

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



*Bulevar mira bb, zgrada Delta 2, telefon 049 218-220, faks 049 218-438*  
*Булевар мира бб, зграда Делта 2, телефон 049 218-220, факс 049 218-438*  
[www.revizori-bdbih.ba](http://www.revizori-bdbih.ba)

Број: 01-02-03-13-98/13

Р: 02-02;05-02/13

Брчко, 29. марта 2013. године

## **ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА**

**Ефикасност Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању**

**жалби грађана на рад јавне управе**

Брчко, марта 2013. 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



*Bulevar mira bb, zgrada Delta 2, telefon 049 218-220, faks 049 218-438*  
*Булевар мира бб, зграда Делта 2, телефон 049 218-220, факс 049 218-438*  
[www.revizori-bdbih.ba](http://www.revizori-bdbih.ba)

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) спровела је ревизију учинка на тему **“Ефикасност Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе”**.

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 40/08) може извршити преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијелог или дијела институције, програма или активности у погледу економичности, ефикасности и ефективности с којима та институција користи своје ресурсе.

Ревизијом је обухваћен надлежни Одсјек за жалбе, људска права и комуникацију са грађанима (у даљем тексту: Служба за жалбе) који рјешава жалбе грађана на рад јавне управе.

Испитивање је усмјерено на успостављени систем и процесе рјешавања жалби грађана на рад јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ.

Ревизорски тим је спровођењем ове ревизије дошао до одређених налаза који су презентовани представницима надлежних институција на фокус групи, те је сачињен Нацрт извјештаја. Клијентима је упућен Нацрт извјештаја и дата могућност да се изјасне, након чега је састављен коначан Извјештај.

У Извјештају су наведене препоруке које су упућене институцијама које учествују у поступку, а ради постизања веће ефикасности и транспарентности цјелокупног процеса.

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

**Замјеници главног ревизора**

**Томо Возетић, дипл. ек.**

---

**Божо Зимоњић, дипл. ек.**

---

**Главни ревизор**

**Цевида Хоџић, дипл. ек.**

---

## САДРЖАЈ

<b>Извршни резиме.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Увод.....</b>	<b>6</b>
1.1. Позадина ревизије.....	8
1.2. Ревизијска питања .....	9
1.3. Критеријуми ревизије .....	10
1.4. Дизајн, обим и ограничења ревизије.....	12
1.5. Методи ревизије.....	13
1.6. Структура извјештаја .....	13
<b>2. Опис предмета ревизије.....</b>	<b>15</b>
2.1. Служба за жалбе у Влади Брчко дистрикта БиХ.....	15
2.1.1. Обим послова Службе за жалбе .....	15
2.1.2. Од пријема до окончања жалби грађана на рад јавне управе .....	16
2.2. Служба за жалбе и други жалбени механизми у Влади Брчко дистрикта БиХ .....	19
<b>3. Налази ревизије.....</b>	<b>21</b>
3.1. Тријажа за примљених жалби .....	22
3.1.1. Поступање Службе за жалбе у случајевима у којима постоје и други жалбени механизми .....	23
3.1.2. Поступање Службе за жалбе према различитим захтјевима .....	24
3.2. Комуникација Службе за жалбе са жалиоцима .....	25
3.3. Комуникација Службе са органима јавне управе и другим институцијама .....	26
3.4. Закључивање појединачних жалби у Служби за жалбе.....	26
3.5. Служба за жалбе у поступку покретања мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе.....	27
3.6. Служба за жалбе у поступку праћења мјере за отклањање неправилности у раду јавне управе.....	27
<b>4. Закључци ревизије.....</b>	<b>28</b>
<b>5. Препоруке.....</b>	<b>31</b>
<b>6. Додаци.....</b>	<b>34</b>

## **Извршни резиме**

Ефикасним рјешавањем жалби грађана на рад јавне управе стварају се предуслови за повећање повјерења грађана у рад Владе и успоставља подлога за контролне механизме над радом јавне управе. Наведено представља један од битних механизма у борби против административне корупције. Благовремено и квалитетно рјешавање жалби грађана на мјесту њиховог настанка, у јавној управи, економичније је за грађане и Владу у цјелини. Сваки додатни (другостепени, судски, апелациони и др.) поступак изискује повећање трошкова.

Влада Брчко дистрикта БиХ је основала више жалбених механизма, као што су: Служба за жалбе која рјешава жалбе грађана на рад јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ, Апелациона комисија која рјешава жалбе по управном поступку, Комисија за приговоре у јавним набавкама која рјешава приговоре из домена спровођења јавних набавки, те друге жалбене механизме који су везани за специфичне програме.

Служба за жалбе рјешава жалбе које се односе на незаконитости у раду органа управе, неправилности и одуговлачења поступака остваривања права, као и некоректног односа службених лица према грађанима и као таква представља важну полугу у борби против административне корупције.

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ је спровела ревизију на тему „Ефикасност Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе” и на примјеру 160 жалби грађана упућених Служби за жалбе у периоду 2008–2011. година утврдила да је Влада Брчко дистрикта БиХ неефикасна у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе.

Узроци неефикасности двојаки су и односе се на системске недостатке везане за позиционирање Службе за жалбе унутар јавне управе и преклапање њених надлежности са другим жалбеним механизмима у Брчко дистрикту БиХ. Узроци неефикасности односе се и на процесне недостатке у рјешавању жалби, као што су недостаци у комуникацији са актерима жалбеног система, недостаци у процесима закључивања жалби и покретању мјера за отклањање утврђених недостатака у раду јавне управе, као и вршењу надзора над покренутим мјерама.

У сврху отклањања утврђених недостатака и повећања ефикасности у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе које се рјешавају путем Службе за жалбе, Канцеларија за ревизију је Влади Брчко дистрикта БиХ предложила препоруке за системске и процесне промјене. Препоруке су везане за јасно позиционирање Службе за жалбе, одређивање њених надлежности и поступања у случају „преклапања“ надлежности са другим жалбеним механизмима, јачање оријентације јавне управе ка грађанима, побољшање комуникације свих актера у рјешавању жалби и јачању корективних, репресивних и надзорних мјера у случају основаности жалбе грађана.

## 1. Увод

Влада Брчко дистрикта БиХ, као и свака друга влада, путем јавне управе пружа грађанима одређене услуге које се не могу остварити на другом мјесту.

Грађани очекују да органи јавне управе у рјешавању њихових захтјева примјењују јасна правила поступања и понашања, као и да, уколико се ствари не рјешавају по стандардима имају право да уложе жалбу како би се поново преиспитала донесена одлука органа јавне управе или поступак рада.

Није свака жалба грађана на рад јавне управе основана. Неки грађани, можда, имају нереална очекивања везана за то шта им јавна управа може одобрити или у ком временском року. Неки грађани су, можда, само незадовољни или не прихватају обим права који могу остварити путем јавне управе. Поред наведеног, не треба занемарити да су одређене жалбе или групе жалби основане и оправдане.

Сврха жалби је да дају могућност незадовољним корисницима услуга да остваре задовољење кроз поновно разматрање њихових захтјева и евентуално исправљање утврђених неправилности. Такође, жалбе дају могућност јавној управи да побољша своје услуге. На примјер, појединачна основана жалба на неку услугу омогућује да јавна управа исправи неправилност према појединцу, док већи број основаних жалби на исту услугу може да укажу на систематске пропусте у јавној управи.

Како би се остварила корист за грађане који улажу жалбу на одлуке јавне управе и Владу која путем жалби има могућност да побољша своје услуге, жалбени систем треба да буде приступачан и доступан грађанима. Да помогне у томе, Влада би требало да обезбиједи мјесто на коме се могу добити непристрасне информације о томе гдје се може уложити жалба или тражити обештећење.

Постоје економски аргументи за рјешавање жалби што је брже могуће у систему јавне управе. Што је жалба раније ријешена, јефтиније је за свакога.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> House of Commons - Public Administration Select Committee: *When Citizens Complain*, Published on 24 March 2008 by authority of the House of Commons London

Ефикасно успостављен жалбени систем јавне управе представља један од механизма у борби против административне корупције.

У Брчко дистрикту БиХ, незадовољни грађани могу се жалити на акте које им издаје јавна управа или на незаконито и неприкладно понашање јавних службеника путем неколико органа јавне управе.

На незаконитости у раду органа управе, неправилности и одуговлачења поступака остваривања права као и некоректног односа службених лица према грађанима, грађани се могу жалити у за ту сврху успостављену **Канцеларију за жалбе и притужбе грађана**. С обзиром да је ова служба током времена мијењала назив у даљем тексту ће се користити назив – **Служба за жалбе**.

Органи јавне управе, такође, дозвољавају другостепене поступке: **путем Апелационе комисије**, путем **ад хок комисија** (на листу изабраних корисника за програме реконструкције/изградње ратом порушених објеката, на листу изабраних кандидата за додјелу стипендија), или путем **комисија које су законом дефинисане** за остваривање одређених, специфичних права као што је Комисија за приговоре у јавним набавкама.

У административној пракси развијена су **два значења термина жалба**.<sup>2</sup> Према једном значењу, жалба се може односити на сам процес рјешавања неког захтјева, односно на поступање са предметом рада. Таква жалба традиционално је везана за интерно пословање и примарно се тумачи у свјетлу одговора клијента на ефективност и ефикасност јавне администрације. Према другом значењу, жалба се може односити на тачност или исправност одлуке коју је донијела јавна управа. Традиционално, ове жалбе припадају правној сфери рјешавања. Такве жалбе се везују за остваривање законских права грађана.

Овај приступ тумачења жалби је карактеристичан за јавни сектор и нема пандан у приватном сектору. Раздвајање жалби по наведеним критеријумима такође значи да се у јавној администрацији у суштини обезбјеђују два различита система обештећења грађана, која су постављена и организована на различитим нивоима. У тражењу обештећења грађани треба да се суочавају са два веома различита концепта.

---

<sup>2</sup> National Audit Office: Citizen redress: What citizens can do if things go wrong with Public Services, Report by the Comptroller and Auditor General | HC 21 Session 2004-2005 | 9 March 2005

У овој ревизији бавићемо се ефикасношћу Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе, и то жалби које су упућене преко посебног тијела – Службе за жалбе. Према горенаведеној подјели то су жалбе које се односе на сам процес рјешавања неког захтјева, односно на поступање са предметом рада, искључујући жалбе које припадају правној сфери рјешавања. Није сувишно поновити да се жалбе односе на услуге које се на другом мјесту, сем у јавној управи не могу остварити.

