



MONITORING REZULTATA U OBLASTI TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I INTEGRITETA U JAVNOJ UPRAVI

Monitoring reforme javne uprave (PARM)

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave (PARM), implementiran od strane TI BiH i CIN-a, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH-a i ni na koji način ne odražavaju stavove SIDA-e ili Vlade Danske.

Mart 2015

SADRŽAJ

IZVRŠNI SAŽETAK.....	2
1. UVOD	4
2. METODOLOGIJA I ANALIZA PRIKUPLJENIH PODATAKA.....	5
2.1. DRŽAVNI NIVO	5
2.2. FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE.....	14
2.3. REPUBLIKA SRPSKA	24
2.4. BRČKO DISTRIKT BIH	30
3. PREPORUKE.....	37

IZVRŠNI SAŽETAK

Transparency International Bosne i Hercegovine (TI BiH), u saradnji sa Centrom za istraživačko novinarstvo (CIN), implementira projekat **Monitoring reforme javne uprave** (PARM), koji finansira Ambasada Švedske – Švedska Međunarodna Agencija za Razvoj i Vlada Danske. U okviru ovog projekta urađen je monitoring i izvještaj o postignutim rezultatima javne uprave u oblastima transparentnosti, odgovornosti i integriteta. Monitoring je obuhvatio ukupno dvadeset (20) institucija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Institucije koje su bile predmet ovog monitoringa su: Ministarstvo pravde, Agencija za državnu službu, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Ministarstvo odbrane i Regulatorna agencija za komunikacije (državni nivo, BiH); Ministarstvo pravde, Ministarstvo obrazovanja, Ministarstvo finansija, Porezna uprava, Agencija za državnu službu (entitetski nivo, FBiH); Ministarstvo finansija, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo pravde, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Agencija za državnu upravu (entitetski nivo, Republika Srpska); Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za ljudske resurse, Kancelarija Gradonačelnika, Direkcija za finansije i Odjel za javni registar (Brčko distrikt).

U realizaciji monitoringa korištene su se sljedeće metode: desk research, intervjui i pristup informacijama putem upućivanja formalnog zahtjeva, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, sa ciljem prikupljanja relevantnih podataka. Podaci su prikupljeni u januaru i februaru 2015. godine, a referiraju se ne rezultate iz 2013. godine. Indikatori koji su korišteni u istraživanju kako bi se utvrdila dostignuća izabranih institucija u oblastima transparentnosti, integriteta i odgovornosti su: broj disciplinskih postupaka; broj tužbi radnika i trećih lica protiv institucija; broj zahtjeva građana za pristup informacijama i proaktivna transparentnost; dostupnost detaljnog budžeta institucije i izvještaja o izvršenju budžeta kao pokazatelj finansijske odgovornosti; javno dostupna, usvojena i implementirana sistematizacija radnih mjesta; broj ugovora o djelu, njihov način donošenja i predmet ovih ugovora; postojanje Plana javnih nabavki i vrste javnih nabavki; usvojen i implementiran Plan integriteta; godišnji Izvještaj o radu kao pokazatelj odgovornosti u radu institucije; broj konkursa i broj zaposlenih, kao i način i ishod odabira. Cilj je bio da se putem spomenutih indikatora utvrdi u kojoj mjeri institucije javne uprave primjenjuju standarde transparentnosti, odgovornosti i integriteta propisane zakonima i podzakonskim aktima.

I pored utvrđenih razlika između institucija sa različitim nivoa vlasti, **ključni nalazi** monitoringa svjedoče o **veoma skromnim rezultatima javne uprave u pogledu primjene standarda u oblastima transparentnosti, integriteta i odgovornosti**, pa je tako:

- utvrđen veliki broj zahtjeva za pristup informacijama na svim nivoima vlasti što navodi na zaključak da je **u oblasti transparentnosti u BiH još dominantna reaktivna paradigma, tj. da se informacijama od javnog značaja pristupa putem zahtjeva za pristup**. Monitoringom je utvrđeno da je sam pojam

proaktivne transparentnosti slabo poznat institucijama, i da se preduzimaju skromni napori u pogledu unapređenja dostupnosti informacija u posjedu javnih organa;

- Ustanovljeno je da **analizirane institucije nemaju praksu izdvajanja i objavljivanja budžetskih podataka i podataka o izvršenju budžeta na svojim web stranicama**, što je značajan nedostatak jer doprinosi nedostupnosti i smanjenoj vidljivosti tih podataka, a to govori i o finansijskoj nedogovornosti i netransparetnosti u radu analiziranih institucija.
- U svim analiziranim institucijama na državnom nivou i nivou Federacije BiH utvrđen je nesklad između broja sistematizovanih radnih mjesta i broja uposlenih, iz čega proizilazi da se ne poštuju propisi o sistematizaciji i da se zapošljavanja vrše proizvoljno.
- Na ukupnom uzorku od dvadeset (20) institucija, samo dvije institucije (jedna sa državnog i jedna sa federalnog nivoa) imaju usvojene Planove integriteta. U Republici Srpskoj sam pojam Plan integriteta poznat je tek u jednoj instituciji i to govori da se još uvijek malo čini na preveniranju nepravilnosti i smanjenju koruptivnih rizika u radu institucija;
- Istraživanjem su utvrđene i nepravilnosti u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima, pa je tako u Republici Srpskoj najčešća zabilježena nepravilnost nepostupanje službenika za informisanje po zahtjevima za pristup informacijama, a najčešća praksa je da rukovodioci organa odmah odlučuju o zahtjevima;
- Veoma mali broj pokrenutih disciplinskih postupaka zabilježen je na svim nivoima, a ako se to posmatra u odnosu na ostale rezultate iz istraživanja, nameće se zaključak da je to posljedica toga što se oblasti disciplinske odgovornosti i praćenju poštivanja radnih i službenih dužnosti ne pridaje dovoljno značaja.

1. UVOD

Transparentnost se smatra preduvjetom za odgovornost javne vlasti, izrazom njene demokratske legitimnosti, u konačnici ona je srž dobrog upravljanja. S jedne strane, proaktivna objava javnih informacija kao što su izrada propisa, budžeta i finansiranje, izvještaji o radu, baze podataka i slično temelji se na shvatanju da „građani imaju pravo znati“ kako se u njihovo ime i za njihov račun odlučuje i kakvi su ishodi i rezultati tih odluka. U tu svrhu, osim proaktivne objave informacija, tijela javne vlasti njeguju svoj javni imidž komuniciranjem s javnošću. S druge strane, svaki građanin ima pravo zahtijevati podatke od javnog karaktera čemu korespondira obaveza tijela da takav podatak učine dostupnim. Takva reaktivna transparentnost, svojevrsna transparentnost na zahtjev, stavlja u funkciju mehanizam pravne procedure kojim se nastoji osigurati da one informacije koje su javnog karaktera zaista dođu do javnosti.¹ Pored transparentnosti, u novije vrijeme u fokusu je odgovornost kao savremeni standard u upravljanju. Odgovornost daje mogućnost građanima da aktivno učestvuju u procesima donošenja odluka i oblikovanju politika putem javnih savjetovanja, davanjem svojih primjedbi i mišljenja, te kontrolom javnih vlasti aktivnim praćenjem njihovog rada. Aktivno praćenje rada javnih vlasti danas dobija neslućene mogućnosti uz potporu informacijsko-komunikacijskih tehnologija, te pojačanim aktivizmom organizacija civilnog društva.

U junu 2014. godine, TI BiH je proveo istraživanje percepcije građana o radu javne uprave. Istraživanje je pokazalo da dvije trećine građana nije zadovoljno radom javne uprave, dok njih 80% smatra da institucije ne ulažu dovoljne napore da se suzbije široko rasprostranjena korupcija.² Uporedo s tim, relevantni izvještaji međunarodnih i domaćih institucija pokazuju da se reforma javne uprave ne odvija planiranom dinamikom i ne pokazuje očekivane rezultate. Identifikovanje slabih tačaka i problema u radu javnih institucija u vezi sa transparentnošću, odgovornošću i integritetom, neophodan je korak pri kreiranju politika za njihovo otklanjanje i prevazilaženje, što može bitno doprinijeti ukupnom funkcionisanju javne uprave, a posljedično i većem povjerenju i zadovoljstvu građana.

S ciljem da se doprinese boljoj provedbi Strategije reforme javne uprave kroz pružanje nezavisnog monitoringa postignutih rezultata i efekata reforme javne uprave, TI BiH je sproveo monitoring u oblastima transparentnosti, odgovornosti i integriteta javne uprave u dvadeset institucija u BiH. Cilj monitoringa je utvrditi u kojoj mjeri institucije javne uprave primjenjuju standarde transparentnosti, odgovornosti i integriteta propisane zakonomima i podzakonskim aktima. Dakle, kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri institucije javne uprave primjenjuju spomenute standarde identifikovani su indikatori. Indikatori transparentnosti institucije mjere postojanje prakse pripreme i objavljivanja odgovarajućih dokumenata (izvještaja, planova i sl.), ključnih za rad institucije, te otvorenost institucije prema građanima u smislu proaktivne i reaktivne transparentnosti. Indikatori odgovornosti pokazuju u kojoj mjeri vertikalne i

¹ 5. Forum za javnu upravu. Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, www.fes.hr

² Percepcija javne uprave BiH (2014). Projekat Monitoring reforme javne uprave - PARM. Sarajevo: Transparency International BiH

horizontalne linije i mehanizmi odgovornosti unutar institucije funkcionišu. Također, ovi indikatori pokazuju u kojoj mjeri je institucija odgovorna prema drugim institucijama kojima je prema zakonu dužna podnositi izvještaje, ali kako se institucije postavljaju prema široj javnosti. Indikatori integriteta pokazuju u kojoj mjeri institucija prepoznaje ekterne i interne rizike od pojave nepravilnosti, i u kojoj mjeri institucije proaktivno djeluju na njihovom otklanjanju.

2. METODOLOGIJA I ANALIZA PRIKUPLJENIH PODATAKA

S ciljem realizacije monitoringa reforme javne uprave analiziran je rad institucija na državnom i entitetskim nivoima, te u Brčko distriktu za 2013. godinu zbog dostupnosti podataka. Analizirani uzorak obuhvatio je po pet institucija sa navedenih nivoa vlasti u BiH, koje su kontaktirane s ciljem održavanja sastanka i što objektivnijeg prikupljanja podataka.

Bitno je istaći da je sa predstavnicima svih institucija, izuzev Federalnog ministarstva finansija, održan informativni sastanak i naknadno su dostavljeni upitnici koji su sadržavali konkretna i precizna pitanja vezana za posmatrane indikatore. Predstavnici Federalnog ministarstva finansija odbili su ustupiti bilo kakve informacije, osim putem odgovora na poslani zahtjev za pristup informacijama, sa pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama. Od ukupno 20 kontaktiranih institucija 17 je odgovorilo zadatku, te su dostavili popunjene upitnike, ili su predstavnicima TI BiH na sastanku pružili sve tražene informacije. Od svih institucija koje su obuhvaćene analizom jedino Ministarstvo pravde BiH nije odgovorio na pomenuti zahtjev. Sastanak sa predstavnicima je održan, ali predstavnici Ministarstva nisu mogli dati adekvatne informacije. U Vladi Brčko distrikta, iz Pododjeljenja za ljudske resurse i Kancelarije Gradonačelnika, opravdanje za neustupanje informacija našli u podijeljenim nadležnostima među institucijama, te da su drugi odjeli iz analiziranog uzorka dostavili podatke koji se odnose i na njihov rad.

Analizu transparentnosti institucija u BiH uveliko ograničava činjenica da se većina institucija (na svim nivoima) uglavnom bavi reaktivnom transparentnošću ne objavljujući veliki broj informacija od javnog značaja, ili objavljujući ih, ali na nedovoljno vidljiv i dostupan način.

U nastavku će biti predstavljeni rezultati analize svih prikupljenih podataka iz institucija za 11 definisanih parametara: disciplinski postupak, tužbe protiv institucije, zahtjevi za pristup informacijama, budžet, sistematizacija radnih mjesta, revizorski izvještaji, ugovori o djelu, javne nabavke, plan integriteta, godišnji izveštaj o radu i zapošljavanje. Referentna godina je 2013.

2.1. DRŽAVNI NIVO

Analizirano je 5 institucija na nivou BiH: Ministarstvo pravde BiH, Agencija za državnu službu BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Ministarstvo odbrane BiH i Regulatorna agencija za komunikacije BiH. Od navedenih institucija jedino je u Regulatornoj agenciji za komunikacije BiH (RAK) u 2013. godini zabilježen 1 slučaj

pokrenutog disciplinskog postupka. Izrečena sankcija je novčana kazna u iznosu od 15% od osnovne plaće na period od mjesec dana. Dakle, na ukupan broj od 673 zaposlenih u analiziranom uzorku, zabilježen je samo jedan slučaj kada je pokrenut disciplinski postupak.

Dvije od tri institucije na državnom nivou u 2013. godini nisu zaprimile niti jednu tužbu. Od pet institucija iz posmatranog uzorka, iz jedne institucije nisu dostavljeni podaci o tužbama što je 20% od ukupnog broja analiziranih institucija. Institucija koja nije bila spremna odgovoriti na pitanja o tužbama protiv nje od strane radnika ili trećih lica je Ministarstvo pravde BiH.

Analiza dostavljenih podataka pokazuje da **protiv dvije institucije** nije bilo tužbi od strane trećih lica niti od strane radnika, dok su u RAK-u evidentirano četiri tužbe od strane trećih lica iz osnovne djelatnosti RAK-a, te jedan radni spor. Iz RAK-a su konstatovali da u dosadašnjoj praksi RAK-a nije zabilježen niti jedan slučaj sudskog usvajanja tužbenog zahtjeva za naknadu štete i donošenja presude o nalaganju isplate novčanih potraživanja po bilo kojem osnovu i/ili troškova sudskog postupka tužiteljima. U Ministarstvu odbrane BiH broje ukupno 75 tužbi, i to 8 tužbi od strane trećih lica, i 67 tužbi od strane radnika. Zanimljiva je činjenica da je od ukupnog broja tužbi u posmatranom uzorku na državnom nivou samo njih 33% riješeno. Nalazi istraživanja također pokazuju da je u analiziranim institucijama na državnom nivou od ukupno evidentiranih tužbi čak 85% od strane radnika.

