

MONITORING REZULTATA REFORME JAVNE UPRAVE U OBLASTI TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I INTEGRITETA 2014-2015

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 2016.

SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko distrikt
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
ADS	Agencija za državnu službu
ADU	Agencija za državnu upravu

UVOD I METODOLOŠKE NAPOMENE

Transparency International u Bosni i Hercegovini (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 ostvarenih rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2014. -2015. godina obuhvata javne institucije državnog i entitetskih nivoa vlasti, i to ukupno njih 31. Uzorak je predvidio po 15 institucija sa državnog, entitetskog nivoa vlasti i insitucije Brčko distrikta.¹

Institucije koje su odbile učestvovati u monitoringu:

Od 15 institucija obuhvaćenih uzorkom 2 institucije sa državnog nivoa odbile su ispuniti svoju zakonsku obavezu da ustupe informacije od javnog značaja i tako doprinesu montoringu:

- Ministarstvo vanjskih poslova BiH,
- Ministarstvo pravde BiH i
- Ministarstvo finansija i trezora BiH.

Od 15 institucija obuhvaćenih uzorkom, 6 institucija sa federalnog nivoa odbilo je da ispuni svoju zakonsku obavezu ustupanja informacija:

- Federalno ministarstvo finansija,
- Federalno ministarstvo obrazovanja,
- Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica,
- Federalno ministarstvo zdravstva,
- Agencija za bankarstvo FBiH i
- Agencija za privatizaciju u FBiH.

Od 15 institucija obuhvaćenih uzorkom 3 institucije sa nivoa Republike Srpske odbile su učestvovati u Monitoringu:

- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS,
- Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS i
- Ministarstvo finansija RS.

¹Agencija za državnu službu, Ministarstvo civilnih poslova, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za nadzor nad tržištem BiH, Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za evropske integracije, Ministarstvo pravde BiH, Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH), Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo finansija BiH, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica BiH (državni nivo, BiH);

Agencija za državnu službu FBiH, Poreska uprava FBiH, Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo obrazovanja, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Agencija za bankarstvo FBiH, Agencija za privatizaciju u FBiH, Federalna direkcija robnih rezervi, Komisija za vrijednosne papire FBiH, Zavod za javno zdravstvo FBiH (entitetski nivo, FBiH);

Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Republička uprava za inspekcijske poslove, Rebulička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Agencija za državnu upravu RS, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Helikopterski servis RS, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS, Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS, Agencija za bankarstvo RS (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).

Institucije sa nivoa Brčko distrikta, također, nisu dostavile podatke, i to: Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za ljudske resurse, Kancelarija Gradonačelnika, Direkcija za finansije i Odjel za javni registar.

Ovaj podatak pokazuje kako su gore pobrojane institucije u početnoj fazi reformskog procesa, te stoga odbijaju učestvovati u monitoringu koji prati ostvarene rezultate, ali i kako u ovim institucijama ne postoji razvijena svijest o potrebi da se široj javnosti sveobuhvatno prezentuju rezultati njihovog rada.

Institucije koje su dostavile podatke, ali van ostavljenog roka:

- Ministarstvo odbrane BiH i
- Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica RS.

Podaci su prikupljeni putem upitnika i/ili intervjua sa predstavnicima odabranih institucija, u obradi podataka korišteni su dostupni izvještaji institucija, revizorski izvještaji i odnosni pravni propisi koji regulišu oblasti koje su predmet monitoringa.

Kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri institucije javne administracije primjenjuju standarde transparentnosti, odgovornosti i integriteta identifikovani su indikatori na osnovu kojih je moguće mjeriti zastupljenost i primjenu navedenih standarda. Indikatori transparentnosti 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 linije i mehanizmi odgovornosti unutar institucije funkcionišu. Isto tako ovi indikatori pokazuju u kojoj mjeri je institucija odgovorna prema drugim institucijama kojima je prema zakonu dužna podnositi izvještaje, kao i u kojoj mjeri je odgovorna prema javnosti. Indikatori integriteta pokazuju u da li institucija prepoznaje interne i eksterne rizike od pojave nepravilnosti i u kojoj mjeri proaktivno djeluje na njihovom otklanjanju.

GENERALNI NALAZI

Rezultati monitoringa pokazuju nezadovoljavajuće stanje u oblasti transparentnosti jer više od dvije trećine institucija ne objavljuju osnovne informacije usko vezane za njihov rad, kao što su budžetski podaci ili informacije o sistematizaciji radnih mjesta, tako da je i daljem dominantan pristup informacijama na osnovu zahtjeva.

Postoje stanovite razlike između nivoa vlasti, posebno između državnih i entitetskih institucija, pa se nameće zaključak da su državne institucije više učinile na proaktivnoj transparentnosti, uspostavljanju planova integriteta i jačanju institucionalnih kapaciteta.

Rezultati koji su isti na svim nivoima vlasti, a koji su krajnje zabrinjavajući:

- preporuke iz revizorskih izvještaja se iz godine u godine ponavljaju;
- troškovi na svim nivoima vlasti na ugovore o djelu iznimno su visoki i utvrđeno je da ne postoji konzistentno planiranje usluga po ovom osnovu;
- planovi javnih nabavki se ne objavljuju u svim institucijama, a preporuke iz revizorskih izvještaja se redovno odnose na nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;

- zabrinjavajući su i nalazi o nedostatku sistemskog, cjelovitog i dugoročnog kadrovskog planiranja;
- utvrđen je veliki broj upražnjenih radnih mjesta koji dovode u pitanje postojeću kadrovsku politiku i oslanjanje na postojeće resurse;
- nastavljena je i praksa volontarističkog i neplaniranog zapošljavanja uprkos opredjeljenju iz Reformske agende o ograničavanju zapošljavanja u javnoj upravi;
- većina institucija nije usvojila Planove integriteta;
- ne postoji praksa redovnog objavljivanja Godišnjih izvještaja o radu.

Ovaj podatak ukazuje da i pored više od decenije intenzivnih napora na reformi javne uprave, i dalje postoje institucije koje sistemski krše pozitivno pravne propise kojim se definišu elementarni standardi transparentnosti, odgovornosti i integriteta u radu javnih institucija.

INDIKATORI

Kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri institucije javne administracije primjenjuju standarde transparentnosti, odgovornosti i integriteta identifikovani su indikatori na osnovu kojih je moguće mjeriti zastupljenost i primjenu navedenih indikatora. 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. Ujedno odgovarajući stepen transparentnosti, neophodna je pretpostavka postojanja principa odgovornosti. Indikatori odgovornosti pokazuju u kojoj mjeri linije i mehanizmi odgovornosti unutar institucije funkcionišu. Isto tako ovi indikatori pokazuju u kojoj mjeri institucija je odgovorna prema drugim institucijama kojima prema zakonu je dužna podnositi izvještaje, kao i javnosti. Indikatori integriteta pokazuju u kojoj mjeri institucija prepoznaje eksterne i interne rizike od pojave nepravilnosti i u kojoj mjeri proaktivno djeluje na njihovom otklanjanju.

