transparentan način informiraju Skupštinu Distrikta i javnost.

1. UVOD

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

1.1 Pozadina revizije

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

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

S obzirom na značajna sredstva³ i nemali broj fizičkih osoba koje se svake godine angažiraju za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa u tijelima uprave i rast utroška sredstava po ovoj osnovi, očekivana je potreba za efikasnim procesima njihovog angažmana i visokim stupnjem postignutih rezultata.

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

- Opredjeljenje vlasti Distrikta istaknuta kroz Opću politiku⁴,
- Interesiranje opće javnosti i medija kada je riječ o efikasnosti i efektivnosti javne uprave uključujući i angažiranje fizičkih osoba za obavljanje poslova u tijelima uprave⁵,
- Izvješća o reviziji financijskih izvješća proračunskih korisnika u kojima se navodi da su brojna odjela i institucije angažirale fizičke osobe za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa, često i za već sistematizirane poslove i u duljem

³ Za razdoblje 2016. – 2018. godine iz Proračuna Distrikta utrošeno je oko 8,5 milijuna KM za angažiranje osoba po ugovorima, odnosno bez zasnivanja radnog odnosa - podatci iz Izvješća o godišnjem izvršenju proračuna za navedeno razdoblje

⁴ Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2016. – 2020. godina: „Zapošljavanje vršiti sukladno iskazanim potrebama u aktima o sistematizaciji radnih mjesta po osnovi ugovora na neodređeno / određeno vrijeme, a samo u iznimnim prilikama vršiti angažiranje po osnovi ugovora o djelu, ugovora o posebnim poslovima, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim sličnim ugovorima u tijelima javne uprave, institucijama, javnim poduzećima i drugim pravnim osobama čiji je osnivač BD BiH“ pristupljeno na <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/opca-politika.pdf>

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

vremenskom razdoblju⁶,

- Izvješća ranije provedenih revizija učinka koja ukazuju na nedovoljnu efikasnost i efektivnost tijela uprave i sa njima povezane rizike u BiH, FBiH i RS.

Kao što smo napomenuli, postoji interesiranje javnosti i medija kada je riječ o efikasnosti i efektivnosti javne uprave uključujući i angažiranje fizičkih osoba za obavljanje poslova u tijelima uprave. Na internetskim portalima se pojavljuju članci koji kritički komentiraju pojavu zapošljavanja u Distriktu mimo natječajnih procedura preko ugovora (o djelu, o privremenim i povremenim poslovima, o posebnim poslovima)⁷.

Po uvođenju kategorije posebnih poslova u Zakon o državnoj službi i u postupku izmjena Pravilnika o radu, gradonačelnik Distrikta je na 9. sjednici Vlade istaknuo da se izmjenama Pravilnika o radu osigurava angažiranje osoba po osnovi ugovora o posebnim poslovima samo u iznimnim slučajevima i istaknuo značajnim uvođenje ograničenja u broju osoba koje mogu biti angažirane po ovoj osnovi⁸.

Također, kao indikator problema, uočava se da je zakonodavna vlast Distrikta prepoznala problem zapošljavanja bez zasnivanja radnog odnosa i istaknula ga u Strategiji za borbu protiv korupcije za razdoblje 2018. – 2019. godina⁹ u kojoj je zapošljavanje u javnom sektoru markirano kao jedan od gorućih problema u smislu pojave koruptivnih praksi, te se u Akcijskom planu za provedbu Strategije¹⁰ tijelima javne uprave, institucijama, javnim poduzećima i drugim pravnim osobama čiji je osnivač Distrikt daje u zadatak da provedu aktivnosti koje će dovesti do smanjenog broja osoba angažiranih po osnovi ugovora o djelu, ugovora o posebnim poslovima, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim sličnim ugovorima.

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

⁶ Analizom nalaza financijske revizije za 2016. i 2017. godinu kod proračunskih korisnika Distrikta (kod 13 subjekata revizije u 2016. godini, odnosno kod 17 subjekata revizije u 2017. godini) su uočeni nalazi i preporuke vezane za izdatke po osnovi ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i/ili ugovora o posebnim poslovima. Broj angažiranih osoba i realiziranih iznosa po osnovi ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima iz godine u godinu raste, prema podacima iz financijske revizije.

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

⁸ <http://vlada.bdcentral.net/Publication/Read/završena-9-i-zapocela-10-redovna-sjednica-vlade-brcko-distrikta-bih> „... S obzirom da se radi o posebnoj vrsti poslova i angažiranju osoba mimo zakonom propisane natječajne procedure, jer ovo je vrsta angažiranja koja slijedi kad se pojave neki iznenadni i neplanirani poslovi, smatrao sam da je bitno ograničiti broj osoba angažiranih po ovoj osnovi, ... Treba voditi računa da se angažiraju osobe po ovoj osnovi samo u iznimnim slučajevima i s ovim izmjenama Pravilnika to ćemo i osigurati“

⁹ Vlada Distrikta na nastavku 30. redovne sjednice 9. 2. 2018. godine usvojila navedeni dokument. (http://vlada.bdcentral.net/Publication/Read/odrzan_nastavak_30_redovne_i_vanredna_sjednica_vlade?lang=hr) Na službenoj stranici Vlade Distrikta (<http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/strategije>) strateški dokument nije objavljen 14. 8. 2019. godine (posljednje vrijeme posjete u 11.00). Skupština Distrikta je na 28. redovitoj sjednici (11. 4. 2018. godine) donijela Odluku o usvajanju Strategije te se dokumentu može pristupiti i na sljedećoj stranici: <http://revizija-bd.ba/index.php/strategije>.

¹⁰ ibidem

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

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

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

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

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

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

1. **Je li planiranje potreba za uslugama koje se pribavljaju putem ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima sukladno načelu efikasnosti?**
2. **Je li angažiranje fizičkih osoba putem ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima organizirano na efikasan način?**
3. **Je li izvješćivanje o efektima realiziranih ugovora u funkciji transparentnog trošenja javnog novca?**

1.3 Kriteriji revizije

Nakon što su definirana revizorska pitanja i potpitanja definiraju se kriteriji revizije.

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

Prije svega, osnovni kriterij za provedbu revizije je logičan i odnosi se na obvezu organizacijskih jedinica Vlade da se u svom radu, pa tako i prilikom angažiranja fizičkih

osoba po osnovi ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima, rukovode načelima efikasnosti i efektivnosti.

Kriteriji koji bi se koristili za ocjenu efikasnosti i efektivnosti angažiranja fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima su:

- Aktivnostima na angažiranju fizičkih osoba po ugovoru pristupa se planski, s obrazloženim potrebama, jasno definiranim ciljevima i očekivanim rezultatima.
- Aktivnostima na angažiranju fizičkih osoba za obavljanje predmetnih poslova pristupa se s osiguranim nužnim pretpostavkama za njihovo efikasno i efektivno obavljanje.
- Procedure angažiranja fizičkih osoba su transparentne i osiguravaju izbor najboljih kandidata za obavljanje potrebnih poslova.
- Ugovaranje i izvršavanje predmetnih poslova je nužno, korisno i ne može se izvršiti u sklopu redovite djelatnosti institucija, niti na neki drugi efikasniji način.
- Uspostavljeni sustav nadzora i evaluacije na izvršavanju predmetnih poslova jasno usmjerava izvršavanje navedenih poslova u željenom pravcu.
- Iskorištenost obavljenih poslova angažiranih fizičkih osoba po ugovoru predstavljaju dodatnu vrijednost za instituciju koja ih angažira.

1.4 Obujam i ograničenja revizije

Revizijom se obuhvaćaju procesi planiranja, realizacije i izvješćivanja ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o posebnim poslovima u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta u razdoblju 2016. – 2018. godine.

Ova revizija učinka je organizirana, planirana i provedena kroz predstudijsko istraživanje, te kroz glavnu studiju. U fazi predstudijskog istraživanja prikupljeni su opći podatci i informacije o procesima planiranja, realizacije i izvješćivanja ugovorenih poslova Vlade Distrikta, odnosno njezinih organizacijskih jedinica i fizičkih osoba. U ovoj fazi revizije učinka potvrđeno je postojanje revizijskog problema i izvršena priprema plana provedbe glavne studije. Podatci i informacije općeg karaktera prikupljeni su, pretežno, na temelju podataka Direkcije za financije Distrikta i Ureda za reviziju.

U fazi glavne studije revizija učinka je ispitivala angažiranje fizičkih osoba putem ugovora od organizacijskih jedinica Vlade Distrikta s aspekta planiranih potreba i planiranih sredstava, uspostavljenih procedura i praksi angažiranja fizičkih osoba, nadzora nad radom angažiranih osoba, evaluacije obavljenih poslova i izvješćivanja o obavljenim poslovima fizičkih osoba ka Vladi Distrikta i javnosti. Revizija je istraživanje usmjerila na aktivnosti u svrhu unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti angažiranja osoba po ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, odnosno angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa u institucijama Vlade Distrikta. Revizija je angažman osoba po ugovorima promatrala s upravljačkog i korisničkog aspekta, odnosno pitanje normativnog uređenja angažiranja osoba, odnosno troškova i iskorištenosti rezultata ugovorenog rada. U prikupljanju podataka za provedbu ove revizije korišten je upitnik koji je dostavljen u 13 organizacijskih jedinica Vlade Distrikta i koji je davao opće informacije o planiranju, realizaciji i izvješćivanju po ugovorima. Na temelju dobivenih odgovora sastavljen je polustrukturiran

intervju za sve organizacijske jedinice Vlade Distrikta na koji su prikupljeni ogovori i dokazna dokumentacija od rukovoditelja ili ovlaštene osobe. Pored dokumentacije sakupljene na ovaj način, korištena je i dokumentacija vezana za ugovore koju je prikupila financijska revizija u promatranom razdoblju.

Prema organizacijskom i institucionalnom okviru ova revizija je obuhvatila Vladu Distrikta. Sukladno Statutu Distrikta (članak 45), Vladu Distrikta čine: gradonačelnik, dogradonačelnik, glavni koordinator Vlade i voditelji odjela. Ovom revizijom obuhvaćene su organizacijske jedinice Vlade Distrikta, odnosno Ured gradonačelnika kojim rukovodi gradonačelnik i odjeli Vlade kojima rukovode imenovani voditelji odjela.

Informacije i podatci prikupljeni su za razdoblje 2016. – 2018. godinu. Stoga, sve promjene nastale nakon tog razdoblja nisu uključene u ovu reviziju.

Revizija se nije bavila analizom opravdanosti angažiranja osoba po ugovorima, niti analizom učinaka, odnosno ocjenom realiziranih ugovora. Po pitanju učinaka realiziranih ugovora analizirana je dostupnost informacija o učincima realiziranih ugovora kroz izvješćivanje Vlade Distrikta i njezinih organizacijskih jedinica.

Pored navedenog, revizija se nije bavila angažiranjem osoba za rad po ugovorima u povjerenstvima koja su samofinancirajuća i formirana po osnovi Zakona o sigurnosti prometa u BiH.

No i pored definiranih ograničenja smatramo da se preporuke koje su rezultat ove revizije mogu primijeniti na sve organizacijske jedinice Vlade Distrikta, kao i na sve proračunske korisnike u planiranju, realizaciji i izvješćivanju o realiziranim ugovorima.

1.5 Izvori i metode revizije

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

Većina informacija i dokumentacije revizija je prikupila iz organizacijskih jedinica Vlade Distrikta i to iz Ureda gradonačelnika, Odjela za europske integracije i međunarodnu suradnju, Odjela za javne poslove, Odjela za javni registar, Odjela za javnu sigurnost, Odjela za komunalne poslove, Odjela za obrazovanje, Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo, Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjela za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove, Odjela za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja, Odjela za stručne i administrativne poslove i Odjela za zdravstvo i ostale usluge Distrikta.

Pored podataka dobivenih od navedenih institucija, revizija je dio podataka i informacija prikupila iz drugih izvora, kao što su: proračun Distrikta, podatci Direkcije za financije Distrikta, podatci Ureda za reviziju, zakonski i podzakonaki propisi, provedene revizije učinka na temu angažiranja fizičkih osoba od Vlade RS, Vlade FBiH, zajedničkih institucija u BiH i medija. U provođenju istraživanja konzultirane su dostupne studije i publikacije koje se bave problematikom relevantnom za predmet ove studije, kao i informacije dostupne na internetu.

Revizorski dokazi prikupljeni su pregledom dokumentacije, odgovorima na upitnik, intervjuima, pregledom financijskih i drugih izvješća i informacija revidiranih subjekata, pregledom i analizom financijskih izvješća Direkcije za financije Distrikta, proučavanjem

zakonskih i podzakonskih propisa, izvješća financijske revizije, izvješća fizičkih osoba angažiranih po ugovoru i drugih dostupnih dokumenata.

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

Podatci o broju sklopljenih ugovora i angažiranih sredstava prikupljeni su od svih organizacijskih jedinica Vlade Distrikta putem upitnika.

Podatci o troškovima angažiranih osoba po ugovoru prikupljeni su iz Direkcije za financije Distrikta.

Putem intervjua s odgovornim osobama organizacijskih jedinica Vlade Distrikta prikupljene su informacije o načinima i oblicima organizacije procesa planiranja, realizacije i izvješćivanja po ugovorima s fizičkim osobama.

Dobiveni podatci su kvalitativno i kvantitativno obrađivani.

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

U ovom poglavlju predstavljena je pravna osnova na temelju koje je Vlada Distrikta u razdoblju 2016. – 2018. godine angažirala fizičke osobe za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa, kao i institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti organizacijskih jedinica Vlade Distrikta u pogledu upravljanja poslovima za koje se angažiraju osobe po ugovoru bez zasnivanja radnog odnosa.

2.1 Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

Prema Statutu Distrikta Vladu Distrikta čine gradonačelnik, dogradonačelnik, glavni koordinator i voditelji odjela. Izuzev nadležnosti koje su im dane Statutom Distrikta i Zakonom o Vladi, gradonačelniku i voditeljima odjela prema Zakonu o javnoj upravi¹¹ dodijeljena je nadležnost rukovođenja Uredom gradonačelnika i odjelima Vlade Distrikta.

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

Zapošljavanje u tijelima javne uprave se vrši na temelju organizacijskog plana, odobrenih proračunskih sredstava i Pravilnika o zapošljavanju, a na inicijativu rukovoditelja tijela javne uprave.¹³ Radni odnos se može, pod uvjetima predviđenim zakonom, zasnovati na neodređeno i određeno vrijeme. Pored navedenog, mogu se angažirati i osobe bez zasnivanja radnog odnosa po ugovoru, pod uvjetima i na načinima propisanim zakonima Distrikta, a kako slijedi u nastavku teksta.