### **1.1. Позадина ревизије**

Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ прописује да странке могу подносити жалбе и притужбе у вези са радом органа јавне управе по поступку који прописује градоначелник.<sup>3</sup>

Влада Брчко дистрикта БиХ је успоставила Службу за жалбе која поступа по жалбама и притужбама грађана, извршила пријем радника и прописала подзаконске акте за поступање по жалбама и притужбама.

Канцеларија за ревизију је посматрањем броја запримљених жалби грађана на рад јавне управе упућених путем Службе за жалбе уочила значајан пад броја запримљених жалби. Посматрано на годишњем нивоу, од 2006. године до 2010. године број жалби се уполовио. Из интервјуа са шефом Службе, те на основу Извјештаја о раду Службе и медијских извјештаја (пр. Независне новине; 17. јун 2007. новински наслов „Пуно посла, слаби резултати“) уочено је да је процес рјешавања жалби и притужби грађана од стране Владе Брчко дистрикта БиХ дужи од рокова прописаних подзаконским актима. Уочено је да одјељења споро или никако не дају одговоре на тражења Службе за жалбе, као и да сам процес не постиже значајне ефекте како за грађане тако и за саму јавну управу. У извјештају о спроведеној ревизији за 2008. годину стоји да „за основано утврђене жалбе грађана Служба није налагала органу да утврђене недостатке отклони, није предлагала надлежном шефу органа покретање дисциплинског поступка против прекршиоца и није спроводила анкете за утврђивање мишљења грађана о раду Владе Брчко дистрикта БиХ, што је супротно члановима 9, 10 и 13 Правилника о раду Службе”.

Канцеларија за ревизију је спровела Предстудијско истраживање како би утврдила постојање проблема у функционисању Службе за жалбе. Предстудијским истраживањем је

---

<sup>3</sup> Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 19/07, 2/08 и број 43/08 члан 51



потврђено постојање проблема, и то у дијелу сарадње Службе и органа јавне управе у поступку рјешавања жалби грађана, у неспровођењу дисциплинских мјера, у дијелу комуникације Службе са жалиоцима и у отклањању уочених неправилности по основаним жалбама.<sup>4</sup>

На основу прикупљених и обрађених података и информација, Канцеларија за ревизију је утврдила да је Служба за жалбе неефикасна. Утврђено је да постоји и системски проблем у јавној управи по питању положаја и надлежности Службе унутар јавне управе Брчко дистрикта БиХ. Неефикасност је уочена у процесима рада Службе. Канцеларија за ревизију је мишљења да се наведени недостаци могу отклонити без значајних материјалних трошкова, те да се може повећати ефикасност Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе, а које су упућене путем Службе.

## **1.2. Ревизијска питања**

Циљ спроведене ревизије је да се повећа ефикасност Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе, а које су упућене путем Службе.

Као што је раније напоменуто, ефикасним рјешавањем жалби стварају се предуслови за повећање повјерења грађана у рад Владе. Успоставља се подлога за контролне механизме над радом јавне управе, нарочито у области борбе против административне корупције. Такође, постоје економски аргументи за рјешавање жалби грађана на мјесту њиховог настанка, у јавној управи.

Благовременим и ефикасним рјешавањем жалби грађана, Влада показује усмјереност према грађанима.

Циљ ревизије се може презентовати у виду одговора на следеће ревизорско питање:

- **Које су препреке да рјешавање жалби грађана на рад јавне управе буде ефикасно?**

Како би се добио одговор на наведено питање, помоћи ћемо се додатним потпитањима у двије области.

---

<sup>4</sup> Опширније у прилогу број 1 Извјештаја

Прва област се тиче самог системског приступа Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана, за шта је везано сљедеће потпитање:

1. Да ли Служба за жалбе има јасне надлежности у односу на друге успостављене жалбене механизме у Влади Брчко дистрикта БиХ?

Друга област се односи на процес рјешавања жалби грађана на рад јавне управе, и то жалби које рјешава Служба за жалбе. У складу с наведеним постављају се сљедећа потпитања:

1. Да ли Служба врши тријажу жалби?
2. Да ли је Служба успоставила добар систем комуникације са жалиоцима?
3. Да ли је Служба успоставила добар систем сарадње са јавном управом?
4. Да ли Служба покреће мјере за рјешавање основаних жалби?
5. Да ли се врши надзор над предложеним и спроведеним мјерама?

### **1.3. Критеријуми ревизије**

Принципи економичности и ефикасности аксиоми су у организацији и функционисању јавног сектора. Начела рада локалне заједнице су објективност, отвореност, ефикасност, одговорност и ефективност, а на њих нас упућује и Стратегија развоја Брчко дистрикта БиХ за период 2008–2017. године.

Једна од обавеза Босне и Херцеговине, а тиме и Брчко дистрикта БиХ, на путу европских интеграција је обезбјеђење јавних услуга које ће, у складу с начелима Европске уније, бити оријентисане на квалитет и једноставне за употребу. Европска унија је својим грађанима кроз Повељу о основним правима ЕУ (члан 41)<sup>5</sup> и Европски кодекс доброг административног понашања<sup>6</sup> гарантовала право на добру администрацију и утврдила како добра администрација треба да изгледа у пракси.

Грађани плаћају и с пуним правом очекују добру управу. Према једној од дефиниција<sup>7</sup>, „добра“ односно „лоша“ управа је она која:

---

<sup>5</sup> *Charter of fundamental rights of the European Union*, [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

<sup>6</sup> Европски Кодекс о добром понашању запослених у управи  
[http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#\\_ftn3](http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#_ftn3)

<sup>7</sup> Заштитник грађана, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/dobra-uprava>

„Добра“ управа	„Лоша“ управа
<ul style="list-style-type: none"> <li>• поступа искључиво по закону</li> <li>• стручно и ефикасно одговара на захтјеве грађана</li> <li>• окренута је потребама грађана и њиховом испуњавању</li> <li>• отворена је и лако доступна грађанима</li> <li>• према грађанима поступа са уважавањем и пажњом</li> <li>• прихвата и исправља сопствене грешке</li> <li>• не наноси штету грађанима</li> <li>• једнако поступа са грађанима у истим или сличним ситуацијама</li> <li>• не дискриминише грађане<sup>8</sup></li> <li>• не злоупотребљава своја овлашћења</li> <li>• независна је и непристрасна</li> <li>• штити приватност података грађана</li> <li>• благовремено поступа по захтјевима грађана.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• не поштује закон</li> <li>• не поштује прописани поступак</li> <li>• неоправдано дуго води поступак</li> <li>• не извршава донесене одлуке</li> <li>• злоупотребљава овлашћења или права</li> <li>• инсистира на сопственој безгрешности (не признаје своје грешке)</li> <li>• неједнако поступа према грађанима (дискриминише грађане)</li> <li>• затворена је за јавност и грађане</li> <li>• „неухватљива“ је</li> <li>• грађанин се пред њом осјећа немоћним да оствари и заштити своја права</li> <li>• бјежи од своје надлежности и преноси је на другога</li> <li>• не усклађује рад са другим органима управе</li> <li>• „шета грађане од шалтера до шалтера“</li> </ul>

Добро организован жалбени систем јавне управе подразумијева да је то систем који је једноставан за грађане, да га могу јасно идентификовати, разумјети и користити. **Добро организован жалбени систем јавне управе садржи квалитете „добре“ управе,** именоване у претходној дефиницији.

Законом о јавној управи Брчко дистрикта БиХ<sup>9</sup> регулисано је да су органи јавне управе дужни да рјешавају захтјеве грађана у роковима прописаним законом. Органи јавне управе у вршењу послова из своје надлежности остварују непосредне контакте с грађанима у сврху рјешавања њихових права и обавеза. Такође обавезни су да организују обављање послова од значаја за остваривање права и обавеза грађана на начин и под условима којима се грађанима омогућава да што једноставније, брже и ефикасније остварују своја права и извршавају обавезе код тих органа јавне управе. У раду с грађанима службеници и намјештеници су дужни да се опходе љубазно, да с пажњом размотре потребе и питања грађана и да им помогну.

С обзиром да у жалбеном систему на сам рад јавне управе нису успостављени мјерљиви стандарди у поступању, у овој ревизији, критеријуми се изводе из горенаведених одредница Закона о јавној управи.

<sup>8</sup> без обзира на националну припадност, пол, расу, боју коже, етничко и социјално поријекло, језик, религијско увјерење, став и мишљење, политичко опредјељење, припадност националним мањинама, имовину, године, сексуално опредјељење, мјесто рођења, способности

<sup>9</sup> Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 19/07, 2/08 и 43/08

Базирајући се на Закон о јавној управи, сматрамо да би рјешавање жалби грађана на рад јавне управе требало да садржи сљедеће кораке: прије свега треба вршити тријажу жалби, потом треба да слиједи обрада жалби, рјешавање истих, покретање и спровођење мјера по основаним жалбама, те вршење надзора над покренутим и спроведеним мјерама.

У комуникацији са жалиоцима сматрамо да одговор који се жалиоцу доставља треба да садржава рјешења која су јасна, логична и спроводива, да садржава претпоставке рјешавања настале жалбене ситуације и не требају му додатна објашњавања, допуњавања и анализирања. Одговор на жалбу треба бити тако формулисан да га може разумјети и лице нижег образовног нивоа.

Током спровођења студије, Канцеларија за ревизију је као критеријум посматрала и саму обраду предмета, вријеме потребно за обраду у односу на рокове дефинисане подзаконским актима, број дописа и захтјева Службе упућених органима јавне управе, одговора жалиоцима, број предложених и реализованих мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе, број објављених извјештаја Службе и др.

#### **1.4. Дизајн, обим и ограничења ревизије**

Ревизија је спроведена на примјеру 160 жалби грађана упућених Служби (за жалбе) у периоду 2008–2011. година. Жалбе за обраду су одабране методом случајног узорка, при чему се водило рачуна да број жалби буде уравнотежен по годинама подношења (по 40 жалби за сваку ревидирану годину). Све узорковане жалбе су писмено упућене Служби. Наведени узорак чини око 15% писмено поднесених жалби грађана на рад јавне управе, те је репрезентативан за писмено поднесене жалбе упућене Служби.

Канцеларија за ревизију је анализирила организациону структуру жалбеног система Владе Брчко дистрикта БиХ, како би се анализирило позиционирање Службе у оквиру наведеног система.

Поред наведеног, Канцеларија је анализирила све спроведене поступке Службе и органа јавне управе по узоркованим жалбама, а који су писмено документовани.