Od pet analiziranih institucija informaciju o broju i prirodi zahtjeva za pristup informacijama, i njihovim ishodom nije bilo spremno objaviti Ministarstvo pravde BiH. Naime, ostale analizirane institucije su odgovorile na sve zaprimljene zahtjeve i ustupile su tražene informacije. PARCO je u svom radu za 2013. godinu zabilježio četiri (4) zahtjeva za pristup informacijama, dok je Ministarstvo odbrane BiH od svih analiziranih institucija, zaprimilo najveći broj zahtjeva.

Najčešće tražene informacije su:

- fizička lica - kopije radnih dokumenata te informacije o konkursnim procedurama;
- pravna lica - kopije pojedinih izdatih rješenja za potrebe sudskih sporova, te uvid u dokumentaciju vezano za javne nabavke, tj. tenderska dokumentacija.

Prosječan broj zahtjeva za pristup informacijama od strane fizičkih lica, (analizirani uzorak 4 institucije) je 9. Prosječan broj zahtjeva od strane pravnih lica u 2013. godini je identičan prosječnom broju zahtjeva za pristupom informacijama od strane fizičkih lica.

S aspekta proaktivne transparentnosti većina institucija naglašava sljedeće aktivnosti:

- online komunikacija sa zainteresovanim stranama;
- izgradnja platformi s ciljem lakše komunikacije sa korisnicima;
- otvoreni kanali za prijavu nepravilnosti/korupcije na web stranici;
- izvještaji o radu dostupni na web stranici;

- organizovana i redovno ažurirana web stranica, koja sadrži veliku većinu najčešće traženih podataka.

Dostupnost detaljnog budžeta institucija i izvještaja o izvršenju budžeta predstavlja indikator finansijske odgovornosti institucija. Sve institucije u analiziranom uzorku kao izvor informisanja o budžetu i izvršenju budžeta navode:

- Zakon o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2013. godinu³
- Izvještaj o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu.

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH (član 20) predviđa dostavljanje indeks registra, statističkih podataka, po tromjesečnom prikazu, detaljni godišnji izvještaj i slično, ali institucije ne ulažu dodatne napore da te informacije učine dostupnim. Predstavnici analiziranih institucija u većini slučajeva nisu ni upoznati sa pojmom proaktivne transparentnosti. Evidentno je da sve što zakon nije predvidio kao obavezu ni institucije nisu uzele u razmatranje u smislu implementacije i realizacije, naročito u smjeru jednostavnijeg i lakšeg pristupa dokumentima koji sadrži informacije o detaljnijem budžetu, potrošnji, izvršenju budžeta i sl. U ovoj analizi **barem jedna od pet institucija** je dostavila paušalne procjene visine određenih izdataka u odnosu na planirane, umjesto konkretnih novčanih iznosa, a to uveliko otežava procjenu i analizu.

Od pet analiziranih institucija na državnom nivou **samo jedna institucija** ima javno dostupnu sistematizaciju radnih mjesta. Ostale institucije obrazloženje za neobjavlivanje nalaze u nepostojanju zakonske obaveze po ovom osnovu. Zanimljiva konstatacija predstavnika jedne institucije na državnom nivou jeste da se sistematizacija mijenja po potrebi.

U **svakoj insituciji na državnom nivou** evidentiran je nesklad između broja sistematizovanih radnih mjesta i broja uposlenih. Neadekvatna popunjenost ključnih radnih mjesta kao i neodgovarajući protok informacija između službi povećava rizik nastanka i neotkrivanja propusta u radu.

Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu⁴ Ureda za reviziju dobar je pokazatelj odgovornosti institucija na državnom nivou. Ured za reviziju u tom smislu daje ocjenu stanja unutar institucije u odnosu na finansijsko poslovanje. Konstatovano je da **značajan broj preporuka** datih u izvještajima o obavljenim revizijama izvještaja o izvršenju budžeta **nije relizovan**, a preporuke se najčešće odnose na javne nabavke, utrošena budžetska sredstva na ugovore o djelu, a nerijetko na odnos planiranih i utrošenih budžetskih sredstava.

Uvid u broj ugovora o djelu, te opis poslova predviđen u tim ugovorima, i posebno uz naknadnu komparaciju sa zaposlenim putem konkursa, može pružiti uvid u kojoj mjeri je osiguran integritet procesa angažovanja ljudi i da li se isti zloupotrijebljava. U 2013.

³ "Službeni glasnik BiH", broj 100/12

⁴ Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu, Broj: 01/02/03-07-16-1-722/14, Sarajevo: Ured za reviziju institucija FBIH, septembar 2014. godine

godini institucije na državnom nivou u prosjeku su sklopile po 11 ugovora o djelu. Prosječna sredstva izdvojena u svrhu izmirenja obaveza po osnovu ugovora o djelu su 31.152,85KM, što je u prosjeku 0.982% od odobrenih budžetskih sredstava analiziranih institucija.

Najveći broj ugovora o djelu sklopila je Regulatorna agencija za komunikacije BiH, čak 29 ugovora u 2013. godini. Također, bitno je naglasiti da neke institucije, usljed nemogućnosti zapošljavanja a zbog istovremene potrebe za radnom snagom, na ovaj način angažuju osoblje na pozicije koje su predviđene sistematizacijom radnih mjesta. Takav slučaj je sa Agencijom za državnu službu BiH, gdje broj ugovora o djelu za pozicije koje su predviđene sistematizacijom predstavlja 50% ukupno sklopljenih ugovora o djelu.

Predmetom ugovora o djelu najčešće su:

- poslovi čišćenja službenih prostorija, obezbjeđenja monitoring stanica, prevođenje, lektorisanje, vještačenje, savjetodavna komisija, volonterski rad, rad na projektima;
- organizacija događaja povodom značajnih i vjerskih datuma;
- vođenje administrativnih i drugih poslova, obavljanje aktivnosti implementacije projekta, poslovi izrade informacija, izrade prezentacije, analitički rad, poslovi pripreme i organizovanja sjednica, pripreme i organizovanja izjašnjavanja, pripreme informacija, poslovi lektorisanja i prevođenja, te poslovi pregleda pripremljene tenderske dokumentacije;
- kurirski poslovi, poslovi vezani za provođenje konkursnih procedura;
- poslovi u procesu izrade pojedinih zakonskih propisa.

Od pet analiziranih institucija, **tri** imaju planove javnih nabavki, ali isti nisu javno dostupni.

Najčešće su korišteni sljedeći oblici postupaka za javne nabavke:

- Otvoreni postupak;
- Pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci;
- Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda sa i bez objave;
- Direktni postupak.

U analiziranom uzorku institucija na državnom nivou najzastupljeniji je direktni sporazum i najveći iznosi budžetskih sredstava su usmjereni na nabavke proizašle iz direktnih sporazuma. Istovremeno treba imati na umu da se postupak direktnog sporazuma primjenjuje na nabavku roba, usluga ili radova čija je vrijednost procijenjena od strane ugovornog organa na iznos jednak ili manji od 3.000,00KM. Direktni sporazum je postupak u kojem ugovorni organ traži prijedlog cijene ili ponudu od jednog dobavljača, pružaoca usluga ili izvođača radova, te se potom pregovara ili prihvata ta cijenu, kao uslov za konačan sporazum. Ukupna godišnja vrijednost svih nabavki putem direktnog sporazuma ne smije preći 10% ukupnog godišnjeg budžeta za nabavke ugovornog organa.⁵

⁵ Pravilnik o postupku direktnog sporazuma ("Službeni glasnik BiH" 53/06)

Samo jedna od pet posmatranih institucija (ADS BiH) je do kraja 2013. godine imala usvojen plan integriteta.

Svaka institucija priprema Godišnje izvještaje o radu sa pregledom realizovanih aktivnosti i postignutih rezultata u određenoj godini, ali je pristup istim ograničen, kao što je slučaj i sa podacima o budžetu i izvršenju budžeta. Informacije o budžetu i izvršenju budžeta moguće je pronaći u Službenom glasniku ili na stranici Ureda za reviziju, ali institucije na državnom nivou ne objavljuju detaljne budžete na svojim web stranicama, kao ni izvještaje nadležnih institucija. Godišnji izvještaj predstavlja pokazatelj odgovornosti institucije, njeno postupanje u skladu sa zakonom, ali i odgovornost institucije za utrošena sredstva iz budžeta koja su joj stavljena na raspolaganje.

Transparentost procesa zapošljavanja, njegova usklađenost sa sistematizacijom te način i ishod odabira predstavljaju pokazatelj odgovornosti u procesu donošenja odluka pri zapošljavanju. Na osnovu rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH institucijama zabranjeno je da se objavljuju lične podatke kandidata u izbornom postupku, samim tim jedino ADS BiH implementira proces objavljivanja konkursa i konkursne procedure za sve ostale institucije, dok ostale institucije nerijetko prenose objavljene konkurse ADS BiH. U 2013. godini. u 5 analiziranih institucija zaposleno je u prosjeku po 5 osoba. Niti jedna analizirana institucija usljed budžetskih i zakonskih ograničenja nema broj zaposlenih predviđen sistematizacijom radnih mjesta.

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH⁶ članom 19. reguliše način i uslove zapošljavanja državnih službenika. Npr. u ADS BiH zabilježen je slučaj gdje se angažuju osobe po osnovu ugovora o djelu za poziciju koja je sistematizovana, ali budući da je zakonom onemogućeno zapošljavanje u ADS BiH su primorani sistematizovano radno mjesto popuniti na ovaj način. Iz Ureda za reviziju⁷ upozoravaju da je neophodno iznalaženje odgovarajućeg rješenja za kontinuirani angažman temeljem ugovora o djelu za pravne i kurirske poslove vodeći računa o obimu redovnih aktivnosti Agencije i racionalnom trošenju budžetskih sredstava. Višegodišnje ponavljanja obavljanja poslova putem ugovora o djelu govori kako takvi poslovi nisu privremenog karaktera tako da se oni ne bi trebali obavljati na ovakav način s obzirom da ugovori o djelu predstavljaju netransparentan način angažovanja osoblja što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor.

Zaključci po institucijama:

MINISTARSTVO PRAVDE BIH⁸

⁶ "Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12

⁷ Izvještaj o finansijskoj reviziji Agencije za državnu službu BiH za 2013. godinu (juni 2014. godine), st.11

⁸ Nisu dostavili popunjen upitnik. Podaci prikupljeni iz zakona, revizorskih izvještaja i online publikacija.

- 237 zaposlenih.
- Godišnji budžet za 2013. godinu 14.476.000,00KM.
- Ugovori o djelu (46.593 KM): Izdaci se odnose na angažovanje za poslove prevođenja i lektorisanja (25.884 KM), te na ugovore zaključene sa sudijama i tužiocima u procesu izrade pojedinih zakonskih propisa (17.309 KM).
- Prema podacima Ministarstva, u toku godine okončani su postupci javnih nabavki kroz koje je izvršena nabavka roba i usluga u ukupnoj vrijednosti od 697.532 KM (bez PDV-a). Od ukupnog iznosa, na ugovore zaključene putem otvorenog postupka odnosi se iznos od 439.529 KM, putem konkurentskog zahtjeva zaključeni su ugovori u vrijednosti od 149.559 KM, a nabavke realizovane putem direktnog sporazuma iznose 108.444 KM (iznosi su bez PDV-a).
- U toku godine radni odnos zasnovala su četiri sudska policajca, jedan savjetnik ministra te dva državna službenika, dok je za pet zaposlenih prestao radni odnos.

AGENCIJA ZA DRŽAVNU SLUŽBU BIH

- 23 zaposlena.
- Budžet za 2013. godinu 1.178.000,00KM.
- Izvršenje budžeta Agencije sa 31.12.2013. godine iznosilo je 1.114.141 KM što predstavlja 95% realizacije budžeta.
- U 2013. godini zaprimljeno je 8 zahtjeva za pristup informacijama od strane fizičkih lica, dok je od strane pravnih lica zaprimljeno samo 3 zahtjeva.
- Fizička lica najčešće traže informaciju o konkursnim procedurama i disciplinskim postupcima. S druge strane, pravna lica traže lične podatke zaposlenih, izvještaje o ocjenjivanju, ugovore o djelu i sl. Odgovoreno je na sve zahtjeve (10 odobreno, jedan odbijen, te je izjavljena žalba, ali je ista odbijena).
- Sistematizacija radnih mjesta – Aneks pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije od maja 2005. Godine, (online objavljena u četvrtak, 29. aprila 2010). Usvojena u maju 2005. godine, implementirana i nije mijenjana. Pokrenute su aktivnosti za donošenje Plana integriteta prema Smjernicama Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Preporučeno je da Agencija, s ciljem prevencije korupcije i uspostavljanja sistema upravljanja rizicima od korupcije, nastavi započete aktivnosti na izradi Plana integriteta.
- Ugovorene usluge su realizovane u iznosu od 275.825 KM. Značajniji izdaci se odnose na usluge reprezentacije (5.222 KM), usluge stručnog obrazovanja (82.190 KM), neto autorske honorare (48.995 KM), neto komisije drugih institucija (77.000 KM) i neto ugovore o djelu (20.480 KM)
2 Ugovora o djelu (Neto 20.480 KM, bruto 25.884): Kurirski poslovi - nije sistematizovano radno mjesto i Referent za provođenje konkursnih procedura (Viši stručni saradnik za komisije za izbor i testiranja) - Sistematizovano radno mjesto a nepopunjeno
- 2009. počeli sa izradom planova javnih nabavki Plan javnih nabavki nije javno dostupan jer "ne postoji obaveza javne objave." Vrsta postupka za dodjelu ugovora: konkurentski, direktni

- Usvojen Plan integriteta. Isti je implementiran i poslan je godišnji izvještaj
- Nije bilo raspisanih konkursa za zapošljavanje u 2013. godini. Samim tim nije zaposlenena niti jedna osoba.