Ugovor o djelu je institut utvrđen Zakonom o obligacijskim odnosima¹⁴. Poslovi za koje se može zaključiti ugovor o djelu su široko postavljeni. Oni mogu zahtijevati fizički ili intelektualni rad, tako da se može raditi o proizvodnji nekog predmeta pomoću mehaničkog

¹¹ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br.:19/07,2/08,43/08,9/13,48/16 i 9/18) Nadležnost Ureda gradonačelnika – članak 19, Odjel za stručne i administrativne poslove – članak 20, Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove – članak 21, Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu – članak 22, Odjel za javne poslove – članak 23, Odjel za komunalne poslove – članak 24, Odjel za zdravstvo i ostale usluge – članak 25, Odjel za obrazovanje – članak 26, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo – članak 27, Odjel za javni registar – članak 28, Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja – članak 29, Odjel za javnu sigurnost – članak 30 i Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju – članak 30a

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

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

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

ili nekog drugog rada ili o određenom umjetničkom, znanstvenom ili literarnom ostvarenju, ali se u svakom slučaju radi o konkretnom djelu za koje se određena fizička osoba angažira, te se u ugovoru koji se zaključi točno definira djelo, vrijeme izvršenja i iznos naknade koja će se po toj osnovi isplatiti.

Ugovor o privremenim i povremenim poslovima utvrđen je Zakonom o radu¹⁵ uz obvezu da bude utvrđen i podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu. Ograničenje za zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima je da se ne može raditi o poslovima za koje se zaključuje ugovor o radu na određeno ili neodređeno vrijeme, s punim ili nepunim vremenom i da ne može trajati dulje od 90 dana tijekom kalendarske godine. Pored prava na naknadu za izvršeni posao, izvršitelj posla po ugovoru, ukoliko posao obavlja u radnim prostorijama poslodavca, ima pravo i na osiguranje za slučaj ozljede na radu. U praksi su to poslovi takve prirode da se ne obavljaju tijekom cijele godine, već periodično i najčešće se radi o sezonskim poslovima (na primjer u poljoprivredi za vreme berbe voća, u ugostiteljstvu za zapošljavanje hotelskog osoblja u sezoni i sl.). Zakon o državnoj službi u Distriktu, također, uvodi kategoriju privremenih i povremenih poslova¹⁶, a način angažiranja osoba za obavljanje povremenih i privremenih poslova u javnoj upravi Distrikta, naknada za obavljanje istih, kao i forma i sadržaj ugovora o obavljanju propisani su Pravilnikom o radu¹⁷. Zakon o obrazovanju¹⁸ u osnovnim i srednjim školama u Distriktu utvrđuje uvjete angažiranja osoba po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima u Distriktu na radnim mjestima nastavnika, stručnog suradnika i suradnika u nastavi. Pored navedenih, Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju¹⁹ u Distriktu utvrđuje uvjete angažiranja osoba po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima na radnim mjestima odgajatelja, stručnog suradnika i kuhara.

Ugovor o posebnim poslovima, nova je kategorija ugovora uvedena početkom 2017. godine sa izmjenama Zakona o državnoj službi²⁰. U tijelima javne uprave, uz suglasnost Vlade Distrikta, mogu se angažirati osobe radi obavljanja posebnih poslova, odnosno poslova koji se obavljaju radi ispunjavanja obveza iz nadležnosti tijela javne uprave uz uvjet da za te poslove nisu predviđena radna mjesta i da traju dok postoji potreba za obavljanjem tih poslova, ali ne dulje od jedne godine. Način angažiranja osoba za obavljanje posebnih poslova, naknada za njihovo obavljanje, kao i forma i sadržaj ugovora o obavljanju posebnih poslova propisani su Pravilnikom o radu²¹. Istim Pravilnikom utvrđen je i maksimalni broj osoba koje se mogu angažirati po osnovi ugovora o posebnim poslovima u tijelu javne uprave u jednoj kalendarskoj godini (maksimum 10 % osoba po ugovoru u odnosu na broj zaposlenih osoba).

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

¹⁶ Zakon o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, broj 9/14; članak 46 stavak 4 „Iznimno, rad u tijelima javne uprave može se, uz suglasnost Vlade, zasnovati u vidu angažiranja izvršitelja za privremene i povremene poslove u slučaju ispunjavanja obveza iz nadležnosti tijela javne uprave za koje ne postoje predviđena radna mjesta.”

¹⁷ Pravilnik o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 17/15; Poglavlje V. Privremeni i povremeni poslovi

¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, broj 48/16.; dodani su članci 117a, 117b, 117c i 117d

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine Objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, broj 48/16; dodani su članci 33b, 33c, 33d i 33e

²⁰ Zakon o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, član 46 a „Posebni poslovi“ dodan je izmjenama i dopunama u 9/17

²¹ Pravilnik o izmjenama Pravilnika o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 12/17, Glava V. Posebni poslovi

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

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

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

2.2 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Gradonačelnik i voditelji odjela planiraju aktivnosti i sredstva za angažiranje osoba bez zasnivanja radnog odnosa (po ugovoru) u svrhu realiziranja poslova iz nadležnosti rada, provode proces angažiranja osoba, vrše nadzor i izvještavaju o realiziranim sredstvima Direkciju za financije i o realiziranim aktivnostima iz svoje nadležnosti Skupštinu Distrikta i javnost.

2.2.1 Planiranje aktivnosti i sredstava po ugovorima

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

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

²² Na ekonomskom kodu 613911 uočava se da samo jedan proračunski korisnik, odnosno Direkcija za financije Brčko distrikta BiH, planira i realizira sredstva

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

Godišnji programi rada Vlade Distrikta u cjelini i svakog od tijela uprave predstavljaju operativne planove za provedbu i izvršavanje definiranih politika i mjera. Za njihovu provedbu ključna je adekvatna dodjela povezanih i optimalno uklopljenih ljudskih i materijalnih resursa. Upravo ta i takva alokacija svoj financijski izraz ima u dokumentu okvirnog i godišnjeg proračuna.

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

Zakonom o proračunu definirano je da se proračunska sredstva mogu koristiti, a samim tim i planirati za financiranje poslova, funkcija i programa tijela i institucija Distrikta potrebnih za realizaciju njihovog godišnjeg plana, financiranje prava proračunskih korisnika utvrđenih propisima Distrikta, te financiranje razvojnih programa, odnosno kapitalnih investicija.

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

Sukladno usvojenom planu aktivnosti i sredstava po osnovi ugovora, Vlada Distrikta može angažirati osobe po ugovoru.

2.2.2 Angažiranje osoba bez zasnivanja radnog odnosa

Podzakonskim aktima²³ Vlade Distrikta definirani su uvjeti za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima koji su važili do konca ožujka 2017. godine, odnosno od tog razdoblja izmjenama Pravilnika definirani su uvjeti za sklapanje ugovora o posebnim poslovima.

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

Detaljnije o uvjetima, formi i sadržaju ugovora prema podzakonskim aktima u tablici koja slijedi.

Tablica 1. Uvjeti, forma i sadržaj ugovora po Pravilniku o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave i izmjenama Pravilnika

²³ Pravilnik o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 17/15) i Pravilnik o izmjenama Pravilnika o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 12/17) članci 13 i 14

	PRIVREMENI I POVREMENI POSLOVI	POSEBNI POSLOVI
Uvjeti	<p>- U iznimnim slučajevima, rad u tijelima javne uprave može se obavljati angažiranjem izvršitelja za privremene i povremene poslove, za koje ne postoje predviđena radna mjesta.</p> <p>- Potrebna je suglasnost Vlade.</p> <p>- Za obavljanje privremenih i povremenih poslova angažirana osoba zaključuje s rukovoditeljem tijela javne uprave ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova.</p> <p>- Privremeni i povremeni poslovi ne predstavljaju poslove za koje se zasniva radni odnos²⁴ po odredbama Zakona.</p>	<p>- U iznimnim slučajevima, rad u tijelima javne uprave može se obavljati angažiranjem osoba radi obavljanja posebnih poslova, za koje ne postoje predviđena radna mjesta.</p> <p>- Nakon dobivanja suglasnosti Vlade, rukovoditelj tijela javne uprave angažira osobu radi obavljanja posebnih poslova.</p> <p>- Za obavljanje posebnih poslova angažirana osoba zaključuje s rukovoditeljem tijela javne uprave ugovor o obavljanju posebnih poslova.</p> <p>- Naknadu za obavljanje posebnih poslova utvrđuje rukovoditelj tijela javne uprave, sukladno vrsti i obujmu poslova, stupnju stručne spreme angažirane osobe i odobrenim proračunskim sredstvima.</p> <p>- Rukovoditelj tijela javne uprave tijekom kalendarske godine ne može angažirati više od 10 % osoba u odnosu na broj zaposlenih u tom tijelu javne uprave, radi obavljanja posebnih poslova.</p> <p>- Na obrazloženi prijedlog rukovoditelja tijela javne uprave, u iznimnim slučajevima Vlada može odobriti angažiranje više od 10 % osoba u odnosu na broj zaposlenih u tom tijelu javne uprave.</p>
Forma i sadržaj ugovora	<p>Ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova zaključuje se u pisanoj formi i sadrži:</p> <ol style="list-style-type: none"> naziv i sjedište naručitelja posla; ime i prezime angažirane osobe, odnosno izvršitelja posla; trajanje ugovora; mjesto obavljanja poslova; vrstu posla i način izvršenja; vrijeme u kojem se poslovi obavljaju tijekom radnog dana; rok za izvršenje posla; visinu naknade za rad; odgovornost za štetu koja je načinjena tijekom obavljanja ugovorenih poslova; obvezu naručitelja posla da obavijesti Zavod za zapošljavanje Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o zaključenom ugovoru; ostale odredbe po potrebi. 	<p>Ugovor o obavljanju posebnih poslova zaključuje se u pisanoj formi i sadrži:</p> <ol style="list-style-type: none"> naziv i sjedište tijela javne uprave, odnosno naručitelja posla; ime i prezime angažirane osobe, odnosno izvršitelja posla; stručnu spremu angažirane osobe, odnosno izvršitelja posla; trajanje ugovora; mjesto obavljanja poslova; vrstu posla i način izvršenja; vrijeme u kojem se poslovi obavljaju tijekom radnog dana; rok za izvršenje posla; visinu naknade za rad; odgovornost za štetu koja je nanescena tijekom obavljanja ugovorenih posebnih poslova; obvezu naručitelja posla da obavijesti Zavod za zapošljavanje Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o zaključenom ugovoru; ostale odredbe po potrebi.
Evidencija	<p>- Tijelo javne uprave dužno je dostaviti jedan primjerak ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova Pododjelu za ljudske resurse.</p> <p>- Evidenciju o angažiranju izvršitelja za privremene i povremene poslove vodi Pododjel za ljudske resurse.</p>	<p>- tijelo javne uprave dužno je dostaviti jedan primjerak ugovora o obavljanju posebnih poslova Pododjelu za ljudske resurse.</p> <p>- Evidenciju o angažiranju izvršitelja za posebne poslove vodi Pododjel za ljudske resurse</p>

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

- Za utvrđivanje naknade za obavljanje posebnih poslova definirani su parametri na temelju kojih rukovoditelj tijela javne uprave utvrđuje naknade,
- Za ugovore o posebnim poslovima utvrđen je maksimalan broj osoba koje se mogu angažirati u tijelu javne uprave (pri čemu Vlada može odobriti i angažiranje većeg broja izvršitelja).

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

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

U predškolskom, osnovnoškolskom i srednjem obrazovanju, uvjeti za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima utvrđeni su zakonima koji reguliraju ovu oblast. U slučajevima zamjene nenazočnog ili nedostajućeg nastavnika, stručnog suradnika i suradnika u nastavi, odnosno odgajatelja, stručnog suradnika i kuhara, uz suglasnost Vlade Distrikta, mogu se sklapati ugovori, pod uvjetom da osoba s kojima se sklapa ugovor ispunjava opće uvjete za zasnivanje radnog odnosa u tijelima javne uprave i drugim institucijama Distrikta (definirane Zakonom o državnoj službi) i posebne uvjete (potrebna vrsta i stupanj stručne spreme), kao i uvjete vezane za evidenciju Zavoda za zapošljavanje Distrikta u traženoj struci.

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

Rukovoditelji tijela javne uprave, sukladno propisanim uvjetima, vrše angažman fizičkih osoba za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa i odgovorni su za utvrđivanje njihove naknade.

Za sklapanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o posebnim poslovima u tijelima uprave Distrikta, a za razliku od drugih navedenih formi ugovora, uloga Vlade Distrikta je značajnija. Vlada Distrikta daje suglasnosti tijelima javne uprave za sklapanje ugovora, a u slučaju ugovora o posebnim poslovima može odobriti i angažiranje većeg broj osoba od propisanog.

Evidenciju o angažiranju izvršitelja za posebne poslove vodi Pododjel za ljudske resurse.

S obzirom da su gradonačelnik i voditelji odjela, kao i ostali proračunski korisnici odgovorni za zakonito, efikasno i ekonomično raspolaganje odobrenim proračunskim sredstvima, nadležni su i za nadzor nad realiziranim sredstvima za ugovorene poslove, bilo da su u pitanju poslovi obavljeni po ugovoru o djelu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima i/ili ugovoru o posebnim poslovima.

2.2.3 Izvješćivanje

Strateško opredjeljenje²⁵ vladajućih struktura u BiH, pa samim tim i Distrikta je prihvaćanje koncepta transparentnog rada Vlade, te uspostavljanje efikasne javne uprave koja će u segmentu javnih financija osigurati da usvojeni proračuni i izvješća o izvršenju proračuna na transparentan način prikazuju rashode, uključujući i prikaz mjerila učinkovitosti radi mjerenja rezultata.

Po pitanju rashoda po osnovi ugovora, za svaki ugovor angažirane osobe pripremaju izvješće o radu koji verificiraju nadležne osobe odjela i/ili sektora u kojima su iste bile angažirane i nakon toga, odnosno nakon potvrde realizacije ugovorenog posla, vrši se plaćanje.

O isplaćenim sredstvima proračunski korisnici dostavljaju Direkciji za financije Distrikta izvješća o izvršenju proračuna. U okviru izvršenja proračuna, na ekonomskom kodu 613936 su izdatci po osnovi ugovora o djelu, o povremenim i privremenim poslovima, te o posebnim poslovima.

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

Pored izvješćivanja o sredstvima, odjeli i gradonačelnik dostavljaju Vladi Distrikta izvješće o radu odnosno o realiziranim zadacima sukladno nadležnostima i raspoloživim resursima. Vlada Distrikta, razmatra i usvaja izvješće o radu i dostavlja ga Skupštini Distrikta.