Информације и подаци су прикупљани за период 2008–2011. година. Стога, све промјене настале након 31. децембра 2011. године нису укључене у ову ревизију.

Због потребе ограничења ревизије, приликом анализирања жалбеног система и процеса, ревизорски тим се није бавио узроцима настанка и основаности конкретних жалби. Такође,

ревизорски тим се није бавио процесима и обимом рада других комисија, суда и омбудсмана, а који се такође баве жалбама грађана.

### **1.5. Методи ревизије**

С циљем да се дође до одговора на постављена ревизорска питања, прикупљени су подаци и информације примјеном сљедећих метода:

- преглед документације Службе;
- анализа закона и подзаконских аката из наведених области;
- преглед 160 конкретних жалби грађана;
- интервјуи одговорних лица и службеника укључених у процес рјешавања жалби;
- спровођење полуструктурисаних телефонских анкета са жалиоцима;
- преглед студија, извјештаја и публикација које се тичу ове области.

У сврху спровођења ревизије спроведене су полуструктурисане анкете са жалиоцима.<sup>10</sup>

Посебно је урађена анкета за жалиоце чија је жалба оцијењена од стране Службе као основана, а наведена анкета је садржавала пет (5) питања. Анкета је спроведена на доступном узорку (телефонским путем) од тридесет четири (34) жалиоца.

Анкета за жалиоце чија је жалба оцијењена од стране Службе као неоснована садржавала је четири (4) питања. Анкета је спроведена на доступном узорку (телефонским путем) од седамнаест (17) жалилаца.

Остале информације и подаци неопходни за спровођење ревизије прикупљани су од Службе и органа јавне управе и институција Брчко дистрикта БиХ, јавних предузећа и завода који су били предмет жалби (16 ревидираних субјеката).

### **1.6. Структура извјештаја**

У складу с Принципима ревизије учинка<sup>11</sup>, у уводном поглављу наведени су разлози због којих је Канцеларија за ревизију одлучила да спроведе наведену ревизију учинка као и ревизијска питања, обим, ограничења и методологију рада. Слиједи поглавље 2 у којем се описује процес рјешавања жалби грађана на рад јавне управе по кључним актерима и

---

<sup>10</sup> Примјер у прилогу 2 Извјештаја

<sup>11</sup> *Принципи ревизије учинка*, Координациони одбор врховних ревизорских институција: Сарајево, 2009.

правним основима дјеловања. Након објашњења процеса, презентују су налази спроведене ревизије и врши њихова анализа у поглављу број 3, а поглавља 4 и 5 резервисана су за представљање закључака и препорука.

## 2. Опис предмета ревизије

### 2.1. Служба за жалбе у Влади Брчко дистрикта БиХ

У складу с начелима управе по којима грађани имају право да се жале на поступање јавне управе, Влада Брчко дистрикта БиХ је основала Службу за жалбе – као организациону јединицу, чији је основни задатак да се бави жалбама грађана на рад јавне управе, односно саме Владе.

Током времена, успостављена Служба за жалбе је мијењала свој назив и обим послова, те мијењала положај на хијерархијској лествици јавне управе. Служба је од **Канцеларије за жалбе и притужбе грађана**, преко **Службе за жалбе и притужбе грађана** реформисана у **Одсјек за жалбе, људска права и комуникацију са грађанима**. У процесу реформи јавне управе Служба је губила значај на хијерархијској лествици јавне управе (од Пододјељења постала је Одсјек унутар Сектора), те је била све мање независна у односу на друге органе јавне управе што се косило с постулатима њене успоставе и подзаконским актима који регулишу њен рад.

У Прилогу број 3 Извјештаја дајемо опис свих наведених промјена, као и организацију Службе за жалбе, те правила и прописе којима се регулише њен рад.

У наставку дајемо основни преглед и опис процеса и система који је предмет ове ревизије.

#### 2.1.1. Обим послова Службе за жалбе

Служба за жалбе од 2008. године у просјеку годишње заприма и обрађује око 750 писмених и усмених жалби.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Више у прилогу број 4 Извјештаја



Као што се може уочити из горњег графикана<sup>13</sup>, број жалби у посматраном периоду у значајном је паду. Смањење броја жалби може бити индикација за пад повјерења грађана у рад Службе за жалбе и органа јавне управе укључених у процес рјешавања жалби. Анализом скока броја жалби у 2010. години утврђено је да се 237 жалби односи на један проблем, односно на једнократно материјално давање везано за социјално збрињавање радника који су не својом кривицом остали без посла усљед ратних дејстава. Наведених 237 жалби је у Служби обједињено као јединствена жалба.

Разматрањем односа писмених и усмених жалби, уочава се да је до 2010. године било око два пута мање писмених жалби, а 2010. и 2011. године број писмених жалби незнатно премашује број усмених. Наведени податак може указивати на то да грађани развијају већи степен повјерења у писмену кореспонденцију са органима јавне управе.

С обзиром да Служба броји пет (5) запослених, трошкови обраде појединачне жалбе узимајући у обзир искључиво трошкове људских ресурса у просјеку износе 160,00 КМ.

### **2.1.2. Од пријема до окончања жалби грађана на рад јавне управе**

По жалбама и притужбама грађана Служба за жалбе поступа по прописаној<sup>14</sup> процедури од пријема жалбе, преко рјешавања, до информисања јавности.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Подаци наведени у графикану екстраховани су из годишњих извјештаја о раду Службе

<sup>14</sup> Правилник о начину поступања по жалбама и притужбама грађана на рад органа јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/09) и Инструкција градоначелника, број: 01.1-02-012208/09 од 28. априла 2009. године



У наставку презентујемо процес рјешавања жалби како је предвиђено да се треба спроводити и преглед како се спроводи.

### **Пријем жалбе**

Служба прима сваку жалбу и притужбу, било да је она упућена од анонимног лица, једног грађанина или више грађана, удружења, НВО-а, предузећа или запослених у јавној управи.

У поступку подношења жалби, жалилац нема помоћ или упутство како да квалитетно напише жалбу.

Све примљене жалбе и притужбе Служба протоколише у књигу протокола о запримљеним жалбама која се води у електронском облику. У књизи протокола уписује се редни број жалбе, назив подносиоца, број пријемног протокола и датум пријема жалбе. Према подзаконским актима Служба би требало да има базу података која омогућава актуелно и детаљно праћење сваког појединачног предмета.

Служба је за своје потребе израдила базу података у Microsoft Office Excel-у. Наведена база служи као основ за извјештавање, али не омогућава актуелно и детаљно праћење сваког појединачног предмета.

Служба нема увид у евиденције других жалбених механизма: да ли исти рјешавају исту или сличну жалбу.

### **Корак 1.**

По пријему жалбе Служба анализира жалбу и утврђује на који орган или органе јавне управе се жалба односи, након чега захтијева писмени одговор органа јавне управе. Одговор се тражи на наводе жалбе која је у прилогу захтјева. У захтјеву за одговор Служба се позива на Инструкцију градоначелника (рокови, обавезе органа и санкције за непридржавање истих).

Такође, Служба обавјештава жалиоца да је жалба запримљена и да је упућена у даљу процедуру, те да ће по завршетку процедуре Служба заузети став и о томе обавјестити жалиоца.

Служба у обавјештењу о запримљеном предмету не наводи име службеника који је задужен за рјешавање жалбе, нити могуће контакте са истим. Према Европском кодексу доброг

---

<sup>15</sup> Више у прилогу број 5 Извјештаја

административног понашања обавјештење о пријему жалбе треба да садржи и име и телефонски/мејл контакт лица задуженог за рјешавање предмета.

Служба не врши тријажу жалби, осим што одреди на који се орган јавне управе односи.

## **Корак 2.**

Рок за доставу траженог одговора органа јавне управе је три дана. У случају недобијања одговора, Служба је надлежна за покретање дисциплинског поступка против надлежних у јавној управи.

Уколико Служба не добије одговор од органа јавне управе, шаље писмене ургенције, а жалиоца обавјештава да тражени одговор још није добила од органа.

По добијеном одговору једног или више органа јавне управе, Служба утврђује да ли исти има довољно елемената за закључивање жалбе.

Уколико Служба процијени да одговор није задовољавајући, било да је неопходно обезбиједити додатна тумачења, допуњавање одговора, додатне разговоре с представницима органа јавне управе, преглед документације или друго, тада Служба наставља са спровођењем истражних радњи.

## **Корак 3.**

Када Служба утврди чињенично стање по наводима жалбе, заузима став о основаности жалбе и о томе обавјештава жалиоца, и то у прописаном року од осам (8) дана, односно два (2) мјесеца максимално у случајевима када није у могућности да утврди чињенично стање.

Не постоје дефинисане процедуре по којима Служба одлучује да ли је жалба основана или не. О сваком појединачном предмету се заузима став.

## **Корак 4.**

Када Служба утврди да је жалба основана има законско право да тражи од надлежног органа јавне управе да утврђене недостатке у року од три дана отклони.

Уколико Служба приликом рјешавања жалбе дође до сазнања о лакшој или тежој повреди службене дужности, предлаже руководиоцу органа покретање дисциплинског поступка.

Уколико дође до сазнања или оцјене о повреди закона или других прописа, о томе обавјештава управног инспектора и тражи од руководиоца органа да утврђене недостатке отклони у року од три дана.

Уколико дође до сазнања да постоји основана сумња да је у вршењу службене дужности учињено кривично дјело, одмах о томе обавјештава Полицију и Тужилаштво.

О ставу и предузетим мјерама Служба обавјештава градоначелника, односно замјеника градоначелника. Овом активношћу Служба завршава свој рад на жалби.

Према Правилнику, Служба за жалбе има обавезу да информира градоначелника о свакој донесеној мјери по притужбама и жалбама, информира по потреби градоначелника о својим налазима, сваких шест мјесеци подноси извјештај Влади Брчко дистрикта БиХ о жалбама на незаконит рад органа управе, информира скупштинске комисије (Комисију за људска права и Комисију за праћење рада Владе), најмање једном годишње подноси извјештај Скупштини о жалбама на незаконит рад органа управе, путем медија и на други начин информира грађане о својој анализи стања у области жалби на законит рад органа управе и мјерама које с тим у вези предузима. Служба је обавезна да посредством медија, брошура или на други погодан начин охрабрује и позива грађане на остваривање опште или појединачне заштите права, те уколико имају сазнање о незаконитом раду јавне управе или немарном и недоличном понашању службеника или намјештеника запослених у јавној управи.