URED KOORDINATORA ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

- 36 zaposlenih.
- Budžet za 2013. godinu 1.445.000,00KM.
- Zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama u 2013. nije bilo. Broj zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama je 4. Tražene informacije vezane za: Aktivnosti Ureda koje su poduzete na provedbi AP za borbu protiv korupcije Process javnih nabavke za projekte koji se finansiraju iz Fonda za RJU Na sve zahtjeve je odgovoreno, te je omogućen pristup informacijama. Nije bilo novčanih kazni.
- Izvještaji o radu Ureda koordinatora su od 2008. godine dostupni na web sajtu, kao i izvještaji o napretku provedbe mjera za AP 1 (RAP1)
- Sistematizacija radnih mjesta je usvojena 08.12.2005. godine. Ista nije javno dostupna. Javno je iskomuniciran jedino organigram. Sisematizacija je implementirana, tri puta mijenjana, ali ne u 2013. godini.
- Broj sklopljenih ugovora o djelu je 7. Izdaci ugovora o djelu sa 31.12.2013. godine iznose 25.168 KM.
Predmetom ugovora su:
 - higijeničarski poslovi uz mjesečnu naknadu od 600 KM;
 - za vođenje administrativnih i drugih poslova za potrebe koordinatora za RJU uz mjesečnu naknadu od 940 KM;
 - za obavljanje aktivnosti implementacije projekta Informacioni sistemi upravljanja budžetom, aktivnosti oko proširenja projekta IS upravljanje budžetom u dijelu koji se odnosi na nabavku dodatnih lincenci i modula za planiranje plata i drugo uz naknadu od 1.178 KM;
 - na poslovima izrade informacija za potrebe koordinatora za RJU, izrade prezentacije o RJU, analitički rad na RJU i komparacija RJU u BiH sa drugim zemljama uz naknadu od 1.178 KM;
 - na poslovima pripreme i organizovanja sjednica UO Fonda za RJU, pripreme i organizovanja izjašnjavanja članova UO Fonda za RJU u proceduri pisanog usaglašavanja, pripreme informacija o Fondu za RJU i projektima koji se finansiraju iz sredstava Fonda za RJU uz mjesečnu naknadu od 1.178 KM;
 - poslove lektorisanja i prevođenja uz naknadu od 500 KM i
 - jedna osoba je bila u toku 2013. godine u četiri navrata angažovana na poslovima vršenja pregleda pripremljene tenderske dokumentacije uz naknadu od 500 KM za mjesec mart, 100 KM za juli i 200 KM za septembar i decembar.
- Postoji plan javnih nabavki- za nabavke za potrebe Ureda koordinatora za reformu javne uprave, dok plan nabavki za projekte koji se finansiraju iz Fonda za reformu javne uprave nije posebno pripreman. Na godišnjoj osnovi se priprema i revidira lista prioriternih projekata za finansiranje iz Fonda za reformu javne uprave. Plan javnih nabavki nije javno dostupan.

- Korištene vrste postupaka za dodjelu ugovora su: 5 postupaka u 2013. godini za projekte koji se finansiraju iz Fonda za reform javne uprave od toga 1 pregovarački postupak bez objave obavještenja, 2 ograničena postupka, 1 otvoreni postupak i 1 konkurentski zahtjev za dostavu ponuda. 5 postupaka putem konkurentskog zahtjeva, a 7 putem direktnog sporazuma-nabavke za potrebe Ureda koordinatora za reformu javne uprave.
- Plan integriteta nije usvojen.
- Tri konkursa za zapošljavanje raspisana (dva javna i jedan interni). Tri nove osobe su zaposlene, dok su dvije prestale da rade u instituciji. Javno su dostupne sve informacije o provođenju postupka, osim imena kandidata (Na osnovu rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini, Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine kao i ostalim institucijama zabranjeno je da objavljuju lične podatke kandidata u izbornom postupku).

MINISTARSTVO ODBRANE BIH

- 258 zaposlenih.
- Godišnji budžet za 2013. godinu: 291.068.000,00 KM.
- Nije bilo disciplinskih postupaka.
- 8 tužbi protiv institucije od strane trećih lica, 67 tužbi protiv institucije od strane radnika. Većina tužbi u postupku. Tužbe su imale negativan ishod.
- U 2013. godini zaprimljeno je 22 zahtjeva za pristup informacijama od strane fizičnih lica, dok je od strane pravnih lica zaprimljeno samo 12 zahtjeva. Fizička lica najčešće traže informaciju o kopijama radnih dokumenata radi ostvarivanja prava po raznim osnovama. Dok, pravna lica traže uvid u dokumentaciju, pretežno javne nabavke – tenderska dokumentacija. Odgovoreno je 100% (24 pozitivno, 10 negativno). Nije bilo novčanih kazni za prekršaje nadležne javne institucije.
- Budžet institucije je javno dostupan (“Službeni glasnik BH”); Izvještaj o izvršenju budžeta je javno dostupan (Putem Ministarstva finansija i trezora BiH) sistematizacija radnih mjesta postoji od 28.07.2006. i implementirana je. Nije javno objavljena (podaci su dostupni u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama). Evidentirana je jedna izmjena
- Izvještaji revizije: mišljenje sa rezervom.
- Broj sklopljenih ugovora o djelu je 7. Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu je 7.065,25 KM Predetom ugovora je: Obilježavanje datuma značajnih za OS BiH i vjerskih datuma i sl. Instrukcija o proceduri zaključivanja ugovora o djelu u MO I OS BiH donešena od strane ministra odbrane.
- Postoji plan javnih nabavki i javno je dostupan. Najčešće korištene postupci: Otvoreni postupak; Pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci; Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda sa i bez objave; Direktni postupak.
44 postupka javnih nabavki je pokrenuto u 2013. Godini, a 232 ugovora o javnoj nabavci je dodijeno
- Nije usvoje plan integriteta.

- 4 konkursa za zapošljavanje raspisano u 2013. godini (3+1 Pripravnik); 20 osoba zaposleno u referentnoj godini (11+9 Pripravnik). Javno dostupne informacije o provođenom postupku

REGULATORNA AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJE BIH

- 119 zaposlenih.
- Godišnji budžet za 2013. godinu: 7.843.000,00 KM.
- 1 disciplinski postupak - Izrečena sankcija: Novčana kazna u iznosu od 15% od osnovne plaće na period od mjesec dana.
- Broj tužbi protiv institucije od strane trećih lica: 4 tužbe iz osnovne djelatnosti RAK (1 tužba odbačena rješenjem Suda BiH a 1 odbijena kao neosnovana presudom Suda BiH; preostale 2 tužbe su u fazi rješavanja pred Sudom BiH). Broj tužbi protiv institucije od strane radnika: Jedan radni spor koji je u fazi rješavanja pred. U dosadašnjoj praksi RAK nije zabilježen niti jedan slučaj sudskog usvajanja tužbenog zahtjeva za naknadu štete i donošenja presude o nalaganju isplate novčanih potraživanja po bilo kojem osnovu i/ili troškova sudskog postupka tužiteljima).
- Zaprimljeno pet zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama. Najčešće su traženi podaci o predajničkim lokacijama, podaci o broju korisnika Interneta i sl.
Zaprimljeno 15 zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama. Najčešće su tražene kopije različitih rješenja koje je Agencija izdala a potrebnih za sudske sporove, informacije u vezi sa frekvencijama, zatim podaci vezani za poslovanje Regulatorne agencije za komunikacije, itd. Pravovremeno je odgovoreno na sve zaprimljene zahtjeve za pristup informacijama. Na sve zaprimljene zahtjeve za pristup informacijama je odgovoreno pozitivno, odnosno, odobren je pristup traženim informacijama.
- Sistematizacija radnih mjesta - Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji RAK donešen 2008. godine i imlementiran. Nije javno dostupan, jer ne postoji takva obaveza. Nije mijenjan u 2013. godini; učestalost mijenjanja je po ukazanoj potrebi.
- Broj sklopljenih ugovora o djelu je 29. Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu je 51.054 KM
- Pokrenuti postupci javnih nabavki: 2 pregovaračka postupka, 3 otvorena postupka, 21 konkurentskih postupakaka i 133 direktna postupka.
Dodijeljeno je: 2 za pregovarački postupak, 6 za otvoreni postupak, 21 za konkurentski postupak i 28 ugovora za direktni postupak
- Raspisani konkursi za zapošljavanje u referentnoj godini: 2 za prijem zaposlenika i 2 za prijem pripravnika na godinu dana. Postupci po dva oglasa okončani u decembru 2013. i januaru 2014. godine, zbog čega su izvršeni prijemi tek u 2014. godini.
Zaposleno: 2 od kojih 1 zaposlenik i 1 pripravnik; Ostala 2 po oglasima iz 2013. godine primljeni u 2014. godini.

Zaključci:

- *Činjenica je da je od ukupnog broja samo 33% tužbi protiv institucija na državnom nivou riješeno.*

- *Nalazi istraživanja pokazuju da je u analiziranim institucijama na državnom nivou od ukupno evidentiranih čak 85% tužbi od strane radnika.*
- *Od pet (5) analiziranih institucija na državnom nivou samo jedna (1) institucija ima javno dostupnu sistematizaciju radnih mjesta, ostale institucije obrazloženje za neobjavlivanje nalaze u nepostojanju zakonske obaveze po ovom osnovu.*
- *U svakoj insituciji na državnom nivou evidentiran je nesklad između broja sistematizovanih radnih mjesta i broja uposlenih.*
- *Prema nalaizima Revizije značajan broj preporuka datih u ranijim izvještajima o obavljenim revizijama izvještaja o izvršenju budžeta nije relizovan.*
- *Na osnovu prikupljenih podataka da se zaključiti da institucije na državnom nivou nisu uradile mnogo u cilju preveniranja nepravilnosti i otklanjanju slabih tačaka, jer je samo jedna (1) od pet (5) posmatranih institucija (ADS BiH) je do kraja 2013. godine imala usvojen plan integriteta.*
- *Višegodišnje ponavljanje obavljanja poslova putem ugovora o djelu govori kako takvi poslovi nisu privremenog karaktera tako da se ne bi trebali obavljati na ovakav način s obzirom da ugovori o djelu predstavljaju netransparentan način angažovanja osoblja što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor.*

2.2. FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Institucije obuhvaćene monitoringom na nivou FBiH su: Ministarstvo pravde FBiH, Ministarstvo finansija FBiH, Ministarstvo obrazovanja FBiH, Agencija za državnu službu FBiH i Porezna uprava FBiH.

Od pet analiziranih samo **jedna institucija** je evidentirala pokrenute disciplinske postupke. Dakle, jedino je u Poreznoj upravi FBiH u 2013. godini zabilježeno sedam (7) slučajeva pokrenutog disciplinskog postupka. Četiri disciplinska postupka su rezultirala: suspenzijom sa poslova i plaće u periodu od 10 dana, suspenzijom sa poslova i plaće u periodu od 2 dana, suspenzijom zbog pokrenutog krivičnog postupka i javnom pismenom opomenom. Preostala tri disciplinska postupka su obustavljena zbog zastare. Dalje, od sedam (7) disciplinskih postupaka tri (3) su zastarjela, što je približno 43% pokrenutih disciplinskih postupaka u ovoj instituciji.

Broj tužbi protiv institucije može poslužiti kao indikator za utvrđivanje stepena poštivanja zakona o upravnom postupku i zakona o radu. Uz to treba napomenuti da sudski postupci protiv institucija mogu rezultirati značajnijim gubicima za budžet institucije, te da institucije u promatranom uzorku nisu ostvarile gubitke po ovom osnovu. Od pet institucija iz posmatranog uzorka **protiv tri institucije** su pokrenute tužbe od strane trećih lica, to su: Ministarstvo finansija FBiH, Ministarstvo obrazovanja i nauke FBiH i Agencija za državnu službu FBiH (u daljem tekstu: ADS FBiH). Broj tužbi od strane trećih lica protiv analiziranih institucija na federalnom nivou je 17, ali ishodi tih tužbi još nisu poznati. Istovremeno navedene institucije bilježe najveći udio u ukupnom broju pokrenutih prijava protiv institucije od strane radnika. U analiziranom

uzorku evidentirano je 42 tužbe protiv institucije od strane radnika. Od 42 tužbe 34 su imale negativan ishod za instituciju što je 80,95%. Ukupan broj tužbi prema analiziranim institucijama na federalnom nivou je 59, od čega je čak 71,19% tužbi prema institucijama od strane radnika.

Iznimno veliki broj tužbi radnika, kao i negativni ishodi po institucije, ukazuju na to da same institucije ne poštuju radno-pravne propise što posljedično izaziva i budžetske gubitke. Većina institucija iz uzorka nije bila u mogućnosti dostaviti tačne podatke o novčanim iznosima naknada po ovom osnovu, što zbog sudskih procesa koji su u toku te samim tim neizvjesnosti rezultata procesa tužbe protiv institucije, što zbog izbora pojedinaca da te informacije ne ustupi. Npr. samo jedna tužba protiv Porezne uprave FBiH od strane radnika koja je imala negativan ishod, rezultirala je odštetom budžeta institucije za 4.662,93 KM. Ovo je samo jedan primjer i ne daje čak mogućnost kalkulacije prosječnog iznosa novčanih sredstava koja trebaju biti izdvojena za ove svrhe, ali i to može poslužiti kao pokazatelj netransparentnosti rada federalnih institucija. Od analiziranih pet institucija jedino se Ministarstvo pravde FBiH očitovalo sa ukupnim iznosom potraživanja koja su rezultati tužbi protiv institucije od strane radnika. Ukupan iznos potraživanja je 220.734,71 KM bez iznosa zatezних kamata čija će visina zavisi od načina izvršenja.

Broj zahtjeva za pristup informacija može biti indikator proaktivne transparentnosti, s druge strane vrsta i struktura odluka po zahtjevima pouzdan je indikator stepena transparentnosti institucija. Od svih pet analiziranih institucija prikupljene su povratne informacije o broju i prirodi zahtjeva za pristup informacijama, te njihovim ishodima. Tražene informacije su najčešće vezane za prirodu posla koji određena institucija obavlja na entitetskom nivou a u skladu sa zakonskim odredbama. Prosječan broj zahtjeva za pristup informacijama od strane fizičkih lica u analiziranom uzorku je 30, dok je prosječan broj zahtjeva od strane pravnih lica u 2013. godini iznosio 82 zahtjeva. Na sve zaprimljene zahtjeve institucije su odgovorile. Shodno broju zahtjeva za pristup informacijama možemo zaključiti da je potrebno uložiti više napora u transparentnost rada institucija na entitetskom nivou jer se puno radnog vremena troši na naknadno i pojedinačno komuniciranje prikupljenih podataka umjesto da se podaci učine javno dostupnim i transparentnim prije zaprimanja zahtjeva. Neke od najčešće traženih informacija su:

- fizička lica – o radno pravnom statusu lica; informacije vezane za prijave podnešene federalnoj upravnoj inspekciji; informacije vezane za registar udruženja građana; pomilovanja; evidencije o gotovinskim isplatama po osnovu stare devizne štenje; o grantovima za projekte; podaci vezani za konkursne procedure u kojima tražioci podataka učestvuju kao kandidati.
- pravna lica – o radno pravnom statusu lica; informacije vezane za registar udruženja građana; dodatne informacije za potrebe advokatskih istraga; prijedlog izmjena i dopuna budžeta; o prikupljenim sredstvima za zaštitu od prirodnih nesreća.