1. Disciplinska odgovornost

Na ukupnom uzorku od 12 institucija na državnom nivou utvrđeno je da je u referentnim godinama bilo 39 disciplinskih postupaka, od čega najveći broj u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH 21.² ADS u okviru svojih godišnjih izvještaja objavljuje statistiku vođenih disciplinskih postupaka ali bez detaljne strukture o vrstama sankcija.³ Tako je prema podacima ADS prema statistici koju vodi u 2014. godini vođeno ukupno 16 postupaka, odnosno u 2015. godini 12 postupaka.

Na uzorku od 9 institucija na nivou FBiH koje su učestvovala u monitoringu u referentnom periodu (2014. i 2015. godina) u 6 nije pokrenut niti jedan disciplinski postupak. Dakle, u više od 60% institucija u protekle dvije godine nije pokrenut disciplinski postupak. U posmatranom periodu u Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva evidentirana su 2 disciplinska postupka (po jedan disciplinski postupak godišnje), te u Federalnoj direkciji robnih rezervi 4 disciplinska postupka (u

² Disciplinska odgovornost u ovom organu se utvrđuje u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima te kao takva nije obuhvaćena statistikom koju vodi ADS BiH, za one postupke koji su vođeni prema propisima iz njegove nadležnosti.

³ Za potrebe istraživanja ADS je učinio dostupnim statistiku za 2014 i 2015, obzirom da još uvijek nisu javno dostupni izvještaji putem web stranice.

prosjeku 2 disciplinska postupka u godini). Ovi disciplinski postupci okončani su opomenom ili bez sankcija. Izuzetak predstavlja Poreska uprava, gdje je u periodu 2014.-2015. evidentirano ukupno 15 disciplinskih postupaka koji uglavnom završavaju suspenzijom sa poslova i plaće u periodu od 2, 5, 15 i 30 dana, te javnom opomenom.

Slična situacija zabilježena je i u RS. Na uzorku od 11 institucija koje su učestovale u monitoringu u referentnom periodu (2014. i 2015. godine) registrovano je 50 disciplinskih postupaka, a od toga najveći dio (47) odnosi se na Repuličku upravu za geodetske i imovinsko-pravne poslove (RUGIPP). Ukoliko isključimo ovu instituciju, ispostavlja se da institut disciplinske odgovornosti gotovo i nije poznat u praksi, jer su u ostalim institucijama pokrenuta samo 3 disciplinska postupka u dvogodišnjem periodu. Agencija za državnu službu RS u svom godišnjem izvještaju ne objavljuje podatke o broju vođenih postupaka.

Za razliku od Agencije RS, Agencija za državnu službu FBiH kao sastavni dio svojih godišnjih izvještaja objavljuje podatke o ukupnom broju vođenih disciplinskih postupaka sa strukturom sankcija. Tako je prema izvještaju za 2014. vođen ukupno 31 disciplinski postupak. Evidentirani postupci okončani su sankcionisanjem u 7 slučajeva (ostali postupci su ili obustavljeni, zastarjeli ili još uvijek u toku).

Zaključak: *Ukupno gledajući na svim nivoima primjetan je relativno mali broj sprovedenih disciplinskih postupaka sa uglavnom blagim izrečenim sankcijama. Sa druge strane, prisutne su znatne oscilacije između institucija kada je u pitanju broj disciplinskih postupaka vođenih protiv njihovih zaposlenika. Osim nekoliko izuzetaka, gdje je zabilježen iznimno velik broj postupaka, u većini institucija uopšte nije primjenjivan institut disciplinske odgovornosti.*

Preporuka: *Potrebno je harmonizovati pravila i procedure kojim se regulišu disciplinski postupci na svim nivoima. U tom smislu potrebno je osigurati da ADS (ADU) preuzmu u potpunosti vođenje postupaka, kao nezavisne institucije koje imaju kapacitet za provedbu navedenih postupaka na dosljedan i nepristrasan način. Isto tako, potrebno je osigurati odgovarajuće praćenje i analizu statistika o vođenim postupcima u cilju analize, te ih učiniti proaktivno transparentnim.*

2. Postupci vođeni protiv institucije (po tužbama građana i uposlenika)

Na državnom nivou, u posmatranom periodu, bilo je podnijeto ukupno 150 tužbi i to u najvećem broju po osnovu naplate štete ili dugovanja od čega ubjedljivo najveći broj (136) u Ministarstvu odbrane. 84 postupka vođena su po tužbama uposlenika, a oni su vođeni uglavnom po osnovu zaštite prava koja proizilaze iz radnog odnosa.

Na posmatranom uzorku od 9 institucija FBiH u periodu 2014. - 2015. godina, 5 institucija nije imalo evidentiranih tužbi od strane trećih lica, dok preostale 4 institucije ukupno broje 35 tužbi, što je u prosjeku oko 8 tužbi po instituciji. Razlozi za tužbe su iz nadležnosti predmetnih institucija: naknada štete zbog ujeda pasa lualica, konkursne procedure, tužbe protiv akta Komisije, upravni spor ili sudski spor, nezadovoljna stranka rješenjem Komisije ili javni Konkursi.

U protekle dvije godine jedino Komisija za vrijednosne papire FBiH i Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove nisu zabilježile tužbe radnika. Ostale institucije, ukupno njih 7, bilježe veliki broj radnih sporova u periodu 2014. - 2015. godina. U naznačenom periodu zabilježena su 1.553 radna spora. Prema prikupljenim podacima ukupni novčani izdaci za 1.239 zaključenih radnih sporova iznose 10.254.210,79KM uz napomenu da je ovaj iznos pri izvršenju znatno veći jer je u nekim slučajevima računat samo osnovni dug bez zateznih kamata i troškova parničnog postupka, te troškova izvršenja.

Poreska uprava FBiH je u posmatranom vremenskom periodu imala daleko najviše radnih sporova, ukupno 1.397, a ukupna novčana sredstva koje je ova institucija morala izdvojiti u svrhu naknade štete u protekle dvije godine je 9.932.777,45KM, uz napomenu da je 184 spora još uvijek u toku.

U referentnom periodu na uzorku od 11 institucija RS, 473 trećih lica podnijelo je tužbu protiv monitorisanih subjekata, a oko 25 radnika odlučilo se na ovaj vid pravne zaštite. Udio radničkih tužbi je svega 5,2%. Najveći dijelom (41,6%) tužbe su izjavljene protiv Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (197), a prema dostupnim podacima po instituciji je bilo 38,7 tužbi trećih lica u periodu od dvije godine. 15, 5% tužbi imalo je negativan ishod po institucije.