Из свега наведеног, те на основу спроведене Предстудије, уочава се да Служба није изградила свој положај професионалне и квалитетне споне између жалиоца и органа управе.

## **2.2. Служба за жалбе и други жалбени механизми у Влади Брчко дистрикта БиХ**

Влада Брчко дистрикта БиХ је упоредо са постојањем и функционисањем Службе за жалбе формирала и друге жалбене механизме.<sup>16</sup>

Однос надлежности између других жалбених механизма и Службе за жалбе није прописиван изузев у рјешавању жалби које се односе на рад Полиције. Законом о

---

<sup>16</sup> Више у прилогу 6 Извјештаја

Полицији<sup>17</sup> регулисано је да Служба прати поступак који спроводи Полиција и уједно води евиденцију о жалбама које су упућене Полицији. Правилник о раду Службе<sup>18</sup> усвојен је прије наведеног закона и са њим није хармонизован.

Однос Апелационе комисије и Службе за жалбе био је јасно одређен Правилником о раду Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Брчко дистрикта БиХ<sup>19</sup>, при чему су из надлежности Службе за жалбе искључене све жалбе које су у надлежности Апелационе комисије. Новим правилником, Служба нема ограничења у пријему и надлежности над жалбама.

Надлежности рјешавања жалби које се тичу Етичког кодекса државних и јавних службеника и намјештеника<sup>20</sup> од стране Службе за жалбе, односно службеника за етику нису регулисане.

Није регулисана ни надлежност рјешавања жалби од стране Службе за жалбе и других *ад хок* комисија на посебне програме Владе Брчко дистрикта БиХ (програм реконструкције и санације ратом разрушених објеката, програм додјела стипендија), као ни у односу са законом дефинисаном Комисијом за приговоре у јавним набавкама.

---

<sup>17</sup> Закон о Полицији Брчко дистрикта БиХ „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бројеви 31/09, 60/10 и 31/11) члан 11

<sup>18</sup> Правилник о начину поступања по жалбама и притужбама грађана на рад органа јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/09)

<sup>19</sup> Правилник о раду Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Брчко дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 39/04) члан 3

<sup>20</sup> Етички кодекс државних и јавних службеника и намјештеника у институцијама и органима управе Брчко дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 9/09)

### 3. Налази ревизије

У ревизији ефикасности Службе за жалбе коришћен је узорак од 160 жалби које је Служба за жалбе примила и обрађивала у периоду од 2008. до 2011. године.

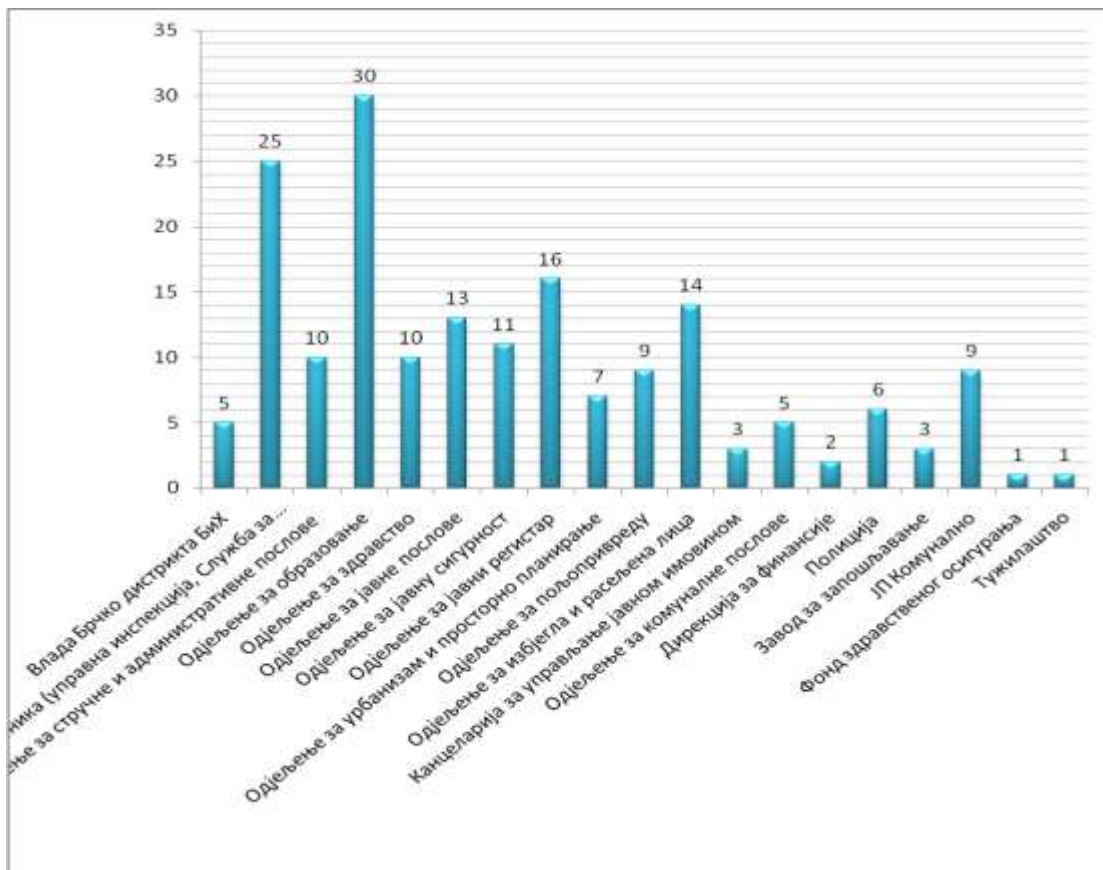
Све жалбе из узорка запримљене су у писменом облику. По четрдесет (40) жалби на годишњем нивоу износи око 15% примљених писмених жалби у Служби за жалбе.

Методом случајног узорка изабране су жалбе које су посматране у студији. При избору жалби за узорак вођено је рачуна да жалбе обухватају широк дијапазон жалилаца, од појединачних жалби преко жалби правних лица, групе грађана, жалби прослијеђених од других органа и примјере анонимних жалби. Такође је вођено рачуна да су жалбе усмјерене ка различитим органима јавне управе, Полиције и ЈП „Комунално“. По питању предмета жалбе, вођено је рачуна да у узорку буду обухваћене разнолике жалбе од незадовољства поступањем службеника, служби, донесених, односно недонесених аката. Поред наведеног вођено је рачуна да у узорку буду обухваћене како основане, тако и неосноване жалбе.

У узорку се налазе:

- 134 појединачне жалбе;
- 4 анонимне жалбе;
- 8 жалби правних лица;
- 4 жалбе мјесних заједница;
- 6 жалби групе грађана;
- 1 жалба прослијеђена од Институције омбудсмана БиХ;
- 3 жалбе прослијеђене од ОХР-а.

Жалбе су усмјерене на једну или више институција и сљедеће су структуре:



Анализом 160 запримљених и обрађених жалби, Канцеларија за ревизију је утврдила одређене недостатке везане за надлежности Службе за жалбе у жалбеном систему Брчко дистрикта БиХ, као и одређене недостатке у процесу рјешавања самих жалби грађана.

Налазе до којих је дошла ревизија на основу анализе узорка ревидираних жалби презентоваћемо по редним бојевима у наставку текста.

### 3.1. Тријажа запримљених жалби

Ревизијом је утврђено да је Служба за жалбе за сваки запримљени предмет тражила одговор од органа јавне управе или институције на коју се жалба односи, без обзира да ли је жалилац поткријепио своју жалбу документацијом или не. Само у једном случају је Служба без достављања упита Одјељењу издала жалиоцу одговор о основаности жалбе и о пропустима упутила информацију градоначелнику.

Служба није вршила тријажу жалби према критеријуму надлежности других жалбених механизма, нити вршила провјеру да ли други жалбени механизми рјешавају или су већ ријешили предмете са истим наводима.

У случајевима у којима постоји надлежност и других жалбених механизма, Служба је поступала самостално.

У три случаја Служба се жалиоцу огласила ненадлежном за поступање по дијелу жалбеног захтјева (у једном случају у питању су људска права, у другом тумачење одлуке супервизора за Брчко и у трећем рад председника мјесне заједнице).

### **3.1.1. Поступање Службе за жалбе у случајевима у којима постоје и други жалбени механизми**

Служба је запримила четрнаест (14) жалби на програм додјеле донација за ратом разрушене објекте коју спроводи Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања. За овај програм Одјељење има установљену другостепену комисију која рјешава жалбе грађана на листу корисника програма. Служба је за сваку жалбу тражила од Одјељења одговор на жалбу и добијене одговоре прослиједила жалиоцима. Из одговора Одјељења уочљиво је да су сви предмети већ били разматрани на другостепеној комисији или је у току поступак одлучивања по њима. На крају поступка четири (4) корисника су добила обавјештење да им је предмет у поступку рјешавања код другостепене комисије Одјељења, а десет (10) жалилаца је добило одговор који је већ раније добило од Одјељења. Служба у наведеном узорку није закључивала жалбе другачије од Одјељења.

У узорку је утврђено да је Служба запримила шест (6) жалби на рад Полиције Брчко дистрикта БиХ. У Полицији по жалбама поступа Јединица за професионалне стандарде. Поред постојећег жалбеног механизма у Полицији, Служба је упутила упит Полицији за шест (6) жалби за примљених од пет (5) жалилаца. У једном случају Полиција је већ рјешавала исту жалбу, док је у осталима путем Јединице за професионалне стандарде Полиција поступила по провјери навода из жалбе, доставила одговор Служби, а Служба прослиједила одговор жалиоцу. Служба у наведеном узорку није даље провјеравала наводе Јединице за професионалне стандарде и није закључивала жалбу другачије од Полиције. Значајно је нагласити да је једна од жалби коју је Полиција добила посредством Службе закључена као дјелимично основана и по њој су спроведене мјере против службеника.

У узорку је обухваћено и пет жалби на поступке јавних набавки у Брчко дистрикту БиХ. По свих пет жалби одлучивала је и Комисија за приговоре у поступку јавних набавки у чијој је надлежности њихово рјешавање. Служба је у четири од пет предмета била незадовољна добијеним одговорима Пододјељења за јавне набавке, тражила додатна мишљења, тумачења, одржавала састанке с представницима Пододјељења. Мишљења Службе и Комисије за

приговоре која су достављена жалиоцима нису била јединствена. Служба је констатовала незаконитости и контрадикторности у креирању тендера и у једном случају тражила да се тендер поништи.