Primjetno je da je najmanji broj zahtjeva za pristup informacijama podnešen u Ministarstvo obrazovanja i nauke FBiH. Razlog za ovakve rezultate može biti taj da je Ministarstvo uradio odličan posao u smjeru proaktivne transparentnosti te je učinilo

većinu podataka dostupnim javnosti ili upravo suprotno da nije ni predstavilo mehanizam pomoću kojeg se može ostvariti pravo na slobodan pristup informacijama (vodič, smjernice i sl.) te javnost nije dovoljno upoznata sa načinom na koji može pristupiti podacima i informacijama. Institucije, uprkos zakonskog odredbi ne objavljuju, Vodiče koji bi svakom licu trebali da omoguće/olakšaju pristup informacijama, a ni sam Zakon o slobodi pristupa informacijama nije dovoljno promovisan. Fizička lica najčešće ne znaju svoja prava što institucije koriste kako bi zadržale ekskluzivno pravo na podatke i informacije koje generišu a koje su od javnog značaja i neka vrsta javnog dobra. Veliki problem pristupu informacijama predstavlja i nejasna podijeljenost nadležnosti među bh. institucijama što otežava i usporava proces.

S aspekta proaktivne transparentnosti predstavnici dvije od pet analiziranih institucija naglašavaju aktivnost kao što je objavljivanje Vodiča za pristup informacijama na njihovim web stranicama, međutim to je samo još jedna u nizu zakonskih obaveza institucija.⁹ Među analiziranim institucijama na entitetskom nivou ima i onih koje čak nisu upoznate sa pojmom proaktivne transparentnosti.

Sve institucije u analiziranom uzorku kao izvor informisanja o budžetu i izvršenju budžeta navode Službene novine FBiH. Nerijetko institucije navode kako su informacije o budžetu i/ili izvršenju budžeta dostupne na web stranicama tih institucija ili Federalnog ministarstva finansija, međutim to se pokazalo kao netačna informacija ili su podaci objavljeni u prošlosti, te je izostala praksa redovnog ažuriranja tih sadržaja. Budući da institucije ne objavljuju budžete niti detaljnije budžete putem redovnih i besplatnih kanala informisanja javnosti, to ih čini nedovoljno transparentnim i otvorenim, te dovodi u pitanje finansijsku odgovornost institucija. Potencijalni razlozi za to leže u informatičkoj nepismenosti i needuciranosti javnosti o načinu pristupa ovim podacima i alokaciji mjesta na kome se ti podaci nalaze.

Shodno svemu gore navedenom može se zaključiti da niti jedna institucija na federalnom nivou nije napravila iskorak u smislu proaktivne transparentnosti i finansijske odgovornosti, čak se ni zakonske odredbe ne poštuju u potpunosti. Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH¹⁰ stavlja obavezu javnim organima da objavljuju indeks registar koji sadrži vrste informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije dostupne, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti tim informacijama, tromjesečne podatke/statističke podatke, godišnje izvještaje sa budžetom i sl. Međutim, institucije na federalnom nivou iz analiziranog uzorka ne poštuju ovu zakonsku obavezu, naročito u smjeru jednostavnijeg i lakšeg za korištenje seta dokumenata koji sadrže informacije o budžetu, potrošnji, izvršenju budžeta i sl.

Od pet analiziranih institucija na nivou FBiH niti jedna institucija nema javno dostupnu sistematizaciju radnih mjesta, a samo jedna institucija ima objavljenu organizacionu šemu na svojoj web stranici. Institucije najčešće obrazloženje za neobjavljivanje ove vrste podataka nalaze u nepostojanju zakonske obaveze po ovom osnovu. U svakoj

⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH, Sl. Novine FBiH 32/01, član 20

¹⁰ Službene novine FBiH 32/01, član 20

analiziranoj instituciji na nivou FBiH evidentiran je nesklad između broja sistematizovanih radnih mjesta i broja uposlenih. Ovaj problem je posebno izražen u Ministarstvu finansija FBiH. Pravilnikom o unutaršnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta je sistematizirano 235 radnih mjesta, a na dan 31.12.2013. godine bilo je 135 uposlenih.¹¹ Neadekvatna popunjenost ključnih radnih mjesta kao i neodgovarajući protok informacija između službi povećava rizik nastanka i neotkrivanja propusta u radu, također to može imati utjecati na pravovremeno obavljanje poslova i radnih zadataka iz nadležnosti institucije. Također, na odgovarajući način pripremljena i usvojena sistematizacija, koja je javno dostupna, te u skladu s tim implementirana, pokazatelj je odgovornosti i integriteta donosilaca odluka u instituciji i van nje.

Revizorski izvještaji Ureda za reviziju institucija FBiH (u daljem tekstu: Ured) su objavljeni na web stranici Ureda i sve institucije FBiH obuhvaćene ovom analizom na pitanje o revizorskim izvještajima daju informacije Ureda ili sugerišu da informacije o tome treba da ima Federalno ministarstvo finansija. Među analiziranim institucijama FBiH niti jedna nije na svojoj web stranici objavila revizorski izvještaj koji se tiče njenog rada, niti je omogućila da preporuke i zapažanja revizora budu predmetom analize šire javnosti. Revizorski izvještaji analiziranih institucija FBiH daju preporuke vezane za javne nabavke, ugovore o djelu sa pozivnom na sistematizovana radna mjesta koja su predmetom ovakve vrste ugovaranja, izvršenje budžeta i sl. Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je reviziju učinka federalnih institucija, koja se odnosi između ostalog, i na ugovore o djelu, te procijenio da su federalne institucije mogle smanjiti izdatke, te ostvariti uštedu značajnih sredstava, koja su se mogla usmjeriti na druge projekte čijom bi se implementacijom mogla ostvariti dodatna vrijednost. Samo za naknade po osnovu ugovora o djelu u 2013. godini izdvojeno je 13.609.414 KM (iskazano u neto iznosu), što u odnosu na prethodnu godinu u iznosu od 3.399.416 KM predstavlja povećanje za 10.209.998 KM. Međutim, treba navesti da su u okviru navedenih izdataka iskazani izdaci po osnovu ugovora o djelu isplaćeni popisivačima i instruktorima za popis stanovništva u 2013. godini u iznosu od 10.640.283 KM putem Federalnog zavoda za statistiku.¹²

Revizija¹³ je utvrdila da institucije na nivou Federacije nisu poduzele sve potrebne aktivnosti kako bi se smanjila neproduktivna javna potrošnja u kojoj su i sredstva za ugovore o djelu. Na osnovu navedenog revizorski tim je konstatovao:

- Federalne institucije nisu uspjele da smanje troškove ugovora o djelu.
- Nema provjere regularnosti, niti opravdanosti zaključenih ugovora o djelu.
- Postoje nedostaci u planiranju ugovora o djelu.
- Ugovori o djelu se često potpisuju sa istim osobama.
- Ugovore o djelu obično neovisno zaključuju rukovodioci federalnih institucija.
- Nema procedura praćenja zaključenih ugovora o djelu.

¹¹ Ured za reviziju institucija u FBiH. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva finansija za 2013. godinu

¹² Ured za reviziju institucija u FBiH. Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta Federacije BiH za 2013. Godinu. Sarajevo, juli 2014. godine

¹³ Revizija učinka: Trošenje javnih sredstava iz budžeta Federacije BiH za ugovore o djelu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija FBiH, januar 2014.godine

- Federalne institucije ne daju dovoljno informacija o ugovorima o djelu.

Revizorski tim Ureda za reviziju institucija FBiH je došao do zaključka da većina federalnih institucija nije ispoštovala opredjeljenja vlasti da se smanji neproductivna javna potrošnja.¹⁴ Neke aktivnosti su u određenoj mjeri unaprijedile proces, međutim, one nisu značajnije uticale na smanjenje ukupnih izdataka za ugovore o djelu. Ne postoji jasno definisana pravila za realizaciju sredstava za ugovore o djelu izuzev Odluke o načinu obrazovanja i utvrđivanja visine naknade za rad radnih tijela osnovanih od strane Vlade FBiH i rukovodioca federalnih organa državne službe. Revizorski izvještaji pojedinačnih federalnih institucija, također, ukazuju na problem vezan za ugovore o djelu koji su često korišteni od strane institucija za naknadu za angažman po osnovu aktivnosti koje su sistematizovane određenim radnim mjestom. Na primjeru Ministarstva pravde FBiH revizija je konstatovala da se ne može potvrditi opravdanost izdatka u iznosu 24.000,00KM (neto) nastalih po ugovoru o djelu za pružanje stručnih usluga iz oblasti usklađivanja predloženih propisa sa zakonodavstvom EU, interne i eksterne komunikacije između odgovornih institucija u vezi provedbe Akcijskog plana za reformu pravosuđa. Ugovori o djelu su sklopljeni za period od 01.07.2012.g. do 01.07.2013.g. i period od 01.07.2013.g. do 01.07.2014.g. (mjesečna naknada neto 2.000,00KM) iako su poslovi koordiniranja provedbe strategija i politika evropskih integracija Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva predviđeni kao redovni poslovi Ministarstva.¹⁵

Od pet analiziranih institucija na federalnom nivou **u jednoj instituciji**, Ministarstvu finansija FBiH, ustanovljeno je da ne postoji plan javnih nabavki, ostale institucije imaju planove javnih nabavki ali iste ne čine javno dostupnim uz opravdanje da zakon nije institucijama stavio u obavezu objavu istih. Među institucijama na federalnom nivou vlasti, a u posmatranom uzorku, najčešće su korišteni sljedeći oblici postupaka za javne nabavke:

- Otvoreni postupak;
- Pregovarački postupak;
- Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda sa i bez objave;
- Direktni postupak.

Ured za reviziju institucija FBiH radeći reviziju finansijskih izvještaja Porezne uprave FBiH pronašao je da nije dosljedno ispoštovana odredba člana 12. stav b) pod 4. Zakona o javnim nabavkama BiH prilikom odabira dobavljača za nabavku i isporuku kancelarijskog materijala i pribora, konkretno, tonera i ketridža. U te svrhe utrošeno je 343.840,00KM sa PDV-om. Nisu ispoštovane ni odredbe članova 6. i 10. Zakona o javnim nabavkama BiH prilikom nabavke 30 računara (55.053,00KM sa PDV-om) u dijelu neprovođenja odgovarajućeg postupka javne nabavke. Za nabavke kancelarijskog materijala i pribora - tonera i ketridža, usluga održavanja licencnog

¹⁴ Revizija učinka: Trošenje javnih sredstava iz budžeta Federacije BiH za ugovore o djelu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija FBiH, januar 2014.godine

¹⁵ Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva pravde na dan 31.12.2013. godine, Broj: 03-10/14. Sarajevo: Ured za reviziju institucija FBiH, maj 2014. Godine, st. 2, tačka 6.1.1.2. Izvještaja.

softvera i usluga produženja licenci za jednogodišnju podršku licencnih softvera nije ispoštovan zakonski rok za zaključivanje ugovora o nabavci u skladu sa članom 39. Zakona o javnim nabavkama BiH.¹⁶ Ovo je samo jedan od lociranih problema u domenu javnih nabavki od strane Ureda za reviziju. Pored toga nerijetki su primjeri kao što je Ministarstvo pravde FBiH koje je u 2013. godini realizovano je 7 procesa javnih nabavki sa sljedećim ishodima:

- 3 ugovora po otvorenom postupku u vrijednosti od 95.445,41 KM sa PDV-om,
- 1 konkurentski zahtjev u vrijednosti od 11.083,69 KM sa PDV-om,
- 3 ugovora po direktnom sporazumu u vrijednosti od 15.364,78 KM sa PDV-om. (Dva postupka nisu završena jer je broj primljenih prihvatljivih ponuda bio manji od 3 (tri) i nije osiguravao stvarnu konkurenciju za konkretni ugovor.)

Nabavke direktnim sporazumom iznosile su 31% od ukupno provedenih nabavki, odnosno 21% od prvobitno planiranih što nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama koji propisuje da ukupna vrijednost nabavki putem direktnog sporazuma ne smije biti veća od 10% ukupnih nabavki. Uprkos zakonskoj odredbi, bitno je naglasiti da je po brojnosti predmeta u okviru realizovanih javnih nabavki najzastupljeniji direktni postupak/sporazum u posmatranom uzorku institucija na federalnom nivou.

Samo jedna od pet analiziranih institucija na nivou FBiH (Ministarstvo pravde FBiH) je do kraja 2013. godine imala usvojen plan integriteta, a predstavnici jedne od institucija nisu čak znali dati ni adekvatan odgovor o postojanju plana integriteta. Shodno tome trend da se ne preveniraju nepravilnosti i ne otklanjaju slabe tačke u sistemu, prenosi se sa državnog na federalni nivo.

Sve institucije pripremaju Godišnje izvještaje o radu ali je pristup istima ograničen kao što je slučaj i sa podacima o budžetu i izvršenju budžeta.

Na osnovu rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH institucijama je zabranjeno da objavljuju lične podatke kandidata u izbornom postupku, samim tim jedino ADS FBiH implementira proces objavljivanja konkursa i konkursne procedure za sve ostale institucije, dok ostale institucije rijetko prenose objavljene konkurse od ADS FBiH, do te mjere jedino doseže informacija koja plasiraju institucije o zapošljavanju. U 2013. godini u pet analiziranih institucija, raspisano je ukupno 25 konkursa, a zaposleno 15 državnih službanika. Najveći broj novozaposlenih je u Ministarstvu finansija FBiH (9). Niti jedna analizirana institucija na federalnom nivou usljed budžetskih i zakonskih ograničenja nema broj uposlenih koji je predviđen sistematizacijom radnih mjesta.

Zaključci po institucijama:

MINISTARSTVO PRAVDE FBiH

- 42 zaposlena.
- Nije bilo disciplinskih postupaka.