3. NALAZI

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

Sukladno revizorskim pitanjima, nalazi revizije se prikazuju u tri cjeline. Nalazi vezani za uspostavljanje neophodnih uvjeta i pretpostavki za efikasan angažman osoba po ugovorima bit će prezentirani u prvom dijelu, potom će biti prezentirani nalazi vezani za efikasnost procesa angažmana osoba po ugovorima i kontrole izvršavanja ugovorenih poslova. U trećem dijelu nalazi se odnose na transparentnost izvješćivanja i analizu učinka izvršenih poslova, njihovu iskorištenost u radu Vlade Distrikta.

3.1 Pretpostavke za angažiranje osoba po ugovorima u Vladi Distrikta

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

3.1.1. Planiranje potreba

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

Prilikom izrade godišnjeg programa rada, Vlada Distrikta se, u promatranom razdoblju, nije detaljnije bavila utvrđivanjem potreba za angažiranjem fizičkih osoba po ugovoru, odnosno bez zasnivanja radnog odnosa u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta.

U Programu rada Vlade Distrikta za 2018. godinu navodi se proces angažiranja fizičkih osoba po ugovoru i to od Odjela za javne poslove bez obrazloženja ciljeva i očekivanih rezultata od angažmana po ugovorima („odjel će utvrditi realne potrebe za angažiranje fizičkih osoba“). U Programu rada Vlade Distrikta za 2016. i 2017. godinu proces angažiranja fizičkih osoba po ugovorima nije naznačen.

Organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu u promatranom razdoblju sastavljale plan potreba za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima prema kojem bi se utvrdili poslovi na kojima će se osobe angažirati, broj fizičkih osoba koje se planira angažirati, vremensko razdoblje njihovog angažiranja, visina naknade za obavljanje pojedinih poslova, potreba za dodatnim angažmanom pored već zaposlenih u instituciji i slično. Iz dostavljenih odgovora, organizacijske jedinice Vlade Distrikta ne sastavljaju plan potreba za angažiranjem osoba po ugovorima s obzirom da isti nije zakonskim aktima propisan.

S obzirom da organizacijske jedinice Vlade Distrikta nemaju utvrđene planove potreba za angažiranjem fizičkih osoba po ugovorima, ostaje upitno na temelju kojih pokazatelja se planiraju sredstva za ovu namjenu.

3.1.2. Planiranje sredstava

Jedino što se može dovesti u svezu s planiranjem angažiranja fizičkih osoba po ugovorima u Vladi Distrikta jeste planiranje sredstava potrebnih za njihov angažman.

Planiranje sredstava za ugovore vrši se sukladno jedinstvenoj proceduri planiranja proračuna za sve proračunske korisnike u Distriktu.²⁶ Na dostavljeni Proračunski nputak broj 1 u okviru sintetičke pozicije izdataka za materijal i usluge u trogodišnjem razdoblju (sljedeću godinu i iduće dvije fiskalne godine) se planiraju sredstva u okviru kojih su i sredstva za ugovore. Sukladno Proračunskom nputku broj 2 i utvrđenim gornjim granicama rashoda, proračunski korisnici pripremaju i dostavljaju prijedlog godišnjeg proračuna u okviru kojeg se na analitičkoj razini planiraju sredstva za ugovore.

Gradonačelnik i voditelji odjela su u promatranom razdoblju planirali sredstva za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima na ekonomskom kodu 613936 (izdatci za privremene i povremene poslove, ugovori o djelu i povjerenstva) i u konačnici, usvojenim proračunima za 2016. – 2018. godinu odobrena su im sredstva za ove namjene u ukupnom iznosu od 8.182.221,56 KM.

U tablici koja slijedi prikazujemo proračunom planirana sredstva za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima po pojedinačnim institucijama Vlade Distrikta:

Tablica 2. Proračunom planirana sredstva za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima u razdoblju 2016. – 2018. godini

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

Kao što se iz gornje tablice može vidjeti, 2018. godine je u odnosu na 2016. godinu planirani iznos po osnovi ugovora za angažiranje fizičkih osoba u Vladi Distrikta uvećan za oko 1 milijun KM, pri čemu je povećan i broj institucija koja planiraju sredstva po ovoj osnovi.

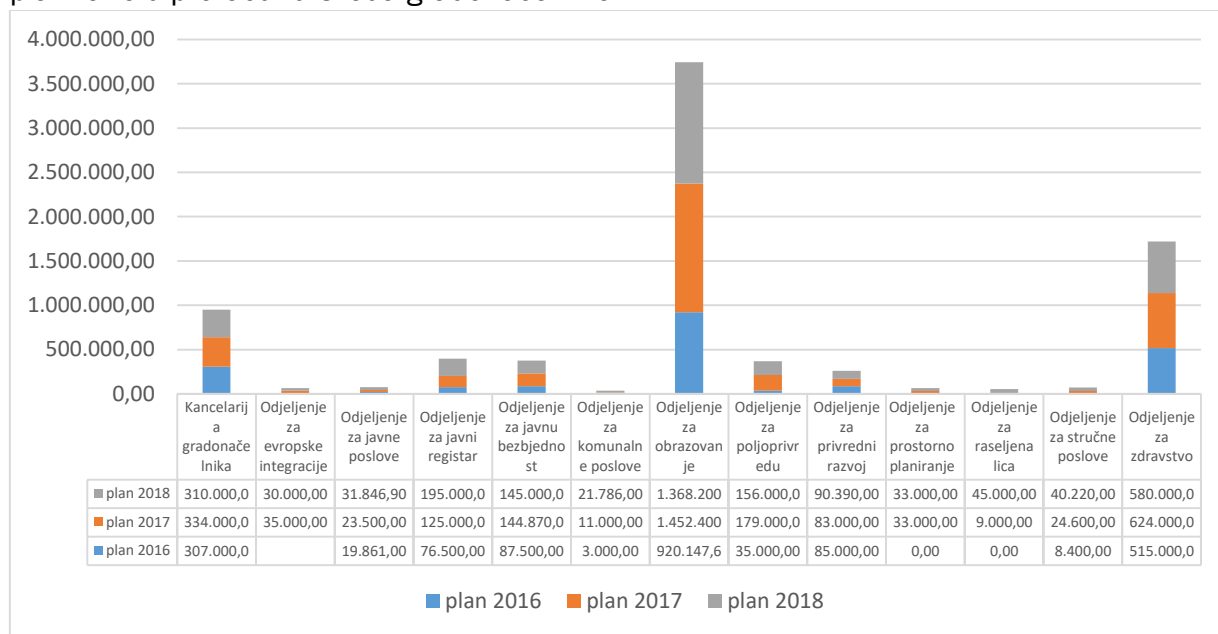
Najveći nominalni iznos povećanja planiranih sredstava za ugovore 2018. u odnosu na 2016. godinu uočava se kod Odjela za obrazovanje (oko 450 tisuća KM), potom Odjela za poljoprivredu (oko 120 tisuća KM) i Odjela za javni registar (oko 118 tisuća KM), u kojima su povećanja veća od 100 tisuća KM.

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

²⁶ Grafikon Planiranje proračuna Distrikta u prilogu broj 2

²⁷ U tablici, kao i u nastavku teksta koriste se skraćeni nazivi institucija: Odjel za europske integracije umjesto Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju; Odjel za poljoprivredu umjesto Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo; Odjel za gospodarski razvitak umjesto Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjel za prostorno planiranje umjesto Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove; Odjel za raseljene osobe umjesto Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja; Odjel za stručne poslove umjesto Odjel za stručne i administrativne poslove i Odjel za zdravstvo umjesto Odjel za zdravstvo i ostale usluge

U odnosu na plan 2016. godine, 2017. godine se pojavljuju nova dva korisnika sredstava i to Odjel za raseljene osobe i Odjel za prostorno planiranje. Odjel za raseljene osobe bilježi ujedno i najveći stupanj povećanja plana sredstava u 2018. u odnosu na 2017. godinu. Odjel za europske integracije se pojavljuje, također, kao novi korisnik, pri čemu su u 2016. i 2017. godini sredstva za ugovore za poslove iz nadležnosti europskih integracija planirane u proračunu Ureda gradonačelnika.



Iz intervjua s ovlaštenim predstavnicima revidiranih subjekata, kao i na temelju odgovora na upitnik revizije, može se ustanoviti da se sredstva za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima uglavnom planiraju na temelju prethodnog iskustva, to jest sredstava utrošenih na angažman osoba po ugovorima iz prethodnog razdoblja.

Nedostatci u planiranju sredstava za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima ogledaju se i u nedovoljnim finansijskim sredstvima po ovoj osnovi te se ista osiguravaju rebalansom proračuna i/ili unutarnjom preraspodjelom sredstava, s jedne strane, odnosno neutrošenim sredstvima s druge strane.²⁸

U sve tri promatrane godine nedostajuća sredstva za angažiranje osoba po ugovorima, a u odnosu na plan sadržana su kod Odjela za javnu sigurnost i Odjela za komunalne poslove. Za razliku od navedenog, Odjel za zdravstvo u sve tri godine realizira tek oko polovice planiranih sredstava po ovoj osnovi.

Iz do sada izloženog utvrđuje se da nije moguće utvrditi vezu između planiranih aktivnosti Vlade Distrikta i planiranih sredstava za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima. Planovima, odnosno programima rada predviđa se obavljanje poslova i aktivnosti iz nadležnosti organizacijskih jedinica Vlade Distrikta i u njima se ne navodi potreba za dodatnim poslovima i potrebama za angažiranje dodatnih ljudskih resursa putem angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa. Angažiranje osoba po ugovorima planira se kroz plan sredstava, pri čemu se i u planiranju sredstava uočavaju nepravilnosti.

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

3.1.3. Osiguranost pretpostavki

Normativne pretpostavke za rad na određeno vrijeme bez zasnivanja radnog odnosa u institucijama Distrikta koje se financiraju iz proračuna Distrikta propisane su Zakonom o državnoj službi u tijelima javne uprave u Distriktu. Uvjet za angažiranje osoba po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima odnosno posebnim poslovima jeste obavljanje posla za koji ne postoje predviđena radna mjesta, te dobivanje suglasnosti odnosno odobranje Vlade Distrikta za angažiranje osoba po ovoj osnovi.

S obzirom na navedeno, bilo je potrebno da se prije angažiranja osoba po ugovoru organizacijske jedinice Vlade Distrikta jasno odrede koji su to poslovi za koje je potrebno angažirati fizičke osobe preko ugovora kako se ne bi dovela u pitanje osnovna normativna pretpostavka da za taj posao nije predviđeno radno mjesto.

Procedura traženja suglasnosti Vlade Distrikta za angažiranje osoba po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima odnosno o posebnim poslovima podrazumijeva dobivanje prethodne suglasnosti Pravobraniteljstva Distrikta i Direkcije za financije Distrikta, te uz isposlovane prethodne suglasnosti, dostavljanje zahtjeva Vladi Distrikta za davanje suglasnosti uz obrazloženje (u formi nacrtu odluke).

U pregledanom uzorku zahtjeva, odnosno nacrtu odluka o davanju suglasnosti, utvrđuje se da svi sadrže broj osoba koji se traži s navedenom stručnom spremom, kratkim opisom poslova za koji se traži suglasnost, razdobljem angažiranja za koje se traži suglasnost i kraćim obrazloženjem zahtjeva. Iz pregledanog uzorka zahtjeva nije moguće uvijek i sa sigurnošću utvrditi postoji li za navedeni posao predviđeno radno mjesto, to jest jesu li poslovi za koje se traži angažman osoba bez zasnivanja radnog odnosa u okviru postojećih sistematiziranih radnih zadataka. Također, pregledani, upućeni i odobreni zahtjevi ne sadrže mjere učinka za poslove za koje se angažiraju osobe po ugovoru, odnosno koji rezultat / rezultati se planiraju postići ovakvim vidom angažmana, niti obrazloženje zbog čega se s raspoloživim ljudskim resursima navedeni poslovi ne mogu obaviti.

U obrazovnom procesu, Odjel za obrazovanje sukladno planu upisa učenika te planu kadrova koji treba osigurati nesmetani nastavni proces, za nedostajući kadar Odjel zahtijeva odluku Vlade Distrikta o angažiranju osoba po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Suglasnost se zahtijeva i dobiva je na za traženi broj osoblja do popunjavanja pozicije putem natječaja. Za posebne poslove, Odjel za obrazovanje, primjenjuje istu proceduru kao i ostali odjeli Vlade Distrikta.

Za sklapanje ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i ugovora o posebnim poslovima, organizacijske jedinice Vlade Distrikta u promatranom razdoblju nisu imale dokumentirana pravila i procedure angažmana fizičkih osoba, čime nisu stvorene pretpostavke za transparentan izbor fizičkih osoba, to jest ostavljeno je diskrecijsko pravo rukovoditeljima organizacijskih jedinica da odlučuju o svakom slučaju pojedinačno.

Iznimka od navedenog je izbor fizičkih osoba po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima za obavljanje poslova stručnih suradnika u nastavi. Za angažiranje izvanjskih suradnika u obrazovnom procesu vrši se raspisivanje javnog natječaja i na temelju toga vrši izbor kandidata s kojim će se zaključiti ugovor.

Pored navedenog, voditelj Odjela za zdravstvo je za radi osiguravanja tercijarne razine zdravstvene zaštite, odnosno organizirane i kontinuirane pomoći i potpore sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti donio Odluku o utvrđivanju procedura za angažiranje stručnjaka iz

potrebnih medicinskih oblasti u Javnoj zdravstvenoj ustanovi²⁹. Ovom odlukom su definirani kriteriji za odabir stručnjaka, odnosno uvjeti koje navedeni stručnjaci trebaju posjedovati kako bi bili angažirani. Izmjenama i dopunama Odluke u 2019. godini, kriteriji se snižavaju, a u 2018. godini prema nalazima financijske revizije kod dijela angažiranih stručnjaka nije izvršena dokumentacija ispunjenosti kriterija.

Financijska revizija o planiranju angažiranja osoba po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa

Financijska revizija je institucijama Vlade Distrikta u promatranom razdoblju po pitanju planiranja ugovora za angažman osoba bez zasnivanja radnog odnosa putem preporuka ukazala na nedostatke i predlagala:

- Potrebu definiranja vrste i obujma poslova po ugovorima i uvjete nastanka potrebe za njihovim obavljanjem,
- Potrebu definiranja procedura načina angažiranja izvršitelja i
- Potrebu preispitivanja Organizacijskog plana s potrebama za obavljanje djelatnosti.