Zaključak: *Ovdje su podaci nešto ujednačenije prirode, ukoliko se posmatraju po različitim nivoima vlasti, a na federalnom nivou je evidentno velik broj tužbi uposlenika. Veliki broj tužbi trećih lica ukazuje i na nezadovoljstvo građana, tj. korisnika usluga radom javne uprave.*

Preporuka: *Analizirati razloge izjavljivanja tužbi i osmisliti plan mjera i aktivnosti kojima bi se smanjio broj sporova za koji se traži sudska zaštita.*

3. Pristup informacijama

Prema dostupnim podacima iz monitoringa, na državnom nivou na uzorku od 12 institucija u periodu 2014. -2015. godine zabilježeno je svega 217 zahtjeva za pristup informacijama. Ili u prosjeku 7,4 zahtjeva po instituciji na godišnjem nivou. To je znatno manji broj obrađenih zahtjeva u odnosu na entitetski nivo vlasti, što upućuje na:

- 1) na unapređenu praksu proaktivne transparentnosti na državnom nivou, ili
- 2) slabije interesovanje građana za informacije koje su pod kontrolom državnih institucija.

U samo 4 institucije nije predviđeno mjesto službenika za informisanje, a 26% zahtjeva za pristup informacijama je odbijeno. Ali ako izuzmemo Ministarstvo odbrane, koje ima specifične nadležnosti, a i Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH zaštita interesa odbrane i sigurnosti predviđena je kao jedan od mogućih izuzetaka, na ostalom uzorku procenat odbijenih zahtjeva za pristup informacijama sličan je entitetskim nalazima, tj. iznosi 2,4%. Nije bilo niti preporuka iz institucije Ombudsmana, što je još jedna razlika u odnosu na entitetski nivo. Samo su iz Ministarstva odbrane tražili tumačenje određenih pitanja u vezi sa primjenom zakona. Struktura lica koja traže informacije je ujednačena, posmatrano da li su podnosioci zahtjeva pravna ili fizička lica, a nijedna institucija ne odskače sa značajno većim brojem pristiglih zahtjeva.

Na federalnom nivou vlasti u BiH utvrđen je nešto veći broj zahtjeva za pristup informacijama. Na uzorku od 10 institucija na nivou FBiH, u 5 institucija nije predviđeno mjesto službenika/ce za informisanje, a na istom uzorku zabilježeno je ukupno 2.303 zahtjeva za pristup informacijama. To znači da federalne institucije u prosjeku obrađuju godišnje 115,15 zahtjeva. 75,5 % zahtjeva su uputila pravna lica, a čak 88,7 % tih zahtjeva otpada na Poresku upravu FBiH.

Tražiocima informacija zahtjevaju različite informacije, a one se uglavnom usko odnose na rad monitorisanih institucija, što pokazuje i podatak da je samo 4,5% zahtjeva za pristup informacijama odbijeno od ukupnog broja pristiglih zahtjeva. Broj pristiglih zahtjeva, odnosno činjenica da prevladava broj ustupljenih informacija, pokazuje da se zaista radi o informacijama koje su pod kontrolom javnih organa, a njihovo ažurnim objavljivanjem posredstvom novih medija znatno bi se smanjilo bi vrijeme koje se odvaja na rad po zahtjevima. I, naravno, značajno bi se poboljšao kvalitet usluge prema korisnicima informacija.

Institucija Ombudsmana za ljudska prava se oglasila sa ukupno 6 preporuka, a od toga se čak 5 preporuka odnosi na Federalno ministarstvo finansija.

Na uzorku od 11 institucija u RS koje su dostavile podatke za period 2014. - 2015. godina zabilježeno je 1.974 zahtjeva za pristup informacijama, od čega su 56,5% zahtjeva uputila pravna lica. Ukoliko se ovaj broj podijeli na 11 institucija ispostavlja se da je u prosjeku 98,7 zahtjeva za pristup informacija obrađeno na godišnjem nivou. Ovako velik broj zahtjeva za pristup informacijama može se dovesti u vezu sa činjenicom da institucije ne objavljuju dovoljno ažurno i transparentno informacije o svom radu, čime bi se svakako smanjili troškovi i vrijeme koje se odvađa na obradu pristiglih zahtjeva za pristup informacija.

U 2 od 11 institucija RS nemaju službenika za informisanje, ali zato niti u jednoj instituciji nije napravljen iskorak u pravcu promjene paradigme ka proaktivnoj transparentnosti, što bi podrazumijevalo dostupnost mnogo šireg spektra informacija od onog koji je trenutno dostupan na službenim web stranicama.

Neobično velik broj zahtjeva za pristup informacijama imaju pojedina ministarstva, npr. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS na koje otpada čak 33,3% od ukupnog broja ili jedna trećina zahtjeva. Kada se još analiziraju informacije koje su građani tražili evidentno je da se najčešće radi o informacijama koje bi trebale već biti dostupne putem web prezentacije, i koje se odnose na opis poslova iz djelokruga institucije.

Zanimljivo je i da u samo 1,3% slučajeva nije udovoljeno tražiocima informacija od ukupnog broja pristiglih informacija, i to se uglavnom odnosi na situacije kada djelimično nije udovoljeno zahtjevu. To znači da se radi o informaciji čiji javni karakter nije sporan, te da bi one kao takve već mogle biti dostupne, prevashodno internet prezentacijom. Neophodno je izdvojiti podatak da je Agencija za bankarstvo RS najviše puta odbila tražioce informacija (16 puta) i to je čini ubjedljivo najtajnovitijom monitorisaom institucijom.

Institucija Ombudsmana je 3 puta na uzorku od 12 institucija oglasila se preporukom, a građanima najčešće nije udovoljeno zahtjevu za pristup informacijama zbog primjene izuzetka iz člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama koji se odnosi na zaštitu privatnosti trećih lica. Jedino u slučaju Agencije za bankarstvo RS zahtjevima nije udovoljeno iz ovog razloga, već se radi o primjeni tzv. povjerljivih odredbi koje se odnose na specifičan rad nadzornog tijela finansijskog sektora.⁴

Zaključak: *Primjetno je da se u većini institucija koncept transparentnosti svodi na reaktivni model, odnosno informacija se ustupaju po pristiglim zahtjevima građana na pitanja koja se usko odnose na rad i nadležnosti institucija. To je neefikasan način raspologanja informacijama od javnog značaja, i s obzirom da su tražioci informacija odbijeni u malom broju slučajeva to govori da su informacije koje interesuju građane zaista javnog karaktera i pod kontrolom javnih organa, ali se ništa ne čini da se oni unaprijed objave na službenim web stranicama. U gotovo svim institucijama se ističe da se čine određeni napori na unaprijeđenju prakse proaktivne transparentnosti, ali dostupni podaci, tj. relativno velik broj zahtjeva za pristup informacijama, izuzev državnog nivoa, ne potvrđuju ove tvrdnje. Situacija je povoljnija na državnom nivou, o čemu svjedoči manji broj zahtjeva za pristup informacijama, ali i odsustvo preporuka iz Institucije ombudsmana za ljudska prava koja pojedinačnim preporukama upozorava na slučajeve kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama.*

⁴ Npr., TI BiH je pokrenuo tri tužbe protiv Agencije za bankarstvo u 2015. godini zbog nedostavljanja informacija, upravo iz ovog razloga, smatrajući da nije sproveden test javnog interesa i da se s obzirom na česte primjere neregularnosti u finansijskom sektoru Republike Srpske radi o informacijama spram kojih preže javni interes, u skladu sa odredbama o javnom interesu iz važećeg što i jeste najčešći primjer kršenja ZOSP.