¹⁶ Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Porezne uprave FBiH za 2013.godinu, st.1, Tačka 8. Izvještaja

- Tužbi protiv institucije od strane trećih lica nije bilo. Broj tužbi protiv institucije od strane radnika je 8- tužbe uposlenika za razliku u toplom obroku i razliku u regresu i jubilarne nagrade za 2011. i 2012. god. Sve prvostepene presude konačne i izvršne. Za sve donesena izvršna rješenja. Sve tužbe imale negativan ishod za ministarstva.
Ukupan iznos potraživanja 220.734,71 KM bez iznosa zatezних kamata.
- Broj zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama je 23. Broj zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama je 18.
- Sistematizacija radnih mjesta kao Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Federalnog ministarstva pravde od 04.09. 2012. god. Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Federalnog ministarstva pravde 05.06.2013. god. Pravilnik o dopuni Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Federalnog ministarstva pravde 04.10.2013. god. Sistematizacija je dostupna svim uposlenicima; organizacija dostupna na www.fmp.gov.ba. Djelimično implementirana, na snazi Zaključak Vlade FBiH o zabrani dodatnog upošljavanja.
- Revizorsko mišljenje sa rezervom.
- Broj sklopljenih ugovora o djelu je 5. Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu je 33.350,00 KM
- Postoji plan javnih nabavki. Plan nije javno dostupan jer nije bilo obavezno po Zakonu o javnim nabavkama Korišteni postupci za dodjelu ugovora su: Otvoreni postupci, konkurentski zahtjev i direktni sporazumi. U 2013. godini pokrenuta su: 4 otvorena postupka sa okvirnim sporazumom, 1 konkurentski zahtjev i 88 direktnih sporazuma. Dodijeljeno je 7 ugovora.
- Nabavke direktnim sporazumom iznosile su 31% od ukupno provedenih nabavki, odnosno 21% od prvobitno planiranih što nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama koji propisuje da ukupna vrijednost nabavki putem direktnog sporazuma ne smije biti veća od 10% ukupnih nabavki.
- Plan integriteta je usvojen.
- U 2013. godini raspisan je 1 konkurs za prijem pripravnika sa VSS na određeno vrijeme iz Programa sufinansiranja pripravnika Službe za zapošljavanje KSD. Zaposlen je jedan pripravnik. Postupak vodi Agencija za državnu službu Federacije BiH.

MINISTARSTVO FINANSIJA FBiH

- 135 zaposlenih.
- Nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka.
- Broj tužbi protiv institucije od strane trećih lica je 4 podnesene tužbe, 4 sudska postupka od ranije. Jedna podnesena tužba protiv institucije od strane radnika, 4 sudska postupka od ranije.
- Broj zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama je 6. Broj zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama je 3. Na sve pristigle zahtjeve za pristupe informacijama je odgovoreno.
- Sistematizacija radnih mjesta je usvojena 17.01.2013. godine, implementirana, mijenjana je.

- Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta je sistematizirano 235 radnih mjesta, a na dan 31.12.2013. godine bilo je 135 uposlenih. Navedeno može imati utjecaja na pravovremeno obavljanje poslova i radnih zadataka iz nadležnosti Ministarstva financija.¹⁷
- Mišljenje sa rezervom
- Broj sklopljenih ugovora o djelu je 75.
- Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu je 102.110,00KM.
- Predmet ugovaranja: Obavljanje određenih poslova, kao što su: izrada određenih analiza, stručnih ekspertnih mišljenja, studija i prijedloga rješenja određenih problema, kao i obavljanje dr. poslova koji su nužni za bolje i nesmetano funkcionisanje Ministarstva.
- Izdaci po osnovu ugovora o djelu za angažiranje vanjskih saradnika iskazani su u neto iznosu 122.093 KM. Ured za reviziju je uvidom u prezentovanu dokumentaciju, konstatovao da su ugovori o djelu u 2013. godini tokom cijele godine zaključivani za redovne poslove predviđene Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji Ministarstva financija
- Ne postoji plan javnih nabavki. Korištene vrste postupaka za dodjelu ugovor: Otvoreni, pregovarački i konkurentski postupci. 14 postupaka javnih nabavki je pokrenuto u godini, 14 dodijeljenih ugovora.
- Plan integriteta nije usvojen.
- Raspisano je 20 konkursa za zapošljavanje 20 državnih službenika. Zaposleno je 9 osoba u referentnoj godini.

MINISTARSTVO OBRAZOVANJA FBiH

- 44 uposlenih.
- Operativni budžet za 2013. godinu od 8.778.734 KM.
- Nije bilo disciplinskih postupaka
- U 2013. godini pokrenuto je 5 tužbi protiv institucije od strane trećih lica, 12 tužbi protiv institucije od strane radnika. 10 tužbi je završeno, o čega je 9 imalo negativan ishod. S obzirom da svi postupci po gore navedenim tužbama nisu okončani, nije moguće navesti iznos svih novčanih izdataka.
- Nije bilo zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama, dok je evidentiran 1 zahtjev pravnog lica za pristup informacijama o postupku javne nabavke. Doneseno rješenje o odobravanju pristupa informacijama. Nije bilo novčanih kazni za prekršaje nadležne javne institucije. Proaktivna transparentnost: Na službenoj web stranici Ministarstva redovno se objavljuju aktivnosti Ministarstva i ministra, kao i svi javni pozivi za dodjelu sredstava i rezultati istih.
- Sistematizacija radnih mjesta je usvojena 2012. godine. Nije javno dostupna. Popunjeno 44 od sistematizovanih 50 radnih mjesta (na dan 31.12.2013. godine). Sistematizacija nije mijenjana u 2013. godini.
- Ugovora o djelu nije bilo
- Postoji plan javnih nabavki. Nije javno dostupan (Do stupanja na snagu novog Zakona o javnim nabavkama to nije bila obaveza). Korištene vrste postupaka

¹⁷ Ured za reviziju institucija u FBiH Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva finansija za 2013. godinu

za dodjelu ugovora su: Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i direktni sporazum. U 2013. godini pokrenuto je 10 postupaka javnih nabavki. Dodijeno je 9 ugovora o javnoj nabavci.

- Nije usvojen Plan integriteta.
- 2 konkursa za zapošljavanje raspisano u referentnoj godini, 1 osoba zaposlena.

AGENCIJA ZA DRŽAVNU SLUŽBU FBiH

- 56 zaposlenih.
- Nije bilo disciplinskih postupaka.
- 8 tužbi protiv institucije od strane trećih lica. 15 (naplate potraživanja iz radnog odnosa) tužbi protiv institucije od strane radnika. Postupci u toku pred nadležnim sudovima. Sporovi uposlenih protiv Agencije radi naplate potraživanja iz radnog odnosa imali su negativan ishod po Agenciju.
- 41 zahtjev fizičkih lica za pristup informacijama. Najčešće su zatraženi podaci vezani za konkursne procedure u kojima tražioci podataka učestvuju kao kandidati. Nije bilo zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama. Tokom 2013. godine ukupno je zaprimljen 41 zahtjev za pristup informacijama u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama.
- Postoji sistematizacija radnih mjesta kao Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za državnu službu FBiH broj: 01-02-5-189/12 od 21.05.2012. godine (V. 1458/2012 od 05.11.2012). Nije dostupna na web stranici Agencije. Nije bilo izmjena u 2013. godini.
- Broj sklopljenih ugovora o djelu: 6 ugovora o djelu zaključeno je sa 2 osobe, (sa jednom 2 ugovora a sa drugom 4 ugovora). Riječ je o ugovorima sa higijeničarkama za za Odjeljenja Agencije sa sjedištem u Mostaru i Livnu; 1 ugovor za zanatske poslove održavanja zgrade; 15 ugovora o autorskom djelu sa trenerima za obuke po Uredbi o kriterijima za sticanje statusa trenera u provedbi stručnog obrazovanja i usavršavanja državnih službenika u organima državne službe u FBiH
- Postoji plan javnih nabavki, ali nije javno dostupan. Korištene vrste postupaka za dodjelu ugovora su: Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda, pregovarački postupak i direktni sporazum. 29 postupaka javnih nabavki je pokrenuto u 2013. godini, dodijeljeno 29 ugovora o javnoj nabavci.
- Nije usvojen Plan integriteta.

POREZNA UPRAVA FBiH

- 1.250 zaposlenih.
- 7 disciplinskih postupaka. Tri obustave postupka zbog zastare. Suspenzija sa poslova i plaće u periodu od 2 dana. Suspenzija zbog pokrenutog krivičnog postupka. Javna pismena opomena. Suspenzija sa poslova i plaće u periodu od 10 dana.
- Nije bilo tužbi protiv institucije od strane trećih lica. 6 tužbi protiv institucije od strane radnika, od čega je 5 u toku, a 1 tužba završena. 1 tužba je imala negativan ishod za instituciju, te je iznos svih novčanih izdataka (odšteta i troškova) u postupcima protiv institucije 4.662,93 KM

- 82 zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama Tražene informacije: Dostavu podataka o radno pravnom statusu lica. 392 zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama. Tražene informacije: Dostavu podataka o radno pravnom statusu lica. Na 474 zahtjeva za pristupom informacija je odgovoreno.
- Sistematizacija radnih mjesta je usvojena 05.06.2013. godine i implementirana. Nije javno dostupna.
- 6 sklopljenih ugovora o djelu. Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu je 16.200,00 KM. Predmetom ugovora su poslovi koji nisu predviđeni normativnim aktima i povremeni poslovi.
- Postoji plan javnih nabavki. Nije javno dostupan. Korištene vrste postupaka za dodjelu ugovora su: Otvoreni postupak – 16; Pregovarački postupak bez objave obavještenja – 6; Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda – 9; Direktni sporazum – 20. Ukupno, 51 postupak javnih nabavki je pokrenut u 2013. godini, 51 ugovor o javnoj nabavci je dodijenjen.
- Sačinjen Godišnji izvještaj o radu, Izvještaj je usvojila Vlada Federacije BiH. Nije javno dostupan, jer je Izvještaj o radu sačinjen na osnovu Uredbe o procesu strateškog planiranja, godišnjeg planiranja i izvještavanja u federalnim ministarstvima, kojom nije predviđen taj segment.
- U 2013. godini raspisan je 1 konkurs za zapošljavanje i 1 javni oglas, 1 sporazumni prelazak. Zaposleno je 4 osobe u referentnoj godini. Informacije o provođenom postupku su javno dostupne web stranica Agencije za državnu službu

Zaključci:

- *Približno 43% od ukupnog broja pokrenutih disciplinskih postupaka je zastarjelo. Postavlja se pitanje koliki je nivo efikasnosti u rješavanju disciplinskih postupaka na federalnom nivou i da li u tome leži razlog za relativno mali broj pokrenutih disciplinskih postupaka u odnosu na ukupan broj zaposlenih u uzorku.*
- *Nalazi istraživanja pokazuju da je u analiziranim institucijama na federalnom nivou od ukupno evidentiranih čak 71% tužbi od strane radnika.*
- *Od 42 tužbe, 34 su imale negativan ishod za instituciju što je 80,95%. Shodno dobijenim rezultatima dovodi se u pitanje poštivanja Zakona o radu u institucijama na federalnom nivou.*
- *Analiza pokazuje da je u prosjeku samo jedna tužba radnika Ministarstvo pravde FBiH u 2013. godini stajala 27.591,84 KM odliva iz budžeta.*
- *Među analiziranim institucijama ima i onih čiji predstavnici čak nisu upoznati sa pojmom proaktivne transparentnosti.*
- *Institucije na federalnom nivou se ne pridržavaju odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama.*
- *Od 5 analiziranih institucija na federalnom nivou niti jedna institucija nema javno dostupnu sistematizaciju radnih mjesta, a samo jedna institucija ima objavljenu organizacionu šemu na svojoj web stranici.*
- *U svakoj analiziranoj instituciji na federalnom nivou evidentiran je nesklad između broja sistematizovanih radnih mjesta i broja uposlenih.*

- *Revizorski izvještaji institucija iz posmatranog uzorka daju preporuke vezane za javne nabavke, ugovore o djelu sa pozivnom na sistematizovana radna mjesta koja su predmetom ovakve vrste ugovaranja, izvršenje budžeta i sl.*
- *Od 5 analiziranih institucija na federalnom nivou u 1 instituciji konstatovano je da ne postoji plan javnih nabavki, ostale institucije imaju planove javnih nabavki ali iste ne čine javno dostupnim uz opravdanje da zakon nije institucijama stavio u obavezu objavu istih.*
- *Uprkos zakonskoj odredbi, po brojnosti predmeta u okviru realizovanih javnih nabavki najzastupljeniji direktni postupak/sporazum u posmatranom uzorku institucija na federalnom nivou.*
- *Samo 1 od 5 posmatranih institucija na federalnom nivou je do kraja 2013. godine imala usvojen plan integriteta, a predstavnici jedne od institucija nisu čak znali dati ni adekvatan odgovor.*

2.3. REPUBLIKA SRPSKA

U nastavku su predstavljeni rezultati analize svih prikupljenih informacija iz 5 institucija na nivou Republike Srpske (u daljem tekstu: RS) za 11 definisanih parametara i to za: Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS i Agenciju za državnu upravu RS.

Na ukupnom uzorku od 325 zaposlenih u 5 institucija na nivou Republike Srpske koje su bile dio ovog monitoringa nije zabilježen nijedan disciplinski postupak u 2013. godini, kao niti jedna tužba radnika protiv odabranih institucija. U svim analiziranim institucijama na nivou RS zabilježene su izmjene Sistematizacije radnih mjesta, osim u Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite RS, ali je u ovoj instituciji posljednja sistematizacija izvršena 2014. godine, dok samo je Ministarstvo pravde na svojoj web stranici objavilo Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta¹⁸. U drugim institucijama ne postoji praksa objavljivanja u ovom vidu i Pravilnici se objavljuju samo u Službenom glasniku RS, što se predstavlja kao izričita zakonska obaveza predviđena Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske. No, spomenuta zakonska obaveza ne isključuje druge vrste objava i dostupnosti, a uzimajući u obzir značaj i javni karakter (pod)zakonskih propisa oni bi trebali biti dostupni u različitim vidovima radi što neposrednijeg uvida javnosti.

U 2013. godini na uzorku od 5 analiziranih institucija prijavljeno je oko 109 zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama, a prema podacima koji su učinjeni dostupnim od strane institucija¹⁹ za potrebe ovog istraživanja tačan broj nije bilo moguće utvrditi jer ne postoji praksa redovnog evidentiranja zahtjeva. Na osnovu dostupnih podataka iz istraživanja ne postoji praksa urednog evidentiranja, klasifikacije i analiziranja zahtjeva za pristup informacijama, tačnije isti se ne izdvajaju posebno što potvrđuje

¹⁸ <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/PPP/Pages/Splash.aspx>

¹⁹ Podaci su prikupljeni putem razgovora/intervjua sa delegiranim relevantnim predstavnikom institucije čiji rad je bio predmetom analize.

pretpostavku da se oblasti slobodnog pristupa informacijama pristupa nedovoljno ozbiljno.

