

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

Број: 01-02-03-13-609/21
Р: 02-01;05-01/21
Брчко, 29. новембра 2021. године

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења
подзаконских аката о унутрашњој организацији

Октобар/новембар, 2021. године

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

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ (у даљем тексту: *Канцеларија за ревизију*) спровела је ревизију учинка на тему **“Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији”**. Ревизија учинка реализована је у складу с Планом ревизије за 2021. годину.

Канцеларија за ревизију у складу с чланом 14 Закона о ревизији јавне управе и институција у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине (“Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 18/18 – пречишћени текст) може извршити преглед или испитивање одређеног дијела или цијелог пројекта, програма или процедура или издатка институције, у погледу економичности, ефикасности и ефективности употребе ресурса.

Ревизијом су посматране и анализиране активности у поступку израде, доношења и/или измјена аката унутрашње организације и систематизације радних мјеста органа јавне управе Брчко дистрикта БиХ (*Брчко дистрикт БиХ* у даљем тексту: *Дистрикт*) у периоду 2015–2020. година. Подаци су већином прикупљани из Пододјељења за људске ресурсе (Одјељење за стручне и административне послове Дистрикта) и Секретаријата Владе Дистрикта (приступ документацији из система за аутоматску обраду података – Лотус).

Ревизија је извршена са циљем да се идентификују слабости у поступку израде, доношења и/или измјене аката унутрашње организације и систематизације радних мјеста органа јавне управе Дистрикта и испита да ли су Влада и институције Дистрикта, у оквиру својих одговорности, предузимале одговарајуће активности за ефикасно спровођење овог поступка.

Ревизорски тим је спровођењем ове ревизије дошао до одређених налаза на основу којих је сачињен Нацрт извјештаја. Због стања пандемије Ковид-19, Канцеларија за ревизију није по овој ревизији учинка организовала фокус групу и ревидираним клијентима презентовала прелиминарне налазе ревизије. Нацрт извјештаја је, у складу са Законом о ревизији јавне управе и институција у Дистрикту, упућен субјектима ревизије (градоначелнику, главном координатору Владе, Одјељењу за стручне и административне послове Дистрикта – Пододјељењу за људске ресурсе и Управној инспекцији Дистрикта), након чега је сачињен Извјештај.

У Извјештају се наводе препоруке упућене Влади и органима јавне управе Дистрикта ради унапређивања ефикасности процеса.

Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

Ревизију је обавио ревизорски тим у саставу: Ивана Гаврић, вођа тима и Амра Илић, члан тима.

Замјеници главног ревизора

Амра Илић, дипл. ек.

Мр сц. Саво Грујић, дипл. ек.

Главни ревизор

Некир Суљагић, дипл. ек.

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----------|
| ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ | 6 |
| 1. УВОД | 8 |
| 1.1 Позадина ревизије..... | 8 |
| 1.2 Сврха ревизије и ревизијска питања..... | 11 |
| 1.3 Критеријуми ревизије..... | 12 |
| 1.4 Обим и ограничења ревизије..... | 12 |
| 1.5 Извори и методе ревизије..... | 14 |
| 1.6 Структура извјештаја..... | 14 |
| 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ | 15 |
| 2.1 Значај унутрашње организације и систематизације..... | 15 |
| 2.2 Општи подаци о унутрашњој организацији и запослености у јавној управи Дистрикта..... | 17 |
| 2.3 Прописи који регулишу доношење подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији у јавној управи Дистрикта..... | 19 |
| 2.4 Активности и улога посматраних институција у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији у јавној управи Дистрикта..... | 21 |
| 2.4.1 Активности Владе Дистрикта..... | 21 |
| 2.4.1 Процедура доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији у јавној управи Дистрикта..... | 23 |
| 3. НАЛАЗИ | 26 |
| 3.1 Активности Владе Дистрикта ради успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације..... | 26 |
| Активности Владе на доношењу аката као основе за израду подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији..... | 26 |
| Анализа као предуслов израде организационих планова/правилника..... | 27 |
| Радна мјеста од посебног значаја..... | 29 |
| Надзор над процесом..... | 30 |
| Измјене / допуне организационог плана и средства за плате у Буџету Дистрикта..... | 31 |
| Транспарентност процеса..... | 33 |
| 3.2 Активности органа јавне управе у изради организационих планова / правилника..... | 34 |
| 3.2.1 Благовременост органа јавне управе у доношењу аката о унутрашњој организацији и систематизацији..... | 34 |
| 3.2.2. Активности јавне управе у процесу доношења и измјена и допуна организационих планова / правилника..... | 35 |
| Анализа..... | 35 |
| Сагласности..... | 36 |
| Измјене и допуне организационих планова / правилника..... | 37 |
| Достављање..... | 38 |
| 3.3 Активности Владе Дистрикта на унапређивању процеса..... | 38 |
| 4. ЗАКЉУЧЦИ | 40 |
| 4.1. Влада Дистрикта је дјелимично успоставила претпоставке за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације кроз регулаторни оквир..... | 40 |
| 4.2. Институције јавне управе Дистрикта нису уложиле напоре за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације..... | 41 |
| 5. ПРЕПОРУКЕ | 42 |
| ПРИЛОЗИ | 45 |

РЕВИЗИЈА УЧИНКА

Ревизија учинка је независан периодичан преглед дјеловања јавног сектора, програма или организација у погледу економичности, ефикасности и ефективности трошења јавних средстава. Циљ ревизије учинка је да утврди да ли коришћени ресурси представљају најеконичније трошење јавних средстава, да ли се коришћењем расположивих ресурса пружају најбоље услуге, да ли су испуњени стратешки циљеви институције и да ли постоји утицај на имплементацију тих циљева. Циљ ревизије учинка је и промовисање транспарентности, одговорности и бољег учинка. Ревизијама учинка желе се постићи независне процјене рада јавног сектора. Ревизија учинка, флексибилна у одабиру субјеката и метода ревизије, по природи је, због сложености јавног сектора и разноврсности питања која се односе на њен рад, широко обухватна, чиме добија на значају код корисника извјештаја и јавности.

Основни принципи¹ у ревизији учинка су економичност, ефикасност и ефективност, и често се називају три Е.

Принцип економичности захтијева постизање одговарајућег нивоа квалитета и обима резултата, а уз минимизирање трошкова коришћених ресурса.

Принцип ефикасности захтијева остваривање максимума резултата из расположивих ресурса, односно, успоставу најбољег односа између искоришћених ресурса и остварених резултата.

Принцип ефективности захтијева остваривање постављених циљева.

У складу са ISSAI 100 ревизијским стандардима, ревизија учинка односи се на ревизију економичности, ефикасности и ефективности и обухвата:

а) ревизију економичности управних активности у складу са здравим управним принципима и праксом те политиком управе;

б) ревизију ефикасности коришћења људских, финансијских и других ресурса, укључујући испитивање информационих система, мјера учинка и контролних поступака, као и процедура за отклањање уочених недостатака које спроводи субјекат који је предмет ревизије; и

с) ревизију ефективности учинка у односу на постигнуте циљеве субјекта код којег се обавља ревизија, те ревизију стварног утицаја активности у односу на очекивани.²

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

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

² Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број:11/2011

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију Дистрикта спровела је ревизију учинка под називом “Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији”. Циљ конкретне ревизије је да се утврди да ли Влада Дистрикта и органи јавне управе у оквиру својих одговорности, предузимају одговарајуће и благовремене активности како би успоставили претпоставке за ефикасну и рационалну унутрашњу организацију.

Имајући у виду циљ ревизије, главно ревизорско питање којим се ревизија бавила у овој студији гласи: Да ли Влада Дистрикта предузима одговарајуће и благовремене активности које обезбјеђују претпоставке за ефикасну и рационалну унутрашњу организацију?

Сроведеном ревизијом која је обухватила Владу и органе јавне управе Дистрикта утврђено је да су Влада и институције Дистрикта дјелимично успоставиле правила и процедуре, односно претпоставке за израду, доношење и измјену организационих планова, као и да успостављени систем не обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација заснована на адекватним анализама стварних потреба стања у области за које су институције задужене и кадровских потреба у складу с наведеним потребама ради успостављања ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације.

Влада Дистрикта је уложила напоре да успостави јединствена правила и процедуре за доношење и измјене организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији у органима јавне управе Дистрикта. Успостављена правила и процедуре, са друге стране, не обезбјеђују увјерење да је унутрашња организација јавне управе у Дистрикту заснована на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре. Надзор над процесом је дјелимично успостављен у формалном смислу (усклађености). Подзаконски акти, нису усклађени са измјеном закона у дијелу категоризације радних мјеста. Постојала је потреба да законодавна власт од Владе Дистрикта захтијева измјене у правилима и процедурама измјене организационих планова / правилника, а сам процес и документи настали у процесу немају карактер транспарентности. Такође, органи јавне управе нису уложили довољно напора за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације. Дио органа јавне управе није благовремено израдио организационе планове / правилнике. У поступку израде/измјена организационих планова / правилника, дио органа јавне управе није у потпуности поштовао јединствена правила и процедуре прописане од стране Владе. Анализе спроведене у поступку израде, доношења и/или измјена организационих планова / правилника нису обезбиједиле увјерење да су успостављене унутрашње организације и систематизације засноване на стварним потребама у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре.

Честе измјене организационих планова, потреба за ангажовањем великог броја извршилаца ангажованих по посебним пословима за послове који нису предвиђени организационим плановима / правилницима током читавог посматраног периода и код готово свих органа јавне управе Дистрикта, као и неиспуњавање планираних задатака, могу бити посљедица недовољних анализа и информација у поступку израде, доношења и/или измјена организационих планова / правилника.

Ради унапређивања процеса израде, доношења и измјена аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта а све ради успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације, ревизија је дала препоруке Влади Дистрикта:

- Влада Дистрикта треба да размотри могућности и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације и систематизације органа јавне управе са циљем успоставе ефикасне и рационалне организације засноване на стварним потребама.
- Влада Дистрикта треба да обезбиједи јединствена правила и процедуре примјенљиве на све државне и јавне службенике и намјештенике јавне управе Дистрикта.
- Потребно је да Влада Дистрикта предузме мјере којима ће успоставити надзор над процесом и ојачати функцију спровођења управног надзора како би се утврдили недостаци и препреке у примјени донесених прописа у поступку израде, доношења и измјена аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта.

Органима јавне управе Дистрикта, ревизија је дала сљедеће препоруке:

- Потребно је да органи јавне управе Дистрикта, приликом израде организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, изврше документоване анализе, минимално по обавезама прописаним Закључком о методологији израде организационог плана органа јавне управе Дистрикта.
- Потребно је да органи јавне управе Дистрикта, приликом израде организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, своје активности спроводе у складу са задатим роковима и прописаним процедурама.

1. УВОД

У уводу ћемо се бавити ближим објашњењем проблема који је ревизија истраживала. Представимо мотиве и сврху ове студије, основна ревизорска питања, критеријуме ревизије, изворе и методе, као и обим и ограничења спроведене ревизије.

1.1 Позадина ревизије

Суштину организације чини повезивање, усклађивање елемената, дијелова цјелине и њихово усмјеравање у правцу остварења заједничког организационог циља, односно сврхе којој служе.

Од ефикасности јавног сектора зависи привредни и културни развој друштва, производња јавних добара, јавно образовање, здравствена и социјална заштита, развијеност саобраћајне инфраструктуре и друго. А ефикасност и развијеност јавног сектора зависи искључиво од способности државног менаџмента и континуитета успјешне политике.

У развијеним демократским државама посебна пажња се посвећује организацији јавне (државне) управе, јер је функција управе да извршава прописе и остварује циљеве јавне политике у одређеном друштвено-историјском периоду. Управо у том смислу јавна (државна) управа увијек мора проналазити организационе облике којима ће на најбољи и најефикаснији начин обављати своју функцију у друштву.

Јавна управа је окосница сваке државе, посебно у процесу придруживања Европској унији (ЕУ), јер предводи читав процес европских интеграција. ЕУ, за земље чланице, кроз фондове инвестира у изградњу институционалних капацитета и реформи ради креирања институција које су стабилне и предвидиве, али такође и довољно флексибилне да реагују на социјалне изазове, отворене за дијалог са јавношћу, способне за увођење нових рјешења и пружање бољих услуга.

Према приручнику ЕУ за јавну администрацију, јавне власти морају бити способне да се прилагођавају динамичним и често реметилачким промјенама у економији и друштву. У све повезанијем али неизвјесном свијету, политике и структуре које су биле успјешне у прошлости можда неће бити довољне или прикладне у пружању услуга грађанима и привредницима у будућности. Способност рефлектовања данашњих потреба и предвиђања сутрашњице, довољна брзина и способност прилагођавања, морају постати трајна обиљежја јавног сектора. Али прије свега, јавна администрација мора се градити на чврстим основима да буде етичка, ефикасна, ефективна и одговорна.

Нови квалитет у оцјени административних капацитета земаља кандидата за чланство у ЕУ дао је СИГМА програм који је развио Стандарде развоја јавне управе (1999. године), а који се и данас користе као основ за процјену капацитета јавне управе у годишњим извјештајима Европске комисије. Идући корак даље СИГМА је, 2015. године, објавила

Принципе јавне управе који обухватају сет стандарда који кореспондирају са доктрином добре управе. Принципи дефинишу оно што у пракси подразумијева добро управљање, те наводе основне захтјеве које државе треба да слиједе током процеса ЕУ интеграција. Принципи такође укључују и оквир за праћење којим се омогућава редовна анализа напретка постигнутог у примјени принципа и постављање релевантних мјерила у држави. Принципи јавне управе између осталог, у области службеничких односа захтијевају успостављен оквир политика и правни оквир за професионалну и јавну службу који се примјењује у пракси, као и да институциона организација омогућава досљедне и дјелотворне праксе управљања кадровима широм јавне службе. Такође, СИГМА врши мониторинг примјене Принципа, па су тако у посљедњем објављеном Мониторингу за БиХ за 2017. годину (објављен 2018. године) оцјене дате за већину индикатора врло ниске и углавном испод регионалног просјека.