U tablici koja slijedi popis je klijenata kojima su navedene preporuke koje se tiču otklanjanja nedostataka u planiranju angažiranja fizičkih osoba po ugovorima u Vladi Distrikta.

INSTITUCIJA	2016	2017	2018
Odjel za raseljene osobe		+	+
Odjel za europske integracije		+	-
Odjel za prostorno planiranje		+	+
Odjel za javni registar		+	+
Odjel za poljoprivredu		+	+
Odjel za zdravstvo		+	+
Odjel za komunalne poslove		+	+
Odjel za javne poslove	+	+	+
Odjel za javnu sigurnost	+	+	+
Odjel za gospodarski razvitak		+	+
Odjel za obrazovanje		+	+
Odjel za stručne poslove		+	+
Ured gradonačelnika		+	+

Također, financijska revizija je nalazima istaknula da se kod dijela klijenata sredstva ne planiraju na temelju dokumentirane i obrazložene potrebe za angažmanom fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa, niti je moguće utvrditi vezu između planiranih aktivnosti i potrebe za angažmanom fizičkih osoba za obavljanje određenih poslova bez zasnivanja radnog odnosa.

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

²⁹ Odluka o utvrđivanju procedura za angažiranje stručnjaka iz potrebnih medicinskih oblasti u Javnoj zdravstvenoj ustanovi broj: 36-000300/14 od 30. 12. 2014. godine i izmjene i dopune Odluke broj: 36-000300/14 od 25.5.2015., 10. 1. 2019. i 30. 1. 2019. godine.

3.2 Učinkovitost procesa angažiranja osoba po ugovorima u Vladi Distrikta

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

3.2.1. Procedure angažmana fizičkih osoba po ugovorima u Vladi Distrikta

Angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta vršeno je na netransparentan način.

Angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta nije obuhvaćeno Zakonom o državnoj službi, niti je bilo regulirano nekim drugim propisima. S obzirom na to da ni same organizacijske jedinice internim propisima i procedurama nisu regulirale načine postupanja i izbora osoba prilikom angažmana fizičkih osoba, nije poznato na koji su način organizacijske jedinice Vlade Distrikta dolazile do osoba s kojima su zaključivale ugovore o obavljanju poslova bez zasnivanja radnog odnosa. Jedino je moguće konstatirati da su rukovoditelji institucija koristili diskrecijsko pravo da zaključe ugovor s onom osobom s kojom oni to žele, a način izbora osoba, kao i kvalifikacije koje ih preporučuju kao najbolji izbor za obavljanje predmetnog posla, nisu poznate.³⁰

Voditelji odjela, prije nego što zaključe ugovor s odabranim kandidatima, obvezni su gradonačelniku, dogradonačelniku i glavnom koordinatorskom osoblju Vlade Distrikta dostaviti popis osoba za koje zahtijevaju suglasnost za sklapanje ugovora o posebnim poslovima na temelju Zaključka Vlade Distrikta (broj: 33-002638/17 od 30. 8. 2017. godine). Procedura zahtijevanja suglasnosti nije definirana, te se ista zahtjeva dopisom i/ili elektroničkom poštom i sadrži samo, kako je zaključkom definirano popis osoba s imenima i prezimenima, eventualno i stručnom spremom.

Transparentan način sklapanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima, prezentan je u procesu angažiranja izvanjskih suradnika u obrazovnom procesu koji se vrši putem raspisivanja javnog natječaja, te se po okončanoj proceduri ispitivanja kandidata vrši izbor osoba za angažiranje.

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

S obzirom da je propisima Distrikta utvrđeno da za angažiranje osoba na posebnim poslovima naknadu utvrđuje rukovoditelj tijela javne uprave sukladno vrsti i obujmu poslova, stupnju stručne spreme angažirane osobe i odobrenim proračunskim sredstvima, ostavljeno je diskrecijsko pravo rukovoditeljima da iznose naknada utvrđuju pojedinačnim ugovorima.

Odjel za javnu sigurnost je 2017. godine donio Odluku o utvrđivanju naknade za obavljanje posebnih poslova (Odluka br.: 33-001642/17 od 4. 4. 2017. godine) kojom je utvrdio posebne poslove i sukladno kriterijima vrste i obujma poslova i stupnju potrebne stručne spreme izvršio kategorizaciju i utvrdio visine naknada za utvrđene dvije kategorije posebnih poslova.³¹ Odjel za raseljene osobe i Odjel za javni registar su u 2019. godini, također donijeli slične odluke.

³⁰ Prilog 4: Odgovori institucija o načinu odabira osoba za angažman bez zasnivanja radnog odnosa

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

Odjel za obrazovanje je za izvanjske suradnike i nastavno osoblje kao mjeru vrijednosti postavilo neto plaću nastavnika, te je iznos pojedinačnih naknada utvrđivan razmjerno angažmanu u nastavnom procesu.

Za ugovore sastavljane od drugih organizacijskih jedinica Vlade Distrikta nepoznat je način utvrđivanja visine naknada i isti nije dokumentiran. U praksi je, za ugovore o posebnim poslovima, visina naknada određivana u fiksnom iznosu po kategorijama stručne spreme (u većini slučajeva iznosi za VSS – 1 100 KM, 1 000 KM; odnosno za SSS – 1 000 KM, 700 KM, 660 KM), određivana u odnosu na plaće zaposlenih (10 % odnosno 20 % umanjena plaća sličnog radnog mjesta). Maksimalna utvrđena vrijednost ugovora o posebnim poslovima u promatranom razdoblju iznosila je 2 500,00 KM.

Za ugovore o djelu, također, nepoznat je način utvrđivanja visine naknada i isti nije dokumentiran. U Odjelu za gospodarski razvitak, kao i u Odjelu za europske integracije iz intervjua s odgovornim osobama se saznaje da je mjera vrijednosti za sklapanje ugovora o djelu tržišna cijena sličnih usluga (cijena prevođenja teksta po stranici, cijena edukativnih predavanja i sl.), da je provjeravana na tržištu, pri čemu reviziji nije dokumentiran postupak. Kriteriji za utvrđivanje naknade za angažiranje stručnih suradnika zdravstvene struke u predočenim ugovorima, također, nisu jedinstveni i utvrđuju se po obavljenom pregledu, po dolasku, po broju očitanih snimaka, po provedenim medicinskim zahvatima i slično te isti nisu dokumentirani.

Maksimalno trajanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima je Zakonom o državnoj službi i Zakonom o obrazovanju utvrđeno. Institucije Vlade Distrikta, sukladno svojim potrebama angažiraju osobe za određeno razdoblje unutar dopuštenog maksimuma. Tijekom 2016. godine, maksimalno trajanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima je iznosilo 90 dana, te je po nalazima financijske revizije, isključivo u tom razdoblju kod dijela organizacijskih jedinica Vlade Distrikta dolazilo do odstupanja od maksimalnog trajanja ugovora.

Prakse zaključivanja ugovora o posebnim poslovima u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta su različite. Ugovori o angažiranju fizičkih osoba po posebnim poslovima zaključuju se s angažiranom osobom na mjesečnoj razini, višemjesečnoj ili godišnjoj. U određenim slučajevima, dopunom ugovora, mijenja se duljina trajanja ugovora ili se sa istom fizičkom osobom sklapa novi ugovor o posebnim poslovima. Revizijom nisu utvrđeni kriteriji na temelju kojih se utvrđuje duljina trajanja ugovora. U analiziranom uzorku ugovora o posebnim poslovima uočeno je da je dio fizičkih osoba angažiran u istoj organizacijskoj jedinici Vlade Distrikta tijekom čitavog promatranog razdoblja, dio je u promatranom razdoblju mijenjao organizacijske jedinice Vlade Distrikta u kojima je bio angažiran i dio osoba je angažiran samo za određeno razdoblje.

Ugovori o djelu se pretežno zaključuju za jednokratne usluge izuzev u slučajevima angažiranja stručnih suradnika zdravstvene struke i eksperata iz određenih oblasti s kojima se ugovori zaključuju za usluge u određenom razdoblju vremena, a naknada se mjesečno obračunava i isplaćuje.

Mjesto obavljanja ugovora za obavljanje posebnih poslova, kao i privremenih i povremenih poslova u većini slučajeva je u prostorijama organizacijske jedinice Vlade Distrikta koja ih angažira. Iznimka su terenski poslovi, primjer poslovi lovočvarstva.

Vrijeme obavljanja ugovorenih posebnih poslova je određeno kao četrdesetosatni radni tjedan sa osmosatnim radnim vremenom.

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

U promatranom uzorku zaključenih ugovora, primjećuje se da ugovorima nije definirano praćenje angažmana fizičkih osoba i provedbe ugovorenih aktivnosti. Praćenje rada za koji su angažirane fizičke osobe nije bilo definirano ugovorima i na taj su način institucije uskraćene za mogućnost pravovremenog reagiranja u slučaju odstupanja od namjera naručitelja. Forma, raspored i način provedbe praćenja i kontrole rada nisu bili definirani prilikom angažmana fizičkih osoba za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa.

Za većinu ugovorenih poslova bilo je ugovoreno dokumentiranje i izvješćivanje o obavljenom poslu, ali također bez forme i strukture izvješća. Angažiranim osobama ostavljeno je na volju da izvješće o obavljenom poslu podnesu na način i u obujmu koji su smatrali primjerenim.

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

3.2.2. Angažman fizičkih osoba po ugovoru u Vladi Distrikta

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

Prema podacima dobivenim od organizacijskih jedinica Vlade Distrikta u razdoblju 2016. - 2018. godine ugovorna tijela su zaključivala ugovore o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima pretežno za poslove stručne i administrativne prirode³²:

Ugovorima o djelu u Vladi Distrikta, angažiraju se fizičke osobe za obavljanje jasno određenih i konkretnih stručnih poslova, kao što su priprema projektne dokumentacije za apliciranje kod međunarodnih donatora, stručna pomoć u implementaciji specifičnih međunarodnih projekata, pružanja specijaliziranih medicinskih usluga, pružanja usluga edukacije, stručnih konzultacija, analiza, vještačenja, poslova voditelja, snimatelja, fotografa i sl.

Ugovore o djelu zaključuju u najvećem broju slučajeva Odjel za zdravstvo na prijedlog Javne zdravstvene ustanove Distrikta za potrebom zdravstvenih usluga i liječnika koji ih mogu pružiti. Također, Odjel za gospodarski razvoj zaključuje ugovore o djelu za potrebe organiziranja športsko-kulturnih manifestacija, a na prijedlog Organizacijskog odbora svake od manifestacija.³³

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

³³ Podatci o broju i realiziranim iznosima po ugovorima o djelu u prilogu broj 6

Odjel za obrazovanje je za angažiranje nastavnog osoblja 2016. godine zaključivao ugovore o djelu, a od početka 2017. godine angažira osobe za ove namjene preko ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

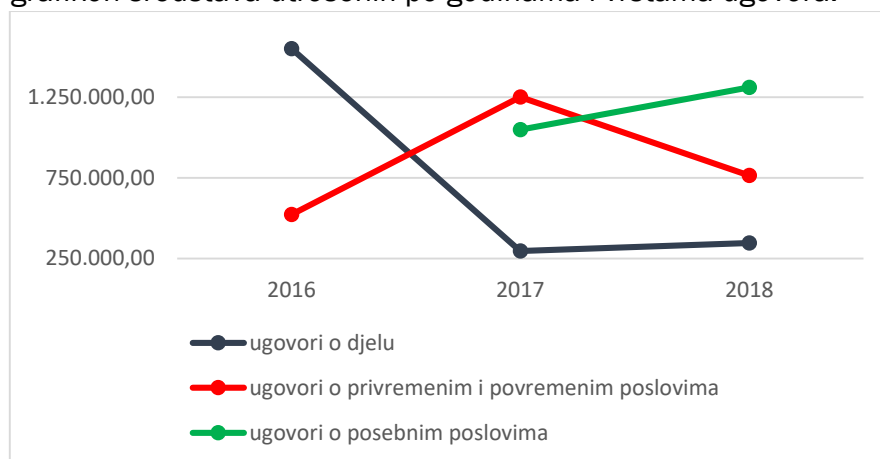
Odjel za javnu sigurnost je za poslove portira za 24 satni nadzor u 2016. godini angažirao osobe po osnovi ugovora o djelu. Od 2017. godine za iste poslove je angažirao osobe preko ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a potom od izmjena Zakona o državnoj službi, za iste poslove angažirao je osobe preko ugovora o posebnim poslovima.

Ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, u Vladi Distrikta, angažirane su fizičke osobe, kao što je ranije napomenuto, u Odjelu za obrazovanje.

Do izmjena Zakona o državnoj službi 2017. godine, organizacijske jedinice Vlade Distrikta su za obavljanje pretežno stručnih i administrativnih poslova iz nadležnosti angažirale fizičke osobe po osnovi ugovora o privremenim i povremenim poslovima.³⁴

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

S izmjenama regulative Vlada Distrikta je angažirala fizičke osobe u 2016. godini dominantno preko ugovora o djelu, u 2017. godini dominirala je praksa zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a 2018. godine praksa angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa preko ugovora o posebnim poslovima. U nastavku je grafikon sredstava utrošenih po godinama i vrstama ugovora.



Većina fizičkih osoba bila je angažirana za obavljanje poslova, odnosno radnih zadataka koji su sistematizirani ili djelomično sistematizirani i koji predstavljaju poslove osnovne djelatnosti ili su u neposrednoj svezi s njima. Djelomično sistematizirani radni zadatci se odnose na to da se pojedine aktivnosti (radni zadatci) definirani ugovorima o djelu, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima o posebnim poslovima, odnose na opis poslova radnih mjesta definiranih organizacijskim planom. Pored navedenog, kao što smo već napomenuli nije iznimka da ugovori o posebnim poslovima sadrže i odredbu kojom se ugovara da će angažirana osoba vršiti i druge poslove po nalogu voditelja Odjela.

³⁴ Podatci o broju i realiziranim iznosima po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u prilogu broj 6

³⁵ Podatci o broju i realiziranim iznosima po ugovorima o posebnim poslovima u prilogu broj 6

Iz intervjua s odgovornim osobama u organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta saznaje se da fizičke osobe angažirane po ugovorima o posebnim poslovima u većini slučajeva obavljaju i druge poslove koji ugovorima nisu definirani, a osobito u situacijama izbjavanja zaposlenika zbog bolovanja ili ispražnjenog radnog mjesta zbog umirovljenja ili napuštanja službe. Kako bi realizirali poslove iz svoje nadležnosti i programske aktivnosti, rukovoditelji dio zadataka delegiraju osobama angažiranim po ugovorima.