Najviše zahtjeva za pristup informacijama od strane fizičkih lica zabilježeno je u Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite (oko 50) i u Ministarstvu finansija, gdje je zajedno sa zahtjevima za pristup pravnih lica, bilo ubjedljivo najviše zahtjeva (261 zahtjev u 2013. godini). Ukupan broj zahtjeva za pristup informacijama pravnih lica za svih 5 institucija je 233 zahtjeva, a važno je napomenuti da su sve institucije sa teškoćom utvrdile najčešće postavljena pitanja kako nikada nije rađena analiza i obrada postavljenih zahtjeva prema sadržaju i interesovanju izraženim u zahtjevima. Stoga je u sprovedenom istraživanju bilo teško sa tačnošću utvrditi u koliko slučajeva nije odobren pristup, što se obično pravdalo velikim brojem zahtjeva, ali i otvorenim isticanjem kako ne postoji praksa utvrđivanja i praćenja ishoda u postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama. To je samo potvrdilo koliko se malo i nedovoljno značaja pridaje javnosti i transparentnosti rada izabranih institucija, ali i da ne postoji praksa analiziranja pristiglih zahtjeva.

Način postupanja po prijemu zahtjeva za pristup informacijama suprotan je odredbama zakona²⁰ prema kojem bi svaki javni organ trebao da imenuje službenika za informisanje koji obrađuje zahtjeve sačinjenje u skladu sa ovim zakonom. Naime, na osnovu uvida stečenog u istraživanju, u svim institucijama, osim u Ministarstvu finansija RS, po zahtjevima se postupa tako što se dijele organizacionim jedinicama koji potom o njima odlučuju, ili tako što se o svakom zahtjevu u konačnici odlučujuće očituje ministar/direktor, tj. traži se njegova potvrda čime je, suprotno zakonskim propisima, onemogućena samostalnost u odlučivanju službenika/ce za informisanje. U Agenciji za državnu upravu RS opisani proces obrađivanja zahtjeva sastoji se čak od više faza provjera, od organizacionih jedinica kojima je prvo zahtjev dodijeljen prema sadržaju pitanja, do zajedničkog kolegijuma, i finalne provjere samog direktora prije nego što se odgovor uputi stranci. Ovako opisan proces odlučivanja navodi na zaključak da se institucije teško odlučuju na objelodanjivanje informacija i da se u procesu obrade zahtjeva za pristup informacijama formira više krugova provjere kojima se zapravo stvaraju uslovi za neobjavljivanje podataka, posebno onih koji bi se mogli smatrati osjetljivijim ili spornim po nekoj osnovi, kao i da se odluke o objavljivaju informacija gotovo ne donose bez odobrenja rukovodilaca institucije.

Pojam proaktivne transparentnosti u potpunosti je nepoznat u svim institucijama koje su bile dio istraživanja, a po objašnjenju njegovog značenja bez izuzetka je isticana tvrdnja da su u toj oblasti postignuti izvanredni rezultati koji su se pak svodili na subjektivne i neprecizne tvrdnje kao što su: „Redovno se ažuriraju podaci.“ Ne preduzimaju se aktivnosti u cilju što jednostavnije i pristupačnije prezentacije svakovrsnih informacija koje se odnose na nadležnosti institucija, ili na sam proces rada, a možda najbolji pokazatelj netransparentnosti i finansijske neodgovornosti je činjenica da je od 5 analiziranih institucija samo Ministarstvo pravde RS objavilo izdvojene podatke o svom Budžetu²¹, dok se budžeti koji se odnose na ostala

²⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama RS („Službeni glasnik RS“, broj 20/01), član 19

²¹ <http://www.vladars.net/sr-SP->

[Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/PPP/godisnji_plan_i_budzet/Pages/default.aspx](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/PPP/godisnji_plan_i_budzet/Pages/default.aspx)

ministarstva i Agenciju za državnu upravu RS mogu pronaći na integralnom republičkom Budžetu na web stranici Ministarstva finansija RS i u Službenom glasniku RS. Ne postoji svijest da je građane potrebno upoznati sa budžetom, njegovim stavkama, ili da proaktivna transparentnost upravo podrazumijeva dostupnost detaljnijeg budžeta, zatim osmišljavanje kako budžete učiniti vidljivijim i dostupnijim, na koji način ih što bolje prezentovati javnosti, ili kako što jednostavnije objasniti široj javnosti sadržaj budžeta.

Na web stranici ministarstava primjećeno je da su pojedine rubrike, i to upravo one koje su imenovane kao *Servis* i *Građani* prazne, a jedino je na web stranici Agencije za državnu upravu RS izdvojena rubrika *Najčešća pitanja*, ali ona nije u funkciji. Opisani način odnosa prema zahtjevima za pristup, neevidentiranje i neklasificiranje istih, kao i odsustvo analize i praćenja onemogućavaju institucijama da ustanove svrsishodnu rubriku kao što je ona o najčešće postavljenim pitanjima, ili da je ispune odgovarajućim sadržajem. Činjenica da je proaktivna transparentnost kao pojam nepoznata institucijama i da se njena percepcija svodi na tvrdnju o redovnom ažuriranju takođe govori o poražavajućem trenutnom stanju u oblasti transparentnosti rada institucija.

Od pet posmatranih institucija na nivou Republike Srpske **niti jedna** institucija nije objavila podatke o izvršenju budžeta što opet pokazuje stepen finansijske neodgovornosti, a Godišnji izvještaj o radu objavljen je samo na web stranici Ministarstva pravde. Kada je u pitanju evidentiranje slabih tačaka u Godišnjem izvještaju o radu, one su se, prema dostupnim podacima, takođe bez izuzetka, odnosile na nedostatak broja zaposlenih, ili na sporedna pitanja tehničke pomoći, odnosno primjetno je da se slabe tačke u radu odnose na pitanja na koje institucije ne mogu uticati, te se one pokušavaju predstaviti kao problemi koji direktno zavise od ukupne (ekonomske) politike Vlade Republike Srpske.

U 2013. godini na uzorku od ovih 5 institucija zaposlena su 4 lica, a podaci o konkursu objavljeni su u dnevnim novinama i na web stranicama. Planovi javnih nabavki nisu dostupni niti za jednu od institucija što je opet pokazatelj netransparentnosti u radu, dok su svi pokrenuti postupci javne nabavke u 2013. godini okončani u istoj toj godini.

Situacija sa revizorskim izvještajima je identična, ni ovi izvještaji se ne objavljuju na web stranicama analiziranih institucija, a u sklopu izvršenog istraživanja zabilježeno je da su predstavnici institucija stanovišta da nije podesno objavljivati izvještaje drugih institucija iako se radi o izvještajima vezanim za njihov rad.

Tokom prikupljanja podataka predstavnici institucija su konstantno naglašavali kako objave na web stranici nisu zakonski obavezujuće, što upućuje na zaključak da je nemoguće očekivati napredak u oblastima (proaktivne) transparentnosti i integriteta jer prevladava stav da sve što zakonom nije propisano je zabranjeno. Vrlo malo se čini na prezentaciji i većoj dostupnosti informacija, čak u oblastima kao što u pravni okvir, koja se najuže odnosi na rad i nadležnosti te institucije, a takvo ponašanje se pravda činjenicom da to pitanje nije propisano zakonskim propisima.

Pojam Plan integriteta nepoznat je u svim institucijama, osim u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave RS, a prema dostupnim podacima nije se radilo na usvajanju ili implementaciji ovog akta niti u jednoj instituciji što dalje ukazuje da oblast integriteta nije prepoznata kao bitna, te da se ne radi na preduzimanju aktivnosti kojima će se prevenirati moguće nepravilnosti.

Zaključci po institucijama:

MINISTARSTVO FINANSIJA RS:

- Broj zaposlenih: 151
- Budžet za 2013. godinu: 7.796.000, 00 KM
- Prema podacima iz istraživanja, u 2013. nije zabilježen niti jedan disciplinski postupak, a jedan radnik je tužio Ministarstvo finansija izgubivši spor.
- U 2013. godini Ministarstvo finansija je zaprimilo 261 zahtjev za pristup informacijama, a po zahtjevima postupa službenik/ica za informisanje, kako je i određenom Zakonom o slobodi pristupa informacijama, što je razlika u odnosu na druge monitorisane institucije gdje nisu postupali službeni za informisanje.
- Najčešće postavljena pitanja kroz zahtjeve za pristup informacijama odnose se na nadležnosti Ministarstva i budžetske podatke što dodatno svjedoči o skromnim dosigitnućima u oblasti proaktivne transparentnosti.
- Budžet Ministarstva finansija nije izdvojen i moguće ga je posmatrati preko integralnog Budžeta RS. Plan javnih nabavki nije javnog dostupan, a revizorski izvještaji se ne objavljuju na web stranici Ministarstva.
- Plan integriteta nije usvojen i implementiran, a istraživanjem je utvrđeno da sam pojam nije poznat Ministarstvu finansija.
- Ministarstvo finansija je imalo najviše zahtjeva za pristup informacijama u 2013. godini (**261**), a veliki dio zahtjeva su svakovrsna pitanja medijskih kuća.
- Revizorski izvještaj za Ministarstvo finansija za 2013. godinu dat je sa rezervom, a primjedba se odnosila na zapošljavanje, odnosno na to da je Ministarstvo finansija zaključilo ugovor na određeno vrijeme na period duži od 12 mjeseci.
- 54 postupka javne nabavke su pokrenuta u 2013. godini, a korišteni su direktni sporazum, konkurentski zahtjev, otvoreni i pregovarački postupak.

MINISTARSTVO PRAVDE RS:

- Broj zaposlenih: 30
- Budžet za 2013. godinu: 2.985.000, 00 KM
- Ministarstvo pravde Republike Srpske je zaprimilo **6** zahtjeva za pristup informacijama u 2013. godini, a prema dostupnim podacima iz istraživanja po njima je postupao sekretar/ica Ministarstva što je suprotno Zakonu o slobodi pristupa informacijama, kojim je predviđeno da po zahtjevima postupa službenik/ica za informisanje.

- Kroz zahtjeve za pristup tražile su se vrlo različite informacije koje su se odnosile na pitanja vezana za zapošljavanja, javne nabavke, ali i određena pitanja u vezi sa nadležnošću sudova i kazneno-popravnih ustanova, zatim pitanja o advokaturi i notarijatu, tačnije o nadležnosti notara što opet pokazuje da fizička i pravna lica zahtjevima traže i informacije koje bi im trebale već biti dostupne, kaš što su podaci o nadležnostima.
- Plan javnih nabavki i revizorski izvještaji za odnosnu instituciju ne objavljuju se na web stranici, s tim da Plan javnih nabavki uopšte nije javno dostupan, za razliku od revizorskog izvještaja koji je dostupan na web stranici Glavne službe za reviziju javnog sektora.
- U 2013. godini pokrenuta su **2** postupka javne nabavke, i u oba slučaja radilo se o pregovaračkim postupcima.
- Revizorski izvještaj je dat sa rezervom, a primjedba se odnosi na visinu ukupnih troškova što se izdvajaju za odbranu po službenoj dužnosti, sa preporukom da se ti troškovi pokušaju smanjiti.
- Podaci o Budžetu Ministarstva pravde dati su na web stranici, a to ovo ministarstvo čini jedinom institucijom koja posebno izdvaja svoje budžetske podatke na uzorku od pet monitorisanih institucija.
- U 2013. godini Ministarstvo pravde nije imalo niti jedan disciplinski postupak, a nije zabilježena nijedna tužba radnika, niti su zaključivani ugovori o djelu.
- Plan integriteta nepoznat kao pojam, neusvojen i neimplementiran.

MINISTARSTVO RADA I BORAČKO-INVALIDSKE ZAŠTITE RS:

- Broj zaposlenih: 89
- Budžet za 2013. godinu: 464.921.000, 00 KM
- Plan javnih nabavki koji se odnosi na Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite nije javno dostupan.
- U 2013. godini pokrenuto je 28 postupaka javne nabavke, a korišteni su otvoreni i konkurentski postupak.
- Podaci o Budžetu i izvršenju Budžeta nisu javno dostupni, a Budžet Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite moguće je posmatrati jedino putem integralnog Budžeta Republike Srpske koji je objavljen na web stranici Ministarstva finansija RS.
- Prema podacima iz istraživanja, nisu zabilježene značajne aktivnosti radi unapređenja proaktivne transparentnosti, dok Plan integriteta nije usvojen, niti implementiran.
- U 2013. godini Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite imalo je ukupno oko **60** zahtjeva za pristup informacijama, a u monitoringu je utvrđeno da se zahtjevi ne izdvajaju posebno i da po njima ne postupa službenik/ica za informisanje, kako je predviđeno Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Najčešće se traže informacije o podnijetnim zahtjevima za određna prava u oblasti boračko-invalidske zaštite.
- Zaključen je jedan ugovor o djelu (u vrijednosti od 4.800,00 KM) koji se odnosio na izradu kratkoročne ekonomske analize, a odluku o njegovom zaključenju samostalno je donio ministar.

MINISTARSTVO UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE RS:

- Broj zaposlenih: 44
- Budžet za 2013. godinu: 7.253.000, 00 KM
- Ministarstvo uprave i lokalne samouprave je u 2013. godini primilo **6** zahtjeva za pristup informacijama. Najčešće su se tražile kopije zapisnika upravnog inspektora po izvršenom nadzoru ili kopije rješenja upravnog inspektora, a zanimljivo je da su zahtjevi za pristup odbijeni u 2 slučaja kada su se u ulozi tražilaca informacija nalazila lica na koja se nisu odnosili traženi zapisnici. Ovo može ukazivati i na nepravilnu upotrebu instituta test javnog interesa, jer informacije javnog karaktera mogu zahtijevati i lica na koja se neposredno ne odnose tražene informacije.
- Budžetski podaci koji se odnose na Ministarstvo nisu posredno izdvojeni i kao takvi nisu javno dostupni, kao ni podaci o izvršenju Budžeta što ukazuje na potpuno odsustvo finansijske odgovornosti prema javnosti.
- Plan javnih nabavki nije javno dostupan, a revizorski izvještaji se ne objavljuju na web stranici Ministarstva. U 2013. godini pokrenuto je 6 posupaka javne nabavke (
- Od 2012. godine Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta je dva puta mijenjan, a ovako česte izmjene stvaraju sumnju da se izmjene vrše radi prilagođavanja pojedinačnim interesima.
- U 2013. godini Ministarstvo je zaključilo 1 ugovor o djelu, a odnosio se na stručne usluge u oblasti održavanje programa za obračun plate – tehnička podrška, i to u vrijednosti od 600,00 KM.