ЕУ и Европска комисија захтијевају реформу јавног сектора у БиХ, односно реформу јавне потрошње. Унапређивање унутрашње организације произлази из Стратегије реформе јавне управе у БиХ (*Реформа јавне управе у БиХ, у даљем тексту: РЈУ*) која има за циљ да јавну управу учини ефикаснијом и ефективнијом, што је уједно и предуслов за ЕУ интеграције. Координатори за РЈУ истичу да је приоритет пружање квалитетнијих, бржих и јефтинијих услуга, те је Стратешким оквиром за РЈУ за период 2018–2022. предвиђено да се изврши аналитичка процјена за свако појединачно радно мјесто у државној служби кроз интервенције у актима о систематизацији радних мјеста.³

Унутрашња организација дефинише структуру организације, дјелатност и међусобне односе унутрашњих организационих јединица, као и број потребних радних мјеста. Систематизација подразумијева називе и описе радних мјеста који прецизирају шта извршилац треба да ради и које карактеристике треба да посједује да би те послове с успјехом радио.

Добро припремљена унутрашња организација је предуслов успјешног пословања, односно ефикасног извршавања постављених циљева. За добро припремљену унутрашњу организацију потребно је озбиљно и стручно приступити његовој изради. У основи, унутрашња организација радних мјеста требало би да има јасну везу са циљевима институције и финансијским могућностима, те да буде успостављена на начин да обезбиде ефикасно и рационално испуњавање задатака.

Подзаконски акти којима се дефинише унутрашња организација институција у Дистрикту, предуслов су за запошљавање у институцијама Дистрикта.

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

У Дистрикту је, у 2020. години, за бруто плате и накнаде за 2.673 запослена из буџета утрошено 77.796.597,04 КМ, односно око 35% реализованог текућег буџета Дистрикта у посматраној години.⁴

Општом политиком Дистрикта законодавна власт указује на процесе у управљању Дистриктом који од институција Дистрикта захтијевају побољшање, и одређује правце дјеловања за одређени временски период. Општом политиком Дистрикта за период 2016.-2020. година законодавна власт Дистрикта указала је на потребу другачије организације Пододјељења за управљање људским ресурсима и Независног одбора за запошљавање (ради изградње транспарентних и непристрасних процедура одабира приликом запошљавања), потребу реорганизације Канцеларије за управљање јавном имовином Дистрикта (указујући на неефикасност досадашњег начина управљања јавном имовином), потребу боље организације послова у јавној администрацији како би се избјегло блокирање одобрених буџетских средстава за капиталне потребе, потребу организације мреже школа имајући у виду просторне, кадровске и материјалне потребе и друге претпоставке за несметано спровођење образовног процеса. Општом политиком Дистрикта указује се и на потребу побољшања квалитета пружања здравствених услуга кроз системско улагање у кадрове, модернизацију и опремање здравствених установа.

Финансијска ревизија је утврдила одређене неправилности по питању организационих планова / правилника у органима јавне управе. Неправилности се односе на неблаговременост доношења организационих планова / правилника у складу са прописаним подзаконским актима (Дирекција за финансије Дистрикта, Извјештај ревизије за 2016. годину), неусклађености планова/правилника са Законом који дефинише дату област (Дирекција за финансије Дистрикта, неусклађеност са Законом о Дирекцији, Извјештај о ревизији за 2016–2020. годину; Одјељење за привредни развој, спорт и културу, неусаглашеност са Законом о јавној управи, Извјештај о ревизији за 2017. годину), неусклађеност организационог плана с потребом реализације програма и пројеката из надлежности (Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања, Извјештај о ревизији за 2017. годину). Такође, већини органа јавне управе код којих су у посматраном периоду реализована средства по основу уговора о посебним пословима, финансијска ревизија је дала препоруку да, између осталог, преиспитају усаглашеност организационог плана с потребама за обављање дјелатности (Одјељење за европске интеграције – Извјештај о ревизији за 2017. годину, Одјељење за здравство и остале услуге, Канцеларија градоначелника, Одјељење за стручне и административне послове, Канцеларија за управљање јавном имовином, Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Одјељење за комуналне послове – у појединачним извјештајима о ревизији за 2018. годину).

⁴ Средства и број запослених осим јавне управе (јавна управа је укључена са око 74% у наведеним средствима и око 77% у броју запослених) укључује и Полицију, правосуђе, Скупштину, Комисију за хартије од вриједности и Канцеларију за ревизију, табела у прилогу број 1

Ревизија учинка “Управљање уговорима о дјелу, уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о посебним пословима у Влади Брчко дистрикта БиХ 2016–2018. године” је утврдила је да је у периоду 2016–2018. година у Влади Дистрикта дошло до повећања запослености (за око 200 лица) и повећања реализације износа за плате запослених за око 4 милиона КМ, при чему су износи реализовани по основу ангажовања лица по уговорима задржани у сличној равни (око 2,5 милиона КМ). Са друге стране, и поред повећања броја запослених уз ангажовање физичких лица по уговорима без заснивања радног односа организационе јединице Владе Дистрикта нису у потпуности оствариле програмом рада утврђене циљеве и планиране активности.

У извјештају о раду Владе Дистрикта за 2019. годину уочава се да одређене, Законом дефинисане, надлежности нису обухваћене организационим планом (примјер, Закон о промету експлозивних материја и запаљивих течности и гасова, надлежности прописане овим законом су одређене Одјељењу за јавну безбједност (укључујући инспекцијски надзор), док Организационим планом ове надлежности нису предвиђене у наведеном Одјељењу).

Из извјештаја финансијске ревизије може се уочити да одређени органи управе имају већи број измјена организационог плана током године. Примјера ради, Организациони план Канцеларије градоначелника је у 2018. години претрпио пет измјена и допуна при чему у истој години није дошло до значајније реорганизације органа.

Подзаконски акт којим се утврђује методологија израде организационог плана јавне управе Дистрикта усвојен је на Влади 2015. године претрпио је више измјена који се тичу саме процедуре израда и измјена организационих планова.

Поред свега горе наведеног, сматрамо битним да нагласимо да Стратегија развоја Дистрикта за период 2021–2027. година у приоритете и циљеве није укључила потребу реорганизације јавне управе Дистрикта. Такође, у Дистрикту није усвојена секторска стратегија којом би се утврдили правци и циљеви развоја администрације Дистрикта.

Постојање напријед наведених индикација, простор и потреба за унапређивањем процеса управљања стратегијама Дистрикта били су довољан разлог да Канцеларија за ревизију планира и спроведе ревизију учинка на ову тему.

1.2 Сврха ревизије и ревизијска питања

Основна сврха ове ревизије, с обзиром на значај утврђивања унутрашње организације и систематизације радних мјеста за учинковито обављање послова, програмских и стратешких циљева јавне управе јесте да испита да ли Влада Дистрикта и њене институције у оквиру својих одговорности, предузимају одговарајуће и благовремене активности како би успоставиле претпоставке за ефикасну и рационалну унутрашњу организацију. Циљ конкретне ревизије је да испита да ли Влада и институције Дистрикта имају јасна правила и процедуре, односно претпоставке за израду, доношење и

измјену организационих планова, да ли успостављају и спроводе систем који обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација заснована на адекватним анализама стварних потреба стања у области за које су задужене и кадровских потреба, а све ради успостављања ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације.

За боље разумијевање и анализу ревизорског проблема дефинисали смо главно ревизорско питање које гласи:

- Да ли Влада Дистрикта предузима одговарајуће и благовремене активности које обезбјеђују претпоставке за ефикасну и рационалну унутрашњу организацију?

Како би се боље разумио ревизорски проблем, те како би се олакшало прикупљање потребних података у спровођењу ревизије, дефинисали смо два ревизорска потпитања и то како слиједи:

1. Да ли постојећи правни оквир и правила које је успоставила Влада Дистрикта омогућавају ефикасно спровођење поступка израде и доношења организационих планова органа јавне управе?
2. Да ли Влада и посматране институције Дистрикта предузимају ефикасне и благовремене активности у процесу израде и доношења организационог плана?

1.3 Критеријуми ревизије

Након што смо дефинисали ревизорска питања и потпитања, дефинисали смо критеријуме ревизије као основу за евалуацију доказа, припрему налаза као и доношење закључака ревизије у вези са циљевима ревизије.

Основ за утврђивање критеријума за спровођење конкретне ревизије базиран је на принципу „одлуке које је донијела законодавна или извршна власт“, „опредјељена власти које је предмет ревизије“ и „критеријуми који су коришћени у претходним ревизијама“⁵ а који су прилагођени специфичностима Дистрикта.

Критеријуми за прво ревизорско потпитање

- За успостављање ефикасне и рационалне унутрашње организације и утврђивања потребних радних мјеста кроз организациони план / правилник о унутрашњој организацији и систематизацији, Влада Дистрикта је обезбиједила потпун и јасан правни оквир, проведбене прописе и методологију.
- Успостављени су механизми надзора, односно контроле над спровођењем процеса израде и/или измјене организационих планова.

Критеријуми за друго ревизорско потпитање

⁵ Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013. str. 46–47

- Органи јавне управе у пракси поступају по прописима у поступку израде и/или измјене организационих планова, врше анализе потреба за кадровима у складу са планираним обимом обавеза из надлежности и поштују рокове за израду / измјену организационог плана.
- Органи јавне управе спроводе свеобухватне анализе које показују кадровске потребе у односу на утврђене проблеме и/или промјене у области и послове које треба реализовати.
- Влада/градоначелник Дистрикта даје сагласност на предлоге организационих планова и прати имплементацију закључака по давању сагласности.
- Влада и институције Дистрикта процјењују посљедице које могу настати услјед недовољних информација о процјени проблема у области и неадекватних анализа стања и кадровских потреба.

1.4 Обим и ограничења ревизије

Ревизија је примарно била усмјерена на испитивање активности које су, односно које нису, предузимале надлежне институције у Дистрикту за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације. Ревизија је обухватила 16 органа јавне управе (12 одјељења Владе Дистрикта, Канцеларија градоначелника, Дирекција за финансије Дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином, Канцеларија координатора Дистрикта при Савјету министара Босне и Херцеговине). Ревизија је посматрала наведене активности Владе и органа јавне управе Дистрикта за период 2015–2020. година, односно период од доношења подзаконских аката којима се уређује ова област, до окончања 2020. године.

Узорак организационих планова кориштен у посматрању и сви дописи, анализе и сагласности је пригодан. Анализа је вршена на основу документације добијене од Пододјељења за људске ресурсе и додатне документације похрањене у ЛОТУС-у (која је обухватила већину организационих планова и пратећих докумената вођених под истим бројем предмета).⁶

Ревизијом се, прије свега, обухватају активности Владе и институција Дистрикта у поступку израде, доношења и/или измјене организационих планова. Битни кораци које ревизија издваја су:

- успостављене су административне претпоставке и правила којима је одређен поступак израде, доношења и/или измјене организационих планова и правилника о систематизацији и унутрашњој организацији;

- успостављене су јасне процедуре и правила процјене стања у области и утврђивања проблема на основу којих институције предлажу доношење/измјену организационих планова и правилника о систематизацији и унутрашњој организацији;

- утврђени су начини спровођења анализа постојеће унутрашње организације и кадровских потреба;

⁶ Бројеви предмета кориштени у ревизији налазе се у прилогу извјештаја

- утврђен је јасан начин прибављања и давања мишљења од надлежних институција за коначно давање сагласности Влада/градоначелник Дистрикта;
- утврђен је надзор ради идентификовања недостатака и предузимања мјера за отклањање истих у поступку израде и доношења организационих планова и правилника о систематизацији и унутрашњој организацији;
- процјењују се посљедице које могу настати услед недовољних информација о процјени проблема у области и неадекватних анализа стања и кадровских потреба.

Сагледавањем наведених активности ревизија је настојала да дође до одговора да ли су Влада и институције Дистрикта вршиле адекватне процјене стања у овој области, како би утврдиле проблеме и у складу са тим предлагале своје организационе планове / правилнике о систематизацији и унутрашњој организацији као предуслов рационалне и ефикасне унутрашње организације.

Ревизија се није бавила анализом организационих планова / правилника и њима утврђеним радним мјестима, већ је посматрала документацију везану за предуслове и процес доношења/измјена истих.

Није било ограничења у спровођењу ревизије која би могла утицати на дате налазе, закључке и препоруке.

1.5 Извори и методи ревизије

Како би се обезбиједиле информације за добијање одговора на постављена ревизорска питања, извршили смо проучавање прописа и пракси из области израде, доношења и/или измјене организационих планова / правилника.

Информације смо, такође, прикупљали из разговора, евиденција и документације Пододјељења за људске ресурсе Владе Дистрикта.

Активности институција у изради, доношењу и/или измјени организационих планова смо проучавали на основу документације доступне у систему за аутоматску обраду података – Лотус захваљујући Секретаријату Владе Дистрикта.

За објективно сагледавање проблематике, користили смо стручне студије и стручну литературу из области унутрашње организације јавне управе, прописе и ентитета и земаља у окружењу као и ЕУ, изворе са интернета, али и све друге информације за које смо процијенили да могу бити од користи.

Податке смо прикупљали прегледом документације, претраживањем литературе, упоређивањем пракси рада, интервјуима и мејл комуникацијом.

Прикупљену документацију и информације смо анализирали и упоредили с постављеним критеријумима ревизије.

1.6 Структура извјештаја

У складу с Принципима ревизије учинка, у уводном поглављу наведени су разлози због којих је Канцеларија за ревизију одлучила да спроведе наведену ревизију учинка као и ревизорска питања, обим, ограничења у раду и методологија рада. Слједи поглавље 2

у којем се презентују основне информације о процесу унутрашњег организовања јавне управе Дистрикта. Након објашњења процеса, презентују су налази спроведене ревизије и врши њихова анализа у поглављу 3, а поглавља 4 и 5 резервисана су за представљање закључака и препорука.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

Основне информације о предмету ревизије, прописима којима су регулисани процеси доношења аката о унутрашњој организацији (израде, доношења и/или измјене организационих планова / правилника) у Дистрикту и улогама носиоца активности презентујемо у наставку.

2.1 Значај унутрашње организације и систематизације

По Гаусу⁷, америчком теоретичару, организација је распоред људи којим се олакшава постизање неког прихваћеног циља путем одређивања функције и одговорности.

Организације и надлежности јавне управе формирају се на основу закона.

Јавна управа је, као што смо у уводном излагању навели, окосница сваке државе, посебно у процесу придруживања ЕУ, јер предводи читав процес европских интеграција. Без дјелотворне јавне управе влада не може учинковито градити инфраструктуру, пружати услуге својим грађанима нити мобилизирати ресурсе потребне за тај циљ.