Iznimka od spomenute prakse uočena je u Odjelu za javne poslove koji je u 2018. godini izvršio analizu posebnih poslova iz oblasti zaštite od požara i strojarske struke uzimajući u obzir obujam poslova, stupanj stručne spreme i odobrena sredstva.³⁶

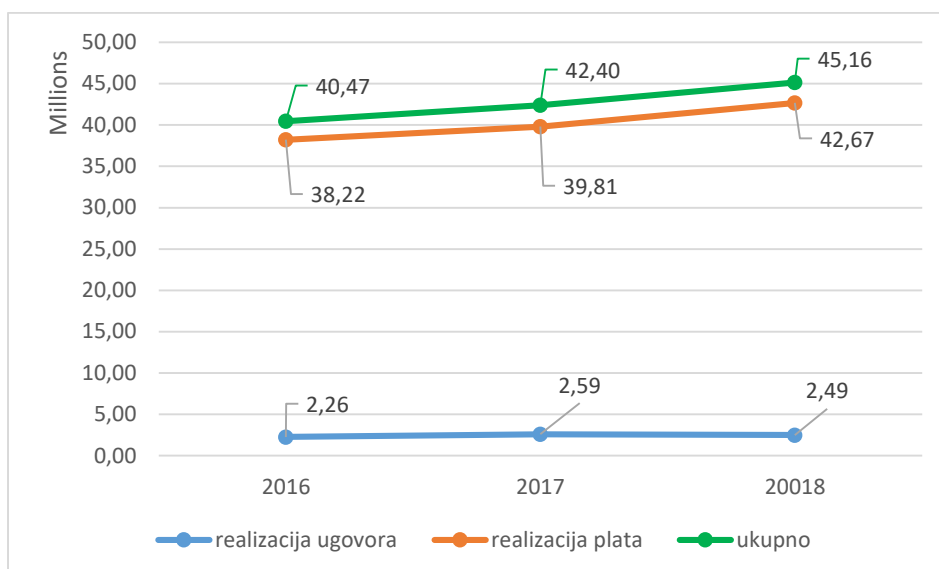
Na ovaj način narušene su osnovne organizacijske pretpostavke institucija za efikasno obavljanje poslova i izvršavanje povjerenih zadataka. Naime, angažiranjem fizičkih osoba za obavljanje poslova za koje je po zakonu moguće da ih obavljaju samo državni službenici, javni službenici i namještenici izabrani u okviru propisanih procedura zapošljavanja navedenih kategorija, dovedeni su u pitanje kvaliteta rada, odgovornost angažiranih osoba prema obavljanju navedenih poslova, ali i načelo jednakosti svih zaposlenih, tj. načelo da zaposleni za isti rad imaju jednaka prava. Osobe angažirane putem ugovora o djelu nisu imale jednaku odgovornost za svoj rad u odnosu na stalno zaposlene osobe, nisu bile jednako plaćene, niti su imale ista ostala prava kao radnici u stalnom radnom odnosu. Pored toga, osobe angažirane putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima imale su pristup brojnim podacima kojima ne može i ne smije pristupati nitko tko nije u statusu državnog, javnog službenika ili namještenika.

Financijska revizija je kod većine subjekata revizije u promatranom razdoblju uvidom u stanje popunjenosti sistematiziranih pozicija, obrazloženja prijedloga za angažiranje izvršitelja za obavljanje posebnih poslova, kao i opisa poslova u pojedinačnim ugovorima utvrdila da se najveći broj ugovora odnosi na obavljanje redovitih stručnih poslova iz djelatnosti institucija i da je potreba za njihovim obavljanjem nastala zbog nepopunjenosti pozicija čiji opis većim dijelom odgovara opisima iz ugovora. Istodobno postojanje ispražnjene pozicije i potreba za posebnim poslovima ukazuje na moguću neusklađenost postojećeg organizacijskog plana s potrebama za obavljanje djelatnosti Odjela.

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

³⁶ Ovom analizom utvrđeno je što angažirana osoba, izuzev odgovarajućeg profila stručne spreme treba posjedovati od licencija, za koje poslove je osoba angažirana kao član stručnog tima, za koje kao član nadzornog tima, iznos naknade (koje Odjel svrstava u plaću i po kategorizaciji platnog razreda VII6). Na temelju urađene analize, u 2019. godini Odjel je inicirao izmjenu organizacijskog plana i u istoj godini radno mjesto je natječajnom procedurom popunjeno.

³⁷ Grafikon sistematiziranih radnih mjesta u Vladi Distrikta, popunjenim i ispražnjenim pozicijama za svaku godinu promatrano na dan 31. 12. – prema podacima financijske revizije



Na temelju nalaza i preporuka Financijske revizije može se utvrditi da 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.

Na temelju dokumentacije organizacijskih jedinica Vlade Distrikta nije moguće tvrditi da poslove za koje su angažirane fizičke osobe bez zasnivanja radnog odnosa nije bilo moguće izvršiti s raspoloživim ljudskim resursima institucija.

3.2.3. Nadzor nad obavljanjem ugovorenih poslova

Nadzor nad obavljanjem poslova za koje su angažirane fizičke osobe bez zasnivanja radnog odnosa nije ugovorima o angažiranju definiran. Revizijom je utvrđeno da se u praksi nadzor provodio samo formalno.

Organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu uspostavile učinkovit sustav nadzora nad obavljanjem ugovorenih poslova. Prije svega, same organizacijske jedinice ne raspolažu integriranim podacima o ugovorenim poslovima, angažiranim osobama, obavljenim poslovima, vrijednosti ugovorenih i obavljenih poslova, rezultatima provedenih aktivnosti i slično. Organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu vodile integriran registar, kako za završene ugovore tako ni za ugovore čija je realizacija još uvijek u tijeku.

Registar ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima vodi Pododjel za ljudske resurse na temelju dostavljenih ugovora od institucija Vlade Distrikta. Elementi koji se vode u registru ugovora za privremene i povremene i posebne poslove su: ime i prezime angažirane fizičke osobe, razdoblje ugovorenog angažmana i napomena u kojoj se navode podatci o eventualnom zaključivanju aneksa ugovora, o sporazumnom prekidu ugovora, stavljanju izvan snage ugovora i slično. Registar ugovora ne sadrži ostale elemente ugovora i ne predstavlja bazu podataka na temelju koje bi se izvršila analiza. Registar ugovora daje osnovne podatke i iz njega se mogu ekstrahirati eventualno, izuzev osnovnih podataka, i podatci o radnom iskustvu angažiranih osoba po organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta. Registar ugovora sadrži samo ugovore koje su organizacijske jedinice dostavile Pododjelu. Na primjeru Odjela za javnu sigurnost utvrđeno je da registar

ne posjeduju sve ugovore sastavljene u 2016. godini, čime se smanjuje pouzdanost uspostavljenog registra.

Ugovori o privremenim i povremenim poslovima u obrazovanju nisu obuhvaćeni navedenim registrom. Pododjel za ljudske resurse i zapošljavanje u obrazovanju organizacijski je nadležan za vođenje evidencije o ljudskim resursima u nastavi. Tijekom provedbe revizije, Pododjel za ljudske resurse i zapošljavanje Odjela za obrazovanje inicirao je aktivnosti na uspostavljanju baze podataka o ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u nastavi, prije svega kako bi imao jedinstveni registar iz kojeg bi se mogli ekstrahirati podatci o radnom iskustvu stečenom po ovoj osnovi.

Ekonomske jedinice pojedinačnih organizacijskih jedinica Vlade Distrikta posjeduju podatke o isplaćenim iznosima po osnovi angažiranja fizičkih osoba po osnovi ugovora bez zasnivanja radnog odnosa. Na temelju raspoložive dokumentacije i naloga za prijenos sredstava organizacijskih jedinica Vlade Distrikta, Direkcija za financije Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: *Direkcija za financije Distrikta*) vrši prijenos sredstva fizičkim osobama s jedinstvenog računa Distrikta. Organizacijske jedinice Vlade Distrikta od Direkcije za financije Distrikta dobivaju analitičke kartice sa svim isknjiženim isplatama po ekonomskim kodovima i brojem iz knjige ulaznih dokumenata na temelju koje je izvršena isplata. Organizacijske jedinice Vlade Distrikta u obvezi su da u slučaju odstupanja u isplati izvrše sravnjivanje, odnosno usuglašavanje dokumenata s Direkcijom za financije Distrikta. Pregledom dokumentacije, naloga za isplatu po osnovi ugovora, utvrđuje se da nije propisan jedinstven i jednoobrazan popis dokumenata koji se treba dostaviti Direkciji za financije Distrikta uz nalog za isplatu, kako bi se realizirao prijenos sredstava. Također, uvidom u analitičke kartice i evidenciju organizacijskih jedinica Vlade Distrikta, uviđa se da su moguće tehničke pogreške u imenu ili prezimenu angažirane osobe što ukazuje na nedovoljnu pozornost institucija u analizi vlastitih analitičkih kartica i usuglašavanju istih s Direkcijom za financije Distrikta.³⁸

Ovakvim načinom vođenja evidencije o zaključenim ugovorima o djelu, o privremenim i povremenim i posebnim poslovima, institucije su bile uskraćene za bitne informacije u svezi s planiranjem navedenih aktivnosti, praćenjem njihove realizacije, rezultata i učinaka rada angažiranih osoba.

Nadzor nad radom osoba angažiranih po ugovoru o privremenim i povremenim i posebnim poslovima za obavljanje redovitih poslova vršen je kao i za stalno zaposlene osobe. Nadzor nad njihovim radom je bio izražen formalan, te je neposredni rukovoditelj organizacijske jedinice u kojoj su osobe bile angažirane vodio evidenciju o nazočnosti osoba. Na temelju dokumentacije organizacijskih jedinica Vlade Distrikta u kojima su osobe bile angažirane nije moguće potvrditi da je, izuzev formalnog, vršen nadzor u smislu ispunjavanja ugovorenih obveza. Drugim riječima, dokumentiranost rada navedenih osoba ne postoji, izuzev formalne evidencije da su bile nazočne u instituciji u određeno vrijeme.

Nadzor nad radom osoba angažiranih za obavljanje poslova bez obveze dnevne nazočnosti na poslu nije dokumentiran od organizacijskih jedinica Vlade Distrikta tijekom provedbe revizije.

Reviziji nije dokumentirano postojanje kontrolnih postupaka i procedura za nadzor nad obavljanjem aktivnosti ugovorenih s fizičkim osobama bez zasnivanja radnog odnosa, kao

³⁸ U jednom slučaju s ekonomskog koda za ugovore knjižen je iznos vezan za projektne aktivnosti, a ne za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima

ni vršenje istih. Stoga nije moguće utvrditi utjecaj nadzora i kontrole na izvršenje ugovorenih poslova u pogledu kvalitete, pravovremenosti i izvršavanja ugovorenih obveza.

3.2.4. Eksterni nadzor

Izuzev financijske revizije koja u provedbi redovitih godišnjih revizija vrši nadzor i daje preporuke za prevladavanje nepravilnosti u angažiranju fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa preko ugovora i Upravna inspekcija Distrikta je u 2018. godini izvršila nadzor nad primjenom Zakona o državnoj službi u dijelu posebnih poslova i primjeni članaka Pravilnika o radu službenika i namještenika koji uređuju ovu oblast. Upravni nadzor je izuzev Odjela za europske integracije obuhvatio ostale institucije Vlade Distrikta. Iz predočenih zapisnika i rješenja utvrđuje se da je upravni nadzor konstatirao da angažirane osobe po ugovorima o posebnim poslovima obavljaju poslove iz nadležnosti tijela javne uprave, u kontinuitetu, s punim radnim vremenom, s ugovorenim pravima i obvezama, te da stječu radno iskustvo. Organizacijskim jedinicama Vlade Distrikta koja nisu u ugovorima o posebnim poslovima precizirala stručnu spremu angažirane osobe naloženo je da isprave nepravilnost (primjer Ured gradonačelnika, Odjel za zdravstvo). Također, izuzev preporuka financijske revizije i Upravna inspekcija je Vladi Distrikta ukazala na potrebu osiguravanja (osiguranja) od eventualne ozljede na radu angažiranih osoba preko ugovora o posebnim poslovima.

Naputkom gradonačelnika (05-000971/18 od 27. 12. 2018. godine) dana je obveza svim institucijama koje angažiraju osobe po ugovorima o posebnim poslovima da za angažirane osobe planiraju sredstva po osnovi osiguranja od eventualne ozljede na radu, a prema informacijama dobivenim u reviziji u 2019. godini osobe angažirane po osnovi ugovora o posebnim poslovima osigurane su od eventualne ozljede na radu.

3.3 Izvješćivanje o iskorištenosti obavljenih poslova po osnovi ugovora

U ovom dijelu Izvješća prikazani su nalazi o izvješćivanju o obavljenim ugovorenim poslovima, s aspekta izvješćivanja po pojedinačnim poslovima i izvješćivanja o rezultatima angažmana fizičkih osoba na razini institucije i njihovog utjecaja na obavljanje poslova organizacijske jedinice Vlade Distrikta.

3.3.1. Izvješćivanje o obavljenim ugovorenim poslovima – angažirane fizičke osobe

Ugovorima o posebnim poslovima propisuje se obveza dnevnog i/ili mjesečnog izvješćivanja o obavljenim poslovima od angažirane osobe.³⁹

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

Revizijom je utvrđeno da se izvješća o obavljenim poslovima u određenim slučajevima nisu podnosila, a u slučajevima u kojima su podnošena to je vršeno samo formalno.

³⁹ Iznimku čine ugovori o posebnim poslovima Odjela za javni registar u 2018. godini kojima nije propisana ova obveza, ili kako se navodi u Izvješću financijske revizije: „zaključenim ugovorima nije propisana obveza izvršitelja posla da voditelju Odjela podnosi mjesečna izvješća o obavljenim poslovima, tako da naručitelj posla nije u mogućnosti utvrditi vrstu i obujam izvršenih poslova, niti su isti osnova za isplatu naknade. Ovo pogotovo zato što u pojedinim ugovorima nije naveden konkretan opis zadataka i odgovornosti izvršitelja, nego su ugovori zaključivani za obavljanje „stručno administrativnih poslova u Odjelu“, što je uopćen pojam.“

Također, iz izvješća o obavljenim poslovima, u pojedinim slučajevima se moglo uočiti da su osobe vršile poslove koji nisu bili predmet ugovora, a na temelju kojih je izvršena isplata naknade po ugovoru.⁴⁰

U slučajevima u kojima je vršeno izvješćivanje o obavljenim poslovima po ugovorima o posebnim poslovima primjetno je da institucije koje su ih angažirale nisu uspostavile formu za izvješćivanje, te su izvješća bila uopćena i ne sadrže dovoljno informacija u pogledu stupnja izvršenja ugovorenih poslova.