<http://ti-bih.org/skoro-cetvrtina-gradana-bila-u-situaciji-da-im-se-trazi-mito/>

Preporuka: U skladu sa mjerama iz Predloga mjera za Akcioni plan BiH u okviru inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast koje je sačinila grupa organizacija civilnog društva⁵ povećati broj dostupnih informacija putem upotrebe novih tehnologija, tj. uspostaviti praksu proaktivne transparentnosti kako bi se smanjio broj zahtjeva za pristup informacijama i pristup informacijama učinio efikasnijim. To bi ujedno značilo i izmjenu postojećih Zakona o slobodi pristupa informacijama ili donošenje novih zakona na svim nivoima vlasti.

4. Budžet i izvještavanje o budžetu

Na uzorku od 12 institucija na državnom nivou, njih 4 objavljuju proaktivno informacije o svom budžetu. Ipak, praksa objavljivanja izvještaja i informacija o izvršenju budžeta nije prisutna ni kod jedne od institucija.

Niti jedna od 9 institucija FBiH ne komunicira svoj budžet prema građanima/korisnicima, kao izvod iz Zakona o budžetu institucija ili na drugi sličan način. Iz Ureda za reviziju institucija u FBiH kao preporuku navode da je potrebno vršiti planiranje budžeta po osnovu relevantnih parametara i opravdanih potreba za sredstvima u cilju što efikasnije upotrebe odobrenih sredstava.⁶

Slična je situacija i na nivou RS gdje na uzorku od 11 institucija Republike Srpske (ovdje odgovore na odnosnu oblast nije dostavila Agencija za bankarstvo RS) samo 1 institucija, i to Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, ima praksu objave budžeta na svojim službenim web stranicama. Niti u jednoj instituciji ne postoji praksa analitičkog budžeta ili posebne prezentacije izvještaja o izvršenju budžeta, a to sve upućuje na izuzetno skrome domete u oblasti transparentnosti budžeta.

Isto tako, niti jedna od institucija ne priprema posebnu informaciju o budžetu (npr. Budžet za građane), niti na poseban način javnosti prezentuje Izvještaj o izvršenju budžeta, odnosno utrošku sredstava namijenjenih instituciji.

Zaključak: Na osnovu prikupljenih i analiziranih informacija uočljivo je nezadovoljavajuće stanje transparentnosti budžeta kod većine posmatranih institucija. Kod najvećeg broja institucija prisutno je vrlo usko tumačenje zakona da sve ono što nije eksplicitno propisano kao javno, ne smatraju potrebnim da komuniciraju sa građanima. Ipak, zakoni o slobodi pristupa informacijama polaze od suprotne pretpostavke, da su sve informacije javne sa vrlo usko postavljenim izuzetcima.

Preporuka: Potrebno je osigurati proaktivnu transparentnost cjelokupnog budžetskog ciklusa, te eksplicitno propisati obavezu institucija da svoj budžetski ciklus komuniciraju sa javnosti u formi pristupačnoj i razumljivoj građanima.

5. Sistematizacija radnih mjesta

Na državnom nivou na posmatranom uzorku od 12 institucija njih 8 nema objavljenu sistematizaciju radnih mjesta. Niti jedna od analiziranih institucija nema popunjena radna mjesta u skladu sa predviđenom sistematizacijom, dok su u 5 institucija mišljenja da predviđena sistematizacija ne odgovara stvarnim potrebama institucije. Na osnovu dostupnih podataka do izmjena sistematizacija u prosjeku dolazi svake 3 godine.

⁵ <http://ogp.ba/akcioni-plan/>

⁶ Ured za reviziju institucija u FBiH, Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva pravde na dan 31.12.2014. godine, Broj: 03-11/15, april 2015. godine

Na posmatranom uzorku od 9 institucija FBiH, niti jedna sistematizacija radnih mjesta nije javno dostupna. U upitnicima koje su 4 institucije dostavile naznačeno je da su sistematizacije radnih mjesta javno dostupne na njihovim web stranicama ali se na istim nalaze organigrami, nabrojane rukovodeće funkcije ili opisi istih ali ne i sistematizacije radnih mjesta što je indikator nerazumijevanja ili izbjegavanja javne objave traženog dokumenta. Niti jedna institucija nema popunjena sva radna mjesta predviđena sistematizacijom i ista je podložna promjena. Na posmatranom uzorku od 9 institucija u 8 institucija FBiH nije bilo izmjene sistematizacije radnih mjesta u zadnjih dvije do tri godine. U FBiH je samo jedna institucija (11% posamtranog uzorka) mijenjala svoju sistematizaciju jednom godišnje uz naznaku da se ista mijenja po potrebi. U 8 institucija zabilježeno čak 683 upražnjena radna mjesta, pa na 1 instituciju dolazi više od 85 upražnjenih radnih mjesta. Ovo je već ozbiljan signal da se je vrijeme za promjene sistematizacije radnih mjesta s ciljem kreiranja efikasnijeg i efektivnijeg aparata javne uprave, to ne mora nužno implicirati novo zapošljavanje nego preraspodjelu radnih zadataka. Upravo su i iz Ured za reviziju kao preporuku za institucije u svojim izvještajima⁷ naveli i preispitivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u cilju uspostavljanja optimalnog broja uposlenih za obavljanje poslova iz nadležnosti te instiucije, kao i popunjenosti ključnih radnih mjesta i sukladno tome planirati i vršiti zapošljavanje. U isto vrijeme iznenađujući je bio i podatak da u 3 institucije FBiH, što je više od 33% naliziranih Institucija, sistematizacija radnih mjesta zadovoljava trenutne potrebe za radnom snagom.