Људи у управи, представљају централни вриједносни фактор радног процеса, а техничка средства, задржавају само помоћну функцију, иако имају динамику и сталну тенденцију унапређивања. Људски фактор као носилац укупног радног процеса, представља потенцијални развојни капацитет управе, чији резултати рада зависе од стручности јавних службеника, интерног размјештаја и подјеле послова и интерне комуникације тј. односа у процесу обављања послова.⁸

У пракси се често уочава раскорак са једне стране између финансијских могућности и са њима повезаних ограничења броја запослених, и систематизованих радних мјеста, са друге стране.

Такође, није изузетак да се акт којима се дефинише унутрашња организација и систематизација радних мјеста у управи сачињава и презентује као бирокарски докуменат који се треба урадити да би се задовољили прописи, а не као иновативни докуменат који треба да допринесе ефикасној јавној управи. Резултат таквог приступа је нерјетко “вишак запослених, а мањак радника” у јавном сектору.⁹

Према извјештају о апликацији Босне и Херцеговине за чланство у Европској унији 2019. године, за политички критеријуми се наводи „Многе слабости или уочени недостаци у раду јавне управе се понављају, као што су честе измјене систематизација, које указују на то да су кадровске политике најчешће насумичне и да се не креирају на средњорочној или дугорочној основи.“¹⁰

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

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

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

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

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

Организација и систематизација у јавној управи осим што је законом одређена као обавеза, тијесно је повезана са функцијама управљања људским ресурсима ради остваривања задатака јавне управе а у оквиру расположивих средстава.

Графикон број 1: Систематизација и опис радних мјеста, сврха



Унутрашња организација органа јавне управе у Дистрикту заснива се на начелу рационалног и ефикасног рада органа јавне управе и начелу обезбјеђивања стручног рада органа јавне управе.¹¹

Организациони план је општи акт који доноси градоначелник на предлог шефова одјељења Владе, по процедури коју прописује Влада, а којим се уређује унутрашња организација Канцеларије градоначелника и одјељења Владе, утврђује унутрашња организација органа јавне управе; организационе јединице; руковођење; назив и распоред радних мјеста по организационим јединицама с описом послова руководећих службеника, службеника и намјештеника; услови у погледу стручне спреме и остали услови за обављање послова; број службеника и намјештеника; платни разред радног мјеста и остала питања везана за рад у органима јавне управе Дистрикта.

¹¹ Закон о Јавној управи Брчко дистрикта БиХ – пречишћени текст „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 25/20

Акт о унутрашњој организацији и систематизацији, подзаконски је акт који је резултат више активности, укључујући анализу организације, стратегију развоја, финансијске могућности, као и законски и подзаконски оквир који треба да одражава стварне потребе једне институције. Добро разрађен поменути подзаконски акт с адекватно утврђеном организацијом и систематизацијом полазни је основ за остале области управљања, укључујући пријем нових радника, оцјењивање рада и систем награђивања.

Систематизација радних мјеста је дио наведеног подзаконског акта који укључује детаљнији опис радних мјеста, као што су радни задаци, одговорности и овлашћења, те додатне спецификације попут стручне спреме, радног искуства, посебних склоности и компетенција запослених. Систематизација радних мјеста је важна са становишта запосленог и развијања његовог разумијевања о подручју ангажмана и са становишта организације, која систематизацијом одређује садржаје послова, њихове одговорности и надлежности.¹²

2.2 Општи подаци о унутрашњој организацији и запослености у јавној управи Дистрикта

Јавну управу у Дистрикту чине: одјељења Владе Дистрикта (у даљем тексту: одјељења), Канцеларија градоначелника, Дирекција за финансије Дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином, Канцеларија координатора Дистрикта при Савјету министара Босне и Херцеговине и други органи управе када је то законом одређено.¹³

Радна мјеста у јавној управи прописана су Законом о државној служби и Одлуком о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта.

Према подацима Канцеларије за ревизију, у јавној управи Дистрикта на дан 31. 12. 2020. године укупно је систематизовано 2.299 радних мјеста, од којих је, посматрано на исти дан, попуњено око 90%.

Табела број 1: Општи подаци о броју систематизованих радних мјеста у јавној управи Дистрикта¹⁴

| РБ | Назив институције | 31. 12. 2020. | |
|----|--|-----------------|-----------|
| | | систематизована | запослено |
| 1 | Дирекција за финансије | 151 | 132 |
| 2 | Канцеларија градоначелника | 143 | 139 |
| 3 | Канцеларија координатора Дистрикта у Савјету министара БиХ | 5 | 5 |
| 4 | Канцеларија за управљање јавном имовином | 60 | 52 |
| 5 | Одјељење за европске интеграције | 22 | 21 |
| 6 | Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања | 32 | 31 |
| 7 | Одјељење за јавне послове | 47 | 45 |
| 8 | Одјељење за јавни регистар | 193 | 177 |
| 9 | Одјељење за јавну безбједност | 204 | 174 |
| 10 | Одјељење за комуналне послове | 21 | 21 |
| 11 | Одјељење за образовање | 1074 | 970 |
| 12 | Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду | 83 | 77 |

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

¹³ Закон о јавној управи Дистрикта члан 2

¹⁴ Извор: Канцеларија за ревизију, подаци преузети из извјештаја о спроведеним финансијским ревизијама

| | | | |
|----|--|------|------|
| 13 | Одјељење за привредни развој, спорт и културу | 45 | 41 |
| 14 | Одјељење за просторно планирање и имовинско правне послове | 59 | 46 |
| 15 | Одјељење за стручне и административне послове | 53 | 49 |
| 16 | Одјељење за здравство и остале услуге | 107 | 69 |
| | Укупно | 2299 | 2049 |

Органи јавне управе имају различити број организационих јединица.

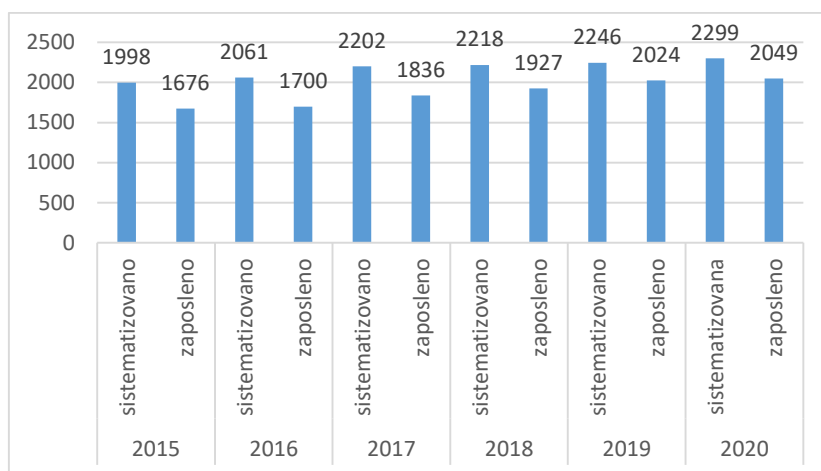
Табела број 2: Број организационих јединица органа јавне управе Дистрикта

| РБ | Назив институције | 31. 12. 2020 | |
|----|--|------------------------------|---|
| | | Број организационих јединица | |
| 1 | Канцеларија градоначелника | | 8 |
| 2 | Одјељење за образовање | | 6 |
| 3 | Одјељење за стручне и административне послове | | 5 |
| 4 | Одјељење за јавни регистар | | 5 |
| 5 | Дирекција за финансије | | 5 |
| 6 | Одјељење за здравство и остале услуге | | 4 |
| 7 | Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду | | 4 |
| 8 | Одјељење за јавне послове | | 4 |
| 9 | Одјељење за европске интеграције | | 4 |
| 10 | Канцеларија за управљање јавном имовином | | 4 |
| 11 | Одјељење за просторно планирање и имовинско-правне послове | | 3 |
| 12 | Одјељење за јавну безбједност | | 3 |
| 13 | Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања | | 2 |
| 14 | Одјељење за привредни развој, спорт и културу | | 2 |
| 15 | Одјељење за комуналне послове | | 2 |
| 16 | Канцеларија координатора Дистрикта у Савјету министара БиХ | | 1 |

Слиједи графикон са упоредним подацима о укупном броју систематизованих и запослених у органима јавне управе у Дистрикту. Појединачни подаци за сваки од органа јавне управе доступни су у Прилогу 2 овог извјештаја.

Графикон 2: Упоредни подаци, укупан број систематизованих и запослених у јавној управи Дистрикта за период 2015–2020. година¹⁵

¹⁵ Извор: Канцеларија за ревизију, подаци преузети из појединачних извјештаја о спроведеној финансијској ревизији



Унутрашња организација и систематизација, као што смо навели, подлежу промјенама. На унутрашњу организацију и систематизацију утичу законске промјене, повећање/смањење обима послова, технолошке иновације, и сл., а све у складу са расположивим финансијским средствима. Уобичајена пракса је да се врши ревидирање систематизације како би се провјерили, прилагодили и ревидирали описи радних мјеста чији се садржај послова мијењао, за које је извршена промјена организацијске структуре, за које надређени тражи провјеру, односно прилагођавање описа, чији се садржај мијења због промјена у технологији и организацији рада и друго.

2.3 Прописи који регулишу доношење подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији у јавној управи Дистрикта

Статут Дистрикта прописује надлежност градоначелника да економично и ефикасно, у мјери у којој то допуштају приходи Дистрикта, доноси организациони план којим одјељења Владе организује ради спровођења прописаних функција и овлашћења Дистрикта. Организациони план који доноси градоначелник, не укључује функције и овлашћења које врше Дирекција за финансије, Канцеларија за управљање јавном имовином и Канцеларија координатора Дистрикта у Савјету министара, као ни функције и овлашћења које врше јавна предузећа.¹⁶

Законом о Влади Дистрикта прописује се надлежност градоначелника да организује Владу и доноси организациони план. Истим Законом, организациони план се дефинише као акт којим се уређује унутрашња организација Канцеларије градоначелника и одјељења Владе.¹⁷ Законом о Дирекцији за финансије Дистрикта¹⁸, надлежност за доношење организационог плана Дирекције додјељује се директору.

За Канцеларију координатора координатора Дистрикта у Савјету министара и Канцеларију за управљање јавном имовином Дистрикта није, као у претходним

¹⁶ Статут Брчко дистрикта БиХ, члан 46

¹⁷ Закон о Влади Брчко дистрикта БиХ „Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“ број 22/18 – пречишћени текст и бројеви 49/18, 8/19, 10/19 и 32/19, чланови 16 и 17

¹⁸ Закон о Дирекцији за финансије Брчко дистрикта БиХ „Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, бројеви 19/07, 35/17, 3/19 и 34/19; члан 19 (Организациони план) “директор Дирекције у року од тридесет (30) дана од дана ступања на снагу овог закона доноси организациони план Дирекције”

примјерима, експлицитно прописана надлежност за доношење организационих планова. Надлежност за доношење организационих планова / правилника ових органа јавне управе дефинисана је Законом о јавној управи (дио који се односи на руковођење) за оба органа јавне управе и Законом о јавној имовини¹⁹ Дистрикта за Канцеларију за управљање јавном имовином Дистрикта (руковођење Канцеларијом и радно правни статус службеника).

Закон о јавној управи Дистрикта утврђује основе јавне управе Дистрикта које се односе на оснивање, организовање, положај, улогу, овлашћења и обавезе јавне управе Дистрикта, као и друга питања од значаја за организовање и рад јавне управе. По питању основа унутрашње организације органа јавне управе Закон наводи:

„Организационим планом органа јавне управе утврђују се: начела унутрашње организације органа јавне управе, организационе јединице, руковођење, назив и распоред радних мјеста по организационим јединицама са описом послова руководиоца органа јавне управе, руководећих службеника, службеника и намјештеника, услови у погледу стручне спреме и остали услови за обављање послова, број службеника и намјештеника, платни разред радног мјеста и остала питања везана за рад у органима јавне управе Дистрикта.“²⁰

Такође, истим Законом се утврђују и начела унутрашње организације, па тако се наводи следеће:

„Унутрашња организација органа јавне управе заснива се на начелу рационалног и ефикасног рада органа јавне управе и начелу обезбјеђивања стручног рада органа јавне управе.“²¹ Да би реализовали начела прописана Законом, органи јавне управе се организују у ниже организационе јединице, чиме се обезбјеђује рационална организација рада, ефикасно обављање послова, успјешно руковођење органом јавне управе, као и груписање послова у складу с њиховом природом, врстом, обимом, степеном сложености и начином обављања.

Закон о државној служби дефинише категорије радних мјеста (државни/јавни службеници, намјештеници, руководећи државни/јавни службеник, радна мјеста везана за мандат градоначелника, мандатна радна мјеста руководећих државних службеника, радна мјеста чланова Одбора за запошљавање, посебна радна мјеста). Исти закон се односи на службенике и намјештенике у органима јавне управе Дистрикта, Канцеларије за ревизију, Стручној служби Скупштине Дистрикта и другим органима и институцијама које се финансирају из буџета Дистрикта, уколико посебним законом није другачије одређено.²² Закон о државној служби дефинише организациони

¹⁹ Закон о јавној имовини Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, бројеви 28/06, 19/07 и 5/20)

²⁰ Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, члан 8

²¹ Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, члан 8

²² Закон о државној служби у органима управе Брчко дистрикта БиХ „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бројеви 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20, 41/20 и 2/21

план као „општи акт који доноси градоначелник на предлог шефова одјељења Владе, по процедури коју прописује Влада, а којим се уређује унутрашња организација Канцеларије градоначелника и одјељења Владе, утврђује унутрашња организација органа јавне управе; организационе јединице; руковођење; назив и распоред радних мјеста по организационим јединицама с описом послова руководећих службеника, службеника и намјештеника; услови у погледу стручне спреме и остали услови за обављање послова; број службеника и намјештеника; платни разред радног мјеста и остала питања везана за рад у органима јавне управе Дистрикта“²³. Законом су прописана радна мјеста, класификација и категоризација радних мјеста у органима јавне управе, а Влади Дистрикта је прописана обавеза да на предлог Пододјељења за људске ресурсе донесе Одлуку о категоризацији радних мјеста у органима управе, односно Одлуку о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста јавних службеника у органима јавне управе и компетенција потребних за дато радно мјесто ²⁴ .

Законом о платама и накнадама у органима јавне управе и институцијама Дистрикта, Скупштина Дистрикта је 2019. године прописала начин утврђивања, обрачун и исплату плата и накнада државних и јавних службеника и намјештеника запослених у органима јавне управе и институцијама Дистрикта, лица запослених на радним мјестима везаним уз мандат градоначелника, лица запослених на мандатним радним мјестима руководећих државних службеника, чланова Одбора за запошљавање, као и савјетника градоначелника.