Служба је запримала и рјешавала жалбе из области запошљавања које су у току рјешавања пред Апелационом комисијом Брчко дистрикта БиХ или их је Апелациона комисија већ закључила. У два случаја Служба је жалбу закључила другачије од Апелационе комисије, док је у једном случају донијела закључак да је жалба основана иако је иста била у поступку рјешавања пред Апелационом комисијом.

По једној жалби Служба је поступила тако што је тумачила дијелове пресуде Апелационог суда, те по истој жалби жалиоцу доставила другачије мишљење од мишљења Одјељења коме је пресуда била адресирана.

По опису послова и службеник за етику и Служба су надлежни за рјешавање жалби које се односе на појединачно немарно или нељубазно понашање од стране руководиоца јавне управе, државних и јавних службеника или намјештеника запослених у јавној управи. У узорку није пронађен примјер жалбе коју су рјешавали и службеник за етику и информисање и Служба.

**Служба за жалбе нема увид да ли по истој ствари рјешава или је рјешавао неки други жалбени механизам. По свакој примљеној жалби Служба поступа. У односу на друге жалбене механизме дешава се да Служба заузима другачији став, што је утврђено у односу на Апелациону комисију и Комисију за приговоре у јавним набавкама.**

### **3.1.2. Поступање Службе за жалбе према различитим захтјевима**

Према свим жалбама је поступано по истој процедури иако је једна (1) запримљена као кривична пријава, четири (4) су запримљене као приговори, три (3) као притужбе, једна (1) као захтјев за доставу одговора и 151 као жалба.

По кривичној пријави Служба је поступала као по свим осталим жалбама. По добијеном одговору, жалилац је тражио од Службе да по службеној дужности прослиједи жалбу релевантним институцијама надлежним за кривично гоњење, јер сам није имао увид коме је треба упутити.

Иако Правилник разликује термине жалба и притужба у пракси се користе и други термини, а поступање је исто. Такође, у евиденцији Службе све су заведене као жалбе.



### **3.2. Комуникација Службе за жалбе са жалиоцима**

Жалилац може да изјави усмену или писмену жалбу на рад органа јавне управе. Писмена жалба се може доставити на обрасцу Службе доступном на веб-страници Владе Брчко дистрикта БиХ или на пријемном шалтеру у згради Владе. Утврђено је да приликом подношења жалбе, жалиоци немају упутство, нити помоћ како да квалитетно попуне жалбу и евентуално је поткријепе документацијом.

Ревизијом је утврђено да Служба у обавјештењу о заprimљеном предмету не наводи име службеника који је задужен за рјешавање жалбе, нити могуће контакте са њим.

По питању разумљивости одговора, нешто мање од половине анкетираних жалилаца изјављује да им одговор Службе није био јасан и разумљив.

Анализом садржаја одговора може се уочити да не садржи елементе лаке читљивости и разумљивости, реченице су дуге, језик је стручан, порука није јасна.

Такође, у више од трећине случајева Служба жалиоцу (као одговор на жалбу) доставља само одговор органа јавне управе, који би жалилац евентуално могао добити и без посредства Службе, а који представља преписку два органа јавне управе и формом и језиком није прилагођен да га могу разумјети неуке странке.

#### **Ставови жалилаца према Служби**

Жалиоци у око 80% случајева, било да им је жалба основана или не, изјављују да би путем Службе за жалбе поново поднијели жалбу у случају поновног незадовољства радом јавне управе.

Око 35% жалилаца је дјелимично или потпуно задовољно радом Службе. Наведени анкетирани жалиоци мисле да је Служба ограничених одговорности, да нема надлежности да ријеша проблем, да је треба кадровски ојачати и треба јачати повјерење у њен рад.

Око 25% жалилаца који су незадовољни радом Службе, своје незадовољство усмјеравају ка неадекватној комуникацији Службе са њима, незадовољни су квалитетом добијеног одговора, немогућношћу рјешавања жалбе, непоштовањем Правилника за жалбе.

Такође, нешто мање од половине анкетираних жалилаца, изјављује незадовољство дијелом или читавим системом јавне управе.

### **3.3. Комуникација Службе са органима јавне управе и другим институцијама**

Градоначелник је са два акта прописао рокове у којима органи јавне управе морају одговорити на тражење Службе за жалбе, и санкције за непоштовање рокова. Наведени рокови се не поштују, у просјеку се од рока одступа за осам дана. На тражење Службе органи јавне управе у обрађеном узорку у око 20% жалби одговарају тек након ургенције Службе. Такође, Служба у просјеку упути око два (2) захтјева органу јавне управе по свакој жалби (осим упита, ту су ургенције, тражење допуне одговора, тумачења и сл.). Премда Служба има надлежности покретања дисциплинских мјера за прекорачење рокова у достављању одговора, у пракси не покреће дисциплинске мјере.

Утврђено је да органи јавне управе на примљену жалбу посредством Службе одговарају жалиоцу директно, не обавјештавајући Службу о достављеном одговору. Наведено је уочено у одговорима Одјељења за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Одјељењу за образовање, као и службеника за етику који су мимо Службе упућени жалиоцима.

### **3.4. Закључивање појединачних жалби у Служби за жалбе**

Служба након спроведеног поступка закључује жалбу као основану, односно као неосновану. Основаност жалбе је од пресудног значаја за покретање мјера Службе и органа јавне управе.

У Служби нису утврђене процедуре на основу којих се нека жалба закључује као основана.

Сваки предмет из 2008, 2009. и 2010. године садржи докуменат са меморандумом Службе без броја и датума израде, потписан од стране шефа Службе, а под називом „Жалба закључена“ иза којег је уписано да је жалба закључена као основана/неоснована на основу истраге/одговора надлежног одјељења без образложења и без назначене везе са жалбом. Предмети Службе из 2011. године немају докуменат којим се жалба закључује.

Приликом закључивања жалбе, Служба не аргументује свој став.

У једном предмету Служба је прослиједила жалиоцу одговор у којем наводи да је жалба неоснована, док се у предмету иста закључује као основана на основу одговора надлежног одељења.

### **3.5. Служба за жалбе у поступку покретања мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе**

Код готово половине основаних жалби за које је у узорку постојао докуменат о закључку жалбе као основане, Служба се није никоме обратила да отклони пропусте.

У већини случајева у којима се Служба оглашава по основаној жалби то се своди на достављање детаљних информације о уоченим пропустима градоначелнику и органу управе на којег се жалба односи.

Само у два случаја Служба је донијела управни акт, закључак којим се налажу мјере за отклањање неправилности.

Ни у једном примјеру основане жалбе није услиједило извињење жалиоцу за настале пропусте.

### **3.6. Служба за жалбе у поступку праћења мјере за отклањање неправилности у раду јавне управе**

Служба се не обраћа органима јавне управе којима је доставила информацију како би имала увид да ли су мјере покретане, спровођене, да ли су недостаци отклоњени.

Служба је од органа јавне управе, у посматраном узорку, примила свега пет (5) информација о предузетим мјерама за отклањање неправилности.

Према подзаконским актима није одређена надлежност за праћење мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе које предложи Служба.

#### **4. Закључци ревизије**

Канцеларија за ревизију спровела је ревизију ефикасности Владе Брчко дистрикта БиХ у поступку рјешавања жалби грађана на рад јавне управе упућених путем Службе за жалбе.

Ефикасним рјешавањем жалби стварају се предуслови за повећање повјерења грађана у рад Владе и успоставља подлога за контролне механизме над радом јавне управе што представља један од битних механизма у борби против административне корупције. Благовремено и квалитетно рјешавање жалби грађана на мјесту њиховог настанка, у јавној управи, економичније је за грађане и Владу у цјелини. Сваки додатни (другостепени, судски, апелациони и др.) поступак изискује повећање трошкова.

Након представљања налаза у овој ревизији учинка, видљиво је да постојећи систем и процес рјешавања жалби грађана није ефикасан.

У наставку текста представљамо закључке до којих је дошла Канцеларија за ревизију, и то као одговоре на постављена ревизорска питања, а потом као општи закључак ревизије.

Главно питање којим се бавила ова ревизија било је:

##### **Које су препреке да рјешавање жалби грађана на рад јавне управе буде ефикасно?**

Како би се добио одговор на наведено питање, помогли смо се додатним потпитањима у области и системског приступа у рјешавању жалби и питања које се тичу самог процеса рјешавања жалби грађана на рад јавне управе.

Ради једноставнијег приказа, закључке ћемо презентовати у виду одговора на ревизорско питање прво кроз одговоре на ревизорска потпитања, а потом у виду одговора на главно питање.

##### **1. Постоје препреке системског карактера које утичу на неефикасност Службе за жалбе**

Током реформе јавне управе, успостављена Служба за жалбе је мијењала свој назив и обим послова, те мијењала положај на хијерархијској лествици јавне управе.

Влада Брчко дистрикта БиХ није сачинила јасна разграничења у надлежностима успостављених жалбених механизма. Препреке системског карактера уочавају се и у

нејасно одређеним надлежностима Службе. Ревизијом је утврђено преклапање надлежности Службе и жалбених механизма у Брчко дистрикту БиХ.

Служба рјешава жалбе за које постоје јасно утврђене процедуре у другим одјељењима и Полицији Брчко дистрикта БиХ (налаз 3.1.1).

У организацији јавне управе, и Служба за жалбе и службеник за етику и информисање надлежни су за рјешавање жалби које се тичу односа јавних службеника са странкама (секција 2.2.4).

Служба нема евиденцију о поднесеној жалби, односно тужби код других жалбених механизма, други органи одлучивања од Службе не траже податке (секција 2.1.5).

Резултат ове ситуације је **дуплирање послова у јавној управи**.

Такође, утврђена је могућност да **различити органи одлучивања по истој ствари донесу другачије закључке**, што за резултат може имати пад повјерења грађана у рад Владе Брчко дистрикта БиХ и евентуално покретање судских спорова.