AGENCIJA ZA DRŽAVNU UPRAVU RS:

- Broj zaposlenih: 11
- Budžet za 2013. godinu: 582.000, 00 KM
- Prema podacima iz monitoringa od ukupno **9** zahtjeva za pristup informacijama 3 su odbijena, pod objašnjenjem da se radi o zaštiti ličnih podataka. Traže se isključivo informacije koje se odnose na uvid u dokumentaciju vezanu za javni konkurs. Praksa je da se informacije ne ustupaju licima koji nisu bili učesnici u javnom konkursu, a traže uvid u konkursnu dokumentaciju, po navodnoj preporuci Agencije za zaštitu ličnih podataka. Takav način postupanja ukazuje na nepravilnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama koji je *lex specialis* i prema kojem u svakom konkretnom slučaju mora se sprovesti test javnog interesa. Način postupanja Agencije za državnu upravu RS svodi se na uvijek isto postupanje u određenoj vrsti slučajeva.
- O zahtjevima za pristup informacijama odlučuje se na sjednici kolegijuma i konačnom odlukom direktora Agencije za državnu upravu, suprotno propisima Zakona o slobodi pristupa informacijama (član 19.).
- Plan javnih nabavki koji se odnosi na Agenciju za državnu upravu nije javno dostupan, a budžetski podaci se ne izdvajaju i ne objavljuju posebno.

- U 2013. godini nisu primjenjivani mehanizmi disciplinske odgovornosti, a Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta je više puta mijenjan.
- Zaključeno je čak 10 ugovora o djelu, a ukupan iznos sredstava utrošenih po ovoj osnovi je 15.000,00 KM.

Zaključci:

- *Niti u jednoj od pet analiziranih institucija nije usvojen i implementiran Plan integriteta, a sam pojam nepoznat je u većini institucija u RS;*
- *Revizorski izvještaji se ne objavljuju na web stranicama, a Plan javnih nabavki nije javno dostupan niti za jednu od institucija obuhvaćenu istraživanjem;*
- *Samo u jednoj instituciji na uzorku od pet institucija na nivou Republike Srpske, imenovani/a službenik/ica za informisanje postupa po zahtjevima za pristup informacijama što je u skladu za Zakonom o slobodi pristupa informacijama;*
- *Primjetno je da i institucije automatski primjenjuju zakonom predviđene izuzetke u slučaju odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, bez ispitivanja javnog interesa i uvažavanja činjenice da je slobodan pristup informacijama u posjedu javnih organa zakonsko pravilo i da u slučaju pozivanja na izuzetak mora biti uvažen javni interes (praksa u Agenciji za državnu upravu i Ministarstvu uprave i lokalne samouprave).*
- *Na uzorku od pet institucija koje su bile dio monitoringa, u 2013. godini bilo je ukupno više od 340 zahtjeva za pristup informacijama, od toga najviše u Ministarstvu finansija RS (261). Tražile su se različite informacije, a nemali broj se odnosio na pitanja o nadležnosti što samo pokazuje kako institucije nedovoljno prezentuju javnosti čak i svoje nadležnosti, odnosno pravni okvir koji se odnosi na njih;*
- *Istraživanjem je utvrđeno da je pojam proaktivne transparentnosti nepoznat ili nedovoljno poznat monitorisanim institucijama, te da se ne preduzimaju aktivnosti u cilju proaktivnog pristupa;*
- *Mehanizmi disciplinske odgovornosti nisu primjenjivani u 2013. godini, a u svakoj instituciji, osim u Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite RS, Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta mijenjan je više puta, ili barem jednom od donošenja, što ostavlja sumnju da se izmjene vrše radi prilagođavanja pojedinačnim interesima. Na uzorku od pet institucija, sistematizacija radnih mjesta dostupna je jedino na web stranici Ministarstva pravde RS;*
- *Od pet institucija koje su bile dio istraživanja samo jedna institucija je na svojoj web stranici prezentovala izdvojene podatke o godišnjem Budžetu (Ministarstvo pravde).*
- *Na osnovu dostupnih podatak iz istraživanja, evidentirane slabe tačke u Godišnjem izvještaju o radu odnose se na nedovoljan broj zaposlenih, a što se objašnjava ukupnom ekonomskom politikom Vlade.*

2.4. BRČKO DISTRIKT BIH

Na nivou Brčko distrikta BiH prvobitno je planirana analiza rada sljedećih institucija: Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko distrikta BiH,

Pododjeljenje za ljudske resurse, Kancelarija Gradonačelnika, Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH i Odjel za javni registar. Predstavnici Odjeljenja za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko distrikta BiH, Direkcije za finansije Brčko distrikta BiH i Odjela za javni registar Vlade Brčko distrikta BiH učinili su dostupnim informacije o indikatorima koji su bili predmet ove analize, dok su iz Pododjeljenja za ljudske resurse i Kancelarije Gradonačelnika opravdanje za neustupanje informacija našli u podijeljenim nadležnostima među institucijama. U konačnici, analiza je obuhvatila samo navedene tri institucije u Brčko distriktu BiH.

Od tri navedene institucije Brčko distrikta BiH čiji rad je bio predmetom analize u dvije je zabilježeno pokretanje disciplinskih postupaka. Najčešća sankcija je pismena opomena a zabilježena je i jedna novačana kazna.

Iz Odjeljenja za stručne i administrativne poslove Vlade BD saznali da je u 2013. godini protiv ovog odjeljenja bilo pokrenuto ukupno 8 tužbi i to 1 od strane trećih lica i 7 od strane radnika. U ostalim odjelima i institucijama Vlade Brčko distrikta BiH nije bilo ili nije prijavljen broj tužbi.

Na osnovu prikupljenih podataka o zahtjevima za pristup informacijama da se zaključiti da su najčešće tražene informacije pretežno vezane za prirodu posla koji određena institucija obavlja na entitetskom nivou a u skladu sa zakonskim okvirima. Neke od najčešće traženih informacija su:

- fizičkih lica – prijave na konkurs, javna imovina, uvid u spis predmeta;
- pravnih lica – uvid u tendersku dokumentaciju, javna imovina, privatizacija, informacije o posjedovanju imovine fizičkih lica (banke traže navedenu informaciju).

Prosječan broj zahtjeva za pristup informacijama od strane fizičkih lica u analiziranom uzorku je 14, dok je prosječan broj zahtjeva od strane pravnih lica u 2013. godini iznosio 20 zahtjeva. Od ukupnog broja evidentiranih zahtjeva (103) 57,3% otpada na zahtjeve pravnih lica za pristup informacijama. Na sve zaprimljene zahtjeve institucije su odgovorile.

S aspekta proaktivne transparentnosti većina institucija naglašava aktivnosti na web stanici Vlade Brčko distrikta BiH, dok među analiziranim institucijama ima i onih koje nisu upoznate sa pojmom proaktivne transparentnosti.

Sve institucije u analiziranom uzorku kao izvor informisanja o budžetu i izvršenju budžeta navode Službeni glasnik Brčko distrikta BiH. Nerijetko institucije navode kako su informacije o budžetu i/ili izvršenju budžeta dostupne na web stanici Vlade Brčko distrikta. Kod analize ovog indikatora ne smije se zanemariti centralizirano komuniciranje svih institucija unutar Vlade Brčko distrikta BiH. Sve institucije Vlade Brčko distrikta BiH koriste zajedniču web stranicu što može biti ograničavajući faktor ka većoj transparentnosti rada institucija. Stoga, određene informacije pa i informacije o budžetu i izvršenju istog nalaze se na jednom mjestu, ali postavlja se pitanje kvaliteta, efektivnosti, funkcionalnosti i organizaciji ove platforme.

Sistematizacija radnih mjesta u institucijama Vlade Brčko distrikta BiH iz uzorka postoji ali nije javno dostupna, a obrazloženje za neobjavljivanje sistematizacije nalaze u nepostojanju zakonske obaveze po ovom osnovu. Zanimljiva je konstatacija predstavnika institucija iz uzorka da je sistematizacija mijenjana, a promjene se vrše po potrebi rukovodilaca organa javne uprave koji su predlagači iste. Samo u 2013. godini Pododjeljenju za ljudske resurse dostavljene su 22 Odluke o izmjenama i dopunama Organizacionih planova /Pravilnika Odjeljenja Vlade i institucija Brčko distrikta BiH.

Preporuka Ureda za reviziju za Odjeljenje za javni registar je da je potrebno da se Odjeljenje, prilikom angažovanja lica po ugovoru o djelu, pridržava Zakona o budžetu Brčko distrikta BiH, u dijelu ekonomičnog i transparentnog trošenja budžetskih sredstava.²² Revizijskog izvještaja za Odjeljenje za stručne i administrativne poslove za 2013. godinu nema javno dostupnog ali prema izvještaju za 2012. godinu zamjerka Revizije je da prilikom sklapanja Ugovora za vršenje usluga čišćenja, Odjeljenje se nije pridržavalo odredbi Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, u dijelu nespojivosti angažmana u privatnom preduzeću i nosioca izvršne funkcije, niti je Ugovor potpisan prije početka obavljanja usluga.²³ Na osnovu datih preporuka u svojim izvještajima Revizija ističe problem institucija Brčko distrikta BiH vezan za praksu nepridržavanja zakonskim odredbama prilikom sklapanja ugovora o djelu (Zakon o budžetu, Zakon o sukobu interesa) što bi mogao biti pokazatelj nedostatka finansijske odgovornosti i integriteta u analiziranom uzorku institucija.

U institucijama iz analiziranog uzorka evidentirano je sklopljenih 37 ugovora o djelu, čija ukupna vrijednost nije poznata. Najčešći predmet ugovora o djelu u institucijama Brčko distrikta BiH iz posmatranog uzorka su poslovi oko dodjele entitetskog državljanstva građanima Brčko distrikta BiH kako bi mogli izaći na opšte izbore koji su održani u oktobru 2014. godine. Izdaci po osnovu ugovora o djelu, komisije i drugih nezaposlenih ostvareni su u iznosu od 127.076,63 KM. Odjeljenje za javni registar Vlade Brčko distrikta BiH je u 2013. godini izvršilo prekoračenje odobrene pozicije izdataka po osnovu ugovora o djelu, komisije i drugih nezaposlenih, u iznosu od 51.076,63 KM, što je suprotno Zakonu o budžetu Brčko distrikta BiH, Zakonu o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za 2013. godinu i Pravilniku o načinu pripreme zahtjeva za izradu budžeta Brčko distrikta BiH. Angažovanje lica po ugovorima o djelu je vršeno za pozicije koje su predviđene Organizacionim planom, bez prethodno obezbijedene transparentnosti u načinu izbora izvršilaca.²⁴ Preporuka Ureda za reviziju je da je potrebno osigurati da se ugovori o djelu ne zaključuju i ne produžavaju za obavljanje poslova iz nadležnosti Odjeljenja za javni registar i da se obavljanje povećanog obima poslova iz djelatnosti Odjeljenja za javni registar obezbijedi

²² Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja Odjeljenja za javni registar za period 1. 1. - 31. 12. 2013. godine, Broj: 01-02-03-13-261/14, Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave I institucija u Brčko distriktu BiH

²³ Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja Odjeljenja za stručne i administrativne poslove za period 1. 1. - 31. 12. 2012. godine, Broj: 01-02-03-13-319/13, Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave I institucija u Brčko distriktu BiH

²⁴ Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja Odjeljenja za javni registar za period 1. 1. - 31. 12. 2013. godine, Broj: 01-02-03-13-261/14, Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave I institucija u Brčko distriktu BiH

dosljednom primjenom Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH.

Vlada Brčko distrikta BiH na svojoj web stranici vodi evidenciju o javnim nabavkama, ali za 2013. godinu ne postoji javno dostupan plan javnih nabavki. Među institucijama u Vladi Brčko distrikta BiH, a u posmatranom uzorku, najčešće su korišteni sljedeći oblici postupaka za javne nabavke:

- Otvoreni postupak;
- Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda sa i bez objave;
- Direktni postupak.

U 2013. godini od strane analiziranih institucija pokrenuto je 77 postupaka javnih nabavki, od čega je dodijeljeno 63 ugovora o javnoj nabavci. Prikupljeni podaci pokazuju da je u Odjelu za javni registar od 19 pokrenutih postupaka javnih nabavki čak 6 postupaka poništeno (31,58%) jer je bilo prikupljeno manje od tri ponude ili ponude nisu sadržavale dokaze o ispunjavanju uslova iz tendera te je postupak poništen po rješenju Ureda za žalbe Sarajevo.

Do kraja 2013. godine niti jedna od analiziranih institucija nije imala usvojen niti implemetran plan integriteta.

Prema prikupljenim podacima svaka od analiziranih institucija u Vladi Brčko distrikta BiH priprema Godišnje izvještaje o radu sa pregledom realizovanih aktivnosti i postignutih rezultata u određenoj godini, ali niti jedna od tih institucija ne objavljuje redovno izvještaje niti planove što otežava analizu rada isti.

Uprkos činjenici da je još na snazi Odluka o privremenoj obustavi zapošljavanja u 2013. godini u pet analiziranih institucija u Brčko distiktu BiH raspisana su 3 konkursa za zapošljavanje u 2013. godini, a zaposleno 15 osoba. Sudeći po izjavama predstavnika analiziranih institucija sve informacije o provedenim postupcima zapošljavanja bi trebale biti javno dostupne, ali tih podataka nema na zvaničnoj stranici Vlade Brčko distrikta BiH niti ista upućuje na mjesto gdje su ti podaci objavljeni.

Zaključci po institucijama:

ODJELJENJE ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE VLADE BRČKO DISTRIKTA BIH

- Godišnji budžet za 2013. godinu: 5.237.264,16 KM
- 1 tužba protiv institucije od strane trećih lica, 7 tužbi protiv institucije od strane radnika.
- 43 zahtjeva fizičkih lica za pristup informacijama. Najčešće tražene informacije: Prijave na konkurs, Javna imovina 40 + 17 (odgovorili drugi organi) zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama
- Najčešće tražene informacije: Uvid u tendersku dokumentaciju, Javna imovina, privatizacija. Na sve zahtjeve za pristupom informacijama je odgovoreno.

- Sistematizacija radnih mjesta postoji, nije javno dostupna i implementirana je. Organizacioni planovi/pravilnici Odjeljenja Vlade i institucija su usvojeni krajem 2007. godine, s tim što su vršene izmjene i dopune određenih organizacionih planova/Pravilnika Odjeljenja i institucija.
- Ocjena revizije: Uslovno za cijelo Odjeljenje.
- Postoji plan javnih nabavki. Plan je javno dostupan na zvaničnoj stranici Vlade Brčko distrikta BiH.
- 39 postupaka javnih nabavki je pokrenuto u godini. Za sve nabavke su dodjeljeni ugovori i realizovani su.
- 3 konkursa za zapošljavanje raspisana u 2013. godini Zaposleno 15 osoba.