Posljedica navedenih nedostataka u ugovaranju i izvješćivanju o obavljenim ugovorenim poslovima jeste nemogućnost ocjene u kojoj su mjeri poslovi obavljani sukladno zahtjevima i potrebama naručitelja poslova.

3.3.2. Dokumentiranje i izvješćivanje o obavljenim poslovima – organizacijske jedinice Vlade Distrikta

Izvješća o obavljenim poslovima angažiranih fizičkih osoba od organizacijskih jedinica Vlade Distrikta, nisu se podnosila ili su podnošena samo formalno, te nisu sadržavala dovoljno informacija u pogledu stupnja izvršenja ugovorenih poslova, rezultata izvršenih poslova i utjecaja izvršenih poslova i rezultata na realizaciju planova rada institucija.

Prilikom realizacije naknada za angažirane fizičke osobe po ugovorima, uz nalog za prijenos sredstava koji se upućuje Direkciji za financije Distrikta, organizacijske jedinice Vlade Distrikta u većem broju slučajeva dokumentiraju poslove za koje se traži isplata naknade putem izvješća o obavljenim poslovima od angažirane osobe ovjerenog od rukovoditelja i/ili izvješća ili potvrde odgovorne osobe institucije o izvršenim poslovima.

Izvješća i/ili potvrde o obavljenim poslovima angažirane osobe po ugovoru o posebnim poslovima koji su sastavljeni od odgovorne osobe organizacijske jedinice koja ih je angažirala imaju iste nedostatke kao i izvješća sastavljena od angažiranih osoba, uopćena su i ne sadrže informacija u pogledu stupnja izvršenja ugovorenih poslova.

Za ugovore o privremenim i povremenim poslovima u nastavnom procesu posebna izvješća se ne sastavljaju, ravnatelji škola vode evidenciju realizacije nastave i nazočnosti na radu izvanjskih suradnika, a kontrola rada se vrši prilikom stručno-pedagoškog nadzora.

Za izvršene ugovore o djelu u oblasti zdravstva na mjesečnoj razini odgovorne osobe iz Zdravstvenog centra sastavljaju mjesečna izvješća o količini izvršenih ugovorenih poslova, što ujedno predstavlja i osnovu za obračun i isplatu naknade angažiranoj osobi. O realiziranim ugovorima voditelj Odjela za zdravstvo dostavlja na godišnjoj razini gradonačelniku Distrikta izvješće o realiziranim ugovorima koje sadrži popis svih realiziranih ugovora i utrošenih sredstava po pojedinačnim ugovorima. Izvješće o realiziranim ugovorima izuzev osnovnih informacija ne sadrži informacije o stupnju izvršenja ugovorenih obveza.

Za ugovore o djelu vezane za održavanje športskih ili kulturnih manifestacija, Odjel za gospodarski razvitak po realiziranoj manifestaciji dostavlja izvješće gradonačelniku Distrikta, u sklopu izvješća je i popis realiziranih ugovora o djelu i utrošenih sredstava po pojedinačnim ugovorima. Za ugovore o djelu u oblasti gospodarskog razvitka, financijska revizija je u 2017. godini utvrdila da nisu dokumentirani izvršeni poslovi navedeni u mjesečnim izvješćima o radu (kao što su dokazi: o sudjelovanju u izradi projekata i strateških dokumenata, lokalnih ekoloških akcijskih planova, savjetovanju malih i srednjih poduzeća za javno privlačenje investicija, davanju potpore Vladi Brčko distrikta BiH, kvalifikacijskom razvitku i obrazovanju odraslih prema europskim standardima i sl.), kako

⁴⁰ Primjer ugovorom je definisan poseban posao kontrole korištenja vozila ili održavanja elektroničke baze podataka, a u izvješću o obavljenim poslovima navode se pomoćni uredski poslovi (odnošenje dokumenata u Poreznu upravu, u Arhiv i sl.) uz poslove iz domena sigurnosti (crpenje podzemnih voda, ispiranje objekata i sl.)

bi Odjel (kao naručilac posla) mogao utvrditi kvalitetu i količinu izvršenog posla, te u slučaju da izvršeni posao ne zadovoljava ugovorenu kvalitetu i količinu, izvršiti raskid ugovora (sukladno odredbama članka 3 zaključenih ugovora o djelu).

Pored navedenog, za realizirane ugovore o djelu organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu dokumentirale uporabnu vrijednost dokumenata izrađenih na temelju ugovora o djelu.

3.3.2. Učinci izvršenih poslova po osnovi ugovora

Iskorištenost obavljenih poslova putem angažiranja fizičkih osoba nije moguće ocijeniti na temelju postojećeg sustava praćenja i izvješćivanja o obavljenim poslovima.

Angažirane osobe koje obavljaju redovite poslove organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu odvojene od rada redovito zaposlenih osoba. O rezultatima njihovog angažmana nije posebno izvješćivano, niti je na drugi način njihov rad promatran izolirano od rada zaposlenih osoba. Stoga, nije bilo moguće ocijeniti u kojoj je mjeri njihovo angažiranje doprinijelo ostvarivanju ukupnih rezultata institucije, u smislu kvalitete i kvantitete obavljenih poslova. Evaluacija njihovog angažmana i doprinosa ukupnom radu institucija bila je dodatno otežana zbog činjenice da su ove osobe često radile i druge poslove od onih predviđenih ugovorom.

Iskorištenost obavljenih poslova pogotovo nije bilo moguće ocijeniti za angažman onih osoba koje nisu podnosile izvješća o obavljenim poslovima, niti je njihov rad na drugi način dokumentiran.

3.3.3. Analiza obavljenih poslova i mjere za poboljšanje

Organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu dokumentirale analize učinkovitosti procesa angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa, analize učinkovitosti njihovog rada, niti se bavile analizama učinaka angažmana fizičkih osoba i njihovog doprinosa realizaciji planiranih poslova iz nadležnosti organizacijskih jedinica. Izostale su i analize i procjene vrijednosti koje su dobivene u odnosu na uloženi novac. Samim tim, organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu poduzimale mjere za poboljšanja radi efikasnijeg i efektivnijeg angažiranja osoba po ugovoru o djelu.

Putem redovitih godišnjih izvješća o radu, organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu izvješćivale o angažmanu fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa.

U okviru redovitih godišnjih izvješća o izvršenju proračuna organizacijske jedinice Vlade Distrikta nisu uložile napor da, izuzev osvrta na planirana i realizirana sredstva, eventualno broja angažiranih osoba, izvrše obrazloženje realiziranih sredstava i učinaka dobivenih za uloženi novac.

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

4. ZAKLJUČCI

U razdoblju 2016. – 2018. godine za angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa Vlada Distrikta je realizirala oko 7,4 milijuna KM ili oko 2,4 milijuna u prosjeku na godišnjoj razini što čini oko 85 % sredstava realiziranih po ovoj osnovi u odnosu na sve proračunske korisnike Distrikta. Iznos utrošenih sredstava po osnovi angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa bilježi rast sredstava u odnosu na razdoblje prije 2016. godine.

Svrha angažmana fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa je povećanje efikasnosti i efektivnosti institucije koja angažira osobe bez zasnivanja radnog odnosa.

Nakon provedene revizije stečeno je uvjerenje da Vlada Distrikta procesom angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa ne upravlja na učinkovit način i da postoji prostor i potreba za unapređenjem ovih aktivnosti u tijelima uprave. Poboľšanjem procesa planiranja, načina izbora fizičkih osoba, ugovaranja, praćenja, kontrole i izvješćivanja može se unaprijediti efikasnost i efektivnost, kao i transparentnost u angažmanu fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa i racionalnost u trošenju proračunskih sredstava.

Zaključci do kojih je došla revizija su sljedeći:

4.1 Postojeći način planiranja u Vladi Distrikta ne omogućuje povezivanje plana aktivnosti i proračuna odnosno financijskih planova organizacijskih jedinica Vlade Distrikta u pogledu angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa.

U Vladi Distrikta ne planiraju se poslovi na kojima će se angažirati fizičke osobe, potrebe za angažiranjem fizičkih osoba, broj fizičkih osoba koji će se angažirati, način i dinamika njihovog angažiranja i drugo što je potrebno za njihov angažman. Kroz proces izrade proračuna u propisanoj proračunskoj proceduri planiraju se financijska sredstva za angažman fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa. Da postoji neusklađenost između planova rada i proračuna odnosno financijskih planova, potvrđuju i izvješća o izvršenju proračuna odnosno financijskih planova.

4.2 Fizičke osobe koje se angažiraju bez zasnivanja radnog odnosa uglavnom se biraju na netransparentan način.

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

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

Većina organizacijskih jedinica Vlade Distrikta nije uspostavila pisana pravila i procedure kojima se utvrđuje visina naknada za poslove za koje se angažiraju osobe po ugovorima. U praksi se primjenjuju različiti kriteriji koji se ne dokumentiraju. U većini promatranih ugovora o privremenim i povremenim poslovima i posebnim poslovima, naknada se ne povezuje s rezultatima rada, već se povezuje s plaćama zaposlenih na sličnim radnim mjestima u instituciji. Postojeći način utvrđivanja i ugovaranja naknada nije u funkciji učinkovitog obavljanja poslova za koje su angažirane fizičke osobe.

4.4 Fizičke osobe angažiraju se za obavljanje poslova koji su u nadležnosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika.

Dio ugovora zaključenih s fizičkim osobama rezultirao je izvršavanjem poslova koji su Organizacijskim planom određeni kao poslovi državnih, javnih službenika i namještenika, kao sistematizirani ili djelomično sistematizirani poslovi odnosno radni zadatci. Angažman fizičkih osoba na ovim poslovima može ukazivati na neučinkovitost rada osoba u radnom odnosu u tijelima uprave na određeno i/ili neodređeno vrijeme ili neadekvatnost unutarnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta.

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

Praćenje angažmana rada fizičkih osoba nije uspostavljeno, ili nije uspostavljeno na način koji bi potakao učinkovito izvršavanje ugovorenih poslova. Postoje različite prakse i pristupi o dokumentiranju i izvješćivanju o izvršenim poslovima. Dokumentiranje i izvješćivanje o izvršenim poslovima ne omogućuje utvrđivanje u kom su obujmu i kvaliteti izvršeni poslovi i upotrebljivosti rezultata izvršenih poslova.

Nije uspostavljen funkcionalan sustav kontrola, koji bi omogućio da se angažman fizičkih osoba zasniva sukladno pozitivnim propisima, a poslovi za koje su angažirane provode na učinkovit način.

4.6 Izvješćivanje o obavljenim poslovima po ugovorima nije transparentno.

U Vladi Distrikta nije uspostavljena praksa izvješćivanja o obavljenim poslovima po ugovorima i njihovoj iskorištenosti u realizaciji planiranih ciljeva institucija koje su ih angažirale. Prezentno je izvješćivanje o realiziranim sredstvima (izvješća o izvršenju proračuna) bez obrazloženja što je tim sredstvima ostvareno. Organizacijske jedinice Vlade Distrikta u promatranom razdoblju nisu vršile analize i procjene vrijednosti iskorištenosti obavljenih poslova angažiranih osoba, odnosno dodatne vrijednosti koju je institucija koja angažira osobe po ovoj osnovi dobila u odnosu na uloženi novac.

5. PREPORUKE

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

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

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

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

Preporuka Vladi Distrikta:

- **Potrebno je da Vlada Distrikta definiira okvirna pravila i procedure za angažiranje fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa, jedinstvena za sve proračunske korisnike i osigura njihovu primjenu kod svih proračunskih korisnika.**

Jedinstvenim okvirnim pravilima dale bi se smjernice o načinu definiranja poslova na kojima se mogu angažirati fizičke osobe po ugovorima, načinu izbora osoba bez zasnivanja radnog odnosa, jedinstvenom načinu utvrđivanja naknada za iste ili slične ugovorene poslove, načinima praćenja, kontrole i izvješćivanja o obavljenim poslovima.

Primjena okvirnih pravila i procedura treba doprinijeti transparentnijem i efikasnijem angažmanu fizičkih osoba i racionalnijem trošenju proračunskih sredstava.

Preporuke proračunskim korisnicima koji angažiraju osobe bez zasnivanja radnog odnosa:

- **Predlaže se da proračunski korisnici koji angažiraju osobe po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa usklade aktivnosti na planiranju poslova i aktivnosti institucije s planiranjem potreba angažiranja fizičkih osoba i planiranjem proračuna kako bi se stvorile realne pretpostavke za angažiranje i financiranje angažmana fizičkih osoba.**

Kroz proces planiranja poslova i aktivnosti institucija trebalo bi planirati aktivnosti za koje postoje potrebe za angažmanom fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa, kao i broj osoba, razdoblje angažiranja, očekivani rezultati od angažmana i slično. Kroz proces planiranja proračuna trebalo bi realno planirati potrebna financijska sredstva za financiranje angažmana fizičkih osoba.

Potrebno je osigurati usklađenost plana rada i financijskog plana u svim aspektima poslovanja, pa tako i u procesu angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa.

- **Predlaže se da proračunski korisnici koji angažiraju osobe po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa uspostave pravila, postupke i procedure za angažiranje**

fizičkih osoba i da ih dosljedno primjenjuju u praksi.

S ciljem ostvarivanja najveće koristi za uloženi novac, izbora najkvalitetnijih i najkompetentnijih fizičkih osoba s kojima će se zaključiti ugovor, te u svrhu transparentnosti procesa angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa proračunski korisnici trebaju utvrditi pravila, postupke i procedure angažiranja fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa uključujući i način izbora osoba.

- **Predlaže se da proračunski korisnici koji angažiraju osobe po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa unaprijede ugovaranje angažmana fizičkih osoba.**

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

- **Predlaže se da proračunski korisnici koji angažiraju osobe po ugovorima bez zasnivanja radnog odnosa uspostave i implementiraju sustav kontrole, praćenja i evaluacije angažmana fizičkih osoba.**

Proračunski korisnici trebaju utvrditi pravila i procedure nad obavljanjem poslova za koje su angažirane fizičke osobe bez zasnivanja radnog odnosa, a kojima će osigurati da se angažmani fizičkih osoba odvijaju sukladno ugovorenim obvezama, relevantnim zakonskim i podzakonskim propisima i u funkciji ostvarivanja uloge ugovornog tijela.

Dokumentiranje angažiranja fizičkih osoba treba vršiti tako da dokumenti potvrđuju izvršavanje ugovorenog angažmana, rezultata angažmana i učinaka angažiranja fizičkih osoba.

Poželjno bi bilo da proračunski korisnici provode evaluaciju angažmana i poslova koje su obavljale fizičke osobe, kako bi rezultate evaluacije koristili u upravljanju procesima angažmana i kako bi se unaprijedio učinak angažiranih fizičkih osoba.

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

Proračunski korisnici treba da izvješćima o radu i izvješćima o izvršenju proračuna, ili drugim vidom izvješćivanja javnosti učine transparentnim proces angažiranja osoba po ugovorima izvješćujući o zaključenim ugovorima, ugovorenim poslovima, utrošenim sredstvima za ove namjene, kao i o rezultatima angažmana, kako javnost ne bi bila uskraćena za bitne informacije o učinkovitosti rada institucija u ovoj oblasti i učincima postignutim u odnosu na uloženi novac.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

Ivana Gavrić, vođa tima

PRILOZI

Prilog 1.: Lista referenci

Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2016. – 2020. godina
Strategija reforme javne uprave BiH

Zakon o obligacijskim odnosima

Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH

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

Zakon o radu Brčko distrikta BiH

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

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

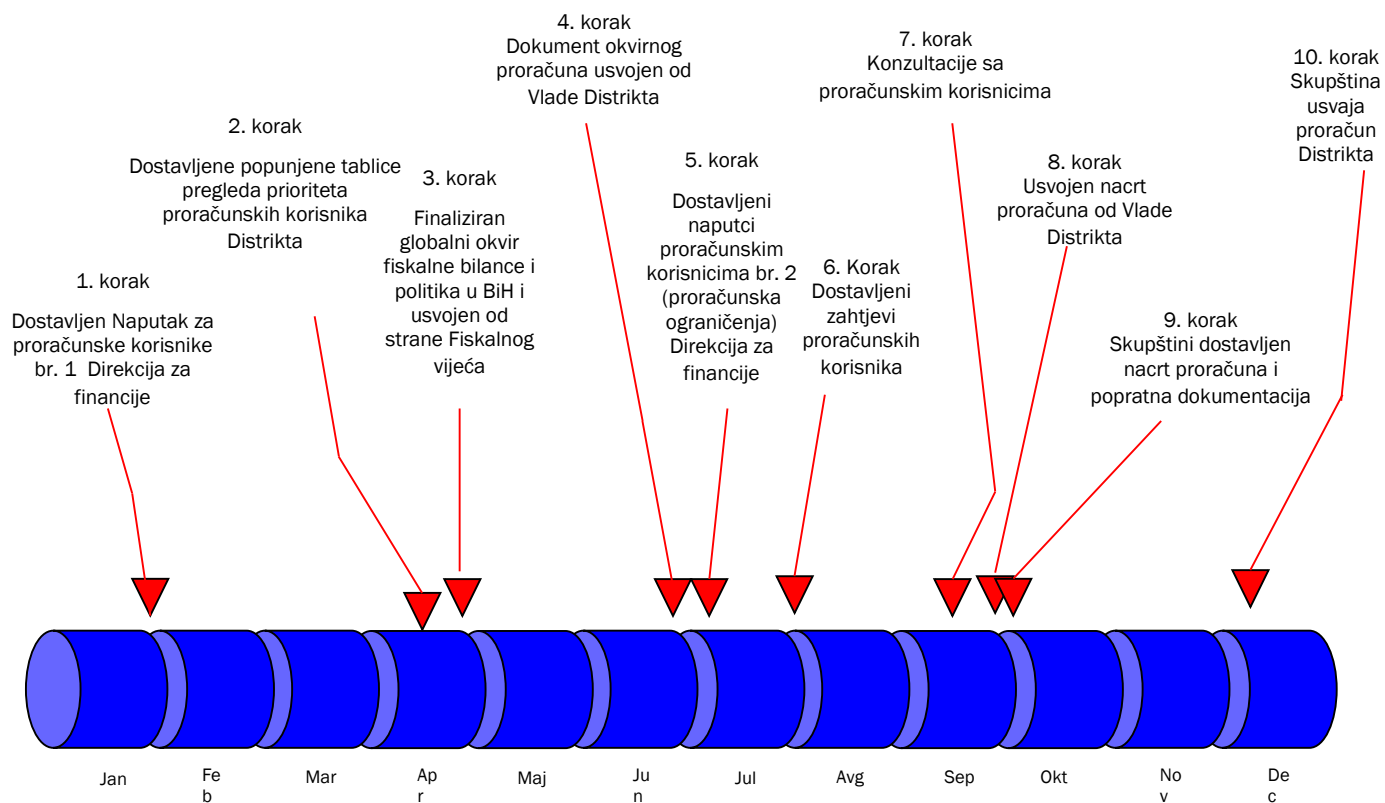
Pravilnik o izmjenama Pravilnika o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH

Izvešća financijske revizije

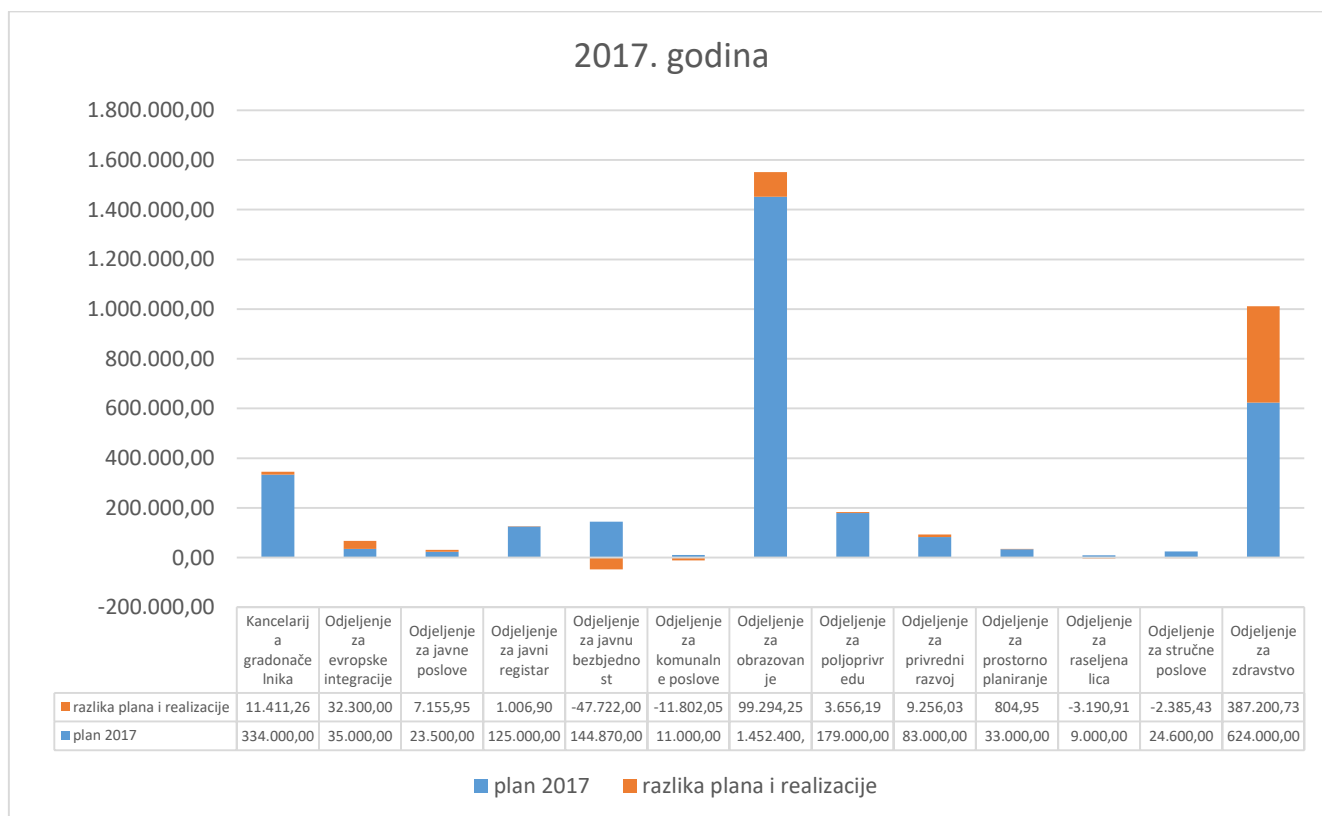
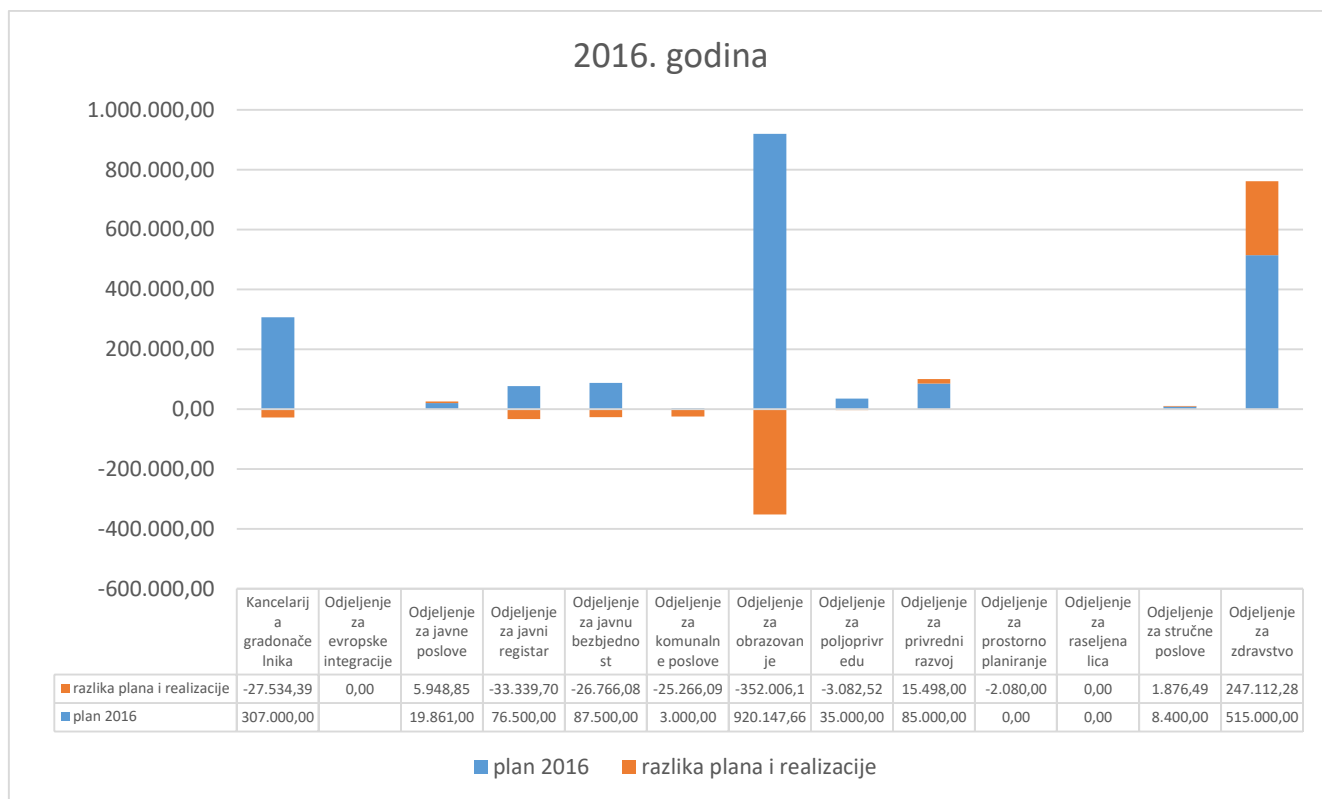
Izvešća revizije učinka VRI u BiH

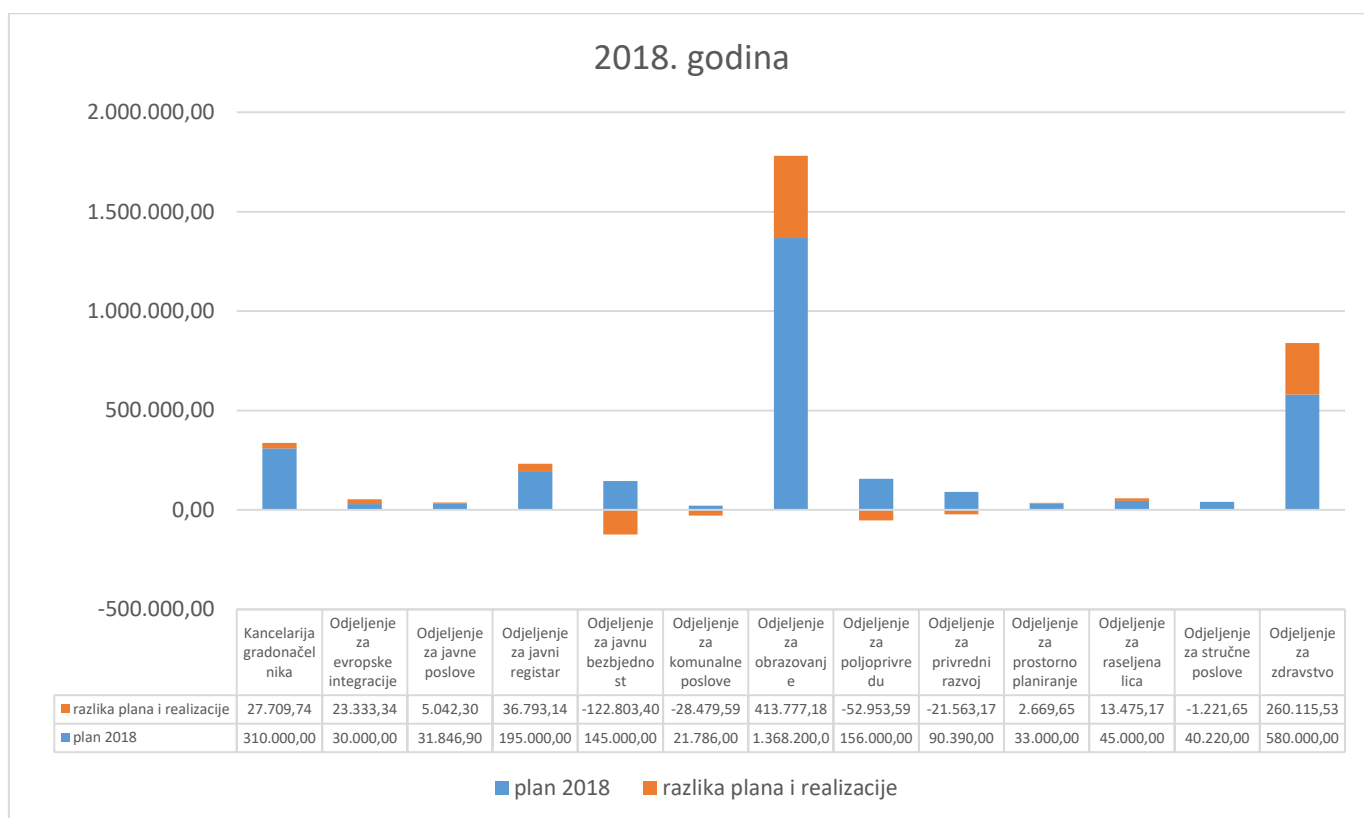
Prilog 2: Proces srednjoročnog planiranja i izrade proračuna s jasnim, logičnim i integriranim rokovima, harmoniziranim na svim razinama vlasti u BiH.