Радна мјеста су овим Законом разврстана у десет платних разреда, изражених подразредом и одговарајућим коефицијентом који представља основни класификациони елемент система плаћања рада запослених.²⁵

У наставку текста, наводимо активности Владе и органа јавне управе у процесу доношења подзаконских аката у области унутрашње организације и систематизације.

2.4 Активности и улога посматраних институција у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији у јавној управи Дистрикта

2.4.1 Активности Владе Дистрикта

Са циљем унапређивања процеса категорисања радних мјеста и доношења нових организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији

²³ Закон о државној служби у органима управе Брчко дистрикта БиХ, члан 2

²⁴ Измјенама Закона 50/18, поменути члан је измијењен

²⁵ Закон је претрпио пет (5) измјена од доношења

радних мјеста Влада Дистрикта је 2015. године донијела Одлуку о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе у Дистрикту.²⁶

У складу са наведеном Одлуком радна мјеста службеника и намјештеника у Дистрикту се разврставају на пет категорија и за сваку категорију се прописују критеријуми за разврставање. Одлука се примјењује и на јавне службенике и намјештенике уколико посебним законом нису другачије одређени.

Такође, Одлуком се дефинише и могућност утврђивања радних мјеста од посебног значаја које утврђује Влада на предлог руководиоца органа јавне управе, изузев за Одјељење за јавну безбједност за које се прописује обавеза доношења одлуке о утврђивању радних мјеста од посебног значаја. У складу с прописаном Одлуком, органи јавне управе Дистрикта су били обавезни да у року од шест мјесеци донесу нове организационе планове / правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста.

Влада је након Одлуке о категоризацији донијела Закључак о утврђивању методологије израде организационог плана органа јавне управе Дистрикта са циљем да организациони план буде у функцији остваривања основних начела и обавеза органа јавне управе и да обезбиди прије свега: законит и правилан рад, ефективност и економичност поступања, јавност и транспарентност рада, заштиту права и на закону заснованих интереса странака, ефикасну контролу и одговорност за рад и поступање, једноставне процедуре рада, оптимално коришћење људских, финансијских, материјалних, техничких и других ресурса органа јавне управе. Закључком, односно Методологијом се прописују и разрађују:

- обавезе јавне управе (рад комисије за утврђивање и анализу потреба унутрашње организације и систематизације);
- структуру и садржај организационог плана и
- поступак доношења организационог плана (мишљење надлежних органа, процес и надлежности доношења, технику израде и вршење измјена и допуна).

Као што смо напоменули у претходном дијелу текста, Влада је донијела подзаконске акте којима је утврдила категорије радних мјеста, критеријуми за утврђивање степена за сваку категорију и степене категорија радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта и другим институцијама Дистрикта, које се финансирају из буџета Дистрикта. Изузетак од примјене ове одлуке је постојање посебних закона.²⁷

²⁶ До 2015. године у Дистрикту се примјењивала Одлука о категоризацији радних мјеста у органима управе из 2007. године. Одлука о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ донесена је 30. 4. 2015. године (број предмета: 05-000916/13 и број акта: 01.11-1031ДС-49/15) и објављена у Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ број 10 од 22. 5. 2015. године

²⁷ Примјер Закон о ревизији јавне управе и институција у Дистрикту по којем главни ревизор успоставља унутрашњу организацију Канцеларије Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, након консултација са замјеницима главног ревизора, те је Канцеларија је дужан утврдити структуру плата за обрачун плата и различитих платних разреда у које запослени у Канцеларији морају бити категорисани, при чему треба узети у обзир специфичне вјештине и искуство неопходно за испуњавање дужности и одговорности Канцеларије.

Одлука о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта претрпјела је двије измјене од дана доношења²⁸. До окончања ревизије Одлука није усклађена са Измјеном Закона о државној служби Дистрикта којом су категорије радних мјеста 2018. године измијењене.

Закључак о методологији измијењен је три пута. Измјенама из 2015. и 2017. године мијењају се и укидају одредбе везане за систематизовање радних мјеста која не захтијевају одговарајуће радно искуство, односно запошљавање приправника. Поред наведеног, измјенама из 2017. године, мијења се поступак доношења измјена и допуна организационог плана. Методологијом је прописано да се измјене и допуне не могу доносити уколико исте нису садржане у буџету Дистрикта, при чему се у року од тридесет (30) дана од дана усвајања или ребаланса буџета врши усаглашавање организационог плана са одобреним средствима. Такође је прописано да је орган јавне управе након друге измјене или допуне организационог плана обавезан да изради пречишћени текст организационог плана. Измјенама Методологије из 2017. године, претходно прописана обавеза да се измјене и допуне не могу доносити уколико нису садржане у буџету Дистрикта се укида и поред наведеног повећава се број измјена организационог плана (након пете измјене) након којих се израђује пречишћени текст. Измјенама Методологије из 2019. године у поступку доношења и/или измјена организационог плана, у случају реорганизације или укидања радних мјеста уведена је обавеза органима управе да за такве измјене захтијевају сагласност Владе Дистрикта. Поред наведених подзаконских аката, ради унапређивања процеса категорисања радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност и доношење новог организационог плана Одјељења, Влада је донијела Одлуку о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност 2016. године.²⁹ 2017. године Влада наведену Одлуку ставља ван снаге и доноси нову Одлуку о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност.³⁰

У Одјељењу за образовање, радна мјеста државних службеника и намјештеника категорисана у складу са Одлуком о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта, а радна мјеста јавних службеника и намјештеника категорисана су у складу са Одлуком о категоризацији радних мјеста јавних службеника у Одјељењу за образовање.

²⁸ Службени гласник број 43/17 (усклађивање са Измјенама Закона о државној служби и чланом 39 а – кандидати без радног искуства) и Службени гласник 35/18 (измјена везана за потребне године радног искуства за једну позицију)

²⁹ Одлука о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у одјељењу за јавну безбједност донета 23. 12. 2016. (Број предмета: 02-000213/16, Број акта: 01.11-0566/0-011/16), објављена у Службеном гласнику број 3 од 25. јануара 2017.

³⁰ Одлука о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у одјељењу за јавну безбједност донесена 28. 4. 2017. (Број предмета: 02-000062/16, Број акта: 01.11-1161ДС-043/17), објављена у Службеном гласнику број 23 од 18. јула 2017. и Измјена Одлуке (Број предмета: 02-000062/16, Број акта: 01.11-0566/0-055/17) од 26. 7. 2017. Објављена у Службеном гласнику број 32 од 25. августа 2017.

Одлуком о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за привредни развој, спорт и културу промијењена је категорија десет (10) радних мјеста државних службеника у радна мјеста јавних службеника.³¹

2.4.1 Процедура доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији у јавној управи Дистрикта

Према већ поменутој Методологији израде организационог плана органа јавне управе Дистрикта кораци у изради/измјени организационог плана органа јавне управе су:

1. Извршена анализа комисије о унутрашњој организацији и систематизацији из које слиједи;
2. Нацрт организационог плана органа јавне управе;
3. Провјера Нацрта организационог плана од стране Одјељења за стручне и административне послове – у форми објављених да је организациони план сачињен у складу са Законом о државној служби и Одлуком о категоризацији радних мјеста;
4. Буџетска анализа Дирекције за финансије на Нацрт организационог плана;
5. Достављање Нацрта организационог плана градоначелнику на разматрање и доношење (Предлог организационог плана са потпуним и јасним образложењем, прибављено Објављених Одјељења за стручне и административне послове, прибављена буџетска анализа и сагласност Владе према измјенама Методологије из 2019. године, како је описано у претходном дијелу текста).

Ако сумирамо све горе наведено, комплетан поступак доношења организационог плана органа јавне управе у Дистрикту према корацима, актерима и улогама у процесу, представљен је у табели која слиједи:

Табела број 3: Организациони планови / правилници (ОП/П) по корацима, актерима и улогама у процесу

| РБ | Корак | Актери | Излазни резултат |
|----|-------------------|---|---|
| 1 | Регулаторни оквир | Скупштина – прописи Влада – јединствена правила и процедуре Сваки орган ЈУ – процедуре имплементације | Излазни документи: Прописи, правила којима се дефинишу активности органа јавне управе у процесу доношења ОП/П, као и процедуре о начину спровођења поступка |

³¹ Одлука о измјенама и допунама организационог плана Одјељења за привредни развој, спорт и културу, број предмета 33-001386/15, број акта: 13-1153ПГ-0028/18 од 4. 7. 2018. године; Одлука о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за привредни развој, спорт и културу, бр. 39-000119/17 од 24. 5. 2018. године

| | | | |
|---|------------------------|--|--|
| 2 | Израда ОП / правилника | Комисија именована од стране руководиоца органа јавне управе, руководилац органа | <p>Задатак комисије: да утврди и анализира потребе унутрашње организације и систематизације органа јавне управе</p> <p>Активности комисије: врши анализу, доставља информацију руководиоцу, сачињава предлог нацрта текста орг.пл.</p> <p>Задатак и активности руководиоца: именује комисију, даје сагласност на нацрт текста ОП/П</p> <p>Излазни документат: Нацрт ОП/П</p> |
| 3 | Провјера | Одјељење за стручне и административне послове | <p>Задатак: провјерава да ли је Нацрт ОП/П сачињен у складу са прописима и правилима</p> <p>Излазни документат: Обавјештење</p> |
| 4 | Анализа | Дирекција за финансије | <p>Задатак: на Нацрт ОП/П са обавјештењем израђује буџетску анализу</p> <p>Излазни документат: буџетска анализа</p> |
| 5 | Сагласност | Влада | <p>У случају реорганизације или укидања радних мјеста, Влада разматра Нацрт ОП/П и даје/не даје сагласност</p> <p>Излазни документат: Сагласност Владе</p> |
| 6 | Доношење | Градоначелник | <p>Разматра Нацрт ОП/П са претходно прибављеним документима и доноси ОП/П за све органе јавне управе изузев Дирекције за финансије; Канцеларије за управљање јавном имовином и Канцеларије Координатора при Савјету министара (Директор Дирекције, Директор Канцеларије и Координатор доносе ОП/П)</p> <p>Излазни документат: ОП/П</p> |
| 7 | Достављање донетог ОП | Руководилац органа ЈУ | <p>ОП/П се на три језика и два писма доставља:</p> <p>Градоначелнику, главном координатору Владе, Одјељењу за стручне и административне послове (Пододјељење за људске ресурсе) и управној инспекцији</p> |

Одјељење за стручне и административне послове, на основу увида у садржај Нацрта организационог плана, провјерава да ли је Нацрт Организационог плана сачињен у складу са Законом о државној служби у органима јавне управе Дистрикта и Одлуком о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта. Надлежност провјере не односи се на категорију јавних службеника.

Законом су прописана основна начела унутрашње организација органа јавне управе:

- начело рационалног и ефикасног рада органа јавне управе и

Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

- начело обезбјеђивања стручног рада органа јавне управе.

Са циљем да организациони план буде у функцији остваривања темељних начела и обавеза органа јавне управе и да се обезбиједи прије свега: законит и правилан рад, ефективност и економичност поступања, јавност и транспарентност рада, заштиту права и на закону заснованих интереса странака, ефикасну контролу и одговорност за рад и поступање, једноставне процедуре рада, оптимално кориштење људских, финансијских, материјалних, техничких и других ресурса органа јавне управе, Влада је донијела подзаконска акта којима је уредила процес доношења и измјена организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта.

У наставку текста, презентују се налази до којих је ревизија дошла анализом доступне документације ради давања одговора на питање да ли су Влада и посматране институције Дистрикта предузимале одговарајуће и благовремене активности које би обезбиједиле претпоставке за ефикасну и рационалну унутрашњу организацију Дистрикта.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу презентујемо најважније налазе до којих се дошло у процесу ревизије. Налази указују на слабости процеса и представљају одступање од успостављених критеријума ревизије које је ревизија користила приликом процјене да ли су Влада и посматране институције Дистрикта, односно јавна управа Дистрикта, предузимале одговарајуће активности ради успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације.

У складу са ревизорским питањима, налази ревизије се приказују у два дијела. Налази везани за активности Владе ради стварања предуслова за успостављање ефикасне и рационалне унутрашње организације биће презентовани у првом дијелу, потом ће бити презентовани налази везани за ефикасност и благовременост активности јавне управе у процесу израде и доношења организационог плана.

3.1 Активности Владе Дистрикта ради успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације

У наставку презентујемо спроведене активности Владе Дистрикта и институција надлежних за давање сагласности на организационе планове / правилнике, а све ради стварања претпоставки за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације.

Влада је дјелимично успоставила претпоставке за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације кроз регулаторни оквир. Успостављен систем, на основу регулаторног оквира, не обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација јавне управе у Дистрикту заснована на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре.

Активности Владе на доношењу аката као основе за израду подзаконских аката о унутрашњој организацији и систематизацији

Влада Дистрикта је доношењем Одлуке о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе у Дистрикту и Закључка о утврђивању методологије израде организационих планова јавне управе у Дистрикту (2015. године) исказала намјеру да створи предуслове за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације јавне управе. Влада је донијела јединствена правила и процедуре за израду организационих планова / правилника у свим органима јавне управе.

Одлука о категоризацији радних мјеста³² је у складу са Законом о државној служби у органима јавне управе прописала категорије радних мјеста службеника и намјештеника и критеријуме за утврђивање степена за сваку категорију.³³

Одредбе Одлуке се примјењују и на друге категорије запослених високе, више и средње стручне спреме који у органима јавне управе и институцијама немају статус државних службеника (јавни службеници) и намјештеника³⁴, ако посебним законом и другим прописом није другачије одређено.

Одлуком се дефинишу и радна мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност³⁵, а уколико се укаже потреба, Влада може утврдити радна мјеста од посебног значаја у другим органима јавне управе, на предлог руководиоца тог органа јавне управе.

Органи јавне управе су, према наведеној одлуци, били дужни да у року од шест мјесеци донесу нове организационе планове / правилнике у складу с наведеном категоризацијом.³⁶

У складу с наведеном одлуком, а како би се обезбиједила јединствена примјена прописа у дјелу унутрашње организације и систематизације органа јавне управе, Влада је донијела Закључак о утврђивању методологије израде организационог плана органа јавне управе у Дистрикту.³⁷ Наведеним актом прописана је јединствена формална и садржинска структура организационих планова и поступак доношења, измјена и допуна организационог плана.