## **2. Постоје препреке процесног карактера које утичу на неефикасност Службе за жалбе**

Процесни недостаци се уочавају у самом поступку рјешавања жалби грађана на рад јавне управе које спроводи Служба за жалбе, као што су:

- **недостаци у тријажи жалби** гдје Служба заприма све жалбе и по њима поступа по идентичним корацима у раду без тријаже жалби по критеријуму надлежности других жалбених механизма, без тријаже по основу облику жалбе и процјене потребе степена ангажовања (налаз 3.1).
- **недостаци у комуникацији са жалиоцима** уочавају се у свим фазама писмене комуникације са жалиоцима. Приликом писменог подношења жалби, жалиоци немају помоћ или упутство како да квалитетно попуне жалбени образац или своју писмену жалбу, у обавјештењу о заprimљеном предмету не наводи им се име службеника који је задужен за рјешавање жалбе, нити доставља његова телефонска и мејл контакт адреса, одговор који се у на крају доставља жалиоцу не садржи елемете лаке читљивости и разумљивости и у великом броју случајева жалиоцу се доставља само прослијеђен одговор органа јавне управе против којег је поднесена жалба, а који

представља преписку два органа јавне управе и формом и језиком није прилагођен да га могу разумјети и неуке странке (налаз 3.2.).

- **недостаци у комуникацији других органа јавне управе и институција са Службом** уочавају се у примјерима у којима органи јавне управе не одговарају у дефинисаним роковима на упите Службе, како је то предвиђено подзаконским актима. У неким случајевима, органи јавне управе, уопште не достављају одговоре, или достављају непотпуне одговоре за које Служба тражи допуне, тумачења и сл. На свако пето тражење, Служба добија одговор органа јавне управе тек након достављања акта о ургенцији. Такође, органи јавне управе умјесто Служби, свој одговор достављају директно жалиоцу о чему не обавјештавају Службу (налаз 3.3).

• **недостаци у поступку закључивања појединачне жалбе као основане/неосноване** уочени су у недостацима у самој процедури закључивања појединачних жалби као основаних/неоснованих, односно приликом закључивања жалбе, Служба не аргументује заузети став по жалби (налаз 3.4).

Како основаност жалбе представља основицу за покретање мјера, неустављање јасних критеријума и процедура у овој фази рада резултира недостацима у самом покретању мјера.

• **недостаци у поступку покретања мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе** резултирају претходно уоченим недостацима и уочавају се у томе да Служба не покреће мјере за њихово отклањање, већ претежно доставља градоначелнику и органу на који се жалба односи информације о уоченим пропустима и неправилностима (налаз 3.5).

• У складу са наведеним недостацима у утврђивању основаности жалбе, те недостацима покретања мјера за отклањање неправилности слиједи и **недостаци у поступку праћења мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе**. Утврђено је да подзаконским актима није делегирана надлежност за праћење мјера за отклањање неправилности у раду јавне управе које предложи Служба. Утврђено је да се Служба не обраћа органима јавне управе којима је доставила информацију како би имала увид да ли су мјере покретане, спровођене, да ли су недостаци отклоњени. Са друге стране и сами органи јавне управе код којих су уочене неправилности само у

ријетким случајевима достављају Служби информације о мјерама предузетим за отклањање неправилности (налаз 3.5).

Из свега до сада наведеног, може се јасно закључити да је рјешавање жалби грађана на рад јавне управе које се подносе путем Службе за жалбе неефикасно. Сходно поменутом, може се дати одговор на главно ревизорско питање, односно које су препреке да рјешавање жалби грађана на рад јавне управе буде ефикасно.

Постоје системске и процесне препреке да рјешавање жалби грађана на рад јавне управе упућених путем Службе за жалбе буде ефикасно, и то усљед неодређене позиције Службе у жалбеном систему Брчко дистрикта, нејасне надлежности Службе у односу на друге органе који рјешавају жалбе грађана, усљед недостатка квалитетне комуникације са актерима у процесу жалби, недостатака јасних критеријума за закључивање жалбе као основане или неосноване, те стога недостатака у покретању и праћењу мјера за отклањање неправилности.

Са друге стране, органи јавне управе својим неблаговременим и непотпуним одговорима Служби, те неукључивањем Службе у спровођење мјера указују на елементе „лоше“ управе.

Усљед свега наведеног, Влада Брчко дистрикта БиХ нема потпуни увид у недостатке рада јавне управе на које указују грађани својим основаним жалбама, а грађани могу губити повјерење у Владу, пред њом се могу осјећати немоћнима да остваре и заштите своја права, јавна управа може постати „неухватљива“, не признавати и не поправљати сопствене грешке, те по дефиницији постати „лоша“ јавна управа.

Како би се повећала ефикасност, Канцеларија за ревизију ће у сљедећем поглављу дати одређене препоруке Влади Брчко дистрикта БиХ.

## **5. Препоруке**

Влада Брчко дистрикта БиХ може да повећа ефикасност рјешавања жалби грађана на рад јавне управе, а које се упућују путем Службе за жалбе и то отклањањем системских и процесних недостатака наведених у претходном поглављу.

Влада Брчко дистрикта БиХ може ријешити системске и процесне недостатке кроз допуну постојећег Правилника о раду Службе:

- јасним одређивањем надлежности Службе за жалбе и осталих жалбених механизма, као и одређивањем процедура и поступака дјеловања Службе у случају могућег „преклапања“ надлежности са другим жалбеним механизмима;
- јасним одређивањем надлежности за вршење послова надзора над предложеним и спроведеним мјерама по основаним жалбама.

Поред наведеног, Влада Брчко дистрикта БиХ може ријешити системске недостатке кроз:

- истицање значаја основаних жалби и по њима спроведених мјера, путем редовног и благовременог информисања Владе Брчко дистрикта БиХ, Скупштине Брчко дистрикта БиХ и саопштавања јавности;
- израђивањем и спровођењем програма доедукације запослених у јавној управи, са циљем подизања квалитета писмене комуникације са грађанима.

Влада Брчко дистрикта може ријешити процесне недостатке у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе кроз:

- побољшање комуникације Службе за жалбе са жалиоцима, посебно кроз јачање вјештине писмене кореспонденције са грађанима;
- успостављање процеса тријаже жалби у Служби за жалбе, по којима Служба може ефикасније да користи своје ресурсе и смањи вријеме рада;
- успостављање јасних процедура за основаност жалбе, аргументованих, на основу којих се могу покретати мјере;
- јачање процеса покретања и спровођења мјера по основаним жалбама уз достављање информације жалиоцима о покренутих и спроведених мјерама по њиховој жалби.

Тим за ревизију

Томо Возетић дипл. ек., вођа тима

---

mr sc. Ивана Гаврић, члан тима

---



## Референце:

1. House of Commons - Public Administration Select Committee: *When Citizens Complain*, Published on 24 March 2008 by authority of the House of Commons London
2. National Audit Office: *Citizen redress: What citizens can do if things go wrong with Public Services*, Report by the Comptroller and Auditor General | HC 21 Session 2004-2005 | 9 March 2005
3. Стратегија развоја Брчко дистрикта БиХ за период 2008–2017. године
4. *Принципи ревизије учинка*, Координациони одбор врховних ревизорских институција: Сарајево, 2009.
5. Charter of fundamental rights of the European Union, [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
6. Еуропски Кодекс о добром понашању запослених у управи, [http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#\\_ftn3](http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#_ftn3)
7. Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бројеви 19/07, 2/08 и 43/08
8. Закон о ревизији јавне управе и институција у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 40/08
9. Закон о Полицији Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бројеви 31/09, 60/10 и 31/11
10. Правилник о раду Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 39/04
11. Правилник о начину поступања по жалбама и притужбама грађана на рад органа јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/09
12. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/dobra-uprava>

## **6. Додаци**

## Прилог број 1: Резултати Предстудијског истраживања

Предстудијом је обрађена осамдесет једна (81) жалба грађана упућена Служби за жалбе, како би се утврдило да ли наведене индикације имају основа у слабој ефикасности рада Службе за жалбе или су последице других могућих утицаја (пр. побољшање рада јавне управе).

Комплетан процес рјешавања жалби у обрађеном узорку (од времена пријема жалбе до времена одговора жалиоцу) је варирао од шест (6) до 357 календарских дана. Просјек времена обраде жалбе по фазама (од пријема жалбе до тражења одговора од органа јавне управе, вријеме одговора јавне управе на тражење Службе) одступао је од времена утврђеног Правилником о начину поступања по жалбама и притужбама грађана на рад органа јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/09) и Инструкцијом градоначелника, број: 01.1-02-012208/09 од 28. априла 2009. године. Одступање се уочило у дијелу када органи јавне управе достављају одговор Служби. Органима јавне управе је потребно у просјеку једанаест (11) дана да одговоре на тражење Службе, а прописани рок им је три (3) дана. Непредузимање активности у наведеном року основ је за дисциплински поступак против надлежног лица у органу јавне управе како је прописано Инструкцијом.

Осим времена одговора органа јавне управе, Предстудијом је утврђено, да Служба у просјеку по свакој жалби упутује око два (2) захтјева органу јавне управе (упит по жалби, ургенције, допуна одговора, тумачења...), што је указивало на неефикасну комуникацију органа јавне управе са Службом.

Предстудијом је утврђено да Служба на око 20% упућених захтјева органима јавне управе није добила одговоре, а што је указало на неефикасну комуникацију органа јавне управе са Службом.

Утврђено је да је нешто више од половине поднесених жалби у посматраном узорку основано, што је указало да још увијек постоје проблеми у функционисању јавне управе, а самим тим и потреба за постојањем института – Службе за жалбе.

У више од половине случајева Служба је жалиоцима као одговор на жалбу прослиједила одговоре органа јавне управе који су писани стручним језиком и нису садржавали рјешење жалбене ситуације (више личе на преписке два органа јавне управе). Овакви одговори могу стварати нејасноће за подносиоце жалби. Могло се, такође, закључити да би жалиоци исти одговор могли добити и без посредства Службе.

Предстудијом је утврђено да је за четрдесет три (43) жалбе за које је утврђено да су основане, Служба упутила информације о пропустима и то на више адреса. За око половину основаних жалби Служба се није никоме обратила да отклони недостатке. Само у два случаја Служба је донијела управни акт – Закључак којим се налажу мјере за отклањање неправилности. Са друге стране, Служба је примила свега пет (5) информација о предузетим мјерама органа јавне управе које је Служба и покренула. Наведено је указало да комуникација Службе са органима јавне управе у предузимању и праћењу мјера за отклањање неправилности по основаним жалбама није ефикасна.

Узимајући у обзир број и трошкове плата запослених у Служби, Предстудијом је утврђено да обрада једне жалбе посредством Службе кошта око 160 КМ. За овај износ може се очекивати да жалиоци буду задовољни квалитетом добијеног одговора. Са друге стране за уложени новац може се очекивати да Влада и Скупштина имају адекватне информације о неправилностима у раду јавне управе. Могло би се закључити да крајњи корисници немају довољан квалитет информација.