Za razliku od nalaza monitoringa u FBiH, u RS izmjene sistematizacije radnih mjesta su vrlo učestale, a izmjene sistematizacija se prema podacima iz monitorina vrše u prosjeku jednom godišnje ili jednom u dvije godine. Sličan podatak se nalazi i u Izvještaju revizije učinka Zapošljavanje u javnoj upravi Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske za period 2011. - 2013. godina gdje se navodi kako se radi aktu srednjoročnog karakera koji se najčešće mijenja nakon dvije godine, ali sa izmjenama između što potvrđuje i naš monitoring.⁸ Imajući u vidu da se obim poslova odnosno nadležnosti institucija koje su predmet monitoring nije značajnije mijenjao, postavlja se opravdano pitanje razloga ovako učestalih izmjena sistematizacija. Takođe, zabilježena su 364 upražnjena radna mjesta na uzorku od 11 institucija, pa na 1 instituciju dolazi 33 upražnjena radna mjesta, a na nivou RS samo 1 institucija od 11 monitorisanih ima dostupnu sistematizaciju na svojoj službenoj web stranici. Prema navedenom revizorskom izvještaju⁹ u ministarstvima (koji su bili predmetom ovog monitoringa) skoro jedna trećina sistematizovanih mjesta je nepopunjena, a popunjavanje i pokrivanje predviđenih poslova dijelom se vrši prijemom uposlenik na određeno radno vrijeme. No, i pored toga, u prosjesku jedna četvrtina sistematizovanih radnih mjesta je nepopunjena. Revizorski nalazi ukazuju da iznadprosječnu nepopunjenost u okviru svih kategorija zaposlenih imaju radna mjesta državnih službenika sa visokom stručnom spremom.¹⁰ Vlada je donijela zaključak krajem 2011. godine prema kojem razlika između sistematizovanih i zaposlenih izvršilaca može iznositi svega 5 %, ali on nije poštovan. Sudeći prema datim podacima i aktuelnoj sistematizaciji, akutni problem u kadrovskoj politici je nedostatak ljudskih kapaciteta, dok je uvriježeno mišljenje da javna uprava pati od prekobrojnog broja uposlenika. Preciznije, to otvara pitanje o kvalitetu predviđenih sistematizacija i koliko one uzimaju dovoljno u obzir učinkovitost u radu, princip racionalnosti i efikasnosti u radu javne uprave. I ovdje je citirani revizorski izvještaj o zapošljavanju u javnoj upravi za period 2011-2013. godina iznio slične zaključke, a posebno vrijedna pomena i pažnje jeste sljedeća napomena: „U odnosu na definisanih 5% maksimalnog odstupanja broja sistematizovanih i popunjenih radnih radnih mjesta, ostvareno odstupanje je višestruko veće. Takav odnos može ukazivati ili na

⁷ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva pravde na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-11/15, april 2015. godine; Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva prostornog uređenja na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-17/15, mart 2015. godine

⁸ Izvještaj revizije učinka Zapošljavanje u javnoj upravi Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske za period 2011-2013, Banjaluka, juli 2014. godine, str. 16 http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2014/07/29/RU003-13_Cyr.pdf (datum pristupanja 05.02.2016. godine)

⁹ Ibid, str.21 i 22.

¹⁰ Ibid, str. 24.

- 1) Visoku predimenzioniranost Sistematizacija u odnosu na stvarne potrebe posla, ili,
- 2) na neizvršavanje poslova prema potrebnom obimu, kvalitetu i roku.“¹¹

Zaključak: *Zabrinjavajuće je velik broj nepopunjenih radnih mjesta, pa se nameće zaključak da su sistematizacije radnih mjesta kao dokumenti srednjoročnog kadrovskog planiranja neadekvatni, tj. da su sumnjivog kvaliteta i da se planiranje ne sprovodi na principima efikasnosti i efektivnosti u radu i upotrebe postojeće radne snage. Potrebe u novim radnim zadacima u postojećem sistemu kadrovskog planiranja rješavaju se planiranjem novih radnih mjesta koja potom nije moguće popuniti. Ne postoje prakse dugoročnog planiranja i strateških dokumenata i okvirnih politika sa kojima bi se potom mogle porediti sistematizacije radnih mjesta, kao ni prakse analiziranja postojećih praksi planiranja radi utvrđivanja nedostataka i cjelovitog pristupa kadrovskoj politici koja je zasnovana na opštim i usaglašenim pojedinačnim ciljevima.*

Preporuka: *Uspostaviti praksu analiziranja kadrovskog planiranja, ali i donošenja opštih dokumenata kojima su zacrtani ciljevi i smjernice na osnovu kojih se mogu vršiti kvalitetnije sistematizacije radnih mjesta. Pri izradi sistematizacija voditi računa o već postojećim radnim mjestima i potrebi da se više koriste postojeći resursi, tj. vršiti planiranje prema stvarnim mogućnostima i principima efikasnosti i efektivnosti u radu javne uprave. Prije definisanja kadrovskih politika i opštih politika kao instrumenata dugoročnog planiranja trebalo bi izvršiti analizu postojećih radnih mjesta, realnih potreba i novih zadataka koji će se pojaviti u narednom periodu kako bi se onda na osnovu toga mogle pripremiti adekvatne sistematizacije radnih mjesta.*

6. Revizorski izvještaji

Na državnom nivou sve institucije obuhvaćene uzorkom, sa izuzetkom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstva odbrane koje ima mišljenje sa rezervom, imaju pozitivno mišljenje. Od posmatranih 12 institucija njih 3 imaju praksu objavljivanja izvještaja na svojim stranicama. Kada je u pitanju realizacija preporuka iz prethodnih izvještaja, nerealizovane preporuke se uglavnom odnose na postupke javnih nabavki, dodjele grant sredstava trećim licima i ugovore o djelu.

U referentnom periodu od 9 institucija na federalnom novu vlasti koje su bile predmetom monitoringa sačinjen je finansijski revizijski izvještaj za 4 institucije i to za 2014. godinu. Institucije koje su bile predmetom revizije ne objavljuju izvještaje na svojim web stranicama i pozivaju se na web stranicu Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH. Prikupljeni podaci govore da pored toga što ne postoji zakonska obaveza objave ovakve vrste izvještaja od strane institucija ne postoji ni potreba da se analiza njihovog rada otvoreno i transparentno predoči javnosti.

Analizom 4 dostupna izvještaja za posmatrane institucije u period 2014. – 2015. godina utvrđeno je da revizori u 3 izvještaja daju mišljenje sa rezervom dok jedan ima negativno mišljenje (*Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva*), te da se ne postupa u potpunosti po preporukama Ureda za reviziju na što su i iz Ureda upozorili. U svakom izvještaju naglašena je potreba uspostavljanja funkcije interne revizije.

U nastavku su date samo neke preporuke Ureda za reviziju:

- Poduzeti aktivnosti na blagovremenom donošenju godišnjih programa rada i finansijskih planova.¹²

¹¹ *Izveštaj revizije učinka Zapošljavanje u javnoj upravi Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske za period 2011-2013*, Banjaluka, juli 2014. godine. http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2014/07/29/RU003-13_Cyr.pdf (datum pristupanja 05.02.2016. godine), str. 34.