Анализа као предуслов израде организационих планова / правилника

Методологијом су органи јавне управе обавезни да изврше анализу потреба унутрашње организације и систематизације (за шта се именује комисија из реда

³² Одлука о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе у Брчко дистрикту БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 10/15, ступила на снагу даном доношења (30. 4. 2015.)

³³ Закон о државној служби у органима јавне управе у Брчко дистрикту БиХ објављен је у Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ, број 9/14, 14. 3. 2014. године. Чланом 24 Закона прописана је обавеза Владе да на предлог Одјељења за стручне и административне послове донесе Одлуку о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе у Дистрикту. Чланом 140 истог закона прописан је рок од 6 мјесеци за доношење подзаконских аката. Одлука о категоризацији донесена је 30. 4. 2015. године, односно са 7 мјесеци кашњења од прописаног рока.

³⁴ „државни службеник“ је лице које обавља послове основних дјелатности из надлежности јавне управе и других институција Брчко дистрикта БиХ, као што су: нормативно-правни послови, извршавање закона и других прописа, одлучивање у управном поступку, инспекцијски надзор и остали стручни и административни послови органа јавне управе;

„јавни службеник“ је лице које обавља стручне послове у јавној управи који по својој природи нису управног карактера

„намјештеник“ је лице које у јавној управи обавља помоћно-техничке и друге послове који непосредно доприноси да се послови из надлежности органа јавне управе могу обављати потпуно и квалитетно као што су: возач, курир, портир, чистачица и слично

³⁵ Према члану 17 Одлуке, на предлог шефа Одјељења за јавну безбједност, Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине доноси одлуку којом утврђује радна мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност.

³⁶ Одлука о категоризацији је ступила на снагу 30. 4. 2015. године, а рок за усклађивање организационих планова је 6 мјесеци

³⁷ Закључак о утврђивању методологије израде организационог плана органа јавне управе у Брчко дистрикту БиХ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ 20/15. Ступање на снагу: 10. 7. 2015. године

запослених органа јавне управе). Спроведеном анализом треба да се добију информације о стању у примјени постојећег организационог плана, о томе колико је расположиви кадар одговарајуће ангажован, о адекватности кадра у складу са сложености посла, о планираним промјенама и могућим ефектима промјена.

За доношење организационих планова / правилника, као што смо навели, утврђени су рокови. Према Одлуци о категоризацији, органи јавне управе су до краја октобра 2015. године били у обавези да донесу нове организационе планове / правилнике.

Градоначелник Дистрикта је у међувремену донио Наредбу³⁸ којом је органима јавне управе наложио (ради одвијања процеса запошљавања у администрацији Дистрикта) да припреме и доставе на потпис организационе планове до 16. јула 2015. године у складу с важећом категоризацијом и Закључком о методологији.

Чињеница да је наложени рок за доставу организационих планова / правилника веома кратак (пет радних дана од ступања на снагу Закључка о методологији) указује на приступ Владе Дистрикта којом се акт којим се дефинише унутрашња организација и систематизација радних мјеста у управи сачињава и презентује као докуменат који се треба изградити да би се задовољили прописи.

У оквиру реформе јавне управе у БиХ, Дистрикт је 2008. године био укључен у пројекат Унапређивање процеса запошљавања и одабира кадрова у државној служби путем којег је извршена обука дијела запослених из органа јавне управе за вршење послова анализе радних мјеста. Такође, Дистрикт је био 2014. и 2015. године укључен у пројекат „Модернизација система управљања људским потенцијалима у државној служби (ЕУХРМ)“ који је обухватио и процесе анализе и аналитичких процјена радних мјеста. На нивоу БиХ усвојен је докуменат „Оквир принципа за развој ХРМ-а у структурама државне службе у БиХ“ 2014. године,³⁹ којим се и пред Дистрикт, између осталог, поставља стратешка област анализе послова и класификација радних мјеста.

Извјештајем о праћењу резултата у области управљања људским потенцијалима за 2015. годину у области анализе и класификације радних мјеста, за Дистрикт је наведено сљедеће: „На нивоу Брчко дистрикта, Законодавна канцеларија Брчко дистрикта БиХ био је мишљења да Закон о државној служби не даје правни основ за увођење анализе радних мјеста и његово регулисање у подзаконским актима, па стога предлог увођења анализе радних мјеста није прихваћен“. ⁴⁰

До окончања ревизије Закон о државној служби је претрпио бројне измјене и допуне, али се ни једна није односила на експлицитно давање правног основа за увођење

³⁸ Наредба градоначелника број предмета: 02-000226/15, број акта: 01.1-1026КЈК-001/15 од 30. 6. 2015. г. и Наредба о измјени и допуни Наредбе, број предмета: 02-000226/15, број акта: 01.1-0100ДА-04/15 од 3. 7. 2015. године

³⁹ Након чега је 2017. године усвојен и докуменат „Оквир политике за развој управљања људским потенцијалима у структурама јавне управе у Босни и Херцеговини“ Службени гласник БиХ, број 56/17 којим се такође и пред Дистрикт, између осталог, поставља стратешка област анализе послова и класификација радних мјеста.

⁴⁰ Transparency International, „Праћење реформе јавне управе у БиХ: Анализа резултата у области управљања људским потенцијалима (ХРМ) у 2015. години“, март 2016 (<https://ti-bih.org/javna-uprava/>)

анализе радних мјеста. Такође, није израђен нити један подзаконски којим би се наведено регулисало.

Радна мјеста од посебног значаја

У складу са Законом о образовању у основном и средњим школама Дистрикта⁴¹, градоначелник је, на предлог Одјељења за образовање, донио Одлуку⁴² о категоризацији радних мјеста јавних службеника у Одјељењу за образовање.⁴³ Одлуком су категорисана радна мјеста јавних службеника у предшколским установама, основним и средњим школама у Дистрикту.

У складу са Одлуком о категоризацији⁴⁴, на предлог Одјељења за јавну безбједност, Влада Дистрикта је донијела Одлуку о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност⁴⁵. Одлуком су утврђене категорије радних мјеста, критеријуми и степени за све категорије и прописан је рок од шест мјесеци за доношење организационог плана усклађеног са наведеном Одлуком. Пет мјесеци након доношења Одлуке, Влада Дистрикта, на предлог Одјељења за јавну безбједност, доноси нову Одлуку о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност⁴⁶. Новом одлуком утврђене се категорије радних мјеста, критеријуми и степени за све категорије и поново је прописан рок од шест мјесеци за доношење организационог плана усклађеног с наведеном одлуком. Три мјесеца након доношења нове Одлуке, Влада врши њену измјену⁴⁷, при чему измјеном не мијења рок за доношење организационог плана Одјељења. Влада која је донијела Одлуку о категоризацији и утврдила посебност радних мјеста у Одјељењу за јавну безбједност, није благовремено реаговала на непоштовање временских одредаба које је прописала.

⁴¹ Закон о образовању у основним и средњим школама Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број 6/20 – пречишћени текст; члан 96 став 3

⁴² Одлука о категоризацији радних мјеста јавних службеника у Одјељењу за образовање у Влади Брчко дистрикта број: 05-000530/15, број акта: 031CP-001/15 од 26. 5. 2015. године и Одлука о измјени и допуни Одлуке број: 05-000530/15, број акта: 031CP-003/15 од 1. 9. 2015. године; Одлука и измјена су ступиле на снагу даном доношења.

⁴³ До доношења Одлуке, на снази је била Одлука о категоризацији радних мјеста јавних службеника у Одјељењу за образовање у Влади Брчко дистрикта БиХ број: 05-01.1-00232/10 од 7. 12. 2010. године

⁴⁴ „Члан 17 (Радна мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност)

(1) На предлог шефа Одјељења за јавну безбједност, Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине доноси одлуку којом утврђује радна мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност.

(2) Изузетно од става 1 овог члана, уколико се укаже потреба, Влада може утврдити радна мјеста од посебног значаја у другим органима јавне управе, а на предлог руководиоца тог органа јавне управе.

⁴⁵ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број 3/17; Одлука (број предмета 02-000062/16; број акта: 01.11-0566ЛО-031/16 од 11. 11. 2016. године. Одлука је ступила на снагу даном доношења и прописала је рок од 6 мјесеци за доношење новог организационог плана усклађеног са Одлуком.

⁴⁶ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број 23/17; Одлука (број предмета 02-000062/16; број акта: 01.11-116ДС-043/17 од 28. 4. 2017. године. Одлука је ступила на снагу даном доношења, и прописала је рок од 6 мјесеци за доношење новог организационог плана усклађеног са Одлуком.

⁴⁷ Одлука о измјенама и допунама Одлуке о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност број предмета: 02-000062/16, број акта: 01.11-0566ЛО-055/17 од 26. 7. 2017. године; Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број 32/17

На основу Одлуке о категоризацији, на предлог Одјељења за привредни развој, Влада је донијела Одлуку о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за привредни развој, спорт и културу⁴⁸. Овом одлуком се мијења категорија дијела државних службеника у јавне службенике и уместо квалификације положеног испита за рад у органима управе прописује се обавеза полагања стручног испита, док су степен, звање, опис послова, број извршилаца и платни разреди остали непромијењени.

Надзор над процесом

Према Организационом плану Одјељења за стручне и административне послове и Одлуци о категоризацији, Пододјељење за људске ресурсе провјерава да ли је нацрт организационог плана / правилника усклађен са Законом о државној служби и Одлуком о категоризацији, на основу чега Одјељење за стручне и административне послове израђује обавјештење за руководиоце органа јавне управе. Пододјељење за људске ресурсе не провјерава усклађеност организационих планова за радна мјеста од посебног значаја, односно за дио који се односи на јавне службенике.

Надзор Пододјељења за људске ресурсе у изради организационог плана / правилника органа јавне управе за државне службенике и намјештенике, формалне је природе (усклађеност са законом и подзаконским актима, садржи све елементе и прописану форму) и обухвата само организацију и систематизацију државних службеника и намјештеника у јавној управи.⁴⁹ Надзор не обухвата квалитет анализе⁵⁰, односно образложења која је саставни дио организационог плана / правилника.

Дирекција за финансије израђује буџетску анализу на нацрт организационог плана / правилника и у мишљењу које даје базира се на расположивим средствима у Буџету Дистрикта одобреним за људске ресурсе органа јавне управе којем издаје мишљење.

Управна инспекција Дистрикта нема информације о недостацима и проблемима по питању поступања органа јавне управе приликом израде и доношења организационих планова / правилника по Одлуци о категоризацији, Закључку о методологији и одлукама о посебним пословима. Такође, управна инспекција за Владу Дистрикта није припремала информације ни стручна мишљења и објашњења за примјену прописа

⁴⁸ Одлука о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за привредни развој, спорт и културу број: 39-000119/17, број акта: 13-1153ПГ-0020/18 од 6. 4. 2018. године и Измјена Одлуке број: 39-000119/17, број акта: 01.11-1161ДС-027/18 од 24. 5. 2018. године

⁴⁹ Према члану 20. тачка д) Закона о јавној управи Дистрикта Одјељење за стручне и административне послове је надлежно за „управљање људским ресурсима у органима јавне управе“, при чему Закон не одређује категорију (јавних/државних) службеника и не одређује ниво управљања

⁵⁰ Извјештај о извршеној анализи постојеће унутрашње организације и систематизације се уз предлог организационог плана (уз приказ дјелокруга рада, односно надлежности и прописа којима су исте утврђене) доставља Одјељењу за стручне и административне послове на провјеру (члан 19 Закључка о методологији)

везаних за израду организационих планова / правилника, нити су такве информације од њих тражене у посматраном периоду.

Влада Дистрикта није обезбиједила адекватан надзор по питању реализације одлука које је донијела, а успостављени процес надзора над израдом аката о унутрашњој организацији усмјерен ка испуњавању формалних, прописаних елемената и корака у изради аката.

Поред наведених недостатака у спровођењу надзора над имплементацијом Одлука које је донијела, Влада Дистрикта није у складу са Законом о измјенама и допунама закона о државној служби у органима јавне управе Дистрикта из 2018. године⁵¹ донијела:

1. Одлуку о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста државних службеника и намјештеника у органима јавне управе и компетенција потребних за радно мјесто (на предлог Одјељења за стручне и административне послове);
2. Одлуку о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста јавних службеника у органима јавне управе и компетенција потребних за радно мјесто (на предлог Одјељења за стручне и административне послове);
3. Одлуку о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста јавних службеника у Одјељењу за образовање и компетенција потребних за радно мјесто (на предлог Одјељења за образовање).

До момента окончања ревизије (октобар 2021. године), наведене одлуке нису донесене.

Приликом давања сагласности на нацрте организационих планова / правилника, градоначелник Дистрикта (изузев за Канцеларију за управљање јавном имовином, Дирекцију за финансије и Канцеларију координатора при Савјету министара, који самостално доносе организационе планове), односно Влада у случајевима у којима је прописано Закључком о методологији, давали су сагласност на организационе планове на основу предлога органа јавне управе и образложења садржаног у предлогу, обавјештења Одјељења за стручне и административне послове и мишљења Дирекције за финансије, без обезбијеђеног увјерења заснованог на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова и броја организационих јединица, процјени могућности прерасподјела кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће структуре. Такође, Влада Дистрикта није успоставила механизме за вршење надзора над имплементацијом сагласности које је дала. Примјера ради, Влада је дала сагласност за измјене

⁵¹ Закон о измјенама и допунама Закона о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број : 50/18 од 16. 11. 2018. године измијењен је члан 24 (радна мјеста у органима управе) и прописује се Влади обавеза да донесе три нове одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова

организационог плана Одјељења за јавну безбједност, а Одјељење је након прибављене сагласности одустало од тражених измјена.⁵²

Измјене/допуне организационог плана и средства за плате у Буџету Дистрикта

Иако су руководиоци јавне управе уједно и предлагачи буџета за своје управне организације и предлагачи израде организационог плана и измјена истог, однос између планирања људских ресурса и финансијских ресурса се кроз посматрани период мијењао.

Закључком о методологији је до 2017. године било прописано да се промјене организационог плана (и то: назива радног мјеста, платног разреда, категорије, степена или звања) не могу вршити уколико нису садржане у Буџету Дистрикта, те се у року од мјесец дана од усвајања Буџета или ребаланса требао усагласити организациони план са одобреним средствима. Пододјељење за људске ресурсе је органе јавне управе обавјештавало о роковима за вршење измјена у складу са доношењем буџета Дистрикта. Иако су измјенама Закључка о методологији из 2017. године наведене одредбе укинуте, из образложења уз измјене организационих планова утврђује се да је пракса настављена.