Предстудијом је утврђено да је Служба, временом постајала све мање самостална на хијерархијској лествици организације Брчко дистрикта. Током реформи јавне управе Служба је од Пододјелења (унутар Одјелења за стручне и административне послове) реформисана у Службу за жалбе (унутар Канцеларије градоначелника), а потом реформисана у Одејек (унутар Сектора за информисање у Секретаријату Владе унутар Канцеларије градоначелника).

## Прилог број 2: Полуструктурисани анкетни листић

ИНТЕРВЈУ СА ЖАЛИОЦИМА Бр: .....

Датум: .....

### ЖАЛИОЦИ ЧИЈА ЈЕ ЖАЛБА ЗАКЉУЧЕНА КАО ОСНОВАНА

Име и презиме жалиоца:

Број телефона:

Број:

Добар дан, ја сам Ивана Гаврић, ревизор за ревизију учинка у Канцеларији за ревизију у Брчком. Канцеларија за ревизију тренутно спроводи ревизију на тему ефикасности Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана. Како сте Ви један од подносилаца жалбе – путем Службе за жалбе и притужбе грађана, молим Вас да нам својим одговорима на неколико кратких питања помогнете да утврдимо колико је жалбени процес за Вас био ефикасан.

1	Да ли је одговор који сте добили од Службе за жалбе за Вас био јасан и разумљив? (Од Службе за жалбе сте по поднесеној жалби добили одговор. Да ли је тај одговор за Вас био јасан и разумљив?)	ДА	НЕ
2	Да ли је добијени одговор указао на пропусте у поступку на који сте се жалили?	ДА	НЕ
3	Да ли сте са добијеним одговором могли да ријешите жалбену ситуацију?	ДА	НЕ
4	У случају да будете незадовољни радом јавне управе, да ли бисте поново поднијели жалбу путем Службе за жалбе и притужбе грађана на рад јавне управе и полиције?	ДА	НЕ
5	Имате ли шта да додате, а што сматрате да је битно за поступак рјешавања жалби на рад јавне управе?	ДА	НЕ

У име Канцеларије за ревизију и своје лично име Вам се захваљујем на пруженим одговорима.

**ЖАЛИОЦИ ЧИЈА ЈЕ ЖАЛБА ЗАКЉУЧЕНА КАО НЕОСНОВАНА**

<i>Име и презиме жалиоца:</i>	
<i>Број телефона:</i>	
<i>Број:</i>	

Добар дан, ја сам Ивана Гаврић, ревизор за ревизију учинка у Канцеларији за ревизију у Брчком. Канцеларија за ревизију тренутно спроводи ревизију на тему ефикасности Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана. Како сте Ви један од подносилаца жалбе – путем Службе за жалбе и притужбе грађана, молим Вас да нам својим одговорима на неколико кратких питања помогнете да утврдимо колико је жалбени процес за Вас био ефикасан.

1	Да ли је одговор који сте добили од Службе за жалбе за Вас био јасан и разумљив? (Од Службе за жалбе сте по поднесеној жалби добили одговор. Да ли је тај одговор за Вас био јасан и разумљив?)	ДА	НЕ
2	Да ли сте из добијеног одговора могли да разумјете разлоге због којих Ваша жалба није основана?	ДА	НЕ
4	У случају да будете незадовољни радом јавне управе, да ли бисте поновно поднијели жалбу путем Службе за жалбе и притужбе грађана на рад јавне управе и полиције?	ДА	НЕ
5	Имате ли шта да додате, а што сматрате да је битно за поступак рјешавања жалби на рад јавне управе?	ДА	НЕ

У име Канцеларије за ревизију и своје лично име Вам се захваљујем на пруженим одговорима.

### Прилог број 3:

#### **Организационе промјене Владе Брчко дистрикта БиХ у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе**

Успоставом Владе Брчко дистрикта БиХ основана је **Канцеларија за жалбе и притужбе грађана**. У вријеме оснивања Канцеларија је била позиционирана као Пододјелење унутар Одјелења за стручне и административне послове. У хијерархији одлучивања, изнад шефа Канцеларије за жалбе, налазио се само шеф Одјелења. Према организационом плану, Пододјелење за жалбе и притужбе грађана има за задатак да поступа по жалбама и притужбама грађана (процедура пријема жалбе, обрађивања жалбе, просљеђивања упита по жалби, анализа одговора по жалби, координисање органа управе ради дефинисања навода из жалбе, спровођења истраге, заузимања става по жалби, просљеђивање одговора, предузимање одговарајућих мјера против прекршиоца, информисање градоначелника, Скупштине, надлежних скупштинских комисија и јавности). Основ за поступање Канцеларије су жалбе грађана које се односе на незаконит рад органа управе и као такве представљале су сталну везу између грађана и органа управе (Владе) Брчко дистрикта БиХ. Постављена су два основна задатка Канцеларији и то да врши контролу законитости рада управе и да врши информисање Владе и Скупштине о стању у областима из надлежности свога рада. Систематизовано је шест (6) радних мјеста за запослене који ће обављати ове задатке и то: шеф Пододјелења, два запослена истражиоца – специјалисте, једно мјесто истражитеља и два оператера.

Измјеном организационог плана Владе Брчко дистрикта БиХ из 2007. године Канцеларија за жалбе и притужбе грађана се измјешта из Одјелења за стручне и административне послове у Канцеларију градоначелника. Позиционира се унутар Канцеларије као **Служба за жалбе и притужбе грађана**. У хијерархији одлучивања, изнад шефа Службе налази се градоначелник. Задаци Службе се допуњују у дијелу анализе стања у области законитости рада органа управе. Остало је свих шест (6) систематизованих радних мјеста, при чему су називи промијењени, а обим послова и радних задатака је остао исти.

Измјеном организационог плана Владе Брчко дистрикта БиХ из 2009. године бивша Служба за жалбе и притужбе грађана је остала у Канцеларији градоначелника, али је организационо позиционирана у Секретаријату Владе, а у оквиру Секретаријата у Сектор за информисање као **Одсјек за жалбе, људска права и комуникацију са грађанима**. Основни задаци новоформираног одсјека остали су исти као и у ранијем периоду. Остало је

свих шест (6) систематизованих радних мјеста. Обим послова и одговорности запослених се проширује са праћењем и анализом стања заштите људских права, предлозима за побољшање области људских права у Брчко дистрикту БиХ и додаје се сегмент обавезне комуникације са грађанима по питању задовољства грађана радом и пруженим услугама јавне управе. У хијерархији одлучивања усложњена је ситуација, јер се сада изнад шефа Одсјека налазе, шеф Сектора изнад којег је секретар Владе, а изнад којег је градоначелник.

Измјене у организационим плановима нису биле у складу са независношћу и самосталношћу Канцеларије/Службе/Одсјека за жалбе која јој је гарантована подзаконским актима.

### **Подзаконски акти Владе Брчко дистрикта БиХ за рјешавање жалби грађана на рад јавне управе**

За функционисање Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Влада Брчко дистрикта БиХ је донијела Правилник о раду Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Брчко дистрикта БиХ<sup>21</sup>. Како би ојачао рад како Канцеларије, тако и органа јавне управе у раду на жалбама грађана, градоначелник је донио Инструкцију<sup>22</sup> којом се налаже свим органима управе Брчко дистрикта БиХ да ради ефикаснијег рјешавања жалби и притужби грађана на рад службених лица и органа управе Брчко дистрикта БиХ, на захтјев Канцеларије за жалбе и притужбе грађана имају обавезу да доставе писмене одговоре, и то у року од двадесет четири (24) сата од пријема захтјева. Такође, органи јавне управе се овим актом обавезују да без одлагања овлашћеним службеницима Канцеларије омогуће увид у службене евиденције и доставе фотокопије докумената, дају изјаве на захтјев. Непоступање по Инструкцији сматра се тежом повредом службене дужности и руководиоца органа управе је обавезан да покрене дисциплински поступак.

У складу са организационим промјенама, крајем 2008. године, Влада је донијела нови подзаконски акт који регулише област жалби и притужби грађана на рад јавне управе, под називом Правилник о начину поступања по жалбама и притужбама грађана на рад органа јавне управе и Полиције Брчко дистрикта БиХ<sup>23</sup>. Он је допуњен Инструкцијом градоначелника<sup>24</sup>. Ова инструкција има исти садржај као и претходна уз једну измјену која

---

<sup>21</sup> „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 39/04

<sup>22</sup> Инструкција број: 01-014-000-257/06 од 18. јануара 2006. године

<sup>23</sup> „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/09

<sup>24</sup> Инструкција број: 01.1-02-012208/09 од 28. априла 2009. године



се тиче само продужења рока за доставу тражених података (са 24 сата, рок се продужава на 3 дана).

### **Надлежности у рјешавању жалби грађана на рад јавне управе**

Служба за жалбе рјешава жалбе у виду писмених поднесака или изјава грађана на незаконито поступање јавне управе којим се наноси штета општим интересима грађана Брчко дистрикта БиХ или појединачним повредама њихових права, односно рјешава притужбе грађана у виду писмених поднесака или изјава којима се указује на појединачно незаконито, немарно или нељубазно понашање од стране запослених у јавној управи, те рјешава и анонимне пријаве грађана на незаконит рад јавне управе и њених радника.

Приликом оснивања Службе за жалбе, њене надлежности су биле ограничене на рјешавање жалби грађана које се односе на повреде одредаба Правилника о раду јавних службеника у органима Брчко дистрикта БиХ. Из надлежности су искључене све жалбе које су предмет рјешавања од стране Апелационе комисије Владе Брчко дистрикта БиХ.

Организационим измјенама надлежности Службе за жалбе се проширују и односе се на све жалбе као писмене поднеске или на записник дате изјаве којим жалилац указује на незаконито поступање јавне управе<sup>25</sup> којим се наноси штета општим интересима грађана Брчко дистрикта БиХ или појединачним повредама њихових права. Такође у надлежности Службе за жалбе су и све притужбе грађана као писмени поднесци или на записнике дате изјаве којим жалилац указује на појединачно незаконито, немарно или нељубазно понашање од стране руководиоца јавне управе<sup>26</sup>, државних<sup>27</sup> и јавних службеника<sup>28</sup> или намјештеника<sup>29</sup> запослених у јавној управи. У надлежности Службе су и анонимне пријаве.