DIREKCIJA ZA FINANSIJE BRČKO DISTRIKTA BIH

- 1 disciplinski postupak. Nema sankcija.
- Postoji sistematizacija radnih mjesta. Usvojena u novembru 2007. godine, implementirana, nije javno dostupna. Napomena, mijenja se po potrebi organa.
- Za reviziju je odgovorna Kancelarija za reviziju Brčko distrikta BiH
- 1 sklopljeni ugovora o djelu. Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu 1.890,00 KM. Predmet ugovora: Rješavanje spornih potraživanja i rješavanja žalbi u drugostepenom postupku, u oblasti stare devizne štednje.
- Postoji plan javnih nabavki i plan javnih nabavki javno je dostupan.
- Vrste postupaka: direktni sporazum, otvoreni, pregovarački i konkurentski postupak.
- 19 postupaka javnih nabavki je pokrenuto u 2013. godini, a 11 ugovora o javnoj nabavci je dodijeno.
- Nije usvojen Plan integriteta

ODJEL ZA JAVNI REGISTAR VLADE BRČKO DISTRIKTA BIH

- 3 disciplinskih postupaka u 2013. godini. Broj neriješenih postupaka: 1 prekinut zaključkom disciplinske komisije. Vrsta sankcija: 1 novčana kazna i 1 pismena opomena.
- Nije bilo tužbi protiv institucije.
- 1 zahtjev fizičkog lica za pristup informacijama. Tražene informacije: Uvid u spis predmeta
2 zahtjeva pravnih lica za pristup informacijama. Tražene informacije: Informacija o posjedovanju imovine fizičkih lica.
- Postoji sistematizacija radnih mjesta, od 06.08.2013. godine i implementirana je, ali je mijenjana 09.01.2014. i 08.07.2014. godine. Napomena, sistematizacija se mijenja po potrebi.
- Dostupni su revizorski izvještaji institucije, dostavljaju se Odjeljenju, Skupštini Brčko distrikta BiH i Tužilaštvu Brčko distrikta BiH. Mišljenje sa rezervom – nije bilo značajnih neusaglašenosti sa važećom zakonskom regulativom i odobrenim pozicijama budžeta

Preporuke: Poboljšati funkcionisanje sistema internih kontrola; blagovremeno pokrenuti postupak nabavke usluga osiguranja zaposlenika; osigurati da se ugovori o djelu ne zaključuju i ne produžavaju za obavljanje poslova iz nadležnosti odjeljenja; potrebno je imenovati lice ili komisiju zaduženu za prijem i kontrolu kvaliteta predmeta nabavke; planiranje, pripremu i vođenje kapitalnih projekata vršiti u skladu sa odobrenim budžetom i Zakonom o izvršenju budžeta

- 36 sklopljenih ugovora o djelu. Iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu 75.000,00 KM u zadnjem kvartalu godine. Predmet ugovora: Poslovi oko dodjele entitetskog državljanstva građanima Brčko distrikta BiH kako bi mogli izaći na opšte izbore koji su održani u oktobru 2014. godine
- Postoji plan javnih nabavki i javno je dostupan. Vrste postupaka: direktni sporazum, konkurentski postupak i otvoreni postupak. 19 postupaka javnih nabavki je pokrenuto u 2013. Godini. 13 ugovora o javnoj nabavci je dodijeljeno. 6 postupaka javnih nabavki nije završeno – razlozi su manje od tri ponude, ponude ne sadrže dokaze o ispunjavanju uslova iz tendera poništen postupak po rješenju UŽ Sarajevo
- Nije bilo zapošljavanja.

Zaključci:

- *U dvije trećine analiziranih institucija u Vladi Brčko distrikta BiH pokrenut je barem jedan disciplinski postupak u 2013. godini. Najčešća sankcija je pismena opomena a zabilježena je i jedna novačana kazna.*
- *Od ukupnog broja evidentiranih zahtjeva (103) 57,3% otpada na zahtjeve pravnih lica za pristup informacijama.*
- *Nalazi istraživanja pokazuju da je u analiziranim institucijama na nivou Brčko distrikta BiH od ukupno evidentiranih čak 87% tužbi od strane radnika.*
- *Nerijetko institucije navode kako su informacije o budžetu i/ili izvršenju budžeta dostupne na web stanici Vlade Brčko distrikta. Kod analize dostupnosti informacija o budžetu i/ili izvršenju budžeta ne smije biti zanemareno centralizirano komuniciranje svih institucija Vlade Brčko distrikta BiH. Sve institucije Vlade Brčko distrikta BiH koriste zajedniču web stranicu što može biti ograničavajući faktor ka većoj transparentnosti rada institucija. Stoga, određene informacije pa i informacije o budžetu i izvršenju istog nalaze se na jednom mjestu, ali postavlja se pitanje kvaliteta, efektivnosti, funkcionalnosti i organizaciji ove platforme.*
- *Predstavnici jedne institucije iz uzorka konstatovali da je sistematizacija mijenjana, a promjene se vrše po potrebi rukovodilaca organa javne uprave koji su predlagači iste.*
- *Angažovanje lica po ugovorima o djelu je vršeno za pozicije koje su predviđene Organizacionim planom, bez prethodno obezbijedene transparentnosti u načinu izbora izvršilaca.*
- *Prikupljeni podaci pokazuju da je u Odjelu za javni registar od 19 pokrenutih postupaka javnih nabavki čak 6 postupaka poništeno (31,58%) jer je bilo prikupljeno manje od tri ponude ili ponude nisu sadržavale dokaze o ispunjavanju uslova iz tendera te je postupak poništen po rješenju Ureda za žalbe Sarajevo.*

- *Prema prikupljenim podacima svaka od analiziranih institucija u Vladi Brčko distrikta BiH priprema Godišnje izvještaje o radu sa pregledom realizovanih aktivnosti i postignutih rezultata u određenoj godini, ali niti jedna od tih institucija ne objavljuje redovno izvještaje niti planove što otežava analizu rada isti.*

3. PREPORUKE

Na osnovu podataka iz svih 11 analiziranih parametara u radu institucija na teritoriji BiH (na državnom, entitetskim nivoima i u Brčko distriktu BiH) nameće se zaključak da transparentnost institucija nije na zadovoljavajućem nivou, da su primjećene prakse neodgovornog postupanja, kao i da nije uočen zadovoljavajući nivo integriteta. Na primjer, činjenica da je utvrđen veoma mali broj pokrenutih disciplinskih postupaka na svim nivoima, stavljen u odnos sa ostalim rezultatima ovog istraživanja (česte izmjene sistematizacije radnih mjesta, nedovoljna transparentnost i neobjavlivanje informacija od javnog značaja), prije navodi na zaključak da se oblasti disciplinske odgovornosti i praćenju poštivanja radnih i službenih dužnosti ne pridaje dovoljno značaja (kao i da se primjeri kršenja ovih dužnosti ne istražuju), nego da je to izraz zakonitog i pravilnog postupanja unutar monitorisanih institucija. Značajan problem zapažen kod svih institucija koje su bile dio istraživanja jeste da ne postoji praksa objavljivanja izdvojenih budžetskih podataka, ali i podataka o izvršenju budžeta, osim u formi objave u Službenim glasnicima/novinama, što je i više nego očigledan primjer finansijske neodgovornosti.

U nastavku su date preporuke za hitno rješavanje evidentiranih problema, a odnose se na parametare što su bile predmet istraživanja, sve sa ciljem transparentnijeg i odgovornijeg rada bh. institucija.

Zahtjevi za pristup informacijama

Važeći zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH zajedno sa drugim propisima, sadrže vrlo malo odredbi koji se odnose na proaktivnu transparentnost i shodno tome ne preduzimaju se normativne aktivnosti sa ciljem razrade načela javnosti rada. Novim zakonskim rješenjima trebalo bi posebno formulisati proaktivne odredbe definišući ih kao zakonsku obavezu koju javni organi moraju ispuniti pod cijenu prekršajnog kažnjavanja.

Predloženi standard²⁵ proaktivne transparentnosti u skladu je sa savremenim tendencijama da se proaktivnim pristupom što veći broj informacija odmah učini javnim i dostupnim, i odnosi se na:

- institucionalne informacije (uključujući propise i informacije o nadležnostima),
- organizacijske informacije (uključujući informacije o osoblju i njihovim kontaktima),
- operativne informacije (javne politike, procedure, izvještaji i sl.),
- odluke i druge formalne akte (uz popratne dokumente),
- informacije o javnim uslugama (uključujući vodiče, formulare i dr.),
- informacije o budžetu,
- informacije o sjednicama i sastancima otvorenim za javnost,
- informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima učešća javnosti u tim procedurama,

²⁵ Predložen standard proaktivne objave prema Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington: World Bank Institute, 2011, str 21-22.

- informacije o subvencijama,
- informacije o javnim nabavkama,
- informacije o listama, registrima i bazama podataka u posjedu javnih tijela,
- publikacije i njihov cjenovnik,
- informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova,
- informacije o pravu na pristup informacijama (vodiči, smjernice, kontakti i sl.),
- zapisnike parlamentarnih sjednica, te
- sudske odluke.

Po prijemu zahtjeva za pristup informacijama trebao bi postupati službenik/ica za informisanje u skladu sa članom 19. Zakona o slobodi pristupa informacijama. Javne institucije bi trebale analizirati pristigle zahtjeve prezentujući najčešće postavljane pitanja u cilju smanjenja ukupnog broja zahtjeva za pristup informacijama.

Pristup informacijama na svim nivoima vlasti u BiH je otežan a jedan od uzroka leži u nejasnim podjelama pripadajućih nadležnosti među bh. institucijama što otežava i usporava proces prikupljanja informacija.

Institucijama na svim nivoima vlasti u BiH bi se trebala nametnuti zakonska obaveza o kreiranju i objavi Indeksi registra. Indeks registar bi trebao da sadrži vrste informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije dostupne, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti tim informacijama, što bi u konačnici olakšalo proces pristupa informacijama.

Disciplinski postupci - Etička odgovornost

Provedeno istraživanje pokazalo je između ostalog da je na nekim nivoima potpuno odsutna primjena mehanizama disciplinske odgovornosti, a disciplinske komisije prema važećim propisima formiraju se unutar samih organa u kojima se utvrđuje disciplinska odgovornost ili se sastav disciplinskih komisija određuje odlukom Agencija za državnu službu (FBiH) i gradonačelnika (Brčko distrikt).

Uputno bi bilo normirati postojanje nezavisne institucije Etička komisija koja bi organizacijski bila odvojena, sa datim širokim nadzornim ovlaštenjima nad organima javne uprave i njene bi odluke bile obavezujuće, a podrazumijevale bi pravo na izricanje sankcija u slučaju povrede etičkih dužnosti. U nadležnosti Etičke komisije bi bila i edukativna uloga (organizovanje seminara za državne službenike, radionice, izdavanje publikacija i sl.) a posebnu pažnju bi trebalo posvetiti načinu biranja njenih članova (npr. među članovima bi trebali biti predstavnici civilnog društva i nezavisni eksperti) i uređenju diskrecionih ovlaštenja.

Broj zaposlenih, sistematizacija i ugovori o djelu, tužbe protiv institucije

Na svim analiziranim nivoima vlasti evidentan je problem sa brojem zaposlenih, jer niti jedna analizirana institucija ne zapošljava ukupan broj radnika koji je predviđen sistematizacijom radnih mjesta. Većina analiziranih institucija na svim nivoima vlasti u BiH imaju problema sa potpunom radnih mjesta, te shodno tome problem sa

ugovorima o djelu za aktivnosti koje obavljaju a za koje su definisane sistematizacijom radnih mjesta. Samo jedna institucija (od ukupno 20 analiziranih institucija javne uprave) ima javno objavljenu sistematizaciju radnih mjesta, ali čak je i ta institucija kritikovana od strane Ureda za reviziju zbog korištenja mehanizma ugovora o djelu za angažman osoblja na poslove koji su sistematizovani. Višegodišnje obavljanje poslova putem ugovora o djelu govori kako takvi poslovi nisu privremenog karaktera, te da se ne bi trebali obavljati na ovakav način s obzirom da ugovori o djelu predstavljaju netransparentan način angažovanja osoblja što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor.

Nalazi istraživanja pokazuju da je u analiziranim institucijama od broja evidentiranih tužbi prema institucijama procentualno veliki udio tužbi od strane radnika. Dakle, za institucije u BiH veliki problem predstavlja poštivanje radno-pravnih zakonskih propisa

Trebalo bi kreirati jači zakonski okvir koji će podstaći kreiranje funkcionalnije i transparentnije sistematizacije radnih mjesta i podstaći zapošljavanje adekvatnog osoblja kako bi se smanjio broj neefikasnih i neproduktivnih radnih pozicija, a kreirale pozicije koje su godišnje iziskivale velika novčana sredstva po periodičnom angažmanu. Šematski prikaz sistematizacije radnih mjesta trebao bi biti dostupan na web stranicama institucija, kao i Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta.

Javne nabavke, revizorski izvještaji, godišnji izvještaji o radu, budžet

Bitno je naglasiti da je po brojnosti predmeta u okviru realizovanih javnih nabavki najzastupljeniji direktni postupak/sporazum na posmatranom uzorku institucija na federalnom nivou. Praksa kreiranja i objavljivanja godišnjih planova javnih nabavki izostaje, što cijeli proces javnih nabavki čini netransparentnim, a institucije nedovoljno odgovornim prema sredstvima koja se iz budžeta izdvajaju u te svrhe. Pojedinačno, parcijalno i povremeno objavljivanje, kao i istovremeno uklanjanje informacija o nabavkama sa web stranica navodi na sumnju u transparentnost procesa, ali i ukupan integritet institucija.

Bilo bi i više nego preporučljivo da institucije objavljuju na svojim web stranicama revizorske izvještaje i planove javnih nabavki, kao i sve budžetske podatke i podatke o izvršenju budžeta, iako takva vrsta objave trenutno nije predviđena zakonskim propisima. Proaktivno objavljivanje bi podstaklo institucije na odgovornije ponašanje prema javnosti i postupanje u skladu sa datim preporukama iz revizorskih izvještaja, a izdvojeno objavljivanje budžetskih podataka za svaku instituciju ponaosob doprinijelo bi većoj finansijskoj odgovornosti.