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

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

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

Broj: 01-03-13-819/24
R: 05-01;012-01/24
Brčko, 22. 11. 2024. godine

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

Učinkovitost javne uprave u rješavanju zahtjeva građana

Studeni, 2024. godine

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

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

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

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu **"Učinkovitost javne uprave u rješavanju zahtjeva građana"**. Revizija učinka je provedena sukladno Planu revizije za 2024. godinu.

Ured za reviziju sukladno članku 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 18/18 – pročišćeni tekst i 15/22) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog dijela ili cijelog projekta, programa ili procedura ili izdatka institucije, u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti uporabe resurse. Revizija je provedena sukladno INTOSAI Okviru profesionalnih objava.[1] Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Ivana Gavrić, vođa tima i Ljubica Domić, član tima.

Revizija je provedena s ciljem da utvrdi je li javna uprava Distrikta u procesu rješavanja zahtjeva građana dovoljno učinkovita, omogućuje li brzo i jednostavno podnošenje i rješavanje zahtjeva građana te primjenjuje li načelo orijentiranosti prema građanima. Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su provodila tijela Vlade Distrikta u rješavanju zahtjeva građana. Revizijom su obuhvaćene aktivnosti koje su revidirana tijela javne uprave Distrikta tijekom 2023. godine poduzimala kako bi osigurala učinkovito, brzo i jednostavno podnošenje i rješavanje zahtjeva građana, kao i aktivnosti koje su dostavila revidirana tijela od značaja za ranije razdoblje.

Revizorski tim je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih tijela Vlade Distrikta na fokus skupini, nakon čega je sastavljen Nacrt izvješća. Klijentima je upućen Nacrt izvješća i dana mogućnost očitovanja, nakon čega je sastavljeno konačno izvješće.

U Izvješću se navode se preporuke upućene Vladi i tijelima javne uprave Distrikta u svrhu poboljšanja učinkovitosti javne uprave u rješavanju zahtjeva građana.

Zamjenik glavne revizorice	Glavna revizorica
dr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.	mr. sc. Selma Šadić, dipl. oec.
_____	_____

[1] Odluka o objavi Okvira profesionalnih objava Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 9/23. INTOSAI Okvir profesionalnih objava (engl. IFPP) čini tri razine objava: INTOSAI načela (INTOSAI–N), međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

S A D R Ž A J

IZVRŠNI REZIME 5
1. UVOD 7
1.1 Pozadina revizije 7
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja 9
1.3 Kriteriji revizije 10
1.4 Obujam i ograničenja revizije 11
1.5 Izvori i metode revizije 12
1.6 Struktura izvješća 13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE 14
2.1 Značaj javne uprave Distrikta za građane 14
2.2 Pravna regulativa Distrikta vezana za predmet revizije 14
2.3 Pravo na dobru upravu 15
2.4 Obveza učinkovitog rješavanja zahtjeva građana 17
2.5 Regulativa i prakse okruženja 20
3. NALAZI 27
3.1 Podatci o zahtjevima građana kod promatranih tijela javne uprave Distrikta 27
Uspostava registra postupaka u Distriktu 29
3.2 Sveobuhvatnost i dostupnost informacija za podnošenje zahtjeva 29
3.2.1 „Nitko nije isključen“ u pristupu informacijama 33
3.2.2 Predaja zahtjeva 35
Potvrda o prijamu zahtjeva 36
3.3 Učinkovitost rješavanja zahtjeva građana 37
3.3.1 Pribavljanje dokumentacije 37
3.3.2 Rješavanje zahtjeva 40
3.3.3 Dostupnost informacija o statusu zahtjeva 44
3.4 Aktivnosti na poboljšanju rada u oblasti postupanja po zahtjevima građana 46
3.4.1 Mjere za poboljšanje 46
3.4.2 Strateške mjere kroz reformske procese 47
4. ZAKLJUČCI 48
4.1 Nisu uspostavljene pretpostavke za učinkovito rješavanje zahtjeva građana 48
4.2 Nisu osigurane sveobuhvatne i dostupne informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana 48
4.3 Uska grla u procesu rješavanje zahtjeva građana 49
4.4 Mjere koje se provode na poboljšanju su u kašnjenju i nisu usmjerene na sve građane 49
5. PREPORUKE 50
P R I L O Z I 52

PREDGOVOR O REVIZIJI UČINKA

Revizija učinka je neovisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije trošenje javnih sredstava, pružaju li se najbolje usluge uporabom raspoloživih resursa, jesu li ispunjeni strateški ciljevi institucije i postoji li utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promoviranje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići neovisne procjene rada javnog sektora. Revizija učinka je fleksibilna u odabiru subjekata i metoda revizije, po prirodi je, zbog složenosti javnog sektora i raznovrsnosti pitanja koja se odnose na njezin rad, široko obuhvatna, čime dobiva na značaju kod korisnika izvješća i javnosti.

Osnovna načela[2] u reviziji učinka su ekonomičnost, učinkovitost (efikasnost) i djelotvornost (efektivnost) i često se nazivaju tri E.

Sukladno ISSAI 300[3], načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti mogu se definirati na sljedeći način:

Načelo ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravodobno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajuću kvalitetu te po najboljoj cijeni.

Načelo učinkovitosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvalitete i rokova.

Načelo djelotvornosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvaća analizu uvjeta koje je potrebno osigurati kako bi se mogli poštovati načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Ti uvjeti mogu obuhvaćati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se osigurava ispravno i pravodobno obavljanje usluga. Prema potrebi, u obzir treba uzeti i učinak regulatornog ili institucionalnog okvira na učinkovitost subjekta revizije. Načelo ekonomičnosti zahtijeva postizanje odgovarajuće razine kvalitete i obujma rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

Sukladno ISSAI 100 učinak se ispituje u odnosu na odgovarajuće kriterije te se analiziraju uzroci odstupanja od tih kriterija ili drugi problemi. Cilj je odgovoriti na ključna revizijska pitanja i dati preporuke za poboljšanje.

[2] Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.
Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Principi revizije učinka, Sarajevo 2009.
[3] *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* broj: 9/2023.

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju Distrikta proveo je reviziju učinka pod nazivom “Učinkovitost javne uprave u rješavanju zahtjeva građana”. Revizija je provedena s ciljem da utvrdi je li javna uprava Distrikta u procesu rješavanja zahtjeva građana dovoljno učinkovita, omogućuje li brzo i jednostavno podnošenje i rješavanje zahtjeva građana te primjenjuje li načelo orijentiranosti prema građanima.

Imajući u vidu cilj revizije, glavno revizorsko pitanje kojim se revizija bavila u ovoj studiji glasi: Postupaju li tijela javne uprave Distrikta učinkovito po zahtjevima građana?

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su provodila tijela Vlade Distrikta u rješavanju zahtjeva građana. Revizijom su obuhvaćene aktivnosti koje su revidirana tijela javne uprave Distrikta tijekom 2023. godine poduzimala kako bi osigurali učinkovito, brzo i jednostavno rješavanje zahtjeva građana, kao i aktivnosti koje su dostavila revidirana tijela od značaja za ranije razdoblje.

Provedenom revizijom učinka, u javnoj upravi Distrikta uočen je izostanak značajnijih aktivnosti koje bi trebale povećati spremnost javne uprave za učinkovito rješavanje zahtjeva građana, kao i spremnost za uvođenje elektroničkih usluga, a što se prije svega odnosi na analizu i popis administrativnih procedura, izradu točnog i ažurnog registra ili kataloga informacija, optimizaciju postupaka, standardizaciju formulara i postupaka. Informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana nisu uvijek sveobuhvatne i lako dostupne, te je za dio usluga tijela javne uprave Distrikta potreban odlazak u prostorije tog tijela kako bi se dobile sve potrebne informacije i formulari za predaju zahtjeva. Zahtjevi se u praksi najčešće podnose u prostorijama javne uprave, što iziskuje vrijeme i troškove koji nastaju zbog potrebe odlaska u tijelo javne uprave te čekanje u redovima. Tijela javne uprave Distrikta samo su djelomično poduzimala aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama građana olakšao pristup u rješavanju njihovih zahtjeva, a prikupljanje i analiziranje mišljenja korisnika o postupcima rješavanja njihovih zahtjeva se ne koristi kao osnova za poboljšanje rada. Podatci o pravodobnosti rješavanja zahtjeva tijela javne uprave Distrikta nisu transparentni i sveobuhvatni. Revidirana tijela javne uprave iz uzorka nisu u potpunosti osigurala procedure pribavljanja dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva građana po službenoj dužnosti. U javnoj upravi Distrikta nije pokrenut servis koji omogućuje da se preko web-stranice građani informiraju o statusu svoga zahtjeva koji se obrađuje u javnoj upravi, niti su građanima lako i jednostavno dostupne potrebne informacije, prije svega kome, kada i kako se mogu obratiti za informacije o statusu podnesenog zahtjeva. S druge strane, u Distriktu nedostaju obavijesti i informacije o mogućnosti uporabe postojećih servisa drugih tijela preko kojih se može vršiti provjera statusa zahtjeva. Tijela javne uprave u svom radu implementiraju određene mjere za poboljšanje pružanja usluga građanima iz djelokruga svojih nadležnosti, mjere koje se provode nisu sistemske izuzev uspostave kataloga informacija na portalu e-Uprava.

Tijela javne uprave Distrikta imaju značajnog prostora za poboljšanje učinkovitosti u rješavanju zahtjeva građana.

Posljedice neučinkovitog postupanja javne uprave Distrikta po zahtjevima građana, mogu utjecati na pad povjerenja građana u rad javne uprave Distrikta, na stvaranje nepotrebnih gužvi na šalterima i stvaranje nepotrebnih troškova za građane, dodatnog posla za tijela javne uprave i slično, a što u konačnici može dovesti do percepcije lošeg imidža javne uprave Distrikta.

U svrhu poboljšanja procesa rješavanja zahtjeva građana, revizija je dala sljedeće preporuke Vladi Distrikta:

- potrebno je da Vlada Distrikta uloži napore kako bi se u Distriktu izradio točan, ažuran i transparentan registar administrativnih postupaka ili kataloga informacija, izvršila analiza moguće optimizacije administrativnih postupaka, kao i standardizacija formulara i postupaka u oblasti pružanja usluga građanima

- potrebno je da Vlada Distrikta osigura preduvjete za pravodobnu realizaciju aktivnosti predviđenih Akcijskim planom Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2027. godina, u oblasti pružanja usluga

- potrebno je da Vlada Distrikta uloži napore kako bi se ranjivim skupinama stanovništva olakšao pristup uslugama tijela javne uprave Distrikta
- potrebno je da Vlada Distrikta uloži napore kako bi ispitala zadovoljstvo građana radnim vremenom i prilagodila radno vrijeme potrebama građana.

Tijelima javne uprave Distrikta koja postupaju po zahtjevima građana dane su sljedeće preporuke:

- potrebno je da tijela javne uprave Distrikta koja postupaju po zahtjevima građana poboljšaju aktivnosti vezane za pružanje i dostupnost informacija građanima u postupku rješavanja zahtjeva iz svoje nadležnosti
- potrebno je da tijela javne uprave Distrikta uspostave interne procedure / hodograme za postupanje po zahtjevima građana, kojima će se utvrditi koraci i rokovi za postupanje u pojedinačnim administrativnim postupcima

- potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, kada je riječ o ispravama koje tijelo može pribaviti po službenoj dužnosti, uspostave procedure i prakse za pribavljanje dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva građana po službenoj dužnosti.

1. UVOD

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

1.1. Pozadina revizije

Građanin, bez obzira prijavljuje li rođenje djeteta, ovjerava neku izjavu, traži dozvolu za gradnju kuće, produžava osobnu iskaznicu, registrira vozilo, mijenja mjesto prebivališta ili slično, koristi usluge javne uprave kako bi ostvario svoja prava i obveze.

Komplicirane administrativne procedure jedan su od najčešćih izazova s kojima se suočavaju građani u Bosni i Hercegovini prilikom uporabe usluga ili ostvarivanja svojih prava u tijelima javne uprave. Prema dostupnim podatcima mjerenja učinaka reformskih procesa javne uprave u BiH samo 22 % građana bilo je zadovoljno uslugama koje pruža javna uprava u 2022. godini.[4] Isti izvor navodi da je u 2023. godini zabilježen pad povjerenja građana u rad izvršne vlasti u BiH, kao i pad povjerenja građana u transparentnost Vladinih tijela. Dostupni podatci za javnu upravu Distrikta ukazuju na to da 55 % anketiranih građana Distrikta u 2021. godini nije bilo zadovoljno uslugama javne uprave.[5]

Pružanje usluga od javne uprave je tradicionalno promatrano kao pasivno sredstvo za izvršenje politika koje su definirane zakonima. Kako se građani sve više navikavaju na brže, jednostavnije, dostupnije digitalne usluge u privatnom sektoru, tako rastu i očekivanja od javne uprave kao pružatelja usluga za koje građani i poslovni subjekti plaćaju poreze. U reformskim procesima se pred javnu upravu postavlja zadatak da krajnjim korisnicima ponudi bolje usluge, implementira nove načine za poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti pružanja usluga. U konačnici, javna uprava se suočava s izazovom kako pružiti dodatnu vrijednost za novac poreznih obveznika, poboljšanjem kvalitete usluga, reduciranjem troškova tih usluga, automatizacijom i digitalizacijom procesa. Pored navedenog, prema Izvješću koordinatora za reformu javne uprave u BiH, istodobno se postavlja zahtjev da usluge budu visoko dostupne krajnjim korisnicima kroz razne (njima prihvatljive) kanale pri čemu trenutačno mobilne aplikacije i platforme omogućuju visoki obuhvat korisnika.[6] Dostupni podatci za javnu upravu Distrikta ukazuju na to da je preko 90 % anketiranih građana Distrikta u 2021. godini izrazilo potrebu za uvođenjem digitalnih servisa za usluge javne uprave Distrikta.[7]

Nadležne vlasti Bosne i Hercegovine prepoznale su važnost poboljšanja rada javne uprave, pa je još 2006. godine u BiH usvojena Strategija reforme javne uprave. Reforma javne uprave usmjerena je na stvaranje učinkovitije, djelotvornije, odgovornije i transparentnije

[4] Godišnje izvješće o implementaciji Akcijskog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018. – 2027. za 2023. godinu (nacrt) https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2024/02/Godisnji-izvjes%CC%8Ctaj-o-napretku-za-2023.-godinu_nacrt_23-02-24.pdf
[5] Udruga građana "Demos" Brčko distrikt BiH, Kvalitativna analiza i preporuke digitalnih usluga koje građanima pruža javna uprava Brčko distrikta BiH, Brčko, 2021. godina
[6] Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH, Nacrt izvješća o implementaciji Akcijskog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018. – 2027., Sarajevo, veljača 2023. godine, stranica 52.; https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2023/04/Izvjestaj-o-implementaciji-APSORJU_nacrt.pdf ; pristupljeno 20. 8. 2024. u 9 sati
[7] Udruga građana "Demos" Brčko distrikt BiH, Kvalitativna analiza i preporuke digitalnih usluga koje građanima pruža javna uprava Brčko distrikta BiH, Brčko, 2021. godina

javne uprave na svim razinama, orijentirane prema korisnicima usluga i spremne da odgovori europskim zahtjevima.

Procesi vezani za reformu pružanja usluga i digitalizacije su, u BiH, a samim tim i u Distriktu, u kašnjenju. Značajan uzrok kašnjenja u reformi digitalizacije usluga u BiH predstavljalo je kašnjenje u uspostavljanju sustava za certificiranje digitalnog potpisa u BiH, kao preduvjeta za pružanje elektroničkih usluga.

Koncem siječnja 2024. godine, građanima BiH omogućeno je korištenje elektroničkog potpisa i digitalni identitet preko Agencije za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA), koje još nije u potpunosti zaživjelo. Pored navedenog, uspostavljanje kvalificiranog digitalnog potpisa u BiH ostat će uzaludan posao ako institucije javne uprave koje izravno posluju s građanima ne razviju vlastite e-servise koje će koristiti za rješavanje on line zahtjeva.

Sukladno Ciljevima održivog razvitka dobra uprava treba uzeti u obzir potrebe korisnika vodeći računa da nitko ne bude izostavljen, s posebnim naglaskom na ranjive kategorije građana. Objavljena studija pristupačnosti javne uprave građanima ističe da javna uprava Distrikta nije poduzela potrebne aktivnosti kako bi ranjivim kategorijama građana olakšala pristup informacijama potrebnim za predaju zahtjeva, u smislu uklanjanja arhitektonskih prepreka za pristup osoba s invaliditetom u najvećem broju javnih prostora i zgrada, zatim taktilnu komunikaciju, Brajevo pismo i dr.

Svoju usmjerenost prema dobroj upravi, BiH, a samim tim i Distrikt, iskazala je u procesu europskih integracija. U izvješćima Europske komisije u procesu eurointegracija BiH prema EU ističe se da je u BiH potrebno poticati upravu orijentiranu na korisnike razvojem koherentnog okvira politika o pružanju usluga i povezane infrastrukture e-potpisa na svim razinama vlasti kako bi se pojednostavili i modernizirali upravni postupci i digitalizirale usluge za poslovne subjekte i građane.

Pored navedenih obveza iz reformskih procesa BiH i globalna pandemija COVID-19 nam je ukazala na potrebu jačanja elektroničkih usluga javne administracije, a sve navedeno predstavlja indikacije za provedbu revizije na temu „Učinkovitost javne uprave u rješavanju zahtjeva građana“.

Na probleme rješavanja zahtjeva građana u Distriktu ukazala je financijska revizija koja je utvrdila određene nepravilnosti u pogledu nepravodobnog rješavanja zahtjeva građana iz nadležnosti.

Prema analizama provedenim u Strategiji razvitka Distrikta 2021. – 2027. godina, istaknuti su problemi u podnošenju i rješavanju pritužbi/žalbi građana Distrikta na rad javne uprave.[8]

[8] „Iako postoji mogućnost podnošenja pritužbe na rad Vlade Brčko distrikta BiH od građana ili interesnih skupina, u praksi nema posebnih primjera koji su rezultirali nekom promjenom u ovom smislu. Mali broj pritužbi, kao i mali broj pozitivno riješenih prigovora svjedoči o nepovjerenju građana u ovakav vid traženja pravednosti i/ili pravde, kao i o nedovoljnoj kvaliteti i temeljitosti provjere i rješavanja ovih prigovora (i zanemariv stupanj korištenja mogućnosti žalbe na šutnju administracije). Zajedničko za najveći broj „žalbi“ je to da se uglavnom odnose na financijska davanja, koja su provođena po posebnim programima Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, za koje imaju posebne žalbene procedure u kojima se nakon objavljivanja preliminarne liste korisnika, nezadovoljnim strankama pruža mogućnost da ulože prigovor koji rješava posebno povjerenstvo, nakon čega se usvaja konačna lista po osnovi koje građani svoja prava mogu ostvariti sudom.“

Kako mediji navode, višednevno čekanje dokumentacije, hodanje od institucije do institucije, loša organizacija i gužve odlika su BiH administracije[9], odnosno javne uprave Distrikta[10 i 11].