Скупштина Дистрикта је јануара 2019. године донијела Закључак⁵³ којим захтијева да Влада и институције Дистрикта уреде питање трајног премјештаја радника на радна мјеста веће категорије и платног разреда у Дистрикту. Закључком је наложена мјера Влади да донесе акт којим ће обавезати органе јавне управе да посебно образложе потребу и разлог укидања радног мјеста, као и постојање оправданих разлога за трајни премјештај, односно трајно распоређивање, те предлог са образложењем о оправданости и буџетским импликацијама, доставе Влади на давање сагласности, а Влада се обавезује да сваки такав предлог детаљно размотри, те уколико након разматрања утврди да постоји оправдана потреба, да сагласност. Тек по добијању сагласности Владе, органи јавне управе могу наставити редовну процедуру измјена и допуна организационих планова. По прибављању сагласности Владе, те након спроведеног поступка измјене/допуне организационог плана, органи јавне управе могу вршити промјене у захтјевима за плате у предлозима буџета Дистрикта.

По наведеном закључку Скупштине, Влада је измјенила Закључак о методологији у јулу 2019. године и увела тражене измјене процедуре у случајевима реорганизације.

⁵² Влада Дистрикта је на 121. сједници дала Закључак о давању сагласности на Нацрт одлуке о измјени Организационог плана Одјељења за јавну безбједност број: 02-000238/16, број акта: 12-1147Е3-098/20 од 26. 2. 2020. године (Закључак Владе број: 02-000238/16; број акта: 01.11-1161ДС-103/20 од 20. 10. 2020. године).

⁵³ Закључак број: 01-02-520/19 од 28. 1. 2019. године

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

Скупштина Дистрикта је истим закључком ради поштовања принципа „иста плата за исти или сличан посао“ наложила да се изврши анализа (од стране скупштинске комисије за буџет Скупштине Дистрикта уз подршку Пододјељења за људске ресурсе и Дирекције за финансије) свих предложених закона на начин да се за исту категорију радног мјеста одреди исти платни разред у свим предложеним законима, те једнако утврђивање права додатка на плату, накнаде плате, једнократних новчаних помоћи и других права.

По спроведеној анализи, Скупштина Дистрикта је усвојила сет закона о платама⁵⁴. Закон о платама и накнадама у органима јавне управе Дистрикта примјењује се од 1. јула 2019. године и прописао је начин утврђивања, обрачун и исплата плата и накнада државних и јавних службеника и намјештеника запослених у органима јавне управе и институцијама Дистрикта, лица запослених на радним мјестима везаним уз мандат градоначелника, лица запослених на мандатним радним мјестима руководећих државних службеника, чланова Одбора за запошљавање, као и савјетника градоначелника, који се финансирају из буџета Дистрикта. Радна мјеста су према Закону разврстана у десет (10) платних разреда (даље подјељењих у подразреде) и коефицијентом као основом за обрачун плате запослених. Закон је од доношења (2019. године) до краја 2020. године претрпио четири измјене. Руководиоци органа јавне управе су, према Закону, били обавезни да изврше измјене организационих планова како би их ускладили са одредбама Закона.

Транспарентност процеса

Влада Дистрикта није обезбиједила транспарентност у поступку доношења/измјена организационих планова органа јавне управе.

Закључак о методологији који је Влада Дистрикта донијела, објављен је у Службеном гласнику Дистрикта, док измјене истог нису објављене.

Закључци о давању сагласности које Влада доноси у складу са Закључком о методологији, као и Одлуке градоначелника о доношењу, измјенама и/или допунама организационих планова достављају се службеном гласнику Дистрикта. Прегледом гласника, утврђује се да исти нису објављени. Такође, правила и процедуре, као и одлуке о доношењу и измјенама организационих планова / правилника нису доступни ни на званичној интернет страници Владе Дистрикта.

У Службеном гласнику Дистрикта, у вези са одлукама о унутрашњој организацији и систематизацији, објављена је само Одлука о реорганизацији Дирекције за финансије

⁵⁴ Закон о платама и накнадама у органима јавне управе и институцијама Брчко Дистрикта БиХ, Закон о платама запослених у правосуђу Брчко дистрикта БиХ, Закон о платама у Полицији Брчко дистрикта БиХ, Закон о платама и накнадама корисника буџетских средстава у Скупштини, Изборној комисији и Канцеларији за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ, Закон о измјенама и допунама Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту БиХ

Дистрикта и Одлука о измјенама Одлуке о реорганизацији Дирекције за финансије Дистрикта⁵⁵.

Ако сумирамо све горе наведено, Влада Дистрикта је уложила напоре да успостави јединствена правила и процедуре за доношење и измјене организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији у органима јавне управе Дистрикта, Успостављена правила и процедуре, са друге стране, не обезбјеђују увјерење да је унутрашња организација јавне управе у Дистрикту заснована на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре. Надзор над процесом је дјелимично успостављен у формалном смислу (усклађености). Подзаконски акти, нису усклађени са измјеном закона у дијелу категоризације радних мјеста. Постојала је потреба да законодавна власт од Владе Дистрикта захтијева измјене у правилима и процедурама измјене организационих планова / правилника. Сам процес и документи настали у процесу немају карактер транспарентности.

3.2. Активности органа јавне управе у изради организационих планова / правилника

Док је Влада Дистрикта надлежна за успоставу јединствених правила и процедура у поступку израде/измјена организационих планова / правилника, сваки орган јавне управе надлежан је за процедуре имплементације утврђених правила. У наставку текста бавићемо се процедурама имплементације органа јавне управе у поступку доношења/измјена организационих планова / правилника.

Текст у наставку говори о активностима органа јавне управе у изради организационих планова / правилника ради успоставе ефикасне и рационалне јавне управе.

Дио органа јавне управе није благовремено израдио организационе планове / правилнике. Спроведене анализе од стране органа јавне управе при доношењу/измјенама организационих планова / правилника у већини не презентују стварне потребе у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре. Дио органа јавне управе није поштовао јединствена правила и процедуре прописане од стране Владе.

3.2.1 Благовременост органа јавне управе у доношењу аката о унутрашњој организацији и систематизацији

⁵⁵ Обје одлуке објављене у Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ, број: 31/20 од 24. 8. 2020. године

Ниједан орган јавне управе није доставио организациони план у року наведеном Наредбом градоначелника, док је већина органа јавне управе доставила градоначелнику Нацрт организационог плана у складу са Одлуком о категоризацији до 30. октобра 2015. године.⁵⁶

Одступање од прописаног рока према Одлуци о категоризацији забиљежена су код:

- Канцеларије за управљање јавном имовином (22. децембар 2015);
- Канцеларије координатора Дистрикта у Савјету министара БиХ (29. јануара 2016);
- Канцеларије градоначелника (17. март 2016) и
- Дирекције за финансије (10. јул 2017).

Одјељење за јавну безбједност је донијело Организациони план 16. новембра 2017. године, по процедури која је објашњена у секцији „Радна мјеста од посебног значаја“.

3.2.2. Активности јавне управе у процесу доношења и измјена и допуна организационих планова / правилника

Анализа

Осим рокова, органи јавне управе су били дужни да поступе по Закључку о методологији, према којем је први корак у изради организационих планова / правилника формирање комисије са задатком да утврди и анализира потребе унутрашње организације и систематизације органа јавне управе.

Закључком о методологији прописује да је задатак именоване комисије да на основу извршене анализе руководиоцу органа јавне управе достави информацију о стању у примјени постојећег организационог плана; о томе колико је расположиви кадар одговарајуће радно ангажован; о томе да ли је људски потенцијал адекватан сложености послова који су у надлежности органа јавне управе и са становишта потребних услова и са становишта стручне оспособљености и вјештина које захтијева конкретно радно мјесто; о планираним промјенама и могућим ефектима истих; о препоруци комисије о потреби израде организационог плана.

Директор Канцеларије за управљање јавном имовином, као што смо већ напоменули, надлежан је за доношење организационог плана овог органа јавне управе. У складу са наведеним, Директор је донио Организациони план⁵⁷, без именовања комисије 22. децембра 2015. године. Због наведене неправилности покренута је апелација због неусклађености аката. Пресудом Апелационог суда објављеном у Службеном гласнику Дистрикта⁵⁸, Организациони план је престао да важи 30. децембра 2016. године.

⁵⁶ У прилогу Извјештаја: Организациони планови / правилници по органима јавне управе донети у складу са Одлуком о категоризацији а у прилогу

⁵⁷ Организациони план Канцеларије за управљање јавном имовином Дистрикта број: 05-000822/15 од 22. 12. 2015. године

⁵⁸ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број: 50/16 од 30. 12. 2016. године

Директор Канцеларије је донио нови Организациони план⁵⁹ усклађен с прописаним правилима и процедурама 30. октобра 2017. године.

Спроведене анализе органа јавне управе, према доступним извјештајима о извршеним анализама, нису урађене у складу са Закључком о методологији, формалног су карактера и претежно усклађују број запослених и називе радних мјеста са усвојеним буџетом Дистрикта и Одлуком о категоризацији.

У детаљнијим извјештајима, именоване комисије Канцеларије градоначелника, Одјељења за јавну безбједност, Одјељења за просторно планирање и Одјељења за расељена лица су се бавиле претежно надлежношћу органа јавне управе (која до тада није била обухваћена организационим планом и/или је промијењена). Комисија Одјељења за јавни регистар претежно се бавила ангажованошћу постојећег кадра и могућим рјешењима. Ниједан извјештај комисије није дао потпуне и јасне информације, како је то прописано Закључком о методологији.

У извјештају о анализи Одјељења за расељена лица позитиван примјер представља увођење „планиране систематизације“ кроз управљање упражњеним радним мјестима (по одласку у пензију радника, радна мјеста ће бити брисана из Организационог плана).

Резултати спроведених анализа и у складу са њима израђених организационих планова / правилника указују да анализе нису биле свеобухватне и да нису утврђивале стварне потребе у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре.

Организационим плановима / правилницима, по спроведеним анализама, нису примјера ради обухваћени сви послови из законом дате надлежности⁶⁰, у већини органа јавне управе присутна је непопуњеност систематизованих радних мјеста, а са друге стране, велики број ангажованих извршилаца по посебним пословима (за послове који нису предвиђени организационим плановима / правилницима)⁶¹ што може указивати на неусклађеност постојећих организационих планова / правилника са потребама за обављање дјелатности.⁶²

Из посматраног узорка утврђује се да органи јавне управе који и при измјенама и допунама организационог плана / правилника именују комисију за анализу, најчешће то чине са задатком усаглашавања акта о унутрашњој организацији и систематизацији са усвојеним буџетом Дистрикта (Канцеларија градоначелника⁶³ и Одјељење за образовање).

⁵⁹ Организациони план Канцеларије за управљање јавном имовином, Број предмета: 05-000057/17; Број акта: 16-0089ДГ-013/17, од 30. 10. 2017. године

⁶⁰ Примјер: Дирекција за финансије према извјештајима Финансијске ревизије за 2017, 2018, 2019. и 2020. годину (Закон о Дирекцији за финансије); Јавна безбједност према извјештају о раду Владе за 2019. годину (Закон о промету експлозивних материја и запаљивих течности и гасова)

⁶¹ Према извјештајима финансијске ревизије

⁶² Извјештаји финансијске ревизије, Извјештај ревизије учинка „Управљање уговорима о дјелу, уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о посебним пословима у Влади Брчко дистрикта БиХ 2016–2018. године“

⁶³ Примјер: Одлука градоначелника, број: 33-001490/15; број акта: 01.1-1141СМ-57/17 од 3. 7. 2017. (задатак Комисије је да изврши анализу и усаглашавање Организационог плана са буџетом Дистрикта за 2017. годину); Одлука: 02-000275/15; број акта: 07-1154СО-040/17 од 4. 7 2017. (задатак Комисије да усагласи организ. план са буџетом за 2017), исти орган Одлука 02-000275/15; број акта: 07-1154СО-057/18 од 3. 4. 2018 (задатак Комисије

Резултат спроведене анализе, односно извјештај о спроведеној анализи чини прилог предлогу организационог плана, а образложење организационог плана / правилника (према прописаним правилима) обавезно садржи резултате извршене анализе (шта су недостаци у постојећој организацији и систематизацији, оцјену кадровског стања и др.); разлоге промјена у унутрашњој организацији и систематизацији (тачно назначити промјену у дјелокругу рада, односно надлежностима органа јавне управе); шта се планираним промјенама жели постићи; потпуне, јасне и децидиране наводе о промјенама броја и структуре службеника, односно намјештеника, с навођењем имена и презимена службеника, односно намјештеника који су запослени на одређеном радном мјесту гдје су вршене измјене и допуне.

Анализом доступних образложења, резултати спроведене анализе који се наводе не садрже све прописане елементе анализе. Такође, образложења нису потпуна и јасна како је то прописано чланом 21 Закључка о методологији израде организационог плана органа јавне управе Дистрикта.

Сагласности

На основу предлога, односно нацрта организационог плана уз извјештај о извршеној анализи и приказ дјелокруга рада, орган јавне управе захтијева обавјештење Одјељења за стручне и административне послове, буџетску анализу Дирекције за финансије, односно и сагласност Владе у случајевима вршења реорганизације или укидања радних мјеста (чији резултат је трајно распоређивање/премјештај на радна мјеста веће категорије и плате).

У случајевима у којима орган јавне управе захтијева сагласност Владе, на редовној или ванредној сједници Влада одлучује и доноси Закључак о давању сагласности.

Закључак о давању сагласности за све измјене организационих планова / правилника органа јавне управе Влада је дала у јулу 2019. године⁶⁴ како би се исти ускладили са Законом о платама.

Анализирајући доступне Закључке Владе о давању сагласности, Влада је на истој сједници дала два Закључка о давању сагласности на измјене организационог плана Одјељења за јавну безбједност (Описано у дијелу „Надзор над процесом“). Орган јавне управе је по добијању сагласности, одустао од тражених измјена, односно није извршио процедуру измјена организационог плана.