---

<sup>25</sup> Јавна управа означава одјељења Владе Брчко дистрикта БиХ, Канцеларију градоначелника, Дирекцију за финансије Брчко дистрикта БиХ, Канцеларију за управљање јавном имовином и Канцеларију координатора Брчко дистрикта БиХ при Савјету министара БиХ

<sup>26</sup> Руководилац органа управе» је постављени званичник кога у процедури прописаној Статутом именује градоначелник на челну функцију у органу управе.

<sup>27</sup> «Државни службеник» је лице које у органима управе обавља управне и стручне послове којима се остварују Статутом, законом и другим прописима утврђене надлежности органа управе, као и лице које у органима управе обавља информатичке послове, опште и административне послове, планске, материјално-финансијске и рачуноводствене послове.

<sup>28</sup> «Јавни службеник» је лице које обавља стручне послове у органима управе који обухватају и организационе дијелове гдје се обављају послови који по својој природи нису управног карактера, (просвјетни радник, ватрогасци, медицинско особље и слично).

<sup>29</sup> «Намјештеник» је лице које у органима управе заснива радни однос на основу закљученог уговора о раду које ради на помоћно-техничким пословима и осталим пословима чије је обављање потребно ради правовременог и квалитетног извршавања послова из дјелокруга рада органа управе, као што су: технички секретар, возач, куир, портир, чистачица.

Поред наведеног, надлежности Службе се шире и на рјешавање људских права и комуникацију са грађанима.

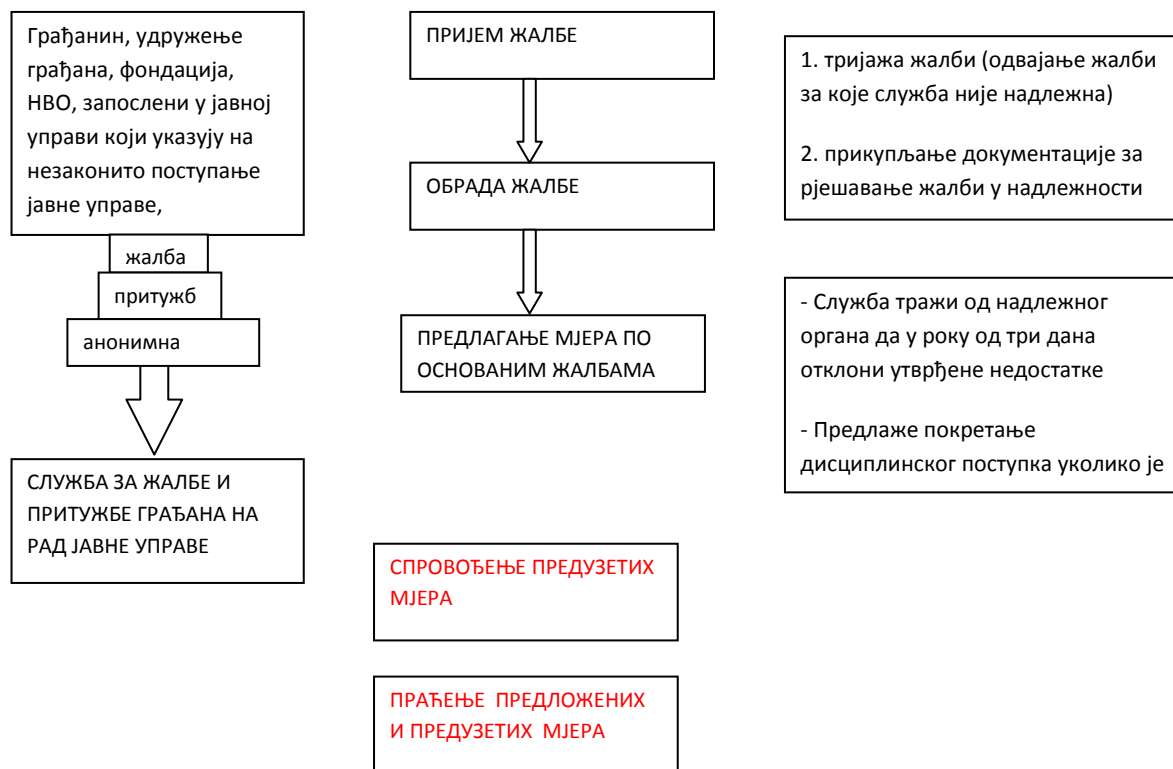
#### Прилог број 4

**Табела број 1: Обим послова Службе за жалбе**

	Бруто плате без доприноса	Број извршилаца	Број жалби по извјештаји- ма	Писме- не жалбе	Усме- не жалбе	Број предмета по запосленом	Ције- на по жалби
2008	139.882,00	6	877	237	640	146,17	159,50
2009	131.964,00	6	665	214	407	110,83	198,44
2010	111.164,00	5	841	417	402	168,20	132,18
2011	111.116,40	5	669	393	276	133,80	166,09

## Прилог број 5:

### Графикон број 1: Радне операције Службе за жалбе



## Прилог број 6: Други жалбени механизми у Брчко дистрикту БиХ

### Апелациона комисија

Апелациона комисија рјешава жалбе које се односе на тачност или исправност одлуке коју је донијела јавна управа, односно жалбе правне природе. Апелациона комисија је формирана у складу са Законом о управном поступку и егзистира од настанка Брчко дистрикта БиХ.

Апелациона комисија у свом раду одлучује о жалбама изјављеним против одлука које доносе органи јавне управе и институције с јавним овлашћењима, када рјешавају у управним стварима, рјешава и доноси одлуке по ванредним правним лијековима и о сукобу надлежности органа јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Однос Апелационе комисије и Службе за жалбе био је јасно одређен Правилником о раду Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Брчко дистрикта БиХ<sup>30</sup>, при чему су из надлежности Службе за жалбе искључене све жалбе које су у надлежности Апелационе комисије. Новим правилником, Служба нема ограничења у пријему и надлежности над жалбама.

### Жалбе у Полицији

Јединица за професионалне стандарде у Полицији Брчко дистрикта БиХ између осталих активности, врши и испитивања тачности навода из представки и жалби грађана у вези с поступањем припадника Полиције. У складу са својим надлежностима Јединица предлаже активности ради откривања и спречавања неправилности у раду и прати спровођење одлука и мјера за унапређивање рада које су резултат спроведених унутрашњих истрага и инспекција, предлаже мјере и радње ради унапређивања рада Полиције у циљу јачања повјерења и сарадње Полиције према локалној заједници.

Према важећем правилнику Служба је надлежна и за рјешавање жалби и притужби грађана на рад Полиције Брчко дистрикта БиХ. Није регулисано да Служба има ограничења у пријему и надлежности рјешавања жалби у овој области.

### Жалбе на посебне програме Владе Брчко дистрикта БиХ

---

<sup>30</sup> Правилник о раду Канцеларије за жалбе и притужбе грађана Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 39/04; члан 3

Посебни програми Владе као што су програм реконструкције и санације ратом разрушених објеката, као и програм додјеле стипендија имају посебне жалбене процедуре у којима се након објављивања прелиминарне листе корисника, незадовољним странкама пружа могућност да уложе приговор који рјешава посебна комисија.

Према важећем правилнику Служба нема ограничења у пријему и надлежности рјешавања жалби у овој области.

#### Службеник за етику и информисање

Службеник за етику и информисање дефинише смјернице, методе примјене и процедурална правила која промовишу успостављање и одржавање демократске јавне службе у управи Брчко дистрикта БиХ, који са једне стране дефинишу сажет приказ идеалног службеника и намјештеника, а са друге помажу при обликовању достојног лика службеника и намјештеника у органима управе, кроз праћење појава у понашању службеника и намјештеника и носилаца извршних функција и предлагања прописа који ће имати обавезујућу снагу за све службенике и намјештенике, као и за носиоце извршних функција у органима управе Брчко дистрикта БиХ. Службенику за етику се из домена његових надлежности може упутити пријава и жалба на понашање запослених у управи.

Служба за жалбе прима и рјешава жалбе које се односе на појединачно немарно или нељубазно понашање од стране руководиоца јавне управе, државних и јавних службеника или намјештеника запослених у јавној управи. Однос Службе за жалбе и службеника за етику у рјешавању жалби из горе наведених области није регулисан подзаконским актима.

#### Управна инспекција

Према Закону о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, послове управне инспекције, којима се врши надзор над извршавањем Закона о јавној управи, Закона о државној служби у органима управе Брчко дистрикта БиХ, Закона о управном поступку и других прописа који се односе на службенике и намјештенике као и прописа којима се регулише област канцеларијског пословања, обавља управни инспектор. Управна инспекција рјешава жалбе које се односе на тачност или исправност одлуке коју је донијела јавна управа, односно жалбе правне природе.

Према важећем Правилнику Служба нема ограничења у пријему и надлежности рјешавања жалби у овој области.

#### Жалбе у здравству

Жалбе у здравственим установама могу се подносити писмено и усмено. Жалбе разматра директор, без писаних правила и процедура поступка у рјешавању.

Служба нема ограничења у пријему и надлежности рјешавања жалби у овој области.

#### Жалбе на јавне набавке

У оквиру система јавних набавки, по Закону о јавним набавкама, јасно је дефинисан начин подношења и рјешавања жалби незадовољних корисника. Незадовољан корисник подноси приговор Комисији за приговоре у јавним набавкама у Брчко дистрикту, након добијеног одговора – Одлуке по приговору, корисник може уложити жалбу Канцеларији за жалбе БиХ, а по завршеном поступку може покренути управни спор пред Судом БиХ.

Служба нема ограничења у пријему и надлежности рјешавања жалби у овој области.

#### Основни суд и Апелациони суд Брчко дистрикта БиХ

Основни суд има универзалну надлежност. Поред кривице, парнице, извршења, ванпарнице, рјешава радне и управне спорове, води прекршајне поступке, затим води послове регистра привредних субјеката и самосталних предузетника, те одлучује о стечајним и ликвидационим поступцима. Апелациони суд Брчко дистрикта БиХ одлучује само по жалбама на пресуде Основног суда Брчко дистрикта БиХ.

Странка незадовољна радом јавне управе може поднијети тужбу Основном суду.

#### Институцији омбудсмана за људска права БиХ

Институција омбудсмана за људска права БиХ разматра предмете који се односе на слабо функционисање или на повреду људских права почињену од стране било којег органа Босне и Херцеговине, њених ентитета и Брчко дистрикта. Предмети се формирају на основу појединачних жалби правних или физичких лица или *ex officio*.

Институција омбудсмана за људска права БиХ за подручје Брчко основала је теренску канцеларију.