¹² Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izveštaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalne direkcije robnih rezervi na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-31/15, april 2015. godine

- U cilju potpune informisanosti nadležnih organa, ali i unapređenja i poboljšanja cjelokupnog poslovanja, izvješća o radu sačinjavati sadržajnije i sveobuhvatnije.¹³
- Preispitati pravilnik o unutarnjoj organizaciji u cilju uspostavljanja funkcije interne revizije sukladno Zakonu o internoj reviziji i Pravilniku o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u FBiH¹⁴
- Preispitati opravdanost formiranja velikog broja radnih tijela i komisija koji se finansiraju iz budžeta za koje članovi komisija ostvaruju pravo na naknadu i u koje se imenuju i zaposlenici Ministarstva, a posebice ispitati opravdanost imenovanja više uposlenika Ministarstva istovremeno za vršenje administrativno-tehničkih poslova u pojedinim komisijama,¹⁵
- Kod imenovanja komisija postupati sukladno članu 3. stav 9. Uredbe načinu formiranja i utvrđivanja visine naknade za rad radnih tijela osnovanih od strane Vlade FBiH i rukovodilaca federalnih organa državne službe kojim se nalaže da ako se ne radi o imenovanju za člana radnog tijela po funkciji sukladno posebnim zakonom ili drugim propisom, jedna osoba može biti imenovana za predsjedavajućeg ili člana najviše u dva radna tijela,¹⁶
- Preispitati opravdanost isplata zaposlenicima po osnovu rada u komisijama za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva, u cilju ukidanja istih,¹⁷
- Preispitati opravdanost isplata zaposlenicima po osnovu rada u komisijama za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva, u cilju ukidanja istih,¹⁸

Na osnovu prikupljenih podataka za RS mogao bi se izvući zaključak da ne postoji praksa objavljivanja revizorskih izvještaja na stranicama institucija na koje odnose izvještaji, te se ovdje ističe kako objavu vrši Glavna služba za reviziju. Od 12 institucija samo 1 ima na svom sajtu objavljen revizorski izvještaj. Sve institucije izrađuju plan postupanja po revizorskim izvještajima, a Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite dato je negativno mišljenje sa čak 11 preporuka kao što su „prezentovati uporedne podatke u finansijskim izvještajima i popuniti radno mjesto internog revizora.“

Prema dostupnim podacima iz monitoringa, od 11 institucija u RS, 4 su imale pozitivno revizorsko mišljenje, 6 mišljenje sa rezervom i 1 negativno mišljenje.

U nastavku su date neke od iznesenih preporuka u revizorskim izvještajima na nivou RS:

- dosljedno sprovoditi proceduru javnih nabavki koje su za odgovarajuće postupke nabavki propisane Zakonom o javnim nabavkama.¹⁹
- da se izvrši popuna radnog mjesta internog revizora shodno Zakonu o internoj reviziji u javnom sektoru u Republici Srpskoj;²⁰
- da se na novčane pomoći prilikom rođenja djeteta uplate porezi i doprinosi²¹
- da se u finansijskim izvještajima obezbjedi prezentacija uporednih podataka²²
- da se priznavanje rashoda vrši u obračunskom periodu u kojem su rashodi i nastali²³

¹³ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalne direkcije robnih rezervi na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-31/15, april 2015. godine

¹⁴ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva pravde na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-11/15, april 2015. godine

¹⁵ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva pravde na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-11/15, april 2015. godine

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva prostornog uređenja na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-17/15, mart 2015. godine

¹⁹ Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izvještaj o reviziji zbirnih finansijskih izvještaja Ministarstva pravde Republike Srpske za period 01.01-31.12.2014. g., broj RV005-15*, jun 2015.

²⁰ Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske za period 01.01 – 31.12.2014. godine broj: RV027-15*, mart 2015.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

- pravilnikom ili drugim internim aktom definišu amortizacione stope i procijenjeni vijek trajanja pojedinih kategorija stalne imovine.²⁴
- prilikom zaključivanja ugovora o radu u potpunosti primjenjuju odredbe Zakona o o radu;²⁵

Simptomatično je i da je u 2 od 6 institucija koje imaju negativno revizorsko mišljenje ili mišljenje sa rezervom data preporuka da se izvrši popuna radnog mjesta internog revizora, i u oba slučaja ta je preporuka postojala u prethodnom revizorskom izvještaju, ali ona nije ispoštovana uprkos postojanju plana postupanja. I u izvještaju revizije učinka Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske „Zapošljavanje u javnoj upravi“ navedeno je kako je jedno od najčešće nepopunjenih radnih mjesta mjesto internog revizora u organima javne uprave.

Zaključak: *Uspostavljena je neželjena praksa da institucije ne prezentiraju revizorske izvještaje koje se odnose na njih, a uprkos postojanju planova postupanja utvrđeno je da se nerijetko ne postupa po revizorskim preporukama, te da se stoga preporuke ponavljaju. Jedna od preporuka koja se često ponavlja odnosi se na nepostojanje interne revizije.*

Preporuka: *Objavljivati revizorske izvještaje na službenim web stranicama institucija, te uspostaviti praksu prezentiranja planova postupanja po revizorskim preporukama široj javnosti i izvještavanje ispunjenosti. Uvesti posebne postupke, koji bi podrazumijevali i utvrđivanje odgovornosti, u situacijama kada institucije ne realizuju preporuke.*

7. Ugovori o djelu

Na državnom nivou na posmatranom uzorku od 12 institucija za referentni period je potrošeno 1.024.142,89KM za različite vrste ugovora o djelu. Od toga ubjedljivo najveći iznos odlazi na Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice 750.638,00KM. Zanimljivo je da i Ured za reviziju institucija BiH konstatuje u svom izvještaju za reviziju navedenog Ministarstva da nije postupano po preporukama koje se odnose na unapređenje upravljanja ljudskim resursima, a posebno se upozorava na problem u vezi sa ugovorima u djelu, gdje veliki broj izvršilaca obavlja poslove stalnog karaktera, što svakako predstavlja odstupanje od onog što je predviđeno zakonom.

Na nivou FBiH od analiziranih 9 institucija samo u jednoj nije sklopljen niti jedan ugovor o djelu u protekle dvije godine. U preostalim 8 institucija u toku 2014. i 2015. godine ukupno je sklopljeno 130 ugovora o djelu što je u prosjeku 16 ugovora po instituciji. Ukupan iznos sredstava utrošenih za finansiranje ugovora o djelu je procijenjen na 546.087,07KM. Predmetom jednog ugovora o djelu su bili poslovi koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta (Federalno ministarstvo pravde). U ukupnom broju sklopljenih ugovora, ugovori o djelu za sistematizovana radna mjesta čine 0,8%. Najčešće su predmetom ugovora: higijeničarski, zanatski i drugi pomoćni poslovi. U čak 5 od 9 analiziranih institucija ne postoji plan za ugovore o djelu ali je naznačeno da se unaprijed znaju potrebe za ovakvim angažmanom. Dakle, preko 55% institucija ne prave plan za ugovore o djelu.