Пододјељење за људске ресурсе је у процесу доношења организационих планова / правилника вршило накнадну анализу организационих планова / правилника, поређењем текста организационог плана на који је дала обавјештење и организационог плана потписаног од стране градоначелника. Накнадном анализом Организационог плана Одјељења за Пољопривреду, шумарство и водопривреду, Пододјељење за људске ресурсе је констатовало да је текст потписаног Организационог плана промијењен, односно да постоје одступања у односу на Нацрт организационог плана на који је Пододјељење за људске ресурсе дало мишљење, као и без

да усагласи Организ. план са буџетом за 2018) или Одлука: 02-000275/15; број акта: 07-1154СО-084/19 од 27. 11. 2019. (задатак Комисије да усагласи Организ. план са ребалансом буџета за 2019)

⁶⁴ 76. и 78. ванредна сједница Владе Дистрикта

образложења зашто је исто урађено о чему је **Пододјељење** обавијестило градоначелника Дистрикта и орган јавне управе.⁶⁵

Пракса накнадне анализе вршена је у поступку доношења организационих планова и не спроводи се досљедно у процедури измјена и допуна, као ни код доношења нових организационих планова / правилника.

Измјене и допуне организационих планова / правилника

Органи јавне управе у складу са Закључком о методологији, врше измјене и допуне организационих планова и/или доносе нови организациони план / правилник.

Измјене и допуне организационих планова / правилника, према прописаним правилима, обавезно се раде у истом броју предмета основног организационог плана, а након пете измјене израђује се пречишћени текст организационог плана / правилника.

Према расположивој документацији, број измјена и допуна организационих планова / правилника јавне управе, од њиховог доношења по Одлуци о категоризацији није се могао утврдити, као ни обим извршених измјена.

Органи јавне управе, такође, нису били ажурни у изради пречишћених текстова организационих планова / правилника, о чему их Пододјељење за људске ресурсе обавјештава, или се из пречишћених текстова уочава да је број измјена премашио прописана правила. Тако је, примјера ради, Одјељење за стручне и административне послове тек након осам измјена организационог плана израдило пречишћени текст.⁶⁶ Дио органа јавне управе, донио је нове организационе планове под истим бројем (примјер Одјељење за јавне послове), са новим бројем (Одјељење за здравство и остале услуге, Дирекција за финансије, Одјељење за комуналне послове, Одјељење за јавни регистар, Канцеларија за управљање јавном имовином, Одјељење за просторно планирање и Одјељење за пољопривреду) или је због техничких проблема број морао бити измијењен (Канцеларија градоначелника).

Достављање

Донесене организационе планове / правилнике органи јавне управе, према прописаним правилима, достављају градоначелнику, главном координатору Владе, Одјељењу за стручне и административне послове – Пододјељењу за људске ресурсе и управној инспекцији на три језика и два писма. За измјене, допуне и пречишћене организационе планове није децидно наглашено како се и коме достављају.

Прегледом документације, утврђује се да организациони планови / правилници немају сви исту форму по питању достављања.

⁶⁵ Обавјештење након извршеног увида у Организациони план Одјељења за пољопривреду, шумарство и водопривреду, број предмета: 05-000721/15 број акта: 02-0578ТС-0015/15 датум, 29. 9. 2015. године

⁶⁶ Пречишћени текст Организационог плана Одјељења за стручне и административне послове Дистрикта, број предмета: 02-000229/15 број акта: 01.1-1141СМ-0035/19 од 11. 11. 2019. године

Дио организационих планова, на самом крају наводи коме се организациони план / правилник доставља. Прегледом организационих планова, код којих се у самом организационом плану / правилнику наводи на које адресе се доставља, утврђује се да нису сви организациони планови достављени на све прописане адресе. Тако, примјера ради, организациони план Одјељења за јавни регистар⁶⁷, као и пречишћени Организациони план Канцеларије градоначелника⁶⁸, нису упућени управној инспекцији Дистрикта.

Дио донесених организационих планова, у којима се наводи на које адресе се достављају, упућује се Службеном гласнику Дистрикта на објаву, а прегледом службених гласника није утврђено да су исти и објављени.

3.3 Активности Владе Дистрикта на унапређивању процеса

Према изјавама надлежних из Пододјељења за људске ресурсе, формирана је радна група за израду одлука о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста државних службеника и намјештеника / јавних службеника у органима јавне управе и компетенција потребних за дато радно мјесто. Радна група је привела крају активности на изради текста, заједно са експертима на пројекту "Јачање управљања људским ресурсима у БиХ" у којем Пододјељење учествује. Кроз активности у пројекту завршена је обука за службенике одјељења Владе који ће након усвајања одлука бити чланови комисија за анализу радних мјеста.

Према изјави шефа Пододјељења "Нацрт одлуке о категоризацији ће се према плану, упутити у процедуру усвајања од стране Владе Дистрикта након што се чланови радне групе коначно сложе с текстом и усвајање исте се очекује током септембра (2021. године)."

Међутим, до окончања ревизије, октобар 2021. године, наведена одлука није усвојена. Према изјави шефа Пододјељења, у току је израда новог закона о државној служби у Дистрикту.

Ревизији нису презентовани правци у којима се измјене Закона врше.

Влада Дистрикта је 2018. године донијела Одлуку о одобравању предлога Стратешког оквира за реформу јавне управе у БиХ 2018–2022. година и Акционог плана за реализацију стратегије. Једна од реформских области дефинисана наведеним документима је „Пружање услуга“ а чији је циљ трансформисати јавну управу оријентисану ка корисницима, тако што ће стручно пратити и схватати њихове потребе

⁶⁷ Организациони план Одјељења за јавни регистар, број предмета: 05-000752/15, број акта: 01.1-0100ДА-019/15 датум, 13. 10. 2015. године

⁶⁸ Организациони план Канцеларије градоначелника, пречишћени текст, број предмета: 33-001490/15; број акта: 01.1-1141СМ-53/17, датум, 12. 1. 2017. године

и очекивања, те на основу тога унаприједити пословне процесе и управно поступање, смањујући административно оптерећење, омогућавајући доступност услуга различитим каналима комуникације, уз обезбјеђење високог квалитета и смањење цијене услуге. Према изјавама званичника, реализацијом активности предвиђених Акционим планом за реформу јавне управе унаприједиће се услуге које пружају институције јавне управе грађанима и пословним субјектима, побољшаће се интеракција грађана и пословних субјеката са јавном управом. Односно, радиће се на успостављању што ефикаснијег система пружања услуга грађанима. Циљеви, мјере и активности предвиђени наведеним документима у цијелости су фокусирани на стварање ефикасне, транспарентне, одговорне, модерне јавне управе и самим тим радом на реализацији истих креће се у смјеру постепеног преузимања принципа европског управног простора. Према изјави Координатора за реформу јавне управе Дистрикта, иако су реформски процеси значајно успорени, у току је процес усаглашавања „Заједничке платформе“ којом се успоставља политички и правни оквир у БиХ са циљем спровођења „Стратегије за реформу јавне управе“, као и њених Акционих планова. Према изјави Координатора за реформу јавне управе Дистрикта, за Дистрикт је неопходно је да се активно ради на имплементацији реформских процеса са циљем побољшања функционисања јавне управе. По усаглашавању „Заједничке платформе“, Влада Дистрикта ће започети имплементацију реформских мјера, синхронизовано са институцијама Дистрикта са циљем равномјерне реализације мјера и успостави савремене јавне управе у Дистрикту.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Полазећи од тога да је сврха ове ревизије да утврди да ли Влада Дистрикта и посматраним институције у оквиру својих одговорности, предузимају одговарајуће и благовремене активности како би успоставиле претпоставке за ефикасну и рационалну унутрашњу организацију, тим за ревизију учинка је, по прикупљеним налазима до којих је дошао, закључио да су Влада и институције Дистрикта дјелимично успоставиле правила и процедуре, односно претпоставке за израду, доношење и измјену организационих планова, као и да успостављени систем не обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација заснована на адекватним анализама стварних потреба стања у области за које су институције задужене и кадровских потреба у складу са наведеним потребама ради успостављања ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације.

Закључци до којих је дошла ревизија су сљедећи:

4.1. Влада Дистрикта је дјелимично успоставила претпоставке за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације кроз регулаторни оквир

Са циљем да организациони планови јавне управе буду у функцији остваривања темељних начела и обавеза органа јавне управе и да обезбиједи прије свега: законит и правилан рад, ефективност и економичност поступања, јавност и транспарентност рада, заштиту права и на закону заснованих интереса странака, ефикасну контролу и одговорност за рад и поступање, једноставне процедуре рада, оптимално кориштење људских, финансијских, материјалних, техничких и других ресурса органа јавне управе, Влада Дистрикта је дјелимично успоставила претпоставке за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације кроз регулаторни оквир.

Влада Дистрикта је уложила напоре да успостави јединствена правила и процедуре за доношење и измјене организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији у органима јавне управе Дистрикта, успостављена правила и процедуре, са друге стране, не обезбјеђују увјерење да је унутрашња организација јавне управе у Дистрикту заснована на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре. Надзор над процесом је дјелимично успостављен у формалном смислу (усклађености). Подзаконски акти, нису усклађени са измјеном закона у дијелу категоризације радних мјеста. Постојала је потреба да законодавна власт од Владе Дистрикта захтијева измјене у правилима и процедурама измјене организационих планова / правилника, а сам процес и документи настали у процесу немају карактер транспарентности.

Влада Дистрикта улаже напоре у оквиру реформских процеса јавне управе у БиХ на изради нових правила и процедура, као и на успостављању процедура за анализу стварних кадровских потреба, али су ти процеси у самом зачетку.

4.2. Институције јавне управе Дистрикта нису уложили напоре за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације

Спроведеном ревизијом закључује се да органи јавне управе нису уложили довољно напора за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације. Дио органа јавне управе није благовремено израдио организационе планове / правилнике. Дио органа јавне управе није поштовао јединствена правила и процедуре прописане од стране Владе. Спроведене анализе од стране свих органа јавне управе при доношењу/измјенама организационих планова / правилника нису обезбиједиле увјерење да су успостављене унутрашње организације и систематизације засноване на стварним потребама у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова организационих јединица, те процјене могућности прерасподјеле кадрова и/или реорганизације постојеће организационе структуре.

Образложења и анализе којима органи јавне управе траже сагласност градоначелника и/или Владе Дистрикта на организационе планове не пружају довољно информација, а посљедице недостатних анализа и информација резултирају честим измјенама организационих планова, потребом за ангажовањем великог броја извршилаца ангажованих по посебним пословима за послове који нису предвиђени организационим плановима / правилницима и у коначници неиспуњавање планираних задатака.

Такође, потпуне и ажуриране евиденције о усвојеним организационим плановима / правилницима и измјенама истих органа јавне управе током спровођења ревизије нису обезбијеђене на једном мјесту, већ сваки орган јавне управе има документацију везану за његове надлежности.

Честе измјене организационих планова, потреба за ангажовањем великог броја извршилаца ангажованих по посебним пословима за послове који нису предвиђени организационим плановима / правилницима током читавог посматраног периода и код готово свих органа јавне управе Дистрикта, као и неиспуњавање планираних задатака, могу бити посљедице недостатних анализа и информација у поступку израде, доношења и/или измјена организационих планова / правилника.

5. ПРЕПОРУКЕ

Након спроведене ревизије стекли смо увјерење да успостављени систем израде, доношења и измјена аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта не обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација заснована на адекватним анализама стварних потреба стања у области за које су институције задужене и кадровских потреба у складу с наведеним потребама ради успостављања ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације.

На основу спроведеног испитивања, презентованих налаза и закључака, ревизија нуди препоруке чијом је имплементацијом могуће унаприједити процес израде, доношења и измјена аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта ради успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације и систематизације.

Препоруке Влади Дистрикта

- Влада Дистрикта треба да размотри могућности и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације и систематизације органа јавне управе са циљем успоставе ефикасне и рационалне организације засноване на стварним потребама.

Без обзира на који начин Влада Дистрикта изабере да суштински преиспита постојеће унутрашње организације и систематизације органа јавне, потребно је да изврши анализу постојећих подзаконских аката којима се уређују правила и процедуре израде, доношења и измјена и допуна организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, како би се процес поједноставио и био примјенљив на све државне и јавне службенике и намјештенике јавне управе Дистрикта.

- Влада Дистрикта треба да обезбиједи јединствена правила и процедуре примјенљиве на све државне и јавне службенике и намјештенике јавне управе Дистрикта.
- Потребно је да Влада Дистрикта предузме мјере којима ће успоставити надзор над процесом и ојачати функцију спровођење управног надзора како би се утврдили недостаци и препреке у примјени донесених прописа у поступку израде, доношења и измјена аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта.

Препоруке органима јавне управе Дистрикта

- Потребно је да органи јавне управе Дистрикта, приликом израде

организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, изврше документоване анализе, минимално по обавезама прописаним Закључком о методологији израде организационог плана органа јавне управе у Дистрикту.

Према Закључку о методологији, неопходна је анализа о стању примјене досадашњег организационог плана, анализа колико је расположиви кадар радно ангажован, о томе да ли је људски потенцијал адекватан сложености послова који су у надлежности органа јавне управе и са становишта потребних услова и са становишта стручне оспособљености и вјештина које захтијева конкретно радно мјесто, анализа планираних промјена и могућих ефеката истих. Ово подразумијева да је унутрашња организација и систематизација заснована на документованим анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова, те у складу са тим, логично слиједи процјена могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организационе структуре.

- Потребно је да органи јавне управе Дистрикта, приликом израде организационих планова / правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, своје активности спроводе у складу са задатим роковима и прописаним процедурама.

Тим за ревизију

Амра Илић, члан тима

Ивана Гаврић, вођа
тима

Референце

Књиге, чланци, интервјуи

- J.M. Gaus et al., The frontiers of Public Administration, University of Chicago Press, Chicago 1936, 10.
- Tanović Merima, UNAPRIJEDJENJE SISTEMA UPRAVLJANJA DRŽAVOM: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI ASPEKTI REFORME JAVNE UPRAVE, <https://omeka.ibu.edu.ba/files/original/a5b3c37eab6f1c0eeb37e5a1a827a86d.pdf>
- Intervju u Business Magazinu sa prof. dr. Dževad Šašić, prodekanom za nastavu i studentska pitanja Fakulteta za javnu upravu Univerziteta u Sarajevu <http://business-magazine.ba/2020/09/21/ефикасност-јавног-сектора-бих-висак-запослених-мањак-радника/>
- Алтернативни извјештај о апликацији Босне и Херцеговине за чланство у Европској унији 2019: Политички критерији <https://eu-monitoring.ba/alternativni-izvjestaj-o-aplikaciji-bosne-i-hercegovine-za-clanstvo-u-evropskoj-uniji-2019-politicki-kriteriji/>
- Kondić, V., Bojanić B., Horvat M., "Postupak definisanja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sustavima upravljanja", <https://hrcak.srce.hr/140773>
- Transparency International, „Praćenje reforme javne uprave u BiH: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2015. godini“, Mart 2016 (<https://ti-bih.org/javna-uprava/>)

Ревизорски извјештаји

- Извјештај ревизије учинка “Активности институција БиХ у доношењу правилника о унутрашњој организацији”, Канцеларија за ревизију институција БиХ, 2018. год.
- Извјештај ревизије учинка “Поступак доношења правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у институцијама Ф БиХ”, Канцеларија за ревизију институција у Ф БиХ, 2016. год.
- Извјештаји Канцеларије за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ за период 2015–2020. год.