Grafikon: „Pristup u 10 koraka“ na primjeru Distrikta



Prilog 3: Razlika planiranih i utrošenih sredstava za angažiranje fizičkih osoba po ugovorima po godinama





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

INSTITUCIJA	DOSTAVLJENI ODGOVOR
Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja	Na prijedlog voditelja Odjela usuglašen s gradonačelnikom, dogradonačelnikom i glavnim koordinatorom Vlade BD BiH.
Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju	Prilikom izbora stručnih osoba uzima se u obzir iskustvo u oblasti za koji se poslove osoba angažira.
Odjel za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove	Zakonom o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH i Pravilnikom o radu službenika i namještenika u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH nije propisana procedura odabira kadrova. Po osnovi ugovora o posebnim poslovima angažiraju se osobe s odgovarajućom stručnom spremom za konkretan posao koje su na evidenciji Zavoda za zapošljavanje.
Odjel za javni registar	Na temelju prethodno pribavljene suglasnosti Vlade za angažiranje osoba po ugovoru rukovoditelj tijela uprave zaključuje pojedinačne ugovore. Sukladno nalazima i preporukama Izvješća o reviziji finansijskog poslovanja Odjela za javni registar za 2017. godinu, broj: 01-48-147/18 od 15. 5. 2018. godine i aktom o izvršenoj predreviziji Odjela za javni registar od 2018. godine, Odjel za javni registar donio je Odluku o utvrđivanju posebnih poslova u Odjelu za javni registar za 2019. godinu, broj: 33-000083/19 od 8. 1. 2019. godine kojom se utvrđuju posebni poslovi koji se obavljaju radi ispunjenja obveza iz nadležnosti Odjela za javni registar u 2019. godini, za koje nisu predviđena radna mjesta, kriteriji za angažiranje osoba za obavljanje posebnih poslova i bruto naknade za obavljanje posebnih poslova u Odjelu za javni registar.
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	Nema podatka; iz intervju s voditeljem Odjela: Osobe se biraju u ovisnosti od potrebe i na temelju razgovora s kandidatima
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	Ugovor o djelu - Sukladno članku 47 stavku 7 Zakona o zdravstvenoj zaštiti u Brčko distriktu BiH na prijedlog Javne zdravstvene ustanove „Zdravstveni centar Brčko“ Odjel za zdravstvo pribavlja suglasnost Vlade za angažiranje stručnjaka iz potrebnih medicinskih oblasti radi osiguravanja tercijarne razine zdravstvene zaštite, odnosno pomoći i potpore sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti u Javnoj zdravstvenoj ustanovi „Zdravstveni centar Brčko“ Brčko distrikta BiH. Za angažiranje po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima i ugovorima na posebnim poslovima uzimaju se osobe s evidencije Zavoda za zapošljavanje s odgovarajućom stručnom spremom kao i s liste sudskih vještaka.
Odjel za komunalne poslove	Na temelju suglasnosti Vlade BD BiH Izbor je vršen - voditelj Odjela prema aktualnim potrebama
Odjel za javne poslove	Nije dostavljen odgovor; iz intervju s voditeljem Odjela: osobe se biraju u ovisnosti od potrebe
Odjel za javnu sigurnost	Na prijedlog voditelja Odjela. Nema utvrđene procedure. Odjel nema dokaza, ali se trudi da ne prima umirovljenike i osuđivane osobe.
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	Odjel je tijekom godine angažirala fizičke osobe po osnovi ugovora o djelu za potrebe uspješne realizacije raznih kulturno-športskih manifestacija. Za svaku manifestaciju je imenovan Organizacijski odbor koji je donosio odluke o programu i troškovniku manifestacija u kojem su navedene potrebe za angažiranjem osoba po ugovoru o djelu (broj osoba, imena, iznos bruto honorara), a sve radi uspješne realizacije manifestacije. Za potrebe pružanja usluga edukacije gospodarstvenika Brčko distrikta i prijavljenih kandidata po Programu samozapošljavanja na području Brčko distrikta BiH, ugovori o djelu su potpisivani sa stručnjacima iz predmetne oblasti (profesorima s ekonomskog fakulteta, doktorima znanosti...) Angažiranje osoba po osnovi ugovora o obavljanju posebnih poslova je vršeno sukladno potrebama Odjela, uz prethodno donesenu odluku Vlade o davanju suglasnosti za angažiranje osoba za obavljanje posebnih poslova (broj osoba, stručna sprema). Nacrti ugovora o obavljanju posebnih poslova se, prije potpisivanja, dostavljaju gradonačelniku, dogradonačelniku i glavnom koordinatoru Vlade Brčko distrikta BiH na dobivanje suglasnosti za potpisivanje ugovora

Odjel za obrazovanje	<p>Voditelj Odjela za obrazovanje na temelju odluke Vlade Brčko distrikta BiH kojom se definira broj radnika koji se mogu angažirati po ugovorima o povremenim i privremenim poslovima kao i ugovorima o posebnim poslovima, a na temelju zahtjeva i potreba škola kao i službi u Odjelu za obrazovanje vrši odabir kandidata s popisa Zavoda za zapošljavanje Brčko distrikta BiH koristeći kao kriterij „vrijeme provedeno na evidenciji Zavoda za zapošljavanje</p> <p>Za vanjske suradnike u obrazovnom procesu vrši se raspisivanje javnog natječaja i na temelju toga se vrši izbor kandidata.</p> <p>Za određene vrste ugovora (npr. predavači prometne skupine predmeta) jedan od kriterija je posjedovanje licencije, za neke su preporuke ravnatelja škola ako su prije bili angažirani, za neke radno iskustvo itd.</p>
Odjel za stručne i administrativne poslove	Na prijedlog voditelja Odjela
Ured gradonačelnika	<p>Nije propisana procedura Zakonom o državnoj službi;</p> <p>Na temelju prethodno pribavljene suglasnosti Vlade za angažiranje osoba po ugovoru rukovoditelj tijela uprave zaključuje pojedinačne ugovore.</p>

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

R.B.	INSTITUCIJA	POSLOVI PO UGOVORIMA
1	Ured gradonačelnika	Najviše zaključenih ugovora se odnosi na obavljanje stručnih i administrativnih poslova u organizacijskim jedinicama Ureda gradonačelnika
2	Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju	Priprema projektne dokumentacije za apliciranje kod međunarodnih donatora i prijevod odgovora na Upitnik EU
3	Odjel za javne poslove	Poslovi financijske prirode, administrativni poslovi, poslovi iz oblasti zaštite od požara i strojarke struke
4	Odjel za javni registar	Osobe angažirane po ugovoru obavljale su sljedeće poslove: -aktivnosti koje se tiču oblasti rada za koje je utvrđena nadležnost Odjela; -stručno- administrativne poslove; -aktivnosti na realizaciji kapitalnih projekata - obavljanje tehničkih i terenskih poslova i geodetskih mjerenja; -aktivnosti koje se tiču projekta obilaznice - geodetska mjerenja, izdavanje kopija katastarskog plana, provjera statusa izlaganje nekretnine
5	Odjel za javnu sigurnost	Poslovi portira za 24 satna nadziranja objekata od posebne vrijednosti
6	Odjel za komunalne poslove	Najviše zaključenih ugovora je za specifične poslove: 4 ugovora na pozicijama: el. inženjera, (2) dipl. ekonomista (1) i stručni referent (1).
7	Odjel za obrazovanje	Ugovori o djelu u 2016. godini, a od početka 2017. godine ugovorima o privremenim i povremenim poslovima za angažiranje nastavnog osoblja.
8	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	Na pomoćnim poslovima kod obrade poticaja u poljoprivredi
9	Odjel za gospodarski razvoj, sport i kulturu ⁴¹	-Ugovori o djelu za potrebe realizacije raznih kulturno-športskih manifestacija (stručni konzultanti, članovi žirija, internetski dizajneri, snimatelji, voditelji programa i sl.). - Ugovori o djelu za potrebe pružanja usluga edukacije gospodarstvenika Brčko distrikta i prijavljenih kandidata po Programu samozapošljavanja na području Brčko distrikta BiH, ugovori o djelu su potpisivani sa stručnjacima iz predmetne oblasti (profesorima s ekonomskog fakulteta, doktorima znanosti) i sl. -angažiranje osoba po osnovi ugovora o obavljanju posebnih poslova
10	Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove ⁴²	-Ažuriranje i digitalizacija prostorno-planske dokumentacije i uređenje evidencija -Ažuriranje evidencija izdanih ekoloških dozvola, praćenje rokova isteka njihovog važenja, sudjelovanje u pripremi obilježavanja značajnih nadnevaka iz oblasti zaštite životnog okoliša i poslovi pripreme prilikom održavanja javnih rasprava -Priprema za izradu prostorno-planske dokumentacije, izrada projektnih zadataka i digitalizacija prostorno-planske dokumentacije -Ažuriranje evidencija primljene i otpremljene pošte, sortiranje zaprimljenih zahtjeva, ažuriranje evidencija o uplatama i praćenje naplate po ugovorima o osnivanju prava građenja -Administrativno-tehnička pomoć prilikom popisa i arhiviranja predmeta i praćenje i evidentiranje stanja rješavanja predmeta radi izrade izvješća -Priprema nacrtu normativnih akata, praćenje usuglašenosti propisa s pravom EU, ažuriranje izmjena i dopuna zakona i drugih propisa iz nadležnosti Odjela -Evidentiranje stanja upravnog rješavanja i administrativno-tehnička pomoć prilikom popisa i arhiviranja predmeta -Tehnička pomoć prilikom pripremanja predmeta za arhiviranje, sukladno propisima o e-uredskom poslovanju u Brčko distriktu BiH, kao i ažuriranje elektroničke baze podataka i informacija za potrebe obavljanja poslova iz nadležnosti odjela
11	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja	Pružanje tehničke pomoći pri identifikaciji i verifikaciji korisnika stambenih jedinica, koji su obuhvaćeni Projektom L/D 1789 - Zatvaranje kolektivnih centara i alternativnog smještaja putem osiguranja javnih stambenih rješenja, kao i prikupljanje i obrada podataka vezanih za imovinu iz 1991. godine od njihovih

⁴¹ Odjel za gospodarski razvitak je dostavio kompletan odgovor s brojem zaključenih ugovora o djelu, vrstom posla i vrijednosti istih, za ugovore o posebnim poslovima nije dostavljen opis poslova, u tablici su prikazane oblasti u kojima se angažiraju osobe po ugovorima

⁴² Odjel za prostorno planiranje je dostavio kompletan odgovor s brojem zaključenih ugovora, vrstom posla i vrijednosti istih, u tablici su prikazani poslovi za koje su angažirane osobe po ugovoru

		lokalnih zajednica, kao i drugih podataka koji su potrebni u postupku dodjele stambenih jedinica korisnicima u ovom projektu
12	Odjel za stručne i administrativne poslove	Poslovi fizičko-tehničkog osiguranja objekta Omladinskog centra i poslovi pravne prirode
13	Odjel za zdravstvo i ostale usluge ⁴³	<p>-Ugovori o djelu iz oblasti medicine,</p> <p>-Ugovori o obavljanju povremenih i privremenih poslova za poslove: izrade potrebnih izmjena i dopuna Zakona o radu Brčko distrikta BiH, koordinacije i suradnje s FZO i JZU Brčko distrikta BiH kao i relevantnim udrugama i organizacijama zdravstvenih radnika i zdravstvenih suradnika, koordinacije i suradnje s relevantnim udrugama i organizacijama branitelja, invalida rata, razvojačenih branitelja i civilnih žrtava. Poslovi stručnog nadzora u postupku „Rekonstrukcije odjela anestezije, intenzivne njege i operacijskog bloka Opće bolnice Brčko</p> <p>-Ugovori o posebnim poslovima za oblasti: poslovanja s vodom, poslove koordinacije i suradnje s građanstvom i institucijama Distrikta, podnositeljima zahtjeva za utvrđivanje prava iz domena rada socijalne skrbi, evidencija umirovljenika Brčko distrikta BiH; rad na predmetima socijalnog stanovanja u humanitarnim naseljima i evidencijama, poslovi koordinacije i suradnje s građanstvom Brčko distrikta BiH i institucijama Brčko distrikta BiH i Bosne i Hercegovine; priprema predmeta korisnika prava na dodatak za njegu i pomoć druge osobe, nad kojima se vrši revizija prava, odnosno prilagodba navedenog prava po Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, prikupljanje i evidentiranje tekućih računa korisnika prava iz domena socijalne skrbi za potrebe unosa u bazu korisnika prava iz socijalne skrbi.</p> <p>Koordinacija i suradnja s relevantnim udrugama i organizacijama branitelja, invalida, razvojačenih branitelja i civilnih žrtava rata.</p> <p>- obavljanje poslova stručnog povjerenstva sastavljenog iz reda sudskih vještaka</p>

⁴³ Odjel za zdravstvo i ostale usluge je dostavio kompletan odgovor s brojem zaključenih ugovora, vrstom posla i vrijednosti istih, u tablici su prikazani poslovi za koje su angažirane osobe po ugovoru

Prilog 6. Broj i iznosi realiziranih ugovoraBroj i iznos realiziranih ugovora o djelu Vlade Distrikta po institucijama i iznosima⁴⁴

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

Broj i iznos realiziranih ugovora o privremenim i povremenim poslovima u Vladi Distrikta po institucijama i iznosima⁴⁶

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

Broj i iznos realiziranih ugovora o posebnim poslovima u Vladi Distrikta po institucijama i iznosima⁴⁹⁴⁴ Podatci dobiveni na temelju odgovora na Upitnik⁴⁵ Podatci se vode na mjesečnoj razini, maksimalan broj ugovora iznosio je 205⁴⁶ Podatci dobiveni na temelju odgovora na Upitnik⁴⁷ Podatci se vode na mjesečnoj razini, prikazan maksimalan broj ugovora⁴⁸ Ibidem⁴⁹ Podatci dobiveni na osnovu odgovora na Upitnik

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

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

Prilog 7. Grafikon sistematiziranih pozicija u Vladi Distrikta