Zadnji objavljeni izvještaj o reviziji učinka²⁶ u FBiH donio je rezultate analize potrošnje budžetskih sredstava na ugovore o djelu. Revizija je utvrdila da institucije FBiH u toku 2013. nisu poduzele sve

²⁴ Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske za period 01.01 – 31.12.2014. godine* broj: RV027-15, mart 2015.

²⁵ Glavna služba za reviziju javnog sektora, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske za period 01.01-31.12.2014. godine* broj RV O33-15, maj 2015.

²⁶ Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Trošenje javnih sredstava iz budžeta Federacije BiH za ugovore o djelu*, Revizija učinka, januar 2014. Sarajevo

potrebne aktivnosti kako bi se smanjila neproduktivna javna potrošnja u kojoj su i sredstva za ugovore o djelu, te su predloženi sljedeći nalazi:

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

Provedenom revizijom su identificirani nedostaci u aktivnostima federalnih institucija u zaključivanju ugovora o djelu, te je revizija dala sljedeće preporuke:

- Da izvrše cjelokupnu analizu planiranja i utroška sredstava za ugovore o djelu, kako bi se stvorile osnovne pretpostavke za smanjenje neproduktivne javne potrošnje.
- Da osiguraju da se ne zaključuju ugovori o djelu za obavljanje poslova iz nadležnosti institucije i da se ugovori ne mogu produžavati iz mjeseca u mjesec sa istim osobama za redovne poslove, te da isti sadrže mjerljive indikatore kako bi se mogli mjeriti rezultati urađenog posla.
- Da u okviru planiranja sredstava za ugovorene usluge, kod dijela koji se odnosi na ugovore o djelu, odredi cilj za koje poslove se mogu zaključivati ugovori i kakve rezultate treba ostvariti.
- Da realizaciju odobrenih sredstava za ugovorene usluge Budžeta FBiH, za ugovore o djelu vrše na osnovu godišnjih planova.
- Da uspostave proaktivnu razmjenu informacija i saradnju sa drugim institucijama

Na nivou RS, 12 institucija su u periodu 2014. - 2015. godina potrošili oko 1.364.570,83KM. Ugovori o djelu se niti u jednoj instituciji ne odnose na potrebe iz sistematizacije radnih mjesta, a u samo 3 institucije od 12 postoji Plan usluga koje će biti obezbjeđeni ugovorima o djelu, dok u 2 institucije se vrši djelomično planiranje. Na 12 institucija u periodu od dvije godine sklopljeno je 59 ugovora o djelu, ili na godišnjem nivou 2,5 ugovora o djelu po instituciji.

Zaključak: *Većina institucija obuhvaćenih analizom nije ispoštovala opredjeljenja vlasti da se smanji neproduktivna javna potrošnja i realizovane aktivnosti u ovoj oblasti nisu značajnije uticale na smanjenje ukupnih izdataka za ugovore o djelu.*

Preporuka: *Uputno bi bilo ugovore o djelu zaključivati samo za poslove koji nisu definirani pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji, iste zaključivati na određeno vrijeme, jednokratno, a u skladu sa zakonskim propisima i za tačno definisane poslove koje treba izvršiti, te smanjiti izdatke po ovom osnovu.*

8. Javne nabavke

Na državnom nivou kod svih 12 institucija postoje javno dostupni (putem web stranice) planovi javnih nabavki. U FBiH plan javnih nabavki je javno dostupan kod 7 institucija od 9 koliko ih je učestvovalo u istraživanju. Na nivou RS, od 11 institucija samo 3 imaju javno dostupan plan javnih nabavki.

Revizijom finansijskih izvještaja Federalne direkcije robnih rezervi nisu utvrđeni značajniji propusti i nepravilnosti u provedenim postupcima dodjele ugovora putem pregovaračkog postupka, konkurentskih zahtjeva i direktnih sporazuma. Međutim, kod ograničenog ubrzanog postupka Ured za reviziju nije mogao potvrditi da su ispoštovane sve procedure propisane Zakonom o javnim nabavama

i njegovim provedbenim aktima, jer nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za njegovu primjenu i što se šire obrazloženo u Izvještaju²⁷.

Samo neke od preporuka revizijskih izvještaja analiziranih institucija na federalnom nivou za 2014. godinu a koje se odnose na javne nabavke su:

- Sve nabave planirati godišnjim planom, vršiti pravilan odabir vrste postupaka i iste započinjati blagovremeno i provoditi uz potpunu i dosljednu primjenu procedura propisanih Zakonom o javnim nabavama i njegovim provedbenim aktima. Radi efikasnijeg trošenja budžetskih sredstava i u pregovaračkim postupcima uspostaviti i osigurati konkurentnost, izbjegavati postupke koji će ovisiti samo od jednog kandidata,²⁸
- Dosljedno i u potpunosti poštivati odredbe člana 6. i člana 30. Zakona o javnim nabavkama BiH, u dijelu provođenja odgovarajućeg postupka nabavke i dijeljenja predmeta nabavke, kao i vođenja pregovaračkog postupka,²⁹
- Dosljedno i u potpunosti poštivati odredbe zaključenih ugovora, koje se odnose na rok isporuke i obezbjeđenje bankovne garancije, te ugovorima predvidjeti kaznene odredbe u slučaju prekoračenja roka izvođenja radova/usluga.³⁰

Od 7 institucija na nivou RS 3 su dobile preporuke koje se odnose na javne nabavke, i to sljedeće sadržine:

- Dosljedno sprovoditi proceduru javnih nabavki koje su za odgovarajuće postupke nabavki propisane Zakonom o javnim nabavkama.³¹
- U postupcima javnih nabavki obezbjediti najefikasniji način korištenja javnih sredstava i poštivanje odredbi zaključenih ugovora³²

Zaključak: *Shodno provedenoj analizi da se zaključiti da se procedure koje su za odgovarajuće postupke nabavki propisane Zakonom o javnim nabavkama ne sprovode dosljedno, te da u postupcima javnih nabavki nije osiguran najefikasniji način korištenja javnih sredstava i poštivanja odredbi zaključenih ugovora. Obzirom da su nalazi i preporuke službi za reviziju javnog sektora na svim nivoima vlasti u BiH bazirani na višegodišnje nepostojanje i loše planiranje nabavki, diskreciju ugovornih organa i posljedično smanjenoj konkurenciji što je i jedan od ključnih izvora problema u oblasti javnih nabavki.*

Preporuka: *Proces planiranja javnih nabavki bi trebalo uskladiti sa procesom budžetskog planiranja, obezbjeđivanjem javnih konsultacija u procesu planiranja nabavki, naročito kod projekata od šireg društvenog značaja i osiguranjem sinhronizovanog objavljivanja dokumenata o godišnjim planovima nabavki i budžetskih dokumenata. Zatim, uvesti obavezu za ugovorne organe da objavljuju plan nabavki koji sadrži sve postupke nabavki osim direktnog sporazuma (čiju bi vrijednost trebalo zakonski vezati za visinu godišnjeg budžeta ugovornih organa) i na Portalu javnih nabavki, kako bi oni na jednostavan i brz način bili dostupni svim potencijalnim ponuđačima i drugim zainteresovanim stranam. Legislativom o javnim nabavkama predvidjeti uvođenje obaveze ugovornim organima na sačinjavanje i objavljivanje i godišnjih izvještaja o izvršenju planova nabavki.*

²⁷ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalne direkcije robnih rezervi na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-31/15, april 2015. godine

²⁸ Ibid.

²⁹ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva prostornog uređenja na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-17/15, mart 2015. godine

³⁰ Ibid.

³¹ Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izvještaj o reviziji zbirnih finansijskih izvještaja Ministarstva pravde Republike Srpske za period 01.01-31.12.2014. g., broj RV005-15*, jun 2015.

³² Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske za period 01.01-31.12.2014. godine Broj:RV047-15*, mart 2015.

9. Plan integriteta

Od 12 institucija obuhvaćenih monitoringom na nivou BiH samo u 1, nije usvojen plan integriteta. Od 9 monitorisanih institucija u FBiH 4 institucije nemaju usvojen plan integriteta, dok je od 12 institucija koje su bile predmetom istraživanja na nivou RS samo u jednoj usvojen Plan integriteta.

Prikupljeni podaci ukazuju da na državnom nivou 92%, na federalnom nivou 44%, a na nivou RS samo 8% institucija ima uvojen plan integriteta.

Zaključak: *Na osnovu prikupljenih i obrađenih informacija uočljivo je da institucije na entitetskom nivou posebno u RS, znatno zaostaju u provođenju izrade planova integriteta kao efikasnog sistema zaštite od mogućih rizika.*

Preporuka: *Sve institucije trebaju donijeti Planove integriteta u skladu sa obavezama iz Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. Za sve institucije koje su izradile planove integriteta potrebno je ustaliti praksu monitoringa (praćenja) implementacije planova integriteta.*

10. Godišnji izvještaji o radu

Na državnom nivou u 4 od 12 institucija koje su obuhvaćene uzorkom ne postoji praksa objavljivanja godišnjih izvještaja o radu. U FBiH 5 institucija od 9 ne objavljuju Godišnje izvještaje o radu na svojim stranicama, a u Republici Srpskoj su samo 4 od 11 institucija objavile Godišnje izvještaje o radu na svojim stranicama.

Zaključak: *I dalje u značajnom broju institucija na svim nivoima ne postoji praksa komuniciranja godišnjih izvještaja prema javnosti. Institucije kao izgovor za takvu praksu navode da ne postoji eksplicitno propisana zakonska obaveza objavljivanja takvih vrsta dokumenata, što je samo dijelom tačno.*

Preporuka: *EksPLICITNO propisati odgovarajućim zakonskim ili podzakonskim normama obavezu institucija da proaktivno objavljuju godišnje izvještaje o radu.*

11. Zapošljavanje (informacije o konkursima i provođenom postupku)

U periodu 2014. – 2015. godina u 12 monitorisanih institucija na državnom nivou vlasti raspisan je 41 konkurs, a zaposlene 127 osobe. Prema ovim podacima, to znači da se u prosjeku 5 osoba na godišnjem nivou zaposli u organima javne uprave na državnom nivou.

U FBiH u dvije institucije od 9 nije bilo zapošljavanja u periodu 2014. - 2015. godina. ADS BiH je iznio sumarne podatke za proces zapošljavanja u FBiH, te je prema njihovim evidencijama u periodu 2014. - 2015. godina raspisano 516 konkursa, a zaposleno 636 osoba. Iz Ureda za reviziju institucija u FBiH daju preporuku za popunjavanja radnih mjesta definisanih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji na način utvrđen Zakonom o državnoj službi u FBiH³³. Istanje ovakve propore Ureda za reviziju samo ukazuje na nepravilnosti prilikom popunjavanja radnih mjesta i zapošljavanja.

Samo u Poreznoj upravi FBiH je u referentnom periodu zaposleno 75 osoba, dok su u svim ostalim institucijama zaposlene po dvije osobe u prosjeku u periodu od dvije godine. U isto vrijeme dok bilježi

³³ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izveštaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva na dan 31.12.2014. godine*, Broj: 03-18/15, juni 2015. godine

velike brojke u zapošljavanju, ova institucija FBiH vodi impozantan broj radnih sporova i na osnovu toga bilježi velike novčane izdatke. Uz preporuke koje izlaze iz Ureda za reviziju, ovakvi pokazatelji dovode u pitanje valjanost procesa upravljanja ljudskim resursima.

U periodu 2014. – 2015. godina u 12 monitorisanih institucija RS raspisana su 33 konkursa, a zaposleno 65 osoba. To znači da se u prosjeku skoro 3 osobe na godišnjem nivou zaposle u organima javne uprave RS. Prema podacima Agencije za državnu upravu RS, u 2014. godini raspisano je 59 konkursa, a izabrana su 203 kandidata.

Zaključak: *Na nivou FBiH trenutno je na snazi Zaključak Vlade FBiH o obustavi konkursnih procedura za prijem državnih službenika, namještenika i ostalih zaposlenika do 31.03.2016. godine. Vlada RS je u još u 2010. godini donijela zaključak kojim se obustavljanju zapošljavanja u javnoj upravi, osim ako Vlada RS u posebnom postupku ne da saglasnost na zapošljavanje. Vlade na svim nivoima vlasti su se obavezale da u skladu sa Reformskom agendom ograniče zapošljavanja u javnoj upravi dok ne budu doneseni revidirani kadrovski planovi. Prema nalazima iz monitoringa to sve nije uticalo za sada na dinamiku zapošljavanja u javnoj upravi, a ako se to još poveže sa zaključkom o nedostatku sistemskog kadrovskog planiranja onda ovaj nalaz izaziva još veću zabrinutost jer to znači da trenutna politika zapošljavanja nije zasnovana na sistemskom planiranju.*

Preporuka: *Jasno definisati sistem praćenja i analize zapošljavanja u određenom vremenskom periodu kako bi moglo utvrditi da li je ostvarena dinamika zapošljavanja u skladu sa postavljenim ciljevima. Prije svega, u skladu sa politikom zacrtanom u Reformskoj agendi uvesti jasno definisana dugoročna ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi, a zapošljavanje povezati sa planskim kadrovskim planiranjem.*