Закони и одлуке

- Статут Брчко дистрикта БиХ
- Закон о Јавној управи Брчко дистрикта БиХ
- Закон о Влади Брчко дистрикта БиХ
- Закон о државној служби у органима управе Брчко дистрикта БиХ
- Зуакон о Дирекцији за финансије Брчко дистрикта БиХ
- Закон о јавној имовини Брчко дистрикта БиХ
- Закон о платама и накнадама у органима јавне управе и институцијама Брчко дистрикта БиХ
- Закон о образовању у основним и средњим школама Брчко дистрикта БиХ
- Одлука о категоризацији радних мјеста у органима јавне управе у Брчко дистрикту БиХ
- Закључак о утврђивању методологије израде организационог плана органа јавне управе у Брчко дистрикту БиХ
- Одлука о категоризацији радних мјеста јавних службеника у Одјељењу за образовање у Влади Брчко дистрикта БиХ
- Одлука о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за јавну безбједност донесена
- Одлука о утврђивању радних мјеста од посебног значаја у Одјељењу за привредни развој, спорт и културу

Други документи:

- „Оквир политике за развој управљања људским потенцијалима у структурама јавне управе у Босни и Херцеговини“ <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/wohz4nh78h7707Umj3dps=>

Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

ПРИЛОЗИ

Прилог број 1: Узорак организационих планова коришћен у ревизији

| | | |
|----|--|---|
| 1 | Дирекција за финансије | Број предмета 02-000254/15 (број Дирекције: 02-04.1-18/15) |
| 2 | Одјељење за европске интеграције и међународну сарадњу | Број предмета: 05-000182/17 |
| 3 | Канцеларија градоначелника | Број предмета: 33-001490/15 |
| 4 | Одјељење за јавну безбједност | Број предмета: 02-000238/16 |
| 5 | Одјељење за јавне послове | Број предмета: 05-000734/15 |
| 6 | Одјељење за јавни регистар | Број предмета: 05-000752/15 Број предмета: 05-000891/16 Број предмета: 05-000449/19 |
| 7 | Одјељење за комуналне послове | Број предмета: 05-000728/15 Број предмета: 05-000905/16 |
| 8 | Канцеларија координатора Брчко дистрикта БиХ при Савјету министара БиХ | Број предмета: 02-000328/15 |
| 9 | Канцеларија за управљање јавном имовином Брчко дистрикта БиХ | Број предмета: 05-000822/15 Број предмета: 05-000057/17 |
| 10 | Одјељење за образовање | Број предмета: 02-000275/15 |
| 11 | Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду | Број предмета: 05-000721/15 Број предмета: 05-000546/19 |
| 12 | Одјељење за привредни развој, спорт и културу | Број предмета: 33-001386/15 |
| 13 | Одјељење за просторно планирање и имовинско-правне послове | Број предмета: 05-000750/15 Број предмета: 05-000902/17 |
| 14 | Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања | Број предмета: 05-000768/15 |
| 15 | Одјељење за стручне и административне послове | Број предмета: 02-000229/15 |
| 16 | Одјељење за здравство и остале услуге | Број предмета: 33-001354/15 Број предмета: 33-001430/16 |

Прилог број 2: Планирана и одобрена средства за бруто плате у 2020. години са бројем запослених

| РБ | Назив институције | БРУТО ПЛАТЕ | | Број запослених на дан 31.12.2020. |
|----|--|------------------------|------------------------|------------------------------------|
| | | Одобрена средства 2020 | Утрошена средства 2020 | |
| 1 | Дирекција за финансије | 4.482.806,42 | 3.767.007,63 | 132 |
| 2 | Канцеларија градоначелника | 4.907.793,35 | 4.807.970,57 | 139 |
| 3 | Канцеларија координатора Дистрикта у Савјету министара БиХ | 192.749,64 | 185.860,45 | 5 |
| 4 | Канцеларија за управљање јавном имовином | 1.377.250,78 | 1.312.414,82 | 52 |
| 5 | Одјељење за европске интеграције | 617.544,71 | 537.130,97 | 21 |
| 6 | Одјељење за јавне послове | 1.282.037,77 | 1.263.091,33 | 45 |
| 7 | Одјељење за јавни регистар | 3.771.279,72 | 3.603.648,72 | 177 |
| 8 | Одјељење за јавну безбједност | 4.671.023,10 | 4.187.915,33 | 174 |
| 9 | Одјељење за комуналне послове | 737.297,51 | 723.014,96 | 21 |
| 10 | Одјељење за образовање | 30.131.843,24 | 28.454.028,75 | 970 |

Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

| | | | | |
|--------|--|---------------|---------------|-------|
| 11 | Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду | 2.258.848,73 | 1.985.650,24 | 77 |
| 12 | Одјељење за привредни развој, спорт и културу | 1.072.942,86 | 1.015.524,31 | 41 |
| 13 | Одјељење за просторно планирање и имовинско-правне послове | 1.449.176,67 | 1.362.642,97 | 46 |
| 14 | Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања | 716.306,54 | 701.367,79 | 31 |
| 15 | Одјељење за стручне и административне послове | 1.515.842,81 | 1.406.970,10 | 49 |
| 16 | Одјељење за здравство и остале услуге | 2.015.282,00 | 1.813.242,00 | 69 |
| 17 | Полиција | 10.214.092,67 | 9.477.674,60 | 310 |
| 18 | Скупштина | 2.117.178,51 | 1.927.551,31 | 49 |
| 19 | Хартије од вриједности | 262.843,52 | 261.506,30 | 6 |
| 20 | Правосуђе | 8.822.480,70 | 8.255.218,31 | 241 |
| 21 | Канцеларија за ревизију | 674.526,29 | 669.876,00 | 13 |
| 22 | Канцеларија за превенцију корупције | 325.232,28 | 77.298,41 | |
| УКУПНО | | 83.616.379,82 | 77.796.605,87 | 2.668 |

У извјештају о ревизији финансијских извјештаја Дистрикта на дан 31. 12. 2020. године наводи се следеће:

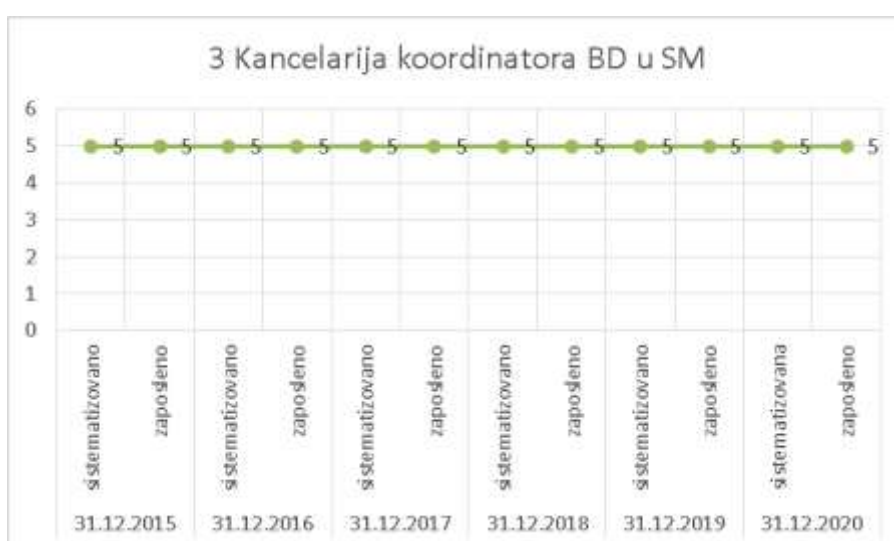
„Издаци за бруто плате за 2020. годину одобрени су у износу од 83.616.379,98 КМ, а остварени су у износу од 77.796.597,04 КМ и односе се на 2.673 запослена, што представља 93,04% извршења. У односу на претходну годину поменути издаци су већи за 5.058.964,76 КМ или за 6,96% и највећим дијелом су узрокована повећањем броја запослених за педесет три (53) лица.

Наведени издаци односе се на: нето плате 49.922.466,73 КМ, доприноси за ПИО/МИО 13.826.536,49 КМ, доприноси за здравствено осигурање 9.399.271,80 КМ, порез на плату 3.473.412,98 КМ и доприноси за запошљавање 1.174.909,04 КМ.“

Прилог број 3: Графички приказ броја систематизованих и броја запослених по органима јавне управе у периоду 2014–2020. година



Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији





Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији



Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

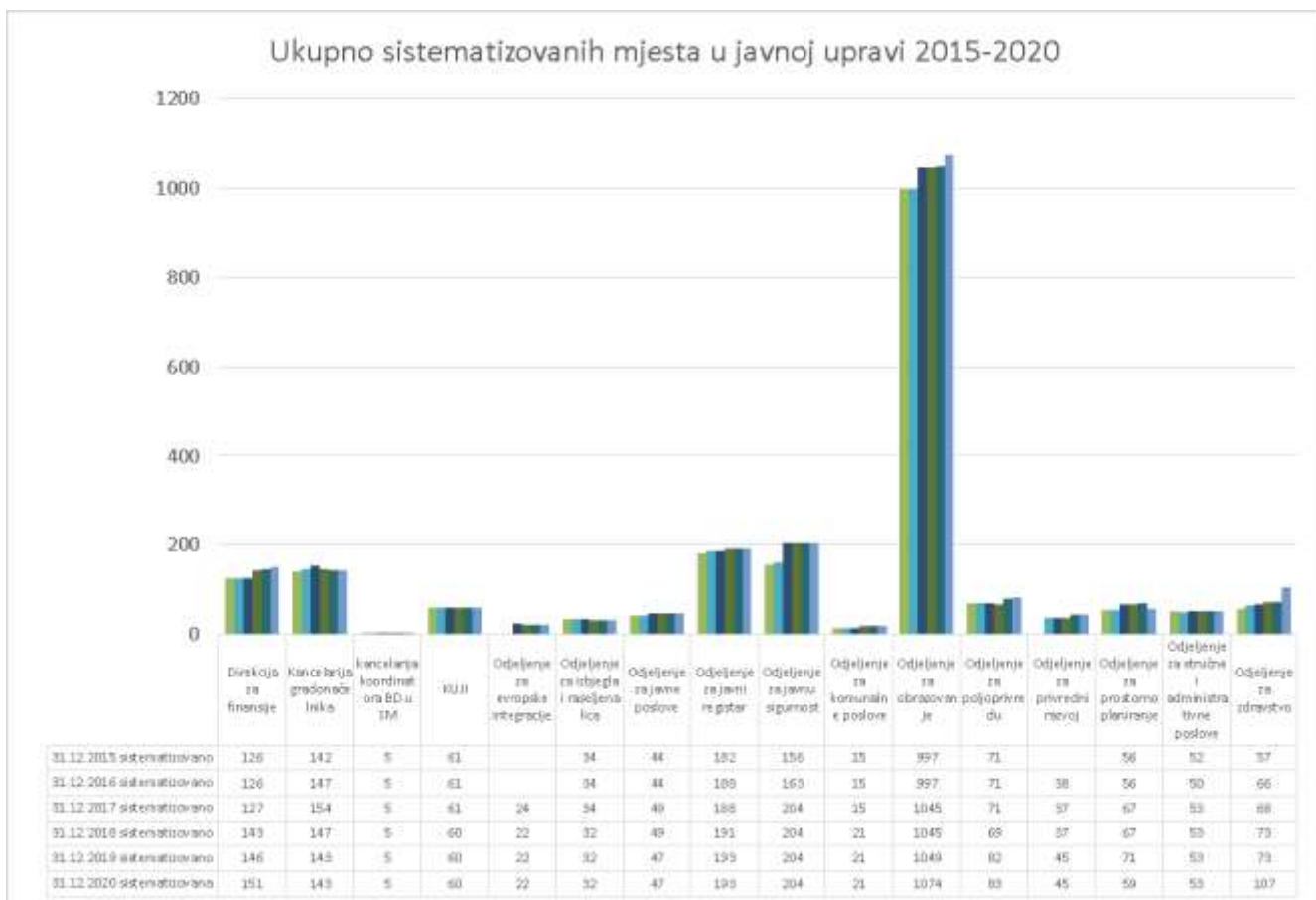


Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији



Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

Прилог број 4: Укупан број систематизованих радних мјеста у органима јавне управе Дистрикта у периоду 2015–2020. година



Прилог број 5: Датуми доношења организационих планова органа јавне управе Дистрикта по Одлуци о категоризацији*

| Рб | ОРГАНИ ЈАВНЕ УПРАВЕ | Датум доношења ОП по Одлуци о категоризацији |
|----|--|--|
| 1 | Одјељење за просторно планирање и имовинско-правне послове | 21. 7. 2015. |
| 2 | Одјељење за комуналне послове | 5. 8. 2015. |
| 3 | Одјељење за стручне и административне послове | 7. 8. 2015. |
| 4 | Одјељење за привредни развој, спорт и културу | 14. 8. 2015. |
| 5 | Одјељење за јавне послове | 24. 8. 2015. |
| 6 | Одјељење за здравство и остале услуге | 26. 8. 2015. |
| 7 | Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду | 7. 9. 2015. |
| 8 | Одјељење за образовање | 18. 9. 2015. |

Активности Владе и институција Брчко дистрикта БиХ у процесу доношења подзаконских аката о унутрашњој организацији

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ

| | | |
|----|--|---------------|
| 9 | Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања | 28. 9. 2015. |
| 10 | Одјељење за јавни регистар | 13. 10. 2015. |
| 11 | Канцеларија за управљање јавном имовином | 22. 12. 2015. |
| 12 | Канцеларија координатора Дистрикта у Савјету министара БиХ | 29. 1. 2016. |
| 13 | Канцеларија градоначелника | 17. 3. 2016. |
| 14 | Одјељење за европске интеграције | 29. 6. 2017. |
| 15 | Дирекција за финансије | 10. 7. 2017. |
| 16 | Одјељење за јавну безбједност | 16. 11. 2017. |

* Прописани рок за доношење организационих планова / правилника је 30. октобар 2015. године.