Motiv za provedbu studije na temu učinkovitosti javne uprave u rješavanju zahtjeva građana nalazimo i u okruženju koje je uložilo napore da uredi administrativne procedure i približi ih građanima kako bi im olakšali ostvarivanje prava i obveza. Premda se cjelokupno BiH društvo susreće s istim problemima, određene lokalne administracije su razvijale svoje e-servise odnosno e-registre administrativnih postupaka u kojima se mogu dobiti informacije vezane za sve administrativne postupke koje građanin može provesti u javnoj upravi, te da građanin može preuzeti pripadajuće formulare i zahtjeve i dobiti informacije i kontaktirati s osobom nadležnom za rješavanja postupka. Primjer dobre prakse nalazi se u najbližem okruženju Distrikta i to u gradu Tuzli[12] i gradu Bijeljina[13].

Pored navedenih indikacija vezanih za Distrikt, na prostor za poboljšanje rješavanja zahtjeva građana u BiH ukazala je i revizija učinka koja je u FBiH provedena na istu temu. Građani se u ostvarivanju svojih prava i obveza obraćaju javnoj upravi Distrikta.

Prostor i potreba za poboljšanjem učinkovitosti javne uprave Distrikta u rješavanju zahtjeva građana bili su dovoljan razlog da Ured za reviziju planira i provede konkretnu reviziju učinka.

1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja

Osnovna svrha ove revizije je da utvrdi je li javna uprava Distrikta u procesu rješavanja zahtjeva građana dovoljno učinkovita, omogućuje li brzo i jednostavno podnošenje i rješavanje zahtjeva građana te primjenjuje li načelo orijentiranosti prema građanima.

Za bolje razumijevanje i analizu revizorskog problema definirali smo glavno revizorsko pitanje na koje smo tijekom provedbe revizije tražili odgovor.

Glavno revizorsko pitanje glasi:

- **Postupaju li tijela javne uprave Distrikta učinkovito po zahtjevima građana?**

Kako bismo dobili odgovor na glavno revizorsko pitanje te kako bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka u provedbi revizije, definirali smo četiri revizorska potpitanja i to kako slijedi:

1. **Je li javna uprava Distrikta osigurala sveobuhvatne i dostupne informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana?**
2. **Je li javna uprava Distrikta osigurala brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva?**
3. **Rješava li javna uprava Distrikta učinkovito i pravodobno zahtjeve građana?**
4. **Provode li tijela javne uprave Distrikta analize i korektivne mjere za poboljšanje rada u oblasti postupanja po zahtjevima građana?**

[9] Zašto je potrebna digitalizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini? https://parco.gov.ba/hr/2022/02/07/zasto-je-neophodna-digitalizacija-javne-uprave-u-bosni-i-hercegovini/
[10] Čemu teži javna uprava u Brčkom – modelu 'da se ne čeka' https://federalna.ba/cemu-tezi-javna-uprava-u-brckom-modelu-da-se-ne-ceka-oaqf0
[11] Brčko - Gužve i čekanja u Pododjelu za osobne dokumente uskoro bi se trebala smanjiti - RTV HIT https://www.youtube.com/watch?v=DJqQK1KFoXw
[12] https://grad.tuzla.ba/e-registar-administrativnih-postupaka/
[13] http://www.eregistarbn.rs.ba/lat/728.pregled-svih-administrativnih-postupaka.html

1.3. Kriteriji revizije

Nakon što smo definirali revizorska pitanja i potpitanja, definirali smo kriterije revizije kao osnovu za evaluaciju dokaza, pripremu nalaza kao i donošenje zaključaka revizije u svezi s ciljevima revizije.

Opći kriterij revizije proizlazi iz zakonske obveze kojom se propisuje da su tijela javne uprave Distrikta obvezna organizirati obavljanje poslova od značaja za ostvarivanje prava i obveza građana na način i pod uvjetima kojima se građanima omogućuje da što jednostavnije, brže i učinkovitije ostvaruju svoja prava i izvršavaju obveze[14].

Za postavljanje kriterija korištena je i regulativa kojom je propisana provedba upravnog postupka, kao i obveze preuzete iz strateških dokumenata vezanih za reformu javne uprave.

Pored navedenog, za postavljanje kriterija korištena je i praksa zemalja u okružju.

Uzimajući u obzir opći kriterij, za svako potpitanje postavljeni su kriteriji.

Kriteriji za prvo revizorsko potpitanje koje glasi: „Je li javna uprava Distrikta osigurala sveobuhvatne i dostupne informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana?“ su:

- za uspostavljanje učinkovitog postupanja po zahtjevima građana tijela javne uprave Distrikta imaju bazu administrativnih postupaka koje provode, kao i jasno utvrđene administrativne procedure za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana
- građanima su osigurane sveobuhvatne i dostupne informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva, vodeći računa o tome da nitko ne bude izostavljen.

Kriteriji za **drugo** revizorsko potpitanje koje glasi: „Je li javna uprava Distrikta osigurala brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva?“ su:

- javna uprava Distrikta je omogućila građanima brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva, neposredno, preko kurira, preko poštanske službe i elektroničkim putom,
- podnositelju zahtjeva izdaje se pismena potvrda o prijamu zahtjeva koja sadrži propisane informacije.

Kriteriji za **treće** revizorsko potpitanje koje glasi: „Rješava li javna uprava Distrikta učinkovito i pravodobno zahtjeve građana?“ su:

- tijela javne uprave Distrikta u postupku rješavanja zahtjeva građana, po službenoj dužnosti pribavljaju dokumentaciju, ukoliko istu mogu brže i lakše pribaviti od podnositelja zahtjeva
- tijela javne uprave Distrikta rješavaju zahtjeve građana u propisanim rokovima i postupaju kronološki po podnesenim zahtjevima
- građanima Distrikta osigurane su pravodobne informacije o trajanju pojedinačnih postupaka i o razlozima kašnjenja u rješavanju zahtjeva
- po zahtjevima građana osigurane su informacije za podnošenje prigovora / žalbe na akt javne uprave Distrikta i njihovo pravodobno rješavanje.

[14] Članak 47 stavak 2 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH – pročišćeni tekst, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 18/24

Kriteriji za **četvrto** revizorsko potpitanje koje glasi: „Provode li tijela javne uprave Distrikta analize i korektivne mjere za poboljšanje rada u oblasti postupanja po zahtjevima građana?“ su:

- tijela javne uprave Distrikta vrše analize administrativnih procedura iz svoje nadležnosti
- tijela javne uprave Distrikta vrše analize zadovoljstva građana u oblasti podnošenja i rješavanja njihovih zahtjeva vodeći računa o tome da nitko ne bude izostavljen
- tijela javne uprave predlažu i provode korektivne mjere u svrhu povećanja učinkovitosti javne uprave u rješavanju zahtjeva građana i otklanjanju uzroka koji dovode do nedovoljne učinkovitosti.

1.4. Obujam i ograničenja revizije

Revizijom su obuhvaćene aktivnosti koje su revidirana tijela javne uprave Distrikta tijekom 2023. godine poduzimala kako bi osigurala učinkovito, brzo i jednostavno rješavanje zahtjeva građana, kao i aktivnosti koje su dostavila revidirana tijela od značaja za ranije razdoblje.

Revizija je provedena na uzorku odjela Vlade Distrikta i to kod sljedećih tijela javne uprave i njihovih organizacijskih jedinica:

- Ured gradonačelnika
- Koordinator za reformu javne uprave Distrikta
- Apelacijsko povjerenstvo Distrikta
- Upravna inspekcija Distrikta
- Odjel za javni registar
- Odjel za javnu sigurnost
- Odjel za javne poslove
- Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove
- Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo
- Odjel za zdravstvo i ostale usluge
- Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu
- Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja
- Odjel za obrazovanje
- Odjel za stručne i administrativne poslove
- Odjel za komunalne poslove i
- Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju.

Odjel za komunalne poslove i Odjel za europske integracije i međunarodnu suradnju izvijestili su da u okviru svojih nadležnosti ne postupaju po zahtjevima građana, izuzev u slučajevima u kojima se po specifičnim projektima objavljuje javni poziv.

Zahtjev, u smislu ove revizije, predstavlja svaki podnesak kojim se pojedinci obraćaju tijelima javne uprave Distrikta.[15]

[15] Članak 50 st. 1. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH (neslužbeni pročišćeni tekst) propisuje: „Pod podnescima se podrazumijevaju zahtjevi, formulari koji se rabe za automatsku obradu podataka, prijedlozi, prijave, molbe, žalbe, prigovori i druga priopćenja kojima se pojedinci ili pravne osobe obraćaju tijelima.“

U smislu ove revizije, administrativni postupak predstavlja upravni i drugi postupak koji provode tijela javne uprave i koji se pokreću po zahtjevu gospodarskih subjekata i građana radi ostvarivanja određenog prava ili ispunjavanja propisane obveze. Administrativni postupak se odnosi na ostvarivanje prava, obveza i pravnih interesa gospodarskih subjekata i građana u kojima tijela javne uprave izdaju dokumente (primjera radi: licencije, dozvole, odobrenja, suglasnosti, rješenja, uvjerenja, potvrde, certifikate, izvješće, mišljenje, obavijest, svjedodžba, zapisnik, osobne i druge dokumente, izvatke iz službenih evidencija ili unose dostavljene podatke i dokumente u određene javne evidencije) sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima. Administrativnim postupkom se u ovoj reviziji ne smatraju sudski postupci i postupci koje provode imatelji javnih ovlasti povjerenih od suda, postupci koji proistječu iz radnog odnosa u tijelu, kao i postupci koji se pokreću na zahtjev tijela, a koje provodi drugo tijelo. Administrativni postupak predstavlja postupak rješavanja predmeta od trenutka podnošenja podneska stranke, do davanja, odnosno odlučivanja nadležnog tijela, ili drugog načina postupanja po podnesku stranke, odnosno, do dostavljanja odgovora.

Revizijom su ispitane i analizirane aktivnosti revidiranih tijela javne uprave Distrikta u provedbi administrativnih postupaka po zahtjevima građana.

Revizijom nisu obuhvaćena sva tijela javne uprave Distrikta, već je revizija vršena na odabranom uzorku.

Revizijom nije obuhvaćeno detaljno analiziranje rješavanja pojedinačnih zahtjeva građana, niti je ispitivana dovoljnost ljudskih resursa u javnoj upravi. Procjenjujući značaj i kompleksnost predmetnih pitanja, ona bi trebala biti obuhvaćena zasebnim revizijama.

Uz spomenuta ograničenja, preporuke revizije se mogu primijeniti kod svih tijela javne uprave Distrikta koja u svojim nadležnostima postupaju po zahtjevima građana.

Nije bilo ograničenja u provedbi revizije koja bi mogla utjecati na dane nalaze, zaključke i preporuke.

1.5. Izvori i metode revizije

Sukladno cilju revizije prikupljeni su podatci iz više izvora čime su osigurani podatci za objektivno ispitivanje predmeta revizije.

Primarni izvori su: provedeni intervju i upitnik sa subjektima revizije, kao i zakonska i podzakonska regulativa koja regulira predmetnu oblast.

Sekundarni izvori su: provedene revizije na ovu i slične teme, akademski radovi i druga dostupna literatura, informacije dobivene analizom izvješća, stručnih studija, statističkih podataka i međunarodnih publikacija te druge dostupne informacije iz predmetne oblasti, kao i prakse drugih zemalja, kako bi se stekla šira slika o aktivnostima poduzetim u svrhu osiguranja brzih i jednostavnih usluga javne uprave Distrikta.

Prikupljanje i analiza podataka izvršena je kombiniranjem različitih metoda:

- metoda upitnika
- metoda intervjua
- analitička metoda - analiza regulative i raspoložive dokumentacije subjekata revizije
- komparativna metoda - uspoređivanje s praksama zemalja iz okružja.

U svrhu prikupljanja podataka, tim za reviziju učinka sastavio je upitnik koji je dostavljen svim revidiranim tijelima javne uprave iz uzorka[16]. Upitnik se sastojao od 15 pitanja koja obuhvaćaju revizorska potpitanja.

Prikupljenu dokumentaciju i informacije analizirali smo i usporedili s postavljenim kriterijima revizije.

1.6 Struktura izvješća

Sukladno načelima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizorska pitanja, obujam, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2, u kojem se prezentiraju pravna regulativa Distrikta vezana za predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti, kao i regulativa i prakse postupanja tijela javne uprave Distrikta u rješavanju zahtjeva građana. Nakon objašnjenja o predmetu revizije, prezentiraju se nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

[16] Prilog 1 – Upitnik

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Značaj javne uprave Distrikta za građane

Pružanje usluga od javne uprave tradicionalno se promatra kao pasivno sredstvo za izvršenje politika koje su definirane zakonima. U suvremenom smislu, jedna od pretpostavki rada dobre uprave je uspostavljanje bližeg i učinkovitijeg odnosa između građana i uprave[17] kao pružatelja usluga za koje građani i poslovni subjekti plaćaju poreze[18].

Tijela javne uprave u okviru svojih nadležnosti provode upravne i druge postupke koji se pokreću po zahtjevu gospodarskih subjekata i građana radi ostvarivanja određenog prava ili ispunjavanja propisane obveze sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima.

U nastavku teksta prezentiramo osnovne informacije o propisima kojima je regulirana oblast postupanja javne uprave Distrikta koje se odnosi na ostvarivanje prava i obveza građana.

2.2. Pravna regulativa Distrikta vezana za predmet revizije

Distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave čija je organizacija, načela funkcioniranja i nadležnosti propisana Statutom Distrikta[19] i Zakonom o javnoj upravi[20].

Statutom Distrikta koji regulira nadležnosti, organizaciju i načela funkcioniranja tijela javne vlasti Distrikta, kao i građanska prava propisano je, između ostalog, da svatko ima pravo pristupa svim javnim institucijama i objektima u Distriktu, da sve institucije Distrikta poštuju slobodu informiranja, da dužnosnici Distrikta osiguravaju javni uvid u aktivnosti Distrikta, javne dokumente, odluke i službene sastanke, pravodobnim, točnim i potpunim davanjem informacija, da sve institucije Distrikta pravodobno odgovaraju na zahtjev bilo koje fizičke ili pravne osobe za informacijama ili za pomoć i pravodobno poduzimaju odgovarajuće radnje da odgovore na bilo koji takav zahtjev i to čine na način predviđen zakonom. U pružanju usluga i izvršavanju svojih zadataka, svaki dužnosnik i javni zaposlenik bilo koje institucije Distrikta obvezan je biti na najvišoj profesionalnoj razini, što uključuje učinkovitost u radu, pristupačnost, odgovornost, kvalitetu rada, uporabu tehnološki naprednih metoda i pravodobno reagiranje na pitanja od važnosti za građane, u okviru proračuna.

Zakonom o javnoj upravi Distrikta utvrđene su osnove javne uprave Distrikta koje se odnose na osnutak, organiziranje, položaj, ulogu, ovlasti i obveze javne uprave Distrikta. Nadzor nad provedbom Zakona vrši upravna inspekcija Distrikta. Zakonom o javnoj upravi propisana je obveza međusobne suradnje tijela javne uprave na način da su ona obvezna međusobno dostavljati i u propisanim rokovima razmjenjivati podatke i informacije potrebne za obavljanje poslova za koje su osnovana. Zakonom je propisana obveza tijelima

[17] Mirzo Selimić, Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema povelji Europske unije o temeljnim pravima, Anali pravnog fakulteta broj 22 / 2018, Zenica, https://www.prf.unze.ba/Docs/Anali/Anali22god11/4.pdf ; pristupljeno 22. 8. 2024. godine u 9 sati

[18] Na tekuće rashode izravnih proračunskih korisnika, kao pružatelja usluga u 2023. godini utrošeno je 239.093.846,65 KM, prema Izvješću o reviziji financijskih izvješća Brčko distrikta BiH na dan 31. 12. 2023. godine

[19] Statut Brčko distrikta BiH – pročišćeni tekst Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/10

[20] Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH – pročišćeni tekst Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 18/24

javne uprave da organiziraju obavljanje poslova od značaja za ostvarivanje prava i obveza građana na način i pod uvjetima kojima se građanima omogućuje da što jednostavnije, brže i učinkovitije ostvaruju svoja prava i izvršavaju obveze kod tih tijela javne uprave. Tijela javne uprave Distrikta dužna su rješavati zahtjeve građana u rokovima propisanim zakonom.

Zakon o upravnom postupku Distrikta[21], između ostalih obveza, propisuje dužnost postupanja tijela javne uprave u situacijama u kojima u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba ili drugih stranaka.

Zakon o elektroničkom potpisu Distrikta[22] propisuje uvjete za korištenje elektroničkog potpisa, elektroničkog pečata, elektroničkog vremenskog žiga i usluge elektroničke preporučene dostave u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima na području Distrikta.

Zakon o elektroničkom dokumentu Distrikta[23] propisuje uporabu elektroničkog dokumenta u radu tijela izvršne, sudske i zakonodavne vlasti Distrikta, pravnih osoba, samostalnih poduzetnika i fizičkih osoba i u postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima u upravnom, sudskom ili drugom postupku u kojima se elektronička oprema i programi mogu primjenjivati u izradi, prijenosu, prijamu i čuvanju informacija u elektroničkom obliku, pravna valjanost elektroničkog dokumenta, kao i uporaba i promet elektroničkog dokumenta.

Odlukom o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Distrikta[24] uređuje se uredsko poslovanje tijela javne uprave u smislu pravila, mjera, radnji i postupaka u uredskom poslovanju od prijama pismena do arhiviranja i predaje predmeta u nadležni arhiv.

Uputom o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Distrikta[25] uređuju se radnje i mjere u svezi s uredskim poslovanjem tijela javne uprave Distrikta.

2.3 Pravo na dobru upravu

Funkcionalna i učinkovita javna uprava predstavlja temelj za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje svakom državom, jer od nje ovisi sposobnost vlade da pruža javne usluge i potiče konkurentnost i rast. Pored toga, ona ima ključnu ulogu u procesu europskih

[21] Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 48/11 – pročišćeni tekst, 21/18 i 23/19

[22] Zakon o elektroničkom potpisu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 11/20, pri čemu se odredbe zakona Bosne i Hercegovine i zakona entiteta Bosne i Hercegovine koji propisuju oblast elektroničkog potpisa i propisi doneseni na temelju tih zakona, primjenjuju u Distriktu na način propisan ovim Zakonom, do stjecanja uvjeta za usvajanje novog zakona Distrikta, kojim će se u potpunosti propisati i regulirati oblast elektroničkog potpisa u Distriktu.

[23] Zakon o elektroničkom dokumentu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 11/20

[24] Odluka o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Brčko distrikta BiH, broj: 02-01.2-001043/10 od 23. 9. 2010. godine

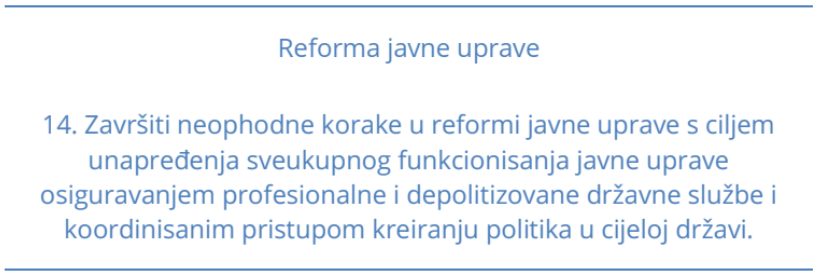
[25] Uputa o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj: 02-01.1-001397/10 od 4. 1. 2010. godine, Uputa o izmjenama i dopunama Upute o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj: 02-01.1-001397/10 od 22. 3. 2013. godine, Uputa o dopunama Upute o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj: 02-000378/13 od 30. 10. 2013. godine, Uputa o izmjenama i dopunama Upute o e-uredskom poslovanju tijela javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj: 02-000191/19 od 16. 8. 2019. godine

integracija budući da omogućuje provedbu nužnih reformi i učinkovit pristupni dijalog s Europskom unijom.[26]

Pravo na dobru upravu utemeljeno je u Povelji Europske unije o osnovnim pravima.[27] Osiguranje ovog prava u kontekstu europskih integracija predstavlja jedan od preduvjeta BiH za pristupanje Europskoj uniji.

Oblast javne uprave definirana je kao jedan od 14 prioriteta koje BiH treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Europskoj uniji.[28] Posljednji od 14 kriterija koje je BiH dobila 2019. godine prilikom ocjenjivanja njezinog zahtjeva za članstvo izravno se odnosi na javnu upravu.

Slika 1. *Reforma javne uprave u BiH, prioritet za otvaranje pregovora o pridruživanju Europskoj uniji*



Kako autori Zbornika naglašavaju, poruka je nedvojbena – Komisija EU preporučuje otvaranje pristupnih pregovora s BiH kada se postigne potreban stupanj usklađenosti s kriterijima za članstvo, a poboljšanje cjelokupnog funkcioniranja javne uprave predstavlja jedan od tih kriterija.[29]

Reforma javne uprave se u BiH, a samim tim i u Distriktu, provodi od 2006. godine, na temelju Strategije reforme javne uprave i Akcijskog plana, te Revidiranog akcijskog plana.

Europska komisija definirala je šest ključnih pitanja u oblasti reforme javne uprave[30], a na temelju tih šest ključnih pitanja SIGMA/OECD je na zahtjev Komisije razradila set Načela javne uprave, koji su postali osnova za novi ciklus reforme javne uprave u BiH.

Prema Načelima javne uprave[31], u središte pozornosti stavljaju se korisnici usluga i teži se pružanju visokokvalitetnih i lako dostupnih usluga on line i offline svim ljudima i

[26] Dawid Sześciło, Dragan Ćuzulan, Primož Vehar i drugi, Zbornik radova "Dvije decenije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini – (ne)naučene lekcije, Sarajevo, studeni 2023. godine, stranica 87 https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/06/Dve-decenije-reforme-javne-uprave-u-Bosni-i-Hercegovini-%E2%80%93-nenaucene-lekcije-Zbornik-radova.pdf pristupljeno 26. 8. 2024. u 9 sati

[27] Članak 41 Povelje o osnovnim pravima Europske unije (2010/c 83/02)

[28] https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf i https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf

[29] Dawid Sześciło, Dragan Ćuzulan, Primož Vehar i drugi, Zbornik radova "Dvije decenije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini – (ne)naučene lekcije, Sarajevo, studeni 2023. godine, stranica 90

[30] https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/strategija-prosirenja-i-kljucni-izazovi-2014-15.docx 5. ključno pitanje u oblasti reforme javne uprave glasi: "Pružanje usluga uključuje poboljšanje usluga za građane i preduzeća, uključujući bolje upravne postupke i usluge e-uprave".

[31] https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-BCS.pdf

poduzećima. Također, digitalizacija omogućuje donošenje odluka zasnovanih na podatcima, kao i djelotvorne i učinkovite procese.

Svim gore navedenim aktima i reformskim pravcima, koncept dobre uprave redefinira rad uprave kao i odnose između građana i uprave. Ovaj koncept odgovara na očekivanje i potrebu uravnoteženog pristupa u ostvarivanju javnog interesa uz istovremenu zaštitu prava i interesa građana. Dobra uprava treba biti na usluzi zajednici i promovirati povjerenje društva u vlast, čime doprinosi stabilnosti, ekonomskom razvitku i socijalnom blagostanju. S druge strane, nefunkcionalna uprava uzrokuje nezadovoljstvo građana i predstavlja prepreku produktivnim investicijama.

Suvremeno demokratsko upravljanje dovelo je do transformacije uloge i države i građana. Građanin više nema pasivnu ulogu i ne doživljava se kao subjekt nad kojim državno tijelo obavlja neke funkcije, već se promatra kao resurs i partner koji može doprinijeti općem blagostanju.

Sukladno Ciljevima održivog razvitka dobra uprava treba uzeti u obzir potrebe korisnika vodeći računa o tome da nitko ne bude izostavljen, s posebnim naglaskom na ranjivim kategorijama građana. Jedan od ciljeva (SDG 11) poziva na stvaranje održivih, inkluzivnih, sigurnih i otpornih gradova i ljudskih naselja što, između ostalog, podrazumijeva osiguravanje pristupa javnim dobrima i uslugama, kao i stvaranje održivih prilika za život, smanjenu nejednakost, otvorenu i odgovornu lokalnu upravu.

2.4 Obveza učinkovitog rješavanja zahtjeva građana

Prije svih drugih akata, Statut Distrikta propisuje obvezu svim institucijama Distrikta da učinkovito rješavaju zahtjeve građana sukladno važećim zakonima.[32]

Zakon o upravnom postupku Distrikta predstavlja osnovni zakon koji primjenjuju tijela javne uprave Distrikta kada, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima odnosno odlučuju o pravima i obvezama građana i pravnih osoba.[33]

Zakon o upravnom postupku propisuje obvezu tijelu javne uprave da postupa učinkovito u rješavanju zahtjeva stranaka. Prema načelu učinkovitosti tijela javne uprave Distrikta dužna su osigurati učinkovito ostvarivanje prava i interesa građana, poduzeća, ustanova i drugih pravnih osoba.[34] Prema načelu ekonomičnosti postupka Zakon propisuje da se postupak mora voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje sudjeluju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.[35]

Zakon o upravnom postupku, izuzev gore spomenutih načela, propisuje nadležnosti za postupanje, definira stranke i njihovo zastupanje u upravnom postupku, oblike i načine komuniciranja tijela i stranaka, načine dostavljanje pismena, utvrđivanje rokova, definira oblast povratka na prijašnje stanje, održavanje reda tijekom postupka, definira utvrđivanje troškova postupka, definira oblast pokretanja postupka i zahtjeve stranaka u prvostupanjskom postupku, vođenje prvostupanjskog postupka do donošenja rješenja, definira načine i oblike dokazivanja u upravnim stvarima, donošenje rješenja, donošenje

[32] Članak 18 Statuta Brčko distrikta BiH
[33] Članak 1 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH
[34] Članak 6 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH
[35] Članak 14 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH

zaključka, definira postupak po žalbi, kao i izvanredne pravne lijekove, poništavanje, ukidanje i mijenjanje rješenja, načine i oblike izvršenja rješenja i zaključaka, mjere za provedbu zakona, nadzor nad provedbom Zakona te kaznene odredbe.

Zakonom je propisano da su voditelji odjela i rukovoditelji institucije koja ima javne ovlasti odgovorni da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima.[36]

Stranka u postupku, u našem slučaju građanin, može sukladno Zakonu predati podnesak pismeno i to neposredno, poštom ili elektroničkim putom, kao i usmeno u propisanim oblicima. Zakon o upravnom postupku definira načine komuniciranja stranke i tijela javne uprave, kao i tijela javne uprave međusobno u upravnim stvarima elektroničkim putom koji se u današnje vrijeme smatra najbržim načinom komuniciranja. Posebnim zakonom reguliraju se pitanja koja se odnose na uporabu i promet elektroničkog dokumenta[37] i elektroničkog potpisa[38].

Zakon o upravnom postupku, između ostalog, propisuje da je službena osoba koja vodi postupak dužna pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi tijelo nadležno za rješavanje. Na isti način postupit će službena osoba u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugo tijelo, odnosno poduzeće (društvo), ustanova ili druga pravna osoba u Distriktu.[39]

Pored navedenog, obveza učinkovitog rješavanja zahtjeva građana definirana je i Zakonom o javnoj upravi Distrikta[40]. Zakonom je propisana obveza tijelima javne uprave da organiziraju obavljanje poslova od značaja za ostvarivanje prava i obveza građana na način i pod uvjetima kojima se građanima omogućuje da što jednostavnije, brže i učinkovitije ostvaruju svoja prava i izvršavaju obveze kod tih tijela javne uprave, kao i to da su tijela javne uprave Distrikta dužna rješavati zahtjeve građana u rokovima propisanim zakonom[41].

Također, ovim Zakonom je propisano da tijela javne uprave u rješavanju stvari u upravnom postupku ne smiju od stranaka zahtijevati da pribavljaju uvjerenja i druge javne isprave o činjenicama o kojima tijela javne uprave ili institucije s javnim ovlastima, vode službene evidencije te da uvjerenja i isprave, tijelo javne uprave, odnosno institucija s javnim ovlastima obvezno pribavlja po službenoj dužnosti u zakonski propisanom roku.[42] Zakon definira kaznene odredbe u slučaju da tijelo ne riješi zahtjev stranke u propisanim rokovima, ukoliko po službenoj dužnosti ne pribavi uvjerenja i druge javne isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija ili ako zahtijeva od stranke da pribavi ta uvjerenja i javne isprave, građanima i pravnim osobama onemogućuju ili otežavaju ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa i drugo.[43] Građani i pravne osobe imaju pravo da se, radi zaštite svojih prava utvrđenih Zakonom, obrate upravnom inspektoru usmeno

[36] Članak 276 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH
[37] Zakon o elektroničkom dokumentu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 11/20
[38] Zakon o elektroničkom potpisu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 11/20, pri čemu se odredbe zakona Bosne i Hercegovine i zakona entiteta Bosne i Hercegovine koji propisuju oblast elektroničkog potpisa i propisi doneseni na temelju tih zakona, primjenjuju u Distriktu na način propisan ovim Zakonom, do stjecanja uvjeta za usvajanje novog zakona Distrikta, kojim će se u potpunosti propisati i regulirati oblast elektroničkog potpisa u Distriktu.
[39] Članak 121 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH
[40] Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH – pročišćeni tekst, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 18/24
[41] Članci 47 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH
[42] Članak 52 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH
[43] Članci 63 – 66 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH

ili pismeno u slučajevima ako im se u zakonski propisanom roku ne rješavaju zahtjevi ili žalba u upravnom postupku, ako se od njih traži da u upravnom postupku dokazuju činjenice uvjerenjima i drugim javnim ispravama koje je po službenoj dužnosti obvezan pribavljati službenik, ako im se ne izvršavaju upravni akti doneseni radi ostvarivanja prava i pravnih interesa u upravnom postupku, a upravni inspektor je dužan bez odlaganja izvršiti inspekcijski nadzor, sastaviti zapisnik sukladno odredbama Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH te poduzeti odgovarajuće mjere i o tome pismeno obavijestiti podnositelja zahtjeva u roku od 8 dana, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijama zahtjeva.[44]

Strategija reforme javne uprave u BiH, između ostalog, usmjerena je na reformske procese koji će transformirati, odnosno orijentirati javnu upravu prema korisnicima, tako što će stručno pratiti i shvaćati njihove potrebe i očekivanja te na temelju toga poboljšati poslovne procese i upravno postupanje, smanjujući administrativno opterećenje, omogućavajući dostupnost usluga različitim komunikacijskim kanalima, uz osiguranje visoke kvalitete i smanjenje cijene usluge.[45]

Prema godišnjem izvješću o implementaciji Akcijskog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2027. godine, najmanji rezultat u oblasti pružanja usluga zabilježen je u Distriktu. Između ostalog, Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH predlaže sljedeće:

Slika 2. *Ključne preporuke Distriktu iz oblasti pružanja usluga*

- Ministarstvo pravde BiH, Federalno ministarstvo pravde, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS i Zakonodavna kancelarija Vlade BD BiH trebaju tokom 2024. godine nastaviti raditi na utvrđivanju strukture kataloga usluga, formiranju registara/kataloga posebnih upravnih postupaka i procjeni neophodnosti/opravdanosti posebnih procesnih odredbi.

- Ministarstvo pravde BiH, Federalno ministarstvo pravde i Zakonodavna kancelarija Vlade BD BiH trebaju tokom 2024. godine poduzeti odgovarajuće korake u svrhu utvrđivanja jedinstvene metodologije smanjenja formalnosti i opterećenja, te uspostavi kontinuiranog procesa pojednostavljenja pojedinih upravnih postupanja, tj. procesnih odredbi, te kontinuiranom unapređenju zakona o upravnom postupku u skladu s rezultatima potreba korisnika i najboljim praksama, uključujući i digitalnu transformaciju.

Izuzev kroz reformske procese BiH u procesu eurointegracija, implementacije reforme javne uprave u BiH, implementacije ciljeva održivog razvitka, Distrikt je svoju usmjerenost prema transparentnoj i građanima dostupnoj administraciji iskazao u Općoj politici 2020. – 2024. godini[46].

Pojava pandemije COVID-19 jasno je potvrdila da digitalna transformacija nije samo poželjna, već i apsolutno nužna za učinkovit i funkcionalan javni sektor. Kriza je naglasila

[44] Članak 61 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH
[45] Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH, Godišnje izvješće za 2023. godinu o implementaciji Akcijskog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2027., stranica 55
[46] "Institucije Distrikta će učiniti sve da se javna uprava racionalizira, depolitizira i postane učinkovitija i odgovornija. Vlada će poduzeti sve potrebne aktivnosti koje će dovesti do povećane djelotvornosti, učinkovitosti i odgovornosti državnih službenika i namještenika te sankcionirati uzimanje mita i korupciju. Radne procese treba učiniti učinkovitijim, a rad administracije treba učiniti transparentnim i građanima dostupnim."Opća politika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za razdoblje 2020. – 2024. godina, dostupno na: https://skupstinabd.ba/index.php/ba/vazni-dokumenti.html

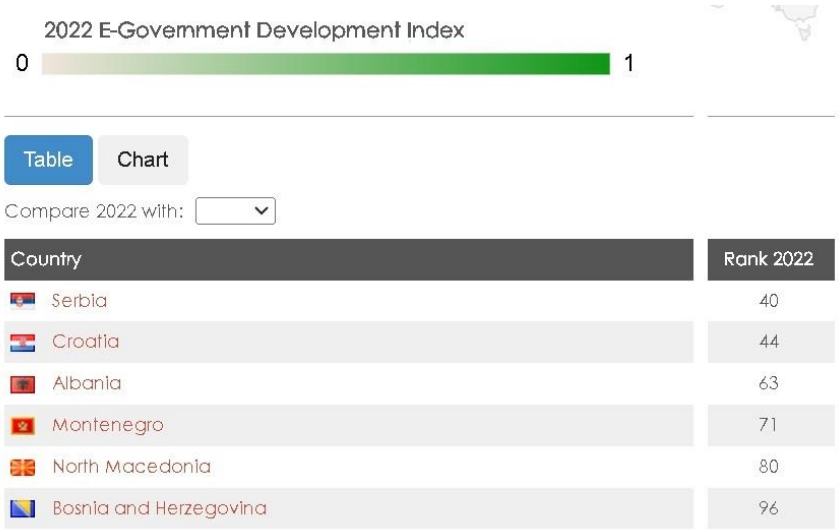
važnost i inkluzivnost digitalnih usluga, posebno za marginalizirane skupine koje su najviše osjetile posljedice. Globalna iskustva ukazuju na to da digitalizacija može značajno smanjiti opterećenje i troškove javnih usluga.

2.5 Regulativa i prakse okruženja

Prema dostupnim izjavama Koordinatora za reformu javne uprave, BiH je za razliku od zemalja u regiji, tek zakoračila u eru digitalne transformacije javne uprave, koja u konačnici ima za cilj da građanima i gospodarskim subjektima omogući brže i jednostavnije ostvarivanje usluga javnih institucija. Isti izvor navodi da je „digitalna transformacija javne uprave važan benefit u vraćanju povjerenja javnosti u rad institucija. Reforma javne uprave u oblasti pružanja usluga usmjerena je na procese koji će transformirati, odnosno orijentirati javnu upravu prema korisnicima, tako što će stručno pratiti i shvaćati njihove potrebe i očekivanja te na temelju toga poboljšati poslovne procese i upravno postupanje, smanjujući administrativno opterećenje, omogućavajući dostupnost usluga različitim komunikacijskim kanalima, uz osiguranje visoke kvalitete i smanjenje cijene usluge“. [47]

Prema UN-ovom indeksu razvitka elektroničke uprave za 2022. godinu, BiH se nalazi na posljednjem mjestu u Europi.

Slika 3. *Prikaz indeksa razvitka elektroničke uprave u regiji za 2022. godinu*[48]

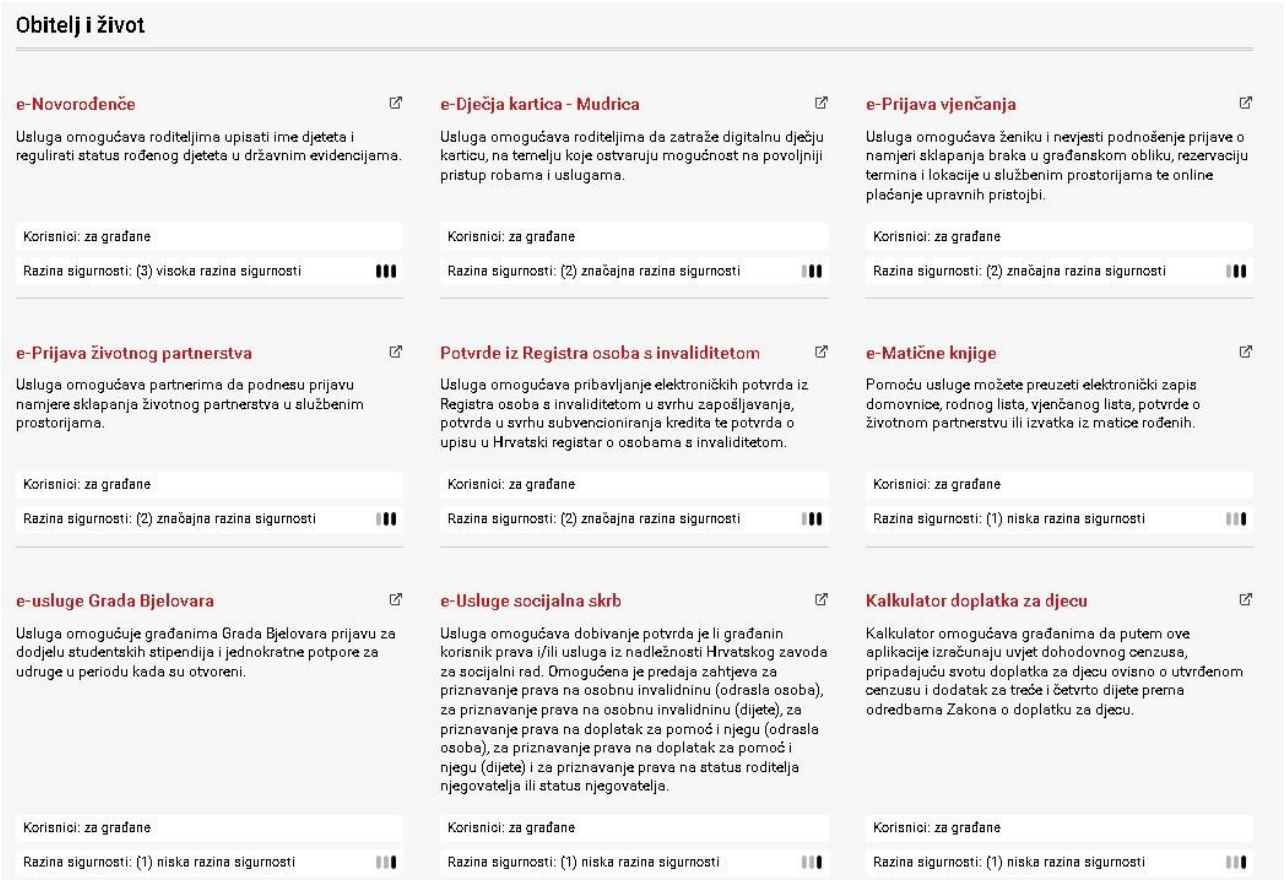


Zemlje u okruženju su digitalizacijom javne uprave donijele promjene u radu tijela uprave i pružile alate za uštedu vremena i novca.

Portalom e-Građani (https://gov.hr/) u Hrvatskoj digitalne usluge su dostupne po oblastima. Neke od usluga su prijava novorođenog djeteta i vjenčanja, pristup dokumentima iz matičnih knjiga, usluge sustava socijalne skrbi, pristup informacijama zdravstvenog sustava, komunalne usluge te usluge katastra i zemljišnih knjiga. Izuzev toga, preko interneta je moguće registrirati tvrtku, prijaviti turiste ili industrijsko vlasništvo.

[47] https://parco.gov.ba/hr/2024/04/01/digitalna-transformacija-javne-uprave-u-bih/
[48] https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center

Slika 4. *Prikaz digitalnih usluga u oblasti „Obitelj i život“ na portalu e-Građani u Hrvatskoj*

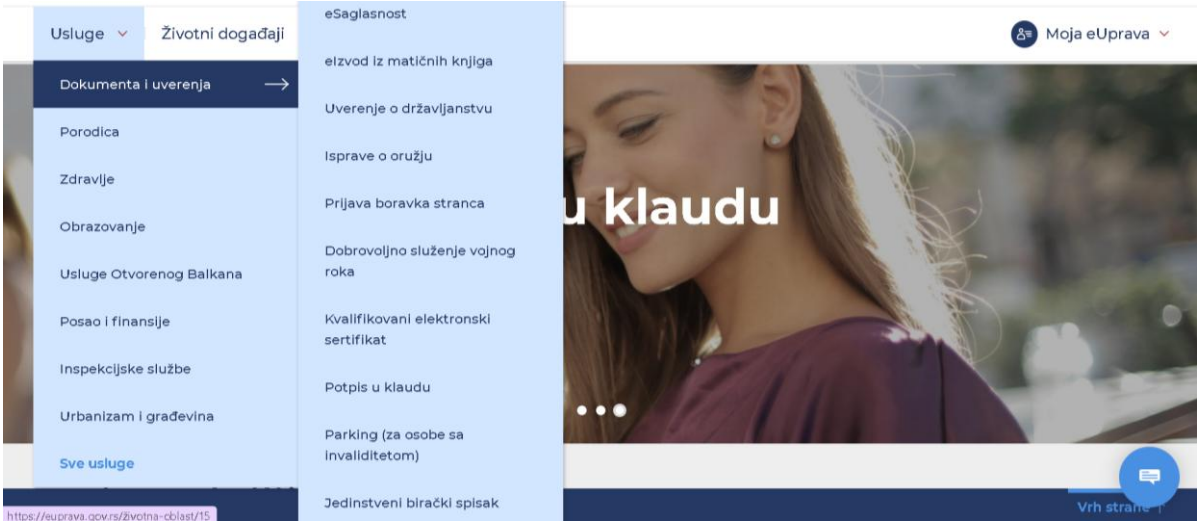


Albanija ima jedan od najrazvijenijih portala za digitalnu upravu na Balkanu (https://e-albania.al/). Ovaj portal je u prosincu 2023. imao više od 16 milijuna posjeta te više od dva milijuna korištenih usluga.[49]

Centralizirani državni portal za elektroničku javnu upravu u Srbiji (https://euprava.gov.rs/) podijeljen je za tri vrste korisnika: građanstvo, gospodarstvo i država. Dio građana Bosne i Hercegovine je tijekom pandemije coronavirusa koristio portal za digitalnu javnu upravu Srbije, potražujući potvrdu o izvršenom cijepljenju. Ova susjedna država je od 2017. do 2021. digitalnom upravom sačuvala 900 tona papira.[50]

[49] Preuzeto sa https://parco.gov.ba/hr/2024/03/29/primjeri-dobre-prakse-digitalne-transformacije-javne-uprave-u-eu-i-regionu/
[50] Preuzeto sa https://parco.gov.ba/hr/2024/02/01/sta-je-digitalna-javna-uprava-stedite-vrijeme-novac-i-ne-fali-vam-papir/

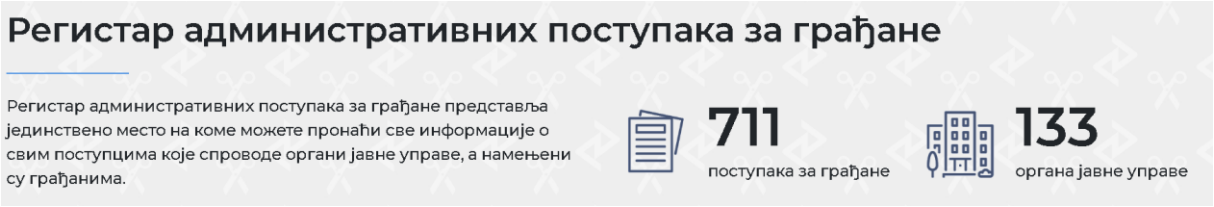
Slika 5. *Prikaz digitalnih usluga u oblasti „Dokumenti i uvjerenja“ na portalu e-Uprava u Srbiji*



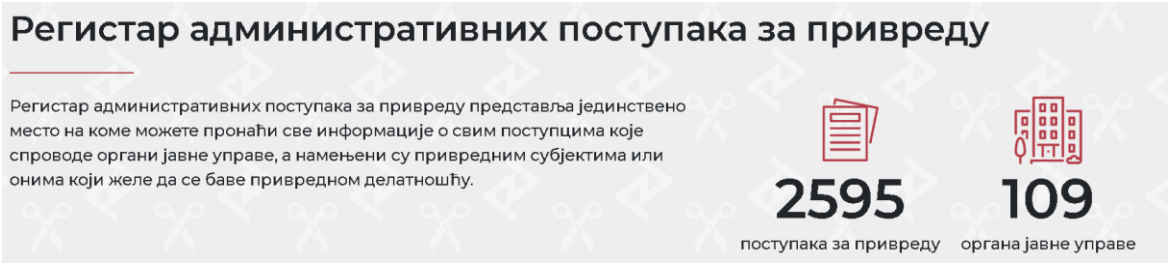
U Republici Srbiji je 2021. godine stupio na snagu Zakon o registru administrativnih postupaka[51] kojim je propisano uspostavljanje, upravljanje i vođenje, sadržaj, način uporabe i druga pitanja od značaja za upravljanje registrom administrativnih postupaka, definirana su načela za uređenje i provedbu administrativnih postupaka i utvrđene su ovlasti za donošenje metodoloških pravila kojima se uređuju administrativni postupci, kao i dostupnost i izgled sadržaja registra vidljiv na portalu eUprave.[52] Registar je podijeljen za dvije vrste korisnika – gospodarstvenici i građani i objavljen je na portalu euprava.rs[53]. Registar nudi informacije o svim postupcima gdje zainteresirane osobe mogu on line, u nekoliko klikova, pronaći ono što im je potrebno, bez nepotrebnog obilaska različitih šaltera. Izborom određenog postupka dobivaju se ažurne i točne informacije na jednom mjestu – o potrebnoj dokumentaciji, iznosima koje je potrebno uplatiti i na koji tekući račun, kako i gdje mogu predati zahtjev, formular zahtjeva s mogućnošću preuzimanja istog u elektroničkoj formi. Prema izjavama nadležnih, r**egistar omogućuje da ste „uvijek prvi pred šalterom, bez obzira na vrijeme kada ste po informaciju došli“**.[54]

Slika 6. *Prikaz broja administrativnih postupaka za građane dostupnih na portalu https://rap.euprava.gov.rs/ u Republici Srbiji*

[51] Zakon o registru administrativnih postupaka, Službeni glasnik Republike Srbije, broj: 44/2021
[52] Više o podatcima koji se upisuju u registar administrativnih postupaka u prilogu
[53] https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home i https://rap.euprava.gov.rs/gradjani/home
[54] Izjava ravnatelja Republičkog tajništva za javne politike Ninoslava Kekić preuzeto iz lista Danas 18. 6. 2021. godine, dostupno na https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/da-li-znate-sta-je-registar-administrativnih-postupaka/ pristupljeno 29. 8. 2024. godine u 12 sati



Slika 7. *Prikaz broja administrativnih postupaka za gospodarstvo dostupnih na portalu https://rap.euprava.gov.rs/ u Republici Srbiji*



Izuzev zemalja u regiji i jedinice lokalne uprave u BiH, u neposrednom okruženju Distrikta, popisale su administrativne postupke koje provode i učinile ih javno dostupnim na svojim internetskim stranicama.

Na primjer, Vlada Tuzlanske županije donijela je Odluku o načinu rada i postupanja u administrativnim postupcima tijela uprave Tuzlanske županije[55] kojom se bliže uređuju pravila postupanja, način rada i međusobna suradnja ministarstava, uprava i upravnih organizacija Tuzlanske županije, rokovi za postupanje, kao i druga pitanja od značaja za provedbu administrativnih postupaka u tim tijelima. Izuzev gore navedenog, Odlukom se uvode standardizirani formulari i njihov sadržaj. Registar administrativnih postupaka Tuzlanske županije objavljen je na internetskoj stranici Vlade Tuzlanske županije[56] i sve administrativne procedure razvrstane su po ministarstvima, uredima, upravama i službama.

Primjer dobre prakse u Tuzlanskoj županiji po pitanju registra administrativnih postupaka i njegove dostupnosti gospodarstvenicima i građanima predstavlja internetski portal grada Tuzla[57] koji u sekciji e-usluge nudi pristup administrativnim postupcima i formularima[58]. nudi pristup portalu[59] u kojem se mogu provjeriti statusi predmeta i druge e-usluge.

Kroz elektronički registar administrativnih postupaka, pojednostavljeno je pribavljanje određenih dozvola i procedura po službama Grada Tuzle.

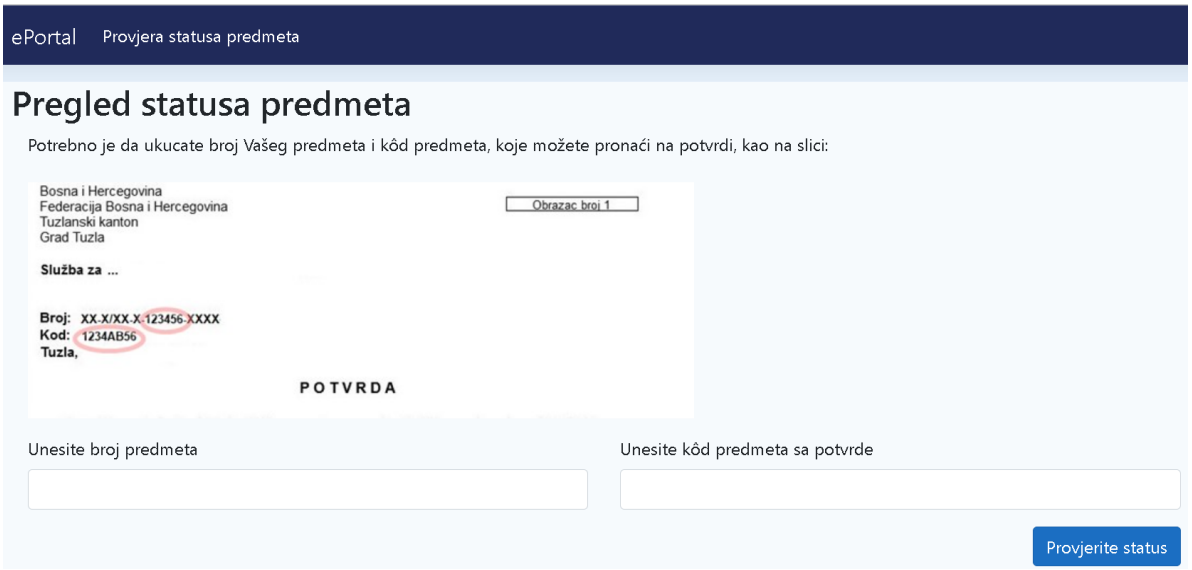
[55] Službene novine Tuzlanske županije, broj 07/14
[56] https://www.vladatk.kim.ba/registar-administrativnih-postupaka-tk
[57] https://grad.tuzla.ba/category/gradtuzla/e-uprava/
[58] https://www.ecitizen.ba/tuzla/home
[59] https://grad.tuzla.ba/provjera-statusa-predmeta/

Slika 8. *Prikaz administrativnih postupaka i e-usluga za građane dostupnih na portalu eCitizen.ba Tuzla*

Registar administrativnih postupaka na ecitizen Tuzla sadrži podatke o postupku, i to naziv postupka, opis postupka, nadležnu višu organizacijsku jedinicu, pravnu osnovu, kontakt osobu /-e za rješavanje postupka s kontakt podatcima, formular zahtjeva s obrazloženjem postupka, pristojbe i naknade s podatcima o nazivu pristojbe, broj računa i poziv na broj za uplatu, opis procesa, opis potrebne dokumentacije s informacijom o instituciji koja ga izdaje i formom dokumenta za predaju (na uvid, original, preslika, ovjerena preslika), zakonskim rokom za postupanje tijela, uputu o pravnom sredstvu (prigovor, žalba, tužba) i druge podatke.

Izuzev javno dostupnog registra administrativnih postupaka, Grad Tuzla na svojoj internetskoj stranici nudi mogućnost građanima i gospodarstvenicima da vrše provjeru statusa predmeta na temelju upisa broja protokola dostupnog na potvrdi o prijamu zahtjeva građana.

Slika 9. *Pregled statusa predmeta na ePortalu Grada Tuzle*



Jednostavna komunikacija između građana i tijela lokalne vlasti doprinosi učinkovitijem radu javne uprave te značajno olakšava svakodnevni život građana. Imajući to na umu, lokalna vlast u BiH odlučila je građanima omogućiti moderan kanal za komunikaciju i suradnju – aplikaciju pod nazivom eCitizen.[60] Izuzev Grada Tuzle, aplikaciju eCitizen, nudi još 36 općina u BiH uz različiti obujam podataka koji su dostupni građanima.

Slika 10. *Pregled općina u BiH koje koriste aplikaciju eCitizen*[61]

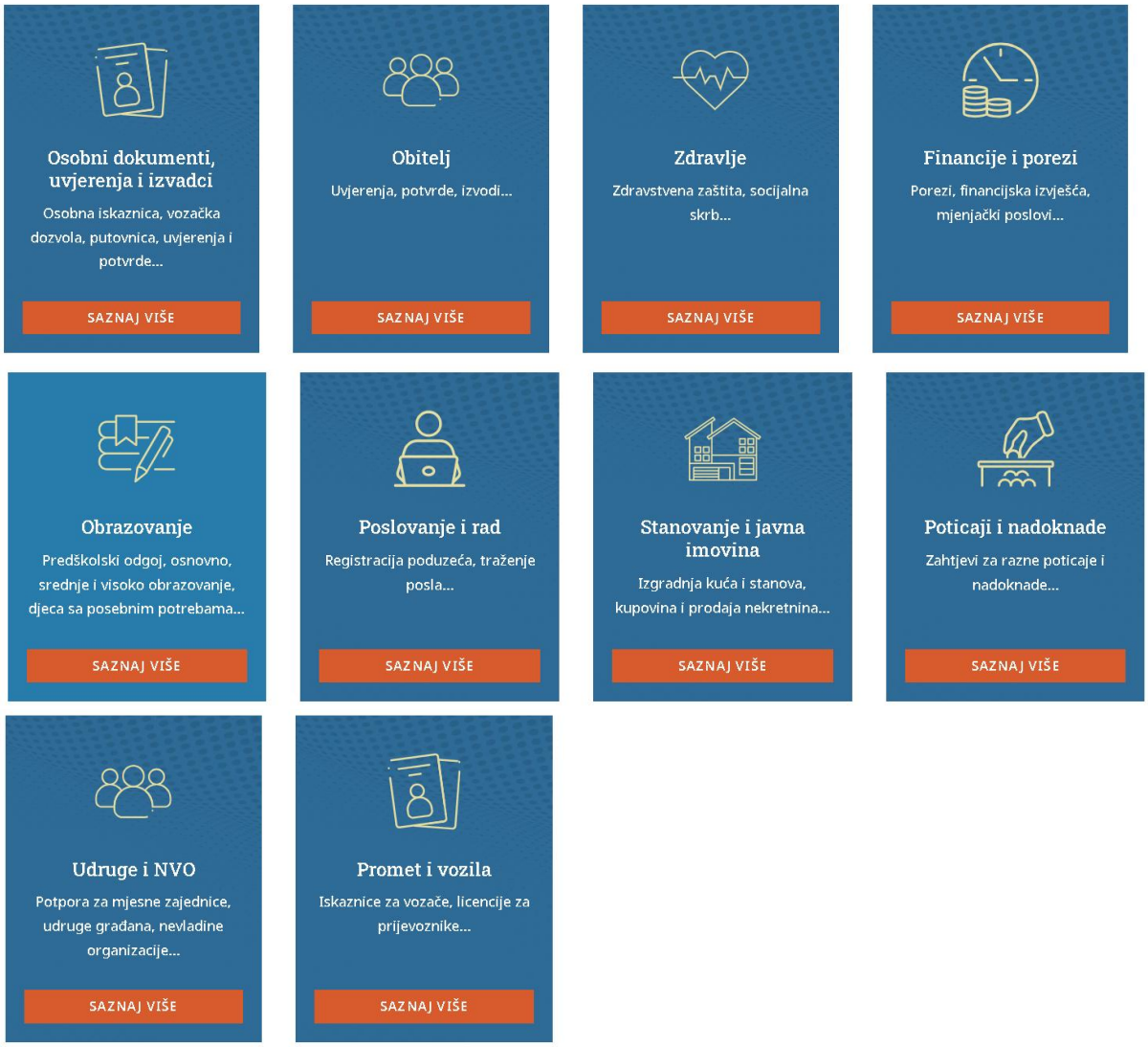
Pored gore navedenih dobrih praksi, Grad Bijeljina predstavlja dobar primjer u načinu uspostavljanja registra administrativnih postupaka. Načelnik Općine je imenovao radnu skupinu za provedbu regulatorne reforme na lokalnoj razini s ciljem pojednostavljenja administrativnih postupaka. Nakon provedene analize načelnik je donio Odluku[62] kojom se uspostavlja registar administrativnih postupaka, a nakon čega je donesen i Pravilnik o radu registra administrativnih postupaka Općine Bijeljina[63], uputa[64] o primjeni i drugi akti. Registar administrativnih postupaka Općine Bijeljina dostupan je na portalu Grada Bijeljine u sekciji servisi za građane[65]. Izuzev javno dostupnog registra administrativnih postupaka, Grad Bijeljina na svojoj internetskoj stranici nudi mogućnost građanima i gospodarstvenicima da vrše provjeru statusa predmeta na temelju opisa predmeta

[60] https://king-ict.ba/projekti-bs/ecitizen-alat-za-komunikaciju-gradjana-i-lokalne-samouprave/
[61] https://www.ecitizen.ba/
[62] Odluka o uspostavljanju registra administrativnih postupaka, Službeni glasnik Općine Bijeljina" broj 27/10
[63] Pravilnik o radu registra administrativnih postupaka Općine Bijeljina, Službeni glasnik Općine Bijeljina, broj 1/11
[64] Uputa za primjenu Odluke o uspostavljanju registra i Pravilnika o radu registra administrativnih postupaka Općine Bijeljina, Službeni glasnik Općine Bijeljina, broj 2/11
[65] http://www.eregistarbn.rs.ba/lat/

zahtjeva i nadnevka njegovog podnošenja, a lokalna uprava obavještava građana o statusu predmeta telefonom ili elektroničkom poštom.

U okviru reforme javne uprave u BiH, uspostavljeni su portali eUprava za dva entiteta i Brčko distrikt.
Portal eUprave Republike Srpske[66] pod nazivom eSrpska podijeljen je na dvije vrste korisnika: građanstvo i gospodarstvo, a korisnici mogu dobiti informacije po temama. Teme za građanstvo su zdravlje, obitelj, socijalna skrb, stanovanje, obrazovanje, kultura, promet i vozila, osobne financije, zakon i red, zapošljavanje, stručni, državni ispiti i licencije, putovanja, omladina, šport, borci i civilne žrtve rata, izbjegle i raseljene osobe, umirovljenici i potrošači. Svaka tema predstavlja vodič kroz prava i obveze.
Euprava Federacije BiH nema podataka za prikazivanje[67]
Euprava Distrikta sadrži jedinstveni katalog informacija za građane i gospodarstvenike, podijeljen je kroz 10 tema koje su prikazane na slici koja slijedi.

Slika 11. *eUprava Brčko distrikt BiH*[68]



66 http://www.esrpska.com/
67 https://euprava.fbih.gov.ba/login?redirectTo=%2Fhome
68 https://euprava.bdcentral.net/

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentiramo najvažnije nalaze do kojih smo došli u procesu revizije. Nalazi ukazuju na slabosti procesa te predstavljaju odstupanje od uspostavljenih kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene jesu li promatrana tijela javne uprave Distrikta u revidiranom razdoblju poduzimala odgovarajuće aktivnosti koje su osiguravale brzo, jednostavno i učinkovito ostvarivanje prava građana u smislu rješavanja njihovih zahtjeva.

3.1 Podatci o zahtjevima građana kod promatranih tijela javne uprave Distrikta

Gradonačelnik je obvezan jedanput godišnje podnijeti pismeno izvješće Skupštini o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku svih službi Distrikta.

Izvješće sadrži: broj podnesenih zahtjeva od stranaka, broj pokrenutih upravnih postupaka po službenoj dužnosti, način i rokove rješavanja upravnih stvari u prvostupanjskom i drugostupanjskom upravnom postupku, broj poništenih, odnosno ukinutih upravnih akata, broj odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih upravnih postupaka, broj i vrste primijenjenih prisilnih mjera, odnosno izrečenih novčanih kazni i broj neriješenih upravnih predmeta.[69]

U 2024. godini gradonačelnik Distrikta je uputio Skupštini izvješće koje se odnosi na 2023. godinu.[70] Sastavljeno izvješće, ne obuhvaća sva tijela javne uprave, odnosno organizacijske jedinice, a za tijela javne uprave čiji su podatci navedeni informacije su pisane u različitim formama i ne sadrže sve zakonom definirane podatke. Uz prethodno navedene nedostatke, tijela javne uprave su u 2023. godini prema navedenoj informaciji zaprimila 90.935[71] predmeta upravnog postupka, od čega je 90.274 riješeno u istoj godini, dok se 685 vodi kao predmeti u tijeku.
Polovica upravnih predmeta odnosila se na riješene zahtjeve stranaka, pri čemu stranke mogu biti fizičke ili pravne osobe.

Grafikon 1. *Ukupni broj upravnih zahtjeva u 2023. godini prema Informaciji o rješavanju upravnih predmeta za razdoblje od 1. 1. 2023. do 31. 12. 2023. godine*

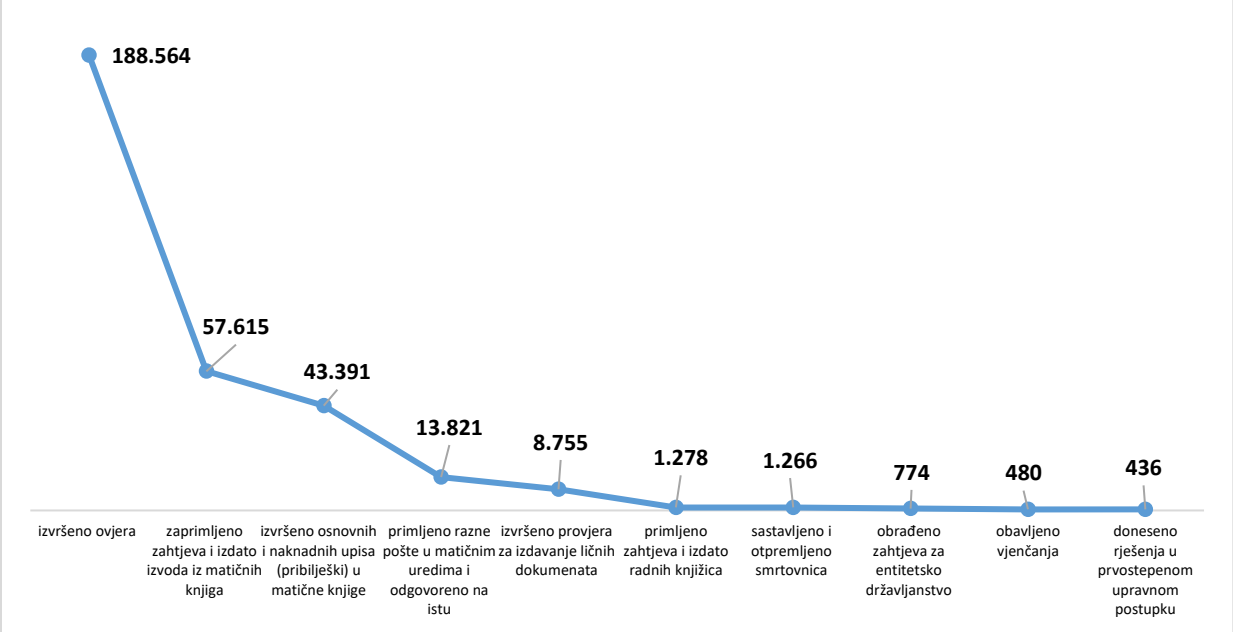
[69] Članak 277 Zakona o upravnom postupku Distrikta
[70] Prema Informaciji o rješavanju upravnih predmeta za razdoblje od 1. 1. 2023. do 31. 12. 2023. godine, broj predmeta: 48-000942/23 od 5. 2. 2024. godine
[71] Zbrajanjem podataka dostavljenih u izvještaju, revizorski tim je utvrdio razliku od 3 upravna predmeta, odnosno sabiranjem pojedinačnih izvještaja tijela javne uprave ukupan broj upravnih predmeta u 2023. iznosio je 90.935.

Program Swing Process Manager „Lotus“ za e-uredsko poslovanje javne uprave Distrikta, u kojem se vode predmeti javne uprave od prijama zahtjeva do njegovog rješavanja, ne daje mogućnost vršenja analize, u smislu pribavljanja točnih podataka o broju ukupno zaprimljenih zahtjeva od građana u odnosu na pravne osobe, o broju zahtjeva po odjelima, broju završenih predmeta, rokovima itd. Također, Programom se ne može utvrditi broj usmenih zahtjeva.

Izuzev upravnih postupaka, tijela javne uprave Distrikta provode i druge postupke koji se pokreću po zahtjevu gospodarskih subjekata i građana radi ostvarivanja određenog prava ili ispunjavanja propisane obveze, u kojima tijela javne uprave izdaju dokumente (na primjer: licencije, dozvole, odobrenja, suglasnosti, rješenja, uvjerenja, potvrde, certifikate, izvješće, mišljenje, obavijest, svjedodžbu, zapisnik, osobne i druge dokumente, izvatke iz službenih evidencija ili unose dostavljene podatke i dokumente u određene javne evidencije, vrše ovjere i slično), a sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima.

Prema dobivenim podatcima Pododjel za matičnu evidenciju je iz svoje nadležnosti koje obuhvaća zahtjeve iz oblasti građanskih stanja (prijava za upis osobnog imena djeteta, prijava za upis činjenice rođenja, sklapanja braka i smrti koje su se dogodile u inozemstvu, zahtjev za pokretanje smrtovnice, prijava namjere sklapanja braka, zahtjev za promjenu osobnog imena, zahtjevi za ispravak pogrešaka u matičnim knjigama, zahtjevi za naknadne upise u matične knjige i dr.), zahtjeva za stjecanje državljanstva BiH i jednog od entiteta, zahtjeva za izbor i promjenu entitetskog državljanstva i zahtjeva za izdavanje radnih knjižica u 2023. godini zaprimio i riješio preko 300.000 usmenih i pismenih zahtjeva građana.

Grafikon 2. *Ukupni broj upravnih zahtjeva Pododjela za matičnu evidenciju prema Informaciji o rješavanju upravnih predmeta za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2023. godine*



Uspostava registra postupaka u Distriktu

U okviru reforme javne uprave u BiH, prema Revidiranom Akcijskom planu 1 (RAP1) za razdoblje 2011. – 2014. godina iz Godišnjeg izvješća o napretku za 2017. godinu[72], Distrikt je imao za cilj (kao i ostale razine vlasti u BiH) da uspostavi registre postupaka i uspostavi sustav njihovog ažuriranja. Odgovorna institucija za provedbu ciljeva ispred Distrikta bila je Vlada Distrikta (sektori nadležni za upravni postupak). Rok za provedbu je bio konac 2011. godine. Distrikt je prema procjeni realizirao mjeru sa sljedećim obrazloženjem: „Na razini BD BiH trenutačno postoji registar postupka po izvršiteljima. Na sastanku nadzornog tima održanom 21. 12. 2012. donesen je zaključak da se ovaj cilj treba smatrati ispunjenim, uz preporuku NT da je potrebno ovaj cilj kontinuirano ažurirati".

Realizacija navedenih ciljeva se odnosila na „pojednostavljenje (optimizaciju) upravnih postupaka, odnosno ukidanje ili "reduciranje" administrativnih prepreka. Radi se o tome da se smanje administrativni tereti, odnosno da se postupci "pročiste" i da se ukinu svi oni koraci ili elementi u postupcima koji stvaraju nepotrebne komplikacije i troškove. Najčešće su za to potrebne izmjene i dopune zakona ili provedbenih propisa. Pojednostavljenju upravnog postupka doprinijet će mjere i preporuke iz Programa za poboljšanje kvalitete upravnog odlučivanja u BiH."[73]

Revizijom nije utvrđeno da promatrana tijela javne uprave Distrikta u 2023. godini imaju uspostavljene i ažurirane registre administrativnih postupaka.

Revidirana tijela javne uprave navode da administrativne postupke provode sukladno zakonima i podzakonskim aktima, da se isti provode po opisima poslova iz organizacijskih planova, te da nemaju popisane administrativne postupke iz svoje nadležnosti. Iznimku čine odgovori Odjela za prostorno planiranje i Odjel za javni registar koji navode da se sve informacije o administrativnim postupcima mogu naći na portalu Vlade, odnosno Odjela za javnu sigurnost, gdje u dokumentu pod nazivom „Mapa procesa" postoje opisani svi procesi koji se vode u Odjelu pri čemu dokument nije javno objavljen.

Preduvjet za utvrđivanje točnog broja administrativnih postupaka u Distriktu, kao i evidentiranje broja zaprimljenih zahtjeva je uspostava i redovito ažuriranje registra administrativnih postupaka. Uspostava registra administrativnih postupaka je ujedno i jedan od ciljeva predviđenih strateškim dokumentima za reformu javne uprave i trebalo ga je uspostaviti do 2011. godine.

Registar administrativnih postupaka, također je preduvjet za standardizaciju postupaka koje vode tijela javne uprave i sveobuhvatnost informacija dostupnih na jednom mjestu.

3.2. Sveobuhvatnost i dostupnost informacija za podnošenje zahtjeva

Tijela javne uprave Distrikta imaju djelomično utvrđene administrativne procedure vezane za osiguranje sveobuhvatnih i dostupnih informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana, a uspostavljene prakse tijela javne uprave u ovoj oblasti ne osiguravaju jednostavan pristup informacijama i dostatnost istih.

[72] Ured Koordinatora za reformu javne uprave BiH, Godišnje izvješće o napretku za 2017. godinu http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2017/10/Godisnje-izvjesce-o-napretku-2017-nacrt.pdf
[73] Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Godišnje izvješće o napretku za 2017. godinu http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2017/10/Godisnje-izvjesce-o-napretku-2017-nacrt.pdf

Informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana u Distriktu dostupne su na info-pultu u zgradi Vlade, kod tijela javne uprave, na službenoj internetskoj stranici Vlade Distrikta[74] i na portalu eUprava[75] Distrikta.

Za dio usluga tijela javne uprave Distrikta potreban je odlazak u prostorije tog tijela kako bi se dobile sve potrebne informacije i formulari za predaju zahtjeva. Na internetskim stranicama nedostaju sveobuhvatne informacije, poput onih o dokumentaciji koju je potrebno priložiti uz zahtjev, zakonskom roku u kojem bi zahtjev trebao biti riješen, mogućnosti informiranja o statusu rješavanja i sl. S obzirom na to da ovakve okolnosti od građana zahtijevaju fizički dolazak u tijelo javne uprave i u nekim slučajevima čekanje u redovima samo kako bi se dobila informacija, pristup informacijama je otežan, a troškovi građana u svezi s ostvarivanjem prava veći.

Kada su u pitanju informacije relevantne za podnošenje zahtjeva i ostvarivanje prava objavljene na službenoj internetskoj stranici Vlade Distrikta, rezultati analiza pokazuju da one veoma često nisu sveobuhvatne i lako pristupačne.

Vlada Distrikta je donijela pravila i standarde o postavljanju sadržaja na službenu internetsku stranicu Vlade.[76] U okviru pravila, propisana je obveza tijelima javne uprave/institucijama Distrikta da objave ažurne formulare i formulare koji su dio njihovog poslovanja i to u propisanim formatima. Objava se odnosi na sve formulare i formulare koji su građanima dostupni na šalterima Vlade Distrikta.

Službena internetska stranica Vlade Distrikta, tako predstavlja skup stranica tijela javne uprave i institucija Distrikta u kojima svako tijelo u okviru propisanog sadržaja i po propisanim pravilima objavljuje informacije.

Jedna od prvih sekcija koja se može uočiti na internetskoj stranici Vlade Distrikta nalazi se u samom zaglavlju stranice i nosi naziv eGrađanin. Analizom sadržaja, uočava se da navedena sekcija, s iznimkom Odjela za javni registar, ne nudi informacije građanima u oblasti ostvarivanja prava i obveza.

Analizom internetske stranica revidiranih odjela na službenom sajtu Vlade Distrikta utvrđeno je da postoje razlike u mjestu pozicioniranja formulara i formulara koji su objavljeni, kao i u njihovom obujmu i sadržaju.

Prosječno informatički pismen građanin treba prvo na službenoj internetskoj stranici Vlade izvršiti odabir željenog odjela, pretražiti stavke menija i unutar njih padajućih menija kako bi došao do sekcije s formularima i/ili opisom administrativnog postupaka koji ga interesira, a da bi to postigao potrebno mu je dosta vremena i puno koraka u pretraživanju.

Ukoliko se pogleda položaj pozicioniranja informacija i/ili formulara za zahtjeve građana na internetskoj stranici, može se utvrditi da ne postoji jedinstven pristup te da Vlada Distrikta nije u potpunosti osigurala dostupnost i transparentnost informacija i formulara za zahtjeve građana na službenoj internetskoj stranici Vlade Distrikta.

[74] http://www.vlada.bdcentral.net/
[75] https://euprava.bdcentral.net/
[76] Odluka o službenom internetskom portalu Vlade Brčko distrikta BiH www.bdcentral.net Vlada Brčko distrikta BiH broj: 01.1-05-024063/09 od 27. 7. 2009. godine

Neki od primjera:
Na internetskoj stranici Odjela za zdravstvo i ostale usluge, postoji podnaslov „Formulari i tiskanice“ unutar naslova „Pravni okvir“ pri čemu se unutar podnaslova „Formulari i tiskanice ne nalazi niti jedan formular i tiskanica.

Na internetskoj stranici Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo nisu dostupne informacije i formulari za podnošenje zahtjeva građana.

Na internetskoj stranici Odjela za javni registar ukoliko građanin želi pristupiti formularu „Zahtjev za izdavanje i zamjenu osobne iskaznice i promjenu prebivališta“[77] zapravo će doći do formulara „Prijava za evidenciju JMB-a“ bez obzira na jezičnu varijantu za koju se građanin odluči.

Za sve ove aktivnosti, građaninu koji je prosječno informatički opismenjen, potrebno je prije svega predznanje o nadležnostima tijela javne uprave te dosta vremena i truda kako bi pronašao željenu informaciju / formular, pod pretpostavkom da je ista objavljena. Također, na internetskoj stranici Vlade nisu objavljene sveobuhvatne informacije građanima, poput onih o dokumentaciji koju je potrebno priložiti uz zahtjev, forma (original, preslika, ovjerena preslika) i institucije koja ga izdaje, podatke koje tijelo pribavlja po službenoj dužnosti, zakonskom roku u kojem bi zahtjev trebao biti riješen, mogućnosti informiranja o statusu rješavanja i drugo.

Pored internetske stranice Vlade, građani mogu na portalu eUprava dobiti informacije relevantne za podnošenje zahtjeva i ostvarivanje prava u javnoj upravi Distrikta.

U okviru reformskih procesa javne uprave u BiH, Distrikt je kroz projekt "Zajednički servisi za eUsluge", između ostalih aktivnosti, dobio prostor i mogućnost da implementira IT servis *euprava.bdcentral.net* u okviru zajedničkog IT servisa u BiH.[78] U veljači 2023. godine u Distriktu je pokrenut portal „eUprava“.

U prvoj polovici 2023. godine, portal eUprava nije bio konstantno u funkciji, a prema izjavama odgovornih osoba uzrok nefunkcioniranja portala bili su tehnički problemi održavanja jednog dijela servera te zastarjela infrastruktura. U svrhu prevladavanja problema, Ured koordinatora za reformu javne uprave Distrikta proveo je javnu nabavu i zaključio trogodišnji okvirni sporazum s izabranim ponuđačem[79] uz čiju potporu je i izgradio/dogradio portal te isti održava.

Portal eUprava preduvjet je za pružanje elektroničkih usluga javne uprave Distrikta za sve građane, bilo da su fizičke ili pravne osobe. Uporabom e-usluga građanima bi se olakšala komunikacija s javnom upravom, komunikacija bi bila dvosmjerna i smanjile bi se gužve na šalterima, kao i troškovi poslovanja uprave. S obzirom da elektronički potpis, odnosno certifikacija tek zaživljava u BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave u Distriktu je na navedenom portalu uspostavio i objavio katalog informacija koji pruža djelomične informacije građanima na jednom mjestu o uslugama javne uprave Distrikta (na koji način ostvariti uslugu, kome se obratiti, koja je dokumentacija potrebna za ostvarivanje usluge i

[77] https://jr.bdcentral.net/content/DownloadAttachment/?id=765bff1c-c251-4e6a-bfaa-30f583cf24b0&langTag=bs
[78] Na temelju Akcijskog plana za sprovođenje strateškog okvira za reformu javne uprave 2018.-2022.godine odnosno Akcijskog plana Strategije RJU BiH 2023.-2027.godine“, Oblast pružanje usluga, se predviđa razvijanje tj. uspostava niza IT servisa koji će korisnicima usluga javne uprave omogućiti informacije i alate za korištenje svih usluga javne uprave elektroničkim putem
[79] Okvirni sporazum od 8.12.2021.godine Obavještenje o dodjeli ugovora broj 1157-1-2-536-5-650/21, prema Godišnjem obavještenju o dodjeli ugovora za okvirni sporazum 1157-1-2-536-9-55-1157/24

sl.). Navedeni katalog informacija predstavlja skup informacija koje su dostavila tijela javne uprave koordinatoru za reformu javne uprave Distrikta o uslugama iz svoje nadležnosti i zahtijeva konstantno ažuriranje relevantnim podatcima o postojećim ili novim uslugama javne uprave.

Osnove za dostavljanje podataka tijela javne uprave u katalog usluga i informacija eUprave predstavljale su traženja koordinatora za reformu javne uprave u Distriktu vezane za strateške i implementacijske dokumente reforme javne uprave u BiH. Tijela javne uprave su nakon traženja i urgencije koordinatora dostavila, u formi koju je predložio koordinator, tražene podatke iz svojih nadležnosti.

Kao što smo u ranijem tekstu naveli, u Distriktu nije sastavljen i objavljen registar administrativnih postupaka te se za objavljeni katalog informacije ne može sa sigurnošću utvrditi jesu li sve usluge obuhvaćene.

Prema informacijama dobivenim od odgovornih osoba te analizom informacija dostupnih u katalogu informacija portala eUprava može se zaključiti da nije vršena dopuna i/ili ažuriranje objavljenih informacija. Za usluge koje su objavljene može se utvrditi da su u različitom obujmu dane informacije i da pretežno ne sadrže sveobuhvatne informacije, kao i da nisu objavljeni svi formulari zahtjeva. Najčešće nedostaju informacije o formi dokumentacije, dokumentaciji koja će biti pribavljena po službenoj dužnosti, zakonskom roku u kojem bi zahtjev trebao biti riješen, iznosu administrativne pristojbe, načinu provjere statusa predmeta, kontakt osobama i slično. Također, na temelju odgovora na upitnik, može se konstatirati da niti jedno tijelo javne uprave nije dostavilo dokaz da je imenovalo kontakt osobu, odnosno zaposlenika zaduženog za dostavljanje podataka, provjeru objavljenog sadržaja i dostavljanje ažuriranih informacija za vođenje kataloga informacija. Odjel za javne poslove je dostavio dopis kojim se zaposlenik imenuje za predstavljanje tog tijela na internetu bez gore navedenih zadataka, a Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu iako je dao potvrdan odgovor, nije dostavio dokaz o imenovanju zaposlenika za navedene zadatke.

Na temelju intervjua sa zaposlenicima revidiranih tijela javne uprave konstatira se da ta tijela vrlo malo ili nimalo ne posjećuju portal eUprava. S internetske stranice Vlade Distrikta nije postavljen izravan link (veza) prema portalu eUprava.

Jedini uspostavljeni link (veza) između internetske stranice Vlade i eUprave je uspostavio Odjela za javni registar u sekciji eGrađanin, a koja vodi na stranicu osobni dokumenti, uvjerenja i izvadci eUprave.

Slika 12. *Uspostavljeni link (veza) između internetske stranice Vlade i eUprave*

Da bi građanin podnio zahtjev, ponajprije mora biti upoznan s radnim vremenom javne uprave Distrikta kao i s vremenom određenim za rad s građanima.

Revizijom je uočeno da na službenoj stranici Vlade Distrikta, kao ni na portalu eUprava, veći broj tijela javne uprave nije istaknuo radno vrijeme i/ili radno vrijeme za rad sa strankama. Radno vrijeme je istaknuto na ulaznim vratima tijela, što znači da građanin mora doći na mjesto predaje zahtjeva i tek tada doći do saznanja o radnom vremenu tijela

javne uprave sa strankama, tj. građanima, što može stvoriti nepotrebne troškove građanima i zahtijeva dodatno vrijeme.

Informacije i formulare za svoje zahtjeve građani, na koncu, najčešće dobivaju osobno u tijelu javne uprave.

U nadležnosti Pododjela za pisarnicu i zajedničke poslove su poslovi izdavanja formulara zahtjeva koje stranke, odnosno fizičke i pravne osobe upućuju odjelima Vlade Distrikta. Formulari zahtjeva su u fizičkom obliku smješteni na info-pultu Vlade Distrikta. Odjeli Vlade Distrikta su dužni Pododjelu za pisarnicu i zajedničke poslove dostaviti u elektroničkoj formi formulare zahtjeva, koji trebaju biti lektorirani, kako bi se građanima omogućilo pravo na izbor jezika i pisma sukladno Statutu Distrikta. Odgovorne osobe Pododjela su u intervjuu s revizorskim timom istaknule da su uočile da nadležni odjeli ne dostavljaju formulare zahtjeva za sve postupke niti ažuriraju pravodobno svoje formulare u situacijama u kojima je došlo do određenih izmjena ili dopuna istih.

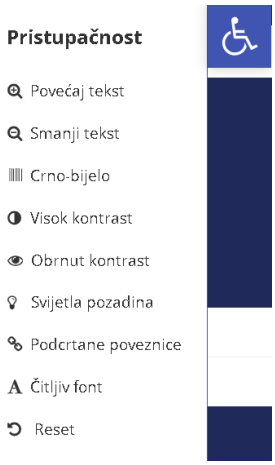
Službenici Pododjela za pisarnicu i zajedničke poslove su u svom radu s građanima, a koji se odnosi na izdavanje formulara zahtjeva i zaprimanju i obradi zahtjeva, uočili da postoje određene vrste usluga i poslova iz nadležnosti odjela Distrikta za koje bi se mogli izraditi formulari zahtjeva, kako bi se građanima olakšalo podnošenja istih. Uobičajena je praksa da se za sve vrste postupaka koje nemaju formular zahtjeva građanima na info-pultu izdaje opći formular koji ne sadrži informacije o potrebnim prilozima, informaciju o nadležnom tijelu, informacije o kontaktima, potrebnim podatcima za uplatu pristojbi i naknada i slično.

Izuzev u zgradi Vlade, građani za usluge dislociranih tijela javne uprave, u tom tijelu mogu dobiti formulare, tiskanice i informacije, na primjer u Pododjelu za socijalnu skrb, u Direkciji Distrikta, Pododjelu za osobne dokumente, za matičnu evidenciju i slično.

3.2.1 „Nitko nije isključen“ u pristupu informacijama

Na službenoj internetskoj stranici Vlade Distrikta i eUprave Distrikta revizija nije uočila alat koji olakšava dostupnost informacijama, a koji je namijenjen osobama s invaliditetom[80].

Slika 13. *Primjer dobre prakse iz okruženja preuzet sa službene internetske stranice grada Tuzla*



[80] „Osobe s invaliditetom su osobe koje imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sudjelovanju s različitim preprekama mogu otežati puno i efektivno sudjelovanja ovih osoba u društvu na temelju jednakosti s drugima." (članak 1. st. 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori, broj 11/09)

Prema dostupnim podatcima tijela javne uprave Distrikta samo su djelomično poduzimali aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama građana olakšao pristup informacijama potrebnim za predaju zahtjeva.

Slika 14. *Zakon o javnoj upravi Distrikta*

Član 48
(Ophođenje prema građanima)

(1) U radu s građanima službenici i namještenici su dužni da se ophode ljubazno, da s pažnjom razmotre potrebe i pitanja građana i da im pomognu.

(2) U radu s hendikepiranim i starim osobama, trudnicama i roditeljima s malom djecom službenici i namještenici su obavezni postupati prioritetno.

Niti jedno tijelo javne uprave u Distriktu nije osiguralo taktilnu komunikaciju, Braillevo pismo, formate s velikim slovima, pristupačne multimedije, kao ni pisane i audiosnimke, ljudske čitače ili alternativne oblike i dr., što je potrebno kako bi se osobama s invaliditetom olakšao pristup informacijama. Takve okolnosti otežavaju slabovidnim, gluhonijemim osobama, osobama s poremećajima u glasovno-govornoj komunikaciji i dr., da na jednak način kao ostali građani pristupe informacijama koje su im potrebne za podnošenje zahtjeva i ostvarivanje svojih prava u javnoj upravi Distrikta. Prema podatcima objavljenim u studiji, osoblje javne uprave u Distriktu nije obučeno za rad s osobama s invaliditetom, ali je susretljivo i pomaže osobama s invaliditetom da obave posao zbog kojih su došli u zgradu.[81]

Tijela javne uprave su radi lakšeg pristupa osobama s invaliditetom uspostavili pravila[82] i provodili aktivnosti koje su se odnosile ponajprije na uklanjanje fizičkih prepreka kako bi se olakšao pristup prostorijama javne uprave.

Također, potreba da se informacije i formulari pribavljaju neposrednim putom, izuzev osoba s invaliditetom utječe i na druge kategorije građana, osobe koje su dislocirane, odnosno udaljene od fizičke lokacije tijela javne uprave, osobe koje su zaposlene s istim radnim vremenom i slično.

Informacije i formulari se najčešće dobivaju u prostorijama tijela javne uprave što iziskuje dodatno vrijeme i troškove za građane, čekanje u redovima te zahtijeva prilagodbu građana radnom vremenu određenom za rad sa strankama pojedinih tijela, stankama i slično. Građanin, koji je zaposlen i ima radno vrijeme koje se preklapa s radnim vremenom javne uprave Distrikta, da bi ostvario neko svoje pravo ili izvršio neku svoju obvezu u javnoj upravi, treba uzeti dio slobodnog dana i/ili koristiti dan godišnjeg odmora.

Problemi koji se odnose na osobno pribavljanje informacija i formulara ponavljaju se i u procesu predaje zahtjeva građana.

[81] Analiza pristupačnosti Brčko distrikta BiH, Sarajevo, listopad 2023. Caritas Bosne i Hercegovine
[82] Pravilnik o prostornim standardima, urbanističko-tehničkim uvjetima i normativima za sprječavanje stvaranja svih prepreka za osobe s umanjenim fizičkim sposobnostima, broj: 01.1-02-028134/09 od 2. 9. 2009. godine

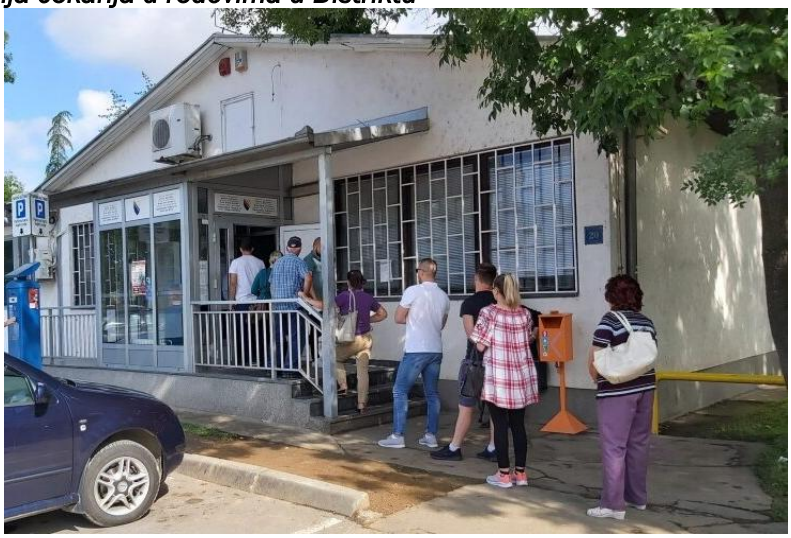
3.2.2. Predaja zahtjeva

Predaja zahtjeva omogućena je na nekoliko načina i svaki od njih ima određene specifičnosti koje od građana zahtijevaju dodatno vrijeme, odnosno veće troškove ili su u određenoj mjeri nepristupačni pojedinim skupinama.

Zahtjevi se u praksi najčešće podnose u prostorijama javne uprave[83], što iziskuje vrijeme i troškove koji nastaju zbog potrebe odlaska u tijelo javne uprave te čekanje u redovima. Pored toga, u slučaju predaje zahtjeva neposredno u lokalnoj upravi, građani se moraju prilagoditi radnom vremenu šalter dvorane, odnosno radnom vremenu određenom za rad sa strankama pojedinih službi, koje je često ograničeno na određeni broj sati tijekom dana.

Tijela javne uprave Distrikta pružaju usluge za preko 80 tisuća stanovnika[84], radno vrijeme za rad s građanima je u većini od 8 do 14/15 sati, pri čemu je stanka u većini od 10 do 10.30 / od 10.30 do 11 sati. Definirani termin nije prilagođen određenim skupinama, poput zaposlenih u realnom sektoru.

Slika 15. ***Ilustracija čekanja u redovima u Distriktu[85]***



Primjer dobre prakse:
Općina Novo Sarajevo vodila je računa o ukupnom broju stanovnika (oko 64 tisuća) i njihovim potrebama na temelju čega je prilagodila radno vrijeme šalter dvorane, od 8 do 18 sati.

Uvidom u praksu u okruženju uočeno je da mnoge općine / gradovi, pored e-usluga koje omogućuju predaju zahtjeva svakim danom u bilo koje vrijeme, osiguravaju i rad subotom.[86]

[83] Zakon o upravnom postupku propisuje da se podnesci, po pravilu, predaju neposredno ili šalju poštom pismeno, ili se usmeno priopćavaju na zapisnik kod tijela, a mogu se, ako nije drugačije propisano, izjavljivati i faksom i telegrafski. Kratka i žurna priopćenja mogu se davati i telefonski, ako je to po prirodi stvari moguće. Podnesci se mogu predati i elektroničkim putom, a što će se primjenjivati nakon stupanja na snagu posebnoga propisa koji regulira tu oblast (članak 50 stavak 2)

[84] Publikacija "Demografija u Brčko distriktu BiH 2018. – 2022.", Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine Podružnica/ Ekspozitura Brčko. Brčko 2023. godine, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine Podružnica/ Ekspozitura Brčko, dostupno na: https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2023/BRC_07_2022_Y4_1_BS.pdf

[85] https://realno.ba/2024/07/13/elektronska-razmjena-cips-dokumenata-gradanima-brcko-distrikta-ne-ginu-dugacki-redovi/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR27-mRX_BdJHDe7IU4eWVCUxF9eNQIZLNT69Rgar4-l0YEx5HTE_bA5e2E_aem_O0YBZRMBAxdHGCaz7-u-9g

86 Izvješće revizije učinka "Učinkovitost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana" Sarajevo, svibanj 2022. godine

Sukladno Zakonu o upravnom postupku Distrikta, građani imaju pravo svoje zahtjeve predati i elektroničkim putem uz ograničenje da će se navedeni oblik predaje primjenjivati nakon stupanja na snagu posebnoga propisa koji regulira tu oblast.[87]

U Distriktu se bilježe pomaci u mogućnosti elektroničke predaje i obrade zahtijeva.

Prvi pomaci uočavaju se u sferi poslovnih subjekata. Tako je prvi zaživio informacijski sustav koji omogućuje pokretanje poslovanja iz vlastitog doma, 24 sata dnevno, elektroničkim putem.[88]

Tijekom 2024. godine, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo omogućio je prijam zahtjeva za poticaje u poljoprivredi elektronički, putem namjenski kreiranog softverskog rješenja koje je integrirano i u lotus sustav.

Ostale institucije i tijela javne uprave nisu uspostavila elektroničke usluge koje omogućuju predaju zahtjeva bez potrebe fizičkog dostavljanja dokumenata.

Kao značajnu prepreku za uspostavu elektroničke predaje zahtjeva tijela javne uprave istakla su da problem predstavlja nepostojanje mehanizama identifikacije stranaka preko interneta, ali ni elektroničko potpisivanje dokumenata koje bi omogućilo da se za elektronički zahtjev točno zna tko ga je i kada podnio.

Generalno gledajući, u Distriktu je uočen izostanak značajnijih aktivnosti koje bi trebale povećati spremnost javne uprave za uvođenje elektroničkih usluga, što se prije svega odnosi na analizu i popis administrativnih procedura i izradu točnog i ažurnog registra ili kataloga usluga, optimizaciju postupaka, standardizaciju formulara, postupaka i slično. Također, revizijom nije utvrđeno da su promatrana tijela javne uprave definirala konkretne aktivnosti za uspostavu i razvitak elektroničkih usluga.

Potvrda o prijamu zahtjeva

Prilikom podnošenja zahtjeva građanima u tijelima javne uprave Distrikta službena osoba izdaje „Potvrdu o prijamu zahtjeva“. Građaninu koji neposredno predaje original podnesak,

[87] Zakon o upravnom postupku propisuje da se podnesci, po pravilu predaju neposredno ili šalju poštom pismeno, ili se usmeno priopćavaju na zapisnik kod tijela, a mogu se, ako nije drugačije propisano, izjavljivati i faksom i telegrafski. Kratka i žurna priopćenja mogu se davati i telefonski, ako je to po prirodi stvari moguće. Podnesci se mogu predati i elektroničkim putem, a što će se primjenjivati nakon stupanja na snagu posebnoga propisa koji regulira tu oblast (članak 50 stavak 3 i članak 285a)

[88] https://bizreg.osbd.ba/

službena osoba pisarnice potvrđuje prijam podneska stavljanjem otiska prijamnog štambilja na presliku podneska ili na poseban papir, u otisak prijamnog štambilja upisuje se nadnevak prijama i potpis službene osobe pisarnice. Potvrda u elektroničkom obliku sadrži broj predmeta, a čitljivo ju potpisuje službena osoba pisarnice, koja je podnesak primila. Iznimno, na potvrdu o prijamu podneska može se staviti sat i minuta prijama podneska i otisak pečata nadležnog tijela uprave.

Od trenutka izdavanja navedene potvrde slijedi postupanje tijela javne uprave po zahtjevu građana, odnosno rješavanje zahtjeva.

3.3. Učinkovitost rješavanja zahtjeva građana

Propisima Distrikta utvrđena je obveza tijela javne uprave da postupa učinkovito u rješavanju zahtjeva stranaka.[89]

Slika 16. *Statut Distrikta o zahtjevima građana*

Član 18
Zahtjevi građana

Sve institucije Distrikta blagovremeno odgovaraju na zahtjev bilo kog fizičkog ili pravnog lica za informacijama ili za pomoć i blagovremeno preduzimaju odgovarajuće radnje da odgovore na bilo koji takav zahtjev i to čine na način predviđen zakonom.

Također, propisima Distrikta definirano je da su tijela javne uprave u vršenju poslova iz svoje nadležnosti obvezna organizirati obavljanje poslova od značaja za ostvarivanje prava i izvršavanje obveza građana na način i pod uvjetima kojima se građanima omogućuje da što jednostavnije, brže i učinkovitije ostvaruju svoja prava i izvršavaju obveze kod tih tijela javne uprave.

U nastavku teksta bliže ćemo prikazati dvije procedure vezane za učinkovitost procesa, a koje se odnose na proceduru pribavljanja dokumentacije i uspostavljene prakse vezane za pravodobnost postupka.

3.3.1. Pribavljanje dokumentacije

Provedena analiza odgovora na upitnik ukazuje da ni jedno tijelo javne uprave iz uzorka nije u potpunosti osiguralo procedure da pribavlja dokumentaciju potrebnu za rješavanje zahtjeva građana po službenoj dužnosti. Tijela javne uprave Distrikta zbog nedostatka utvrđenih procedura, zbog tehničkih barijera, koje se odnose na nemogućnost pristupa elektroničkoj bazi potrebne evidencije od službenika, zbog toga što postupak pribavljanja dokumentacije po službenoj dužnosti nije u potrebnoj mjeri brz i učinkovit, od građana zahtijevaju da sami pribavljaju potrebnu dokumentaciju i dostavljaju je postupajućem tijelu javne uprave.

U uzorku rješenja i zapisnika upravne inspekcije Distrikta može se naći sljedeća formulacija vezana za pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti:

[89] Članak 18 Statuta Distrikta, članci 6 i 14 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH, članak 47 Zakona o javnoj upravi Distrikta

> „Kada je riječ o ispravama koje tijelo može pribaviti po službenoj dužnosti, zakonska obveza u takvim slučajevima je jasna. Naime, člankom 153 Zakona o upravnom postupku propisano je da tijelo pribavlja isprave po službenoj dužnosti ukoliko se iste imaju upotrijebiti kao dokaz u postupku, a nalaze se kod tijela ili institucije koja ima javne ovlasti. Članom 52 Zakona o javnoj upravi - pribavljanje isprava, propisano je da tijela javne uprave u rješavanju stvari u upravnom postupku ne smiju od stranaka zahtijevati da pribavljaju uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima tijela javne uprave ili institucije s javnim ovlastima, vode službene evidencije, … U ostvarivanju međusobne suradnje tijela javne uprave obvezna su međusobno dostavljati i u propisanim rokovima razmjenjivati podatke i informacije potrebne za obavljanje poslova“

Dostupni formulari za zahtjeve građana na eUpravi uglavnom sadrže popis dokumentacije koju građanin uz zahtjev treba priložiti, a koje izdaju tijela uprave Distrikta ili institucije s javnim ovlastima. Izuzev toga, građani često, za potrebe rješavanja svojih zahtjeva, samostalno pribavljaju razne suglasnosti, mišljenja, potvrde ili odobrenja od drugih tijela ili drugih službi unutar istog tijela javne uprave. Njihovo pribavljanje iziskuje značajno vrijeme i troškove, što za građane dodatno komplicira postupak i čini ga skupljim. Značajan broj ovih dokumenata izdaje se u upravnom postupku, što od građana zahtijeva podnošenje novih zahtjeva i prikupljanje dodatne dokumentacije.

Ilustracija prakse[90]:

Uz zahtjev za izdavanje odobrenja za uporabu, građanin treba, između ostalog, priložiti:

- presliku rješenja o odobrenju za građenje s klauzulom konačnosti, pri čemu isto tijelo javne uprave izdaje to rješenje
- primjerak glavnog projekta na temelju kojeg je izdano odobrenje za građenje iako je tri primjerka već dostavio kako bi pribavio odobrenje za građenje.

Prepreke u procesu pribavljanja dokumentacije po službenoj dužnosti koje navode tijela javne uprave iz uzorka odnose se na sljedeće:

- nemogućnost pristupa elektroničkoj bazi potrebne evidencije drugog tijela javne uprave
- nedostatak procedura
- postupak dulje traje
- naplata administrativnih pristojbi i
- poštivanje odredbi Zakona o zaštiti osobnih podataka.

Izuzev navedenih prepreka, dio tijela javne uprave predložio je i moguća rješenja:

- „U svrhu povećanja učinkovitosti i ekonomičnosti korisno bi bilo predložiti: rok kojim je potrebno dostavljanje službene dokumentacije; sastaviti službenu evidenciju, a kojima raspolažu odjeli i institucije, a zatim omogućiti pristup nekim od zaposlenih u javnoj upravi da mogu izvršiti sami provjere kroz te baze podataka uz strogu kontrolu i nadzor nadređenih zbog moguće zlouporabe; odrediti službenika samo za provjere po službenoj dužnosti.“
- „Potrebno je naći način i raditi na realizaciji povezivanja baza podataka različitih

[90] Slična praksa se uočava i u jedinicama lokalne uprave FBiH

nadležnosti radi pristupa službenika istim i bržeg pribavljanja dokaza“
- „Da konačno zaživi elektroničko uredsko poslovanje uz maksimalno smanjenje dokumentacije u papirnatom obliku.“

Primjeri dobre prakse u okruženju:

- **Utvrđivanje procedura za pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti**

U svrhu racionalizacije rada tijela uprave, Tuzlanska županija je, kao primjer dobre prakse u okruženju donijela Odluku o načinu rada i postupanja u administrativnim postupcima tijela uprave Tuzlanske županije, kojom je uspostavila jasne procedure vezane za pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, tko to radi, na koji način radi, koji su rokovi za postupanje i slično. Preduvjet za pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti je da se navedena dokumentacija koja se pribavlja po službenoj dužnosti nalazi u registru administrativnih postupaka.

Slična rješenja donijeli su i gradovi u Republici Srbiji.

Primjer dobre prakse, Grad Kraljevo, koji je Pravilnikom o racionalizaciji rada gradske uprave definirao **suradnju tijela javne uprave** s nositeljima i rokovima za postupanje[91]:

- „U postupku rješavanja predmeta, organizacijske jedinice imaju obvezu međusobno neposredno surađivati i razmjenjivati dokumentaciju, akte, informacije i podatke kojima raspolažu. Stranka, po čijem se predmetu postupa, nema obvezu dostavljati dokumentaciju kojom raspolažu organizacijske jedinice, a koja se dostavlja po službenoj dužnosti.“

„U svrhu brže razmjene dokumentacije, organizacijske jedinice dužne su pripremiti popis potrebne dokumentacije koja se pribavlja po službenoj dužnosti. Popis potrebne dokumentacije dostavlja se do 12 sati istog dana nadležnoj organizacijskoj jedinici čija se dokumentacija pribavlja po službenoj dužnosti. Organizacijske jedinice dužne su do konca radnog dana dostaviti dokumentaciju koja se pribavlja po službenoj dužnosti. Ukoliko popis potrebne dokumentacije bude dostavljen poslije 12 sati, rok za dostavu tražene dokumentacije istječe idućeg radnog dana, najkasnije do kraja radnog vremena. Iznimno, kada broj primljenih predmeta u vremenskom razdoblju od pet radnih dana, za jedan administrativni postupak iznosi preko 500, rok za dostavu dokumentacije produžava se na pet dana od dana prijama popisa organizacijske jedinice.“

„Načelnici odjela, voditelj kabineta i rukovoditelj službe će u roku od 3 dana od dana stupanja na snagu ovog Pravilnika, odrediti zaposlene koji će biti zaduženi za dostavljanje popisa i tražene dokumentacije, a u istom roku odredit će i zaposlene koji će biti zaduženi za organizaciju dostavljanja dokumentacije po službenoj dužnosti na razinu svake organizacijske jedinice. Ime, prezime i e-mail adresa zaposlenih zaduženih za pribavljane dokumentacije po službenoj dužnosti dostavit će se svim organizacijskim jedinicama. Dostava popisa i tražene dokumentacije vrši se, po pravilu, kada god je to moguće, u elektroničkom obliku. U slučaju kada je dokumentacija dostupna jedino u pisanom obliku koji nije moguće prevesti u odgovarajući elektronički oblik, dostavlja se u pisanom obliku.“

„Ukoliko nadležna organizacijska jedinica ne posjeduje traženu dokumentaciju, dužna je o tome bez odlaganja obavijestiti organizacijsku jedinicu koja je dokumentaciju tražila.“

[91] članci 4 – 7 PRAVILNIKA O RACIONALIZACIJI RADA GRADSKE UPRAVE GRADA KRALJEVA (Sl. list Grada Kraljeva, br. 28/2013), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2014_01/t01_0130.htm , pristupljeno 9. 9. 2024. u 12 sati

- **Poštivanje odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka**

Primjer dobre prakse nalazi se u standardiziranom formularu zahtjeva građana Grada Niša koji od građana zahtjeva suglasnost za pribavljanje dokumentacije službenim putom i to na sljedeći način:

„Potpisivanjem ovog formulara, stranka potvrđuje da je suglasna da se dokumentacija kojom raspolažu uprave i službe Grada, pribavlja po službenoj dužnosti.“[92]

Naplata administrativnih pristojbi u Distriktu je regulirana člankom 11 Zakona o administrativnim pristojbama[93] prema kome spisi i radnje u postupcima koji se vode po službenoj dužnosti između tijela i institucija Distrikta ne podliježu plaćanju administrativnih pristojbi.

- **Pristup elektroničkoj bazi potrebne evidencije drugog tijela**

Tijekom 2024. godine Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA) pokrenula je elektronički web-servis zbog kojeg više nema potrebe za tiskanjem CIPS-a, a pravo pristupa, između ostalih, mogu dobiti i tijela javne uprave u obavljanju svojih nadležnosti, a s ciljem da se smanji čekanje građana u redovima. IDDEEA je uputila poziv tijelima javne uprave u BiH, općinama, gradovima, bankama i drugim institucijama da podnesu zahtjev za pristup elektroničkim web-servisima pri čemu će zahtjevateljima biti pružena besplatna potpora i omogućena elektronička razmjena informacija preko sigurnih i učinkovitih digitalnih kanala s ciljem olakšavanja provedbe različitih administrativnih postupaka.[94] Do okončanja revizije, više općina je potpisalo sporazum kojim se navedenim općinama/gradovima omogućuje stalni pristup podatcima iz evidencija koji tehnički vodi i održava IDDEEA.[95] Prema raspoloživim podatcima između Distrikta i IDDEEA-e nije potpisan takav sporazum.

3.3.2. Rješavanje zahtjeva

Na temelju provedene revizije, konstatirano je da podatci o pravodobnosti rješavanja zahtjeva tijela javne uprave Distrikta nisu pouzdani i sveobuhvatni.

Kao što smo u prethodnom poglavlju naveli, gradonačelnik Distrikta je sukladno Zakonu o upravnom postupku, obvezan da jedanput godišnje podnese pismeno izvješće Skupštini o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku svih službi Distrikta. Zakon je propisao elemente koje navedeno izvješće treba sadržavati.[96] U 2024. godini gradonačelnik Distrikta je uputio Skupštini izvješće koje se odnosi na 2023. godinu. Sastavljeno izvješće, ne obuhvaća sva tijela javne uprave, a za tijela javne uprave čiji su podatci navedeni

[92] PRAVILNIK O RACIONALIZACIJI RADA GRADSKIH UPRAVA I SLUŽBI GRADA ("Sl. list grada Niša", br. 26/2010), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2010_05/t05_0291.htm , pristupljeno 9.9.2024. godine u 12.30 sati

[93] članak 11 Zakona o administrativnim pristojbama- pročišćeni tekst Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 18/24

[94] https://www.iddeea.gov.ba/bs/iddeea-poziva-nadlezne-institucije-na-elektronsku-razmjenu-podataka-kako-bi-olaksali-administrativne-procedure-gradanima-bih/

[95] Primjer: https://www.iddeea.gov.ba/bs/grad-tuzla-i-iddeea-bih-potpisali-sporazum-agencija-nastavlja-da-olaksava-gradovima-i-opcinama-administrativne-procedure/

[96] Članak 277 Zakona o upravnom postupku Distrikta

primjetna je nekonzistentnost podataka. Navedeno za posljedicu ima nemogućnost provedbe sveobuhvatne analize o pravodobnosti rješavanja zahtjeva građana.

Podatci koji se mogu ekstrahirati iz izvješća o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku svih službi Distrikta, a promatrano za subjekte revizije, ne pružaju informacije o rješavanju zahtjeva u tijeku, odnosno izvan zakonom predviđenog roka. Iz dostupnih podataka, može se samo utvrditi da promatrani subjekti nisu u godini u kojoj su zaprimili zahtjeve, riješili oko 3 % istih. Međutim, u okviru neriješenih zahtjeva moguće je da dio neriješenih zahtjeva ne prelazi zakonski rok za rješavanje. S druge strane nije utvrđen javni podatak koliko je zahtjeva iz kategorije riješenih zapravo riješen izvan zakonskog roka, niti o uzrocima kašnjenja.

Tablica 1. *Broj zaprimljenih i riješenih upravnih postupaka revidiranih tijela javne uprave tijekom 2023. godine prema izvješću Vlade*

Tijelo javne uprave	Broj zaprimljenih upravnih predmeta u 2023. godini	Broj predmeta čije je rješavanje u tijeku na dan 31.12.2023. godine
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	10.856	406
Odjel za stručne i administrativne poslove	3	0
Odjel za raseljene osobe izbjeglice i stambena pitanja	23	
Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove	1.138	82
Odjel za javne poslove	734	3
Odjel za javnu sigurnost	1.516	45
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	1.365	2
Odjel za obrazovanje	210	14
Odjel za javni registar	5.726	98
Odjel za poljoprivredu	2.621	8
Ured gradonačelnika - Apelacijsko povjerenstvo	453	20
UKUPNO	24.645	678

Prema odgovorima promatranih tijela javne uprave, prilikom određivanja rokova za rješavanje zahtjeva koriste se rokovi propisani Zakonom o upravnom postupku i rokovi propisani materijalnim zakonima. Pretežno se definiraju rokovi na 15 odnosno 30 dana, izuzev u slučajevima u kojima se u kraćem roku izdaju uvjerenja, preslike i slično. O rokovima vode računa postupajući službenici. Nadzor nad postupanjem po rokovima vrše rukovoditelji, odnosno upravna inspekcija Distrikta.

Prema izjavi upravne inspekcije, u ranijem razdoblju, u okviru svojih nadležnosti imala je više predmeta i djelovanja prema tijelima javne uprave zbog nepostupanja u propisanim rokovima. Iz dostupne dokumentacije upravne inspekcije iz razdoblja koje prethodi revidiranom, uočava se da su uzroci nepostupanja po rokovima bili uzrokovani nedostatkom ljudskih resursa, nepostupanju po kronološkom redu podnesenih zahtjeva, nedostatku hodograma s utvrđenim vremenom potrebnim za određene aktivnosti u hijerarhijskom lancu postupanja i slično.

Upravna inspekcija je tijekom 2023. godine provodila praksu preventivnog djelovanja po pitanju postupanja po rokovima. Za predmete za koje je putem LOTUS-a upravna inspekcija utvrdila da nisu riješeni u primjerenom vremenu, vršene su provjere i kontaktirano je sa službenicima zaduženim za rješavanje zahtjeva te su se sporadični slučajevi „probijanja“ rokova koji su utvrđeni od upravne inspekcije rješavani *ad hoc*.

Financijska revizija je također ukazivala na nepravodobnost u rješavanju zahtjeva od tijela javne uprave.[97] Preporuke koje su dane tijelima javne uprave od financijske revizije u 2023. godini nisu realizirane.

Prema odgovorima dobivenim od revidiranih tijela javne uprave, prekoračenje rokova izvještavaju:

- Odjel za prostorno planiranje i imovinskopravne odnose
- Pododjel za katastarske knjige Odjela za javni registar
- Službenik za etiku Ureda gradonačelnika.

Uzroci nepostupanja po rokovima koje tijela javne uprave izvještavaju su kompliciranost predmeta, potreba za uključivanjem većeg broja zainteresiranih osoba ili čekanje na odgovor drugog tijela javne uprave.

Prema zakonskim odredbama Distrikta[98], ukoliko je za rješavanje zahtjeva zatražena suglasnost ili mišljenje, odnosno potvrda ili odobrenje potrebno za donošenje rješenja, to tijelo je dužno u roku od petnaest dana izdati suglasnost ili mišljenje, odnosno potvrdu ili odobrenje, ako posebnim propisima nije određen drugi rok. Ako to tijelo u tom roku ne izda svoj akt i ne dostavi ga tijelu koje donosi rješenje, bilo da daje ili odbija suglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, smatra se da je dana suglasnost, potvrda ili odobrenje, odnosno mišljenje. Ukoliko tijelo ne da nikakvo izjašnjenje, može se donijeti rješenje i bez pribavljene suglasnosti ili mišljenja, odnosno potvrde ili odobrenja, ako posebnim propisima nije drugačije određeno. Prema informacijama prikupljenim u reviziji, aktivnosti tijela javne uprave Distrikta u ovakvim slučajevima najčešće se svode na dostavljanje usmenih i pismenih urgencija.

Dio tijela javne uprave ne posjeduje evidenciju o prekoračenim rokovima pri rješavanju zahtjeva građana, te je za dobivanje tog podatka potrebno da se za svaki pojedinačni predmet izvrši uvid u LOTUS i dostavnu knjigu.

Niti jedno revidirano tijelo javne uprave nije reviziji predočilo utvrđenu proceduru po kojoj postupajući službenik treba postupiti u slučaju prekoračenja roka u smislu obveze obavještavanja neposrednog rukovoditelja o razlozima za prekoračenja roka. Bez navedenog, tijela javne uprave ne mogu vršiti analize uzroka nepostupanja po rokovima kao ni donositi adekvatne korektivne mjere.

Na odgovor tijela javne uprave ili nedobivanje istog, građanin može uložiti prigovor ili žalbu. Prigovor se podnosi na neupravne postupke tijela javne uprave, dok se žalba izjavljuje na upravne postupke.

[97] IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINANCIJSKOG POSLOVANJA Odjela za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove za razdoblje 1. 1.– 31. 12. 2022. godine http://revizija-bd.ba/index.php/bs/izvjestaji-bs/category/22-odjeljenje-za-prostorno-planiranje-i-imovinsko-pravne-poslove?download=1194:prostorno-planiranje
IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINANCIJSKOG POSLOVANJA Odjela za javnu sigurnost za razdoblje 1. 1. – 31. 12. 2022. godine http://revizija-bd.ba/index.php/bs/izvjestaji-bs/category/17-odjeljenje-za-javnu-sigurnost?download=1180:javna-sigurnost

[98] Članak 189 stavak 5 Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Unutar javne uprave, u smislu pružanja javnih usluga, postupanje po procedurama na prigovore/podneske građana organizacijski je pozicionirano pri Sektoru za informiranje i u nadležnosti je službenika za etiku i informiranje.

Žalbe građana rješava Apelacijsko povjerenstvo pri Uredu gradonačelnika Distrikta koje je, između ostalog, nadležno za odlučivanje o žalbama izjavljenim protiv odluka koje donese tijelo javne uprave i institucija s javnim ovlastima kada rješavaju u upravnim stvarima.

Građani, izuzev navedenog imaju mogućnost da upute inicijativu upravnoj inspekciji Distrikta koja je, između ostalog, nadležna za kontrolu upravnih predmeta u pogledu vođenja upravnog postupka u prvom i drugom stupnju i primjeni materijalnog prava i ovlasti za poduzimanje upravnih radnji i donošenja rješenja i drugih akata kao i načina prikupljanja dokaza u upravnom postupku.

Pored navedenog, građani Distrikta se mogu obratiti i Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH preko područnog ureda u Distriktu, u slučaju pritužbi koje se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od bilo kojeg tijela javne uprave Distrikta.

Prema podatcima dobivenim od službenika za etiku i informiranje u 2023. godini zaprimljeno je i riješeno ukupno dvije pritužbe građana te jedna žalba upućena od ombudsmana za nepostupanje po preporuci.

Po pitanju "šutanja administracije" postupalo je Apelacijsko povjerenstvo Distrikta i to po tri zaprimljene žalbe u 2023. godini.

S obzirom da građani imaju pravo podnijeti žalbe na više adresa (službenik za etiku i informiranje, Apelacijsko povjerenstvo, upravna inspekcija, ombudsman), ostaje prostor da istu žalbu/pritužbu rješava više tijela u okviru svoje nadležnosti, te da u konačnici građanin ne dobije jasne i nedvosmislene informacije.

Od promatranih tijela javne uprave, dva su evidentirala da su vršila analize uskih grla po pitanju žalbi korisnika, tako je Odjel za zdravstvo izvršio usmenu analizu i konstatirao da su se žalbe odnosile uglavnom na predmete odobravanja jednokratne novčane pomoći u stambenom zbrinjavanju braniteljskih kategorija i nezadovoljstva podnositelja zahtjeva zbog činjenice da su sredstva za ovu namjenu ograničena i da s istim nije bilo moguće pozitivno riješiti sve podnesene zahtjeve. Analiza je pokazala da se planirana sredstva za ovu namjenu moraju povećati.

S druge strane, Odjel za stručne i administrativne poslove je utvrdio da za dodjelu donacija i sredstava za programe i projekte od javnog interesa po važećem Pravilniku nije bila predviđena mogućnost podnošenja žalbi i prigovora, te su pokrenuli korake za izmjene Pravilnika kojim će se dati mogućnost prigovora udrugama.

Ostala promatrana tijela javne uprave nisu izvijestila o formalnim ili neformalnim aktivnostima za utvrđivanje uskih grla u procesu, te korektivnih mjera za poboljšanje procesa.

3.3.3. Dostupnost informacija o statusu zahtjeva

Zakon o upravnom postupku dopušta da podnositelj zahtjeva, kao i svaka druga osoba koja učini vjerojatnim svoj pravni interes u predmetu, kao i zainteresirana tijela, imaju pravo da se obavještavaju o tijeku postupka.[99]

Za obavještavanje o tijeku postupka građaninu su potrebne informacije, prije svega kome, kada i kako se može obratiti za informacije o statusu njegovog zahtjeva.

Niti jedno promatrano tijelo javne uprave reviziji nije predočilo dokaze o dostupnosti informacija o kontakt telefonu nadležne službe/službenika za informacije o tijeku rješavanja zahtjeva.

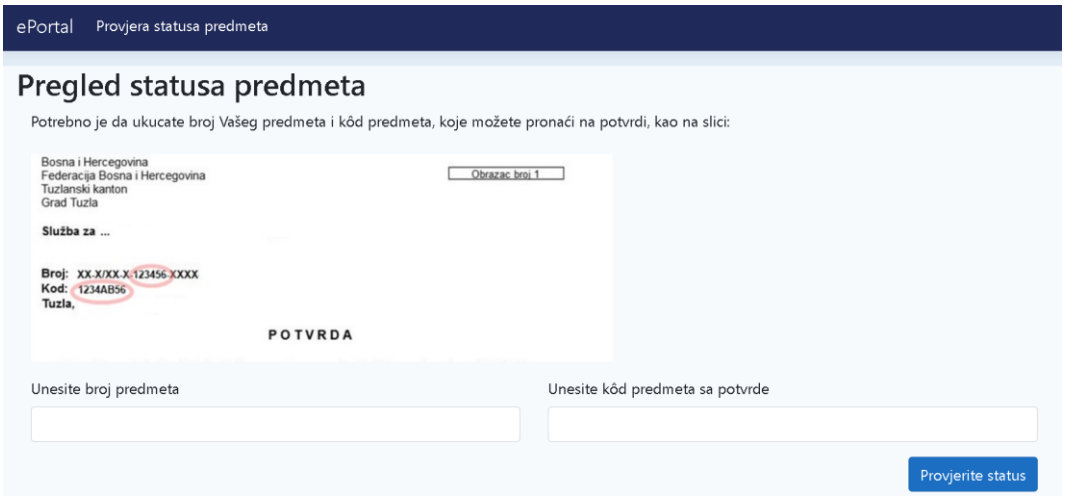
Provjerom dostupnog kataloga informacija na eUpravi Distrikta, može se uočiti da tijela javne uprave nisu transparentna u dijelu koji se tiče pružanja informacija na temelju kojih bi građani mogli lako i jednostavno doći do obavijesti o statusu i tijeku postupka.

Slika 17. *Javno dostupne informacije s portala eUprava Distrikta*

S ciljem da što učinkovitije i transparentnije komuniciraju s građanima, dio gradova u BiH je pokrenuo servis koji omogućuje da se preko web-stranice građani informiraju o statusu svoga zahtjeva koji se obrađuje u lokalnoj upravi. Podatak o statusu zahtjeva može se dobiti izravno na web-stranici ili se građanin na temelju kontakt podataka može informirati o statusu zahtjeva naknadno, po izvršenoj provjeri.

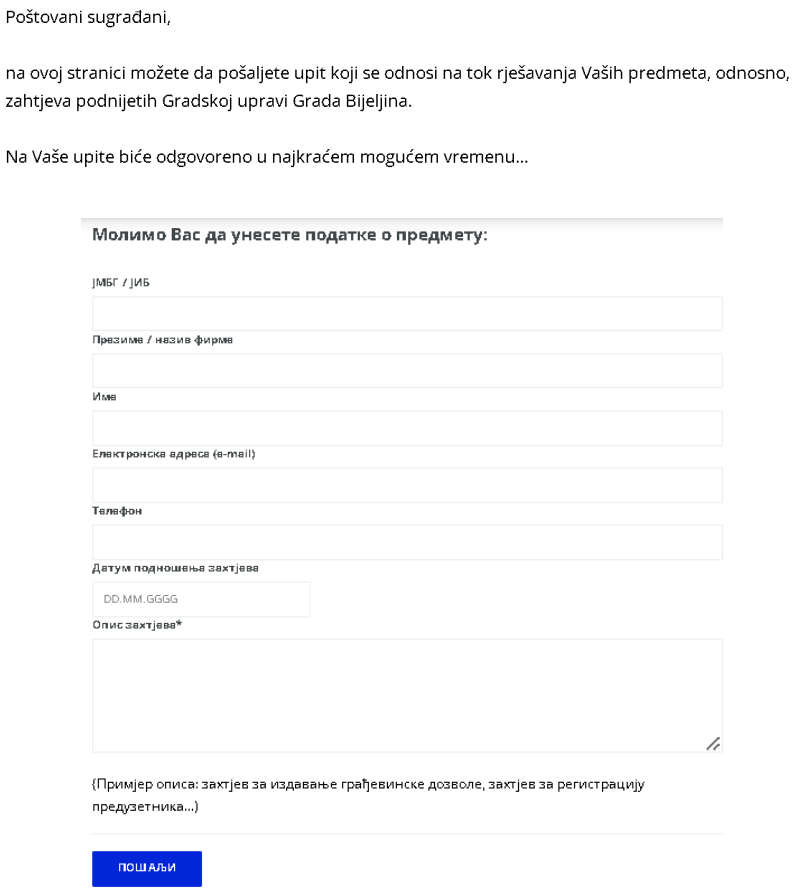
Primjer dobre prakse:

Slika 18. *Provjera statusa predmeta – Grad Tuzla*[100]



[99] Članak 66 Zakona o upravnom postupku
[100] https://eportal.tuzla.ba/Predmet

Slika 19. *Praćenje statusa predmeta - Bijeljina*[101]


Poštovani sugrađani,

na ovoj stranici možete da pošaljete upit koji se odnosi na tok rješavanja Vaših predmeta, odnosno, zahtjeva podnijetih Gradskoj upravi Grada Bijeljina.

Na Vaše upite biće odgovoreno u najkraćem mogućem vremenu...

Молимо Вас да унесете податке о предмету:

ЈМБГ / ЈИБ

Презиме / назив фирме

Име

Електронска адреса (e-mail)

Телефон

Датум подношења захтјева

DD.MM.GGGG

Опис захтјева*

(Примјер описа: захтјев за издавање грађевинске дозволе, захтјев за регистрацију предузетника...)

ПОШАЉИ

Tijekom 2024. godine Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA) omogućila je građanima elektroničko praćenje faza postupka izrade putne isprave, osobne iskaznice i vozačke dozvole od trenutka podnošenja zahtjeva za izdavanje kod nadležnih tijela do uručenja i to preko broja zahtjeva koji se nalazi na potvrdi o prijamu zahtjeva za izdavanje i preuzimanje osobnog dokumenta koju izdaje nadležno tijelo prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje.[102] Do okončanja revizije, na službenim internetskim portalima Distrikta, na info-pultu Vlade, kao ni u nadležnoj službi nisu uočene obavijesti za građane da mogu koristiti navedenu uslugu.

Distrikt nije pokrenuo servis koji omogućuje da se preko web-stranice građani informiraju o statusu svoga zahtjeva koji se obrađuje u javnoj upravi, niti su građanima lako i jednostavno dostupne potrebne informacije, prije svega kome, kada i kako se mogu obratiti za informacije o statusu podnesenog zahtjeva. S druge strane, u Distriktu nedostaju obavijesti i informacije o mogućnosti uporabe postojećih servisa drugih tijela preko kojih se može vršiti provjera statusa zahtjeva.

101 https://www.gradbijeljina.org/lat/1651.pracenje-statusa-predmeta.html
102 https://www.iddeea.gov.ba/egradjanin/r/eid/a101108/check-application-status-of-personal-documents?session=3203882088494&p0_lang=ba&fsp_language_preference=ba

3.4. Aktivnosti na poboljšanju rada u oblasti postupanja po zahtjevima građana

Prije no što prezentiramo aktivnosti koje su promatrana tijela javne uprave poduzela ili poduzimaju na poboljšanju rada u oblasti postupanja po zahtjevima građana, osvrnut ćemo se na to koliko i kako građani mogu dati input za poboljšanje kvalitete usluga.

Dostupni podatci za javnu upravu Distrikta ukazuju na to da 55 % anketiranih građana Distrikta u 2021. godini nije bilo zadovoljno uslugama javne uprave.[103]

Revidirana tijela javne uprave nisu uspostavila procedure i prakse na temelju kojih se prikupljaju i analiziraju mišljenja korisnika o postupcima rješavanja njihovih zahtjeva, kao osnovu za poboljšanje rada s građanima.

Revidirana tijela javne uprave većinom iznose da kroz kontakte s građanima pri vršenju poslova iz svoje nadležnosti nastoje poboljšati poslovanje te na taj način olakšati građanima proces pribavljanja akata. Drugi mehanizam koji revidirana tijela izvještavaju da je značajan u odnosu s građanima, u okviru kojeg građani iznose svoje mišljenje, jesu pritužbe. Po pitanju pritužbi građana, samo Odjel za izbjegle i raseljene osobe izvještava da posjeduje u hodniku zgrade (na vidnom i pristupačnom mjestu) postavljen pretinac za primjedbe građana, u koje građani/korisnici mogu dostaviti svoja mišljenja, komentare, žalbe, a da u 2023. godini nije bilo primjedbi građana.

Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo ima utvrđenu formalnu proceduru pribavljanja pismenih komentara i mišljenja svih zainteresiranih, prije svega farmera i udruga poljoprivrednih proizvođača kao izravnih korisnika sredstava u postupku usvajanja Pravilnika o načinu i uvjetima za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji.

Izuzev građana, input za poboljšanje usluga građanima crpi se i iz reformskih procesa BiH. Nadležne BiH vlasti prepoznale su važnost poboljšanja rada javne uprave, pa je još 2006. godine u BiH usvojena Strategija reforme javne uprave. Reforma javne uprave usmjerena je na stvaranje učinkovitije, djelotvornije, odgovornije i transparentnije javne uprave na svim razinama, orijentirane prema korisnicima usluga i spremne da odgovori europskim zahtjevima. Kao što smo već naglasili, procesi vezani za reformu pružanja usluga i digitalizacije su, u BiH, a samim tim i u Distriktu, u kašnjenju.

3.4.1 Mjere za poboljšanje

Tijela javne uprave u svom radu implementiraju određene mjere za poboljšanje pružanja usluga građanima iz djelokruga svojih nadležnosti, mjere koje se provode nisu sistemske izuzev uspostave Kataloga informacija na portalu eUprava.

Većina revidiranih tijela javne uprave izvještava da nije poduzimala korake kako bi se pojednostavio postupak rješavanja zahtjeva građana, dok tijela javne uprave koji izvještavaju da su primjenjivali mjere za poboljšanje iste se pretežno svode na elektroničku komunikaciju i razmjenu informacija.

U jednom od odgovora tijela javne uprave navodi se da mjere za poboljšanje provode „na način da komuniciraju s nadležnim institucijama putem službene elektroničke pošte kada

[103] Udruga građana "Demos" Brčko distrikt BiH, Kvalitativna analiza i preporuke digitalnih usluga koje građanima pruža javna uprava Brčko distrikta BiH, Brčko, 2021. godina

zbog žurnosti prosljeđuju skenirane ovjerene i potpisane zahtjeve i mole da im se na isti način dostavi traženo, sve dok se ne dobiju traženi dokumenti i u pisanoj formi“.

Ured koordinatora za reformu javne uprave je u okviru Reforme javne uprave u BiH proveo sistemsku mjeru za poboljšanje u oblasti pružanja usluga građanima Distrikta kroz eUpravu i Katalog informacija koji isti sadrži. eUprava Distrikta je službeno puštena u rad u veljači 2023. godine. Uslijed tehničkih problema koje je portal u samom početku rada imao, te nedostatka adekvatne veze sa službenim portalom Vlade, nedovoljne afirmacije, na temelju provedenih intervjua sa službenicima revidiranih tijela javne uprave, može se zaključiti da se usluge portala, odnosno Katalog informacije ne koriste u potpunosti.

Tijekom 2024. godine, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo omogućio je prijam zahtjeva za poticaje u poljoprivredi elektronički, preko namjenski kreiranog softverskog rješenja koje je integrirano i u Lotus sustav. S obzirom da je uporaba softverskog rješenja započela u razdoblju okončanja revizije, isti nije bio predmetom revizije.

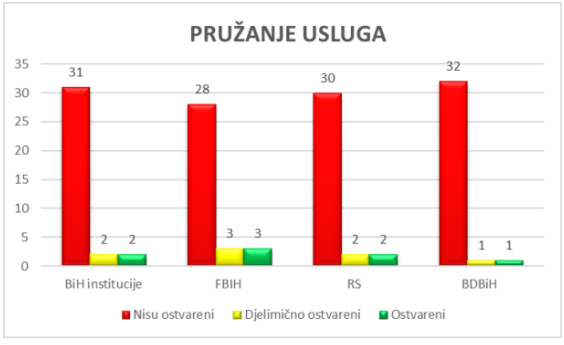
3.4.2. Strateške mjere kroz reformske procese

Strateškim okvirom reforme javne uprave je u oblasti pružanja usluga postavila specifični cilj koji glasi: „Javna uprava u BiH orijentirana je prema korisnicima tako što prati i shvaća njihove potrebe i očekivanja te na temelju njih unapređuje svoje poslovne procese i upravno postupanje, smanjuje administrativno opterećenje, omogućuje dostupnost usluga različitim kanalima komunikacije, uz osiguranje visoke kvalitete i smanjuje cijene usluga“.

Za realizaciju navedenog specifičnog cilja utvrđene su sljedeće mjere:
- Utvrđivanje instrumenata kvalitete usluga koje pruža javna uprava i usmjerenost na korisnike usluga
- Poboljšanje dostupnosti usluga različitim kanalima komunikacije i
- Poboljšanje upravno-pravnog okvira.

U 2023. godini u oblasti Pružanja usluga u BiH je provedeno 3 % aktivnosti, djelomično je provedeno 6 % aktivnosti, a 91 % nije realizirano.[104] U Distriktu je od 34 aktivnosti ostvarena jedna u potpunosti i jedna djelomično, dok 32 aktivnosti nisu ostvarene.

Grafikon 3. *Ispunjenje aktivnosti po razinama u oblasti Pružanje usluga*[105]



[104] Godišnje izvješće o implementaciji Akcijskog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018. – 2027., za 2023. godinu (nacrt) https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2024/02/Godisnji-izvjes%CC%8Ctaj-o-napretku-za-2023.-godinu_nacrt_23-02-24.pdf
[105] Godišnje izvješće o implementaciji Akcijskog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018. – 2027., za 2023. godinu (nacrt) , stranica 7

4. ZAKLJUČCI

Revizija je provedena s ciljem da utvrdi je li javna uprava Distrikta u procesu rješavanja zahtjeva građana dovoljno učinkovita, omogućuje li brzo i jednostavno podnošenje i rješavanje zahtjeva građana, te primjenjuje li načelo orijentiranosti prema građanima. Na temelju prikupljenih i analiziranih nalaza, generalni zaključak provedene revizije je da revidirana tijela javne uprave Distrikta **imaju značajnog prostora za poboljšanje učinkovitosti u rješavanju zahtjeva građana**.

Na temelju provedene revizije i utvrđenih nalaza izvedeni su sljedeći zaključci:

4.1. Nisu uspostavljene pretpostavke za učinkovito rješavanje zahtjeva građana

Generalno gledajući, u Distriktu je uočen izostanak značajnijih aktivnosti koje bi trebale povećati spremnost javne uprave za učinkovito rješavanje zahtjeva građana, kao i spremnost za uvođenje elektroničkih usluga, a što se prije svega odnosi na analizu i popis administrativnih procedura, izradu točnog i ažurnog registra ili kataloga informacija, optimizaciju postupaka, standardizaciju formulara i postupaka.

Analiza i popis administrativnih procedura, izrada točnog i ažurnog registra ili kataloga usluga predstavlja pretpostavku i za ispunjenje reformskih zahtjeva k „pojednostavljenju (optimizaciji) upravnih postupaka, odnosno ukidanju ili "reduciranju" administrativnih prepreka.

Revidirana tijela javne uprave nisu uspostavila procedure i prakse na temelju kojih se prikupljaju i analiziraju mišljenja korisnika o postupcima rješavanja njihovih zahtjeva, kao osnovu za poboljšanje rada s građanima.

4.2 Nisu osigurane sveobuhvatne i dostupne informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana

Informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana nisu uvijek sveobuhvatne i lako dostupne te je za dio usluga tijela javne uprave Distrikta potreban odlazak u prostorije tog tijela kako bi se dobile sve potrebne informacije i formulari za predaju zahtjeva.

Zahtjevi se u praksi najčešće podnose u prostorijama javne uprave, što iziskuje vrijeme i troškove koji nastaju zbog potrebe odlaska u tijelo javne uprave te čekanje u redovima.

Prema dostupnim podatcima tijela javne uprave Distrikta samo su djelomično poduzimala aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama građana olakšao pristup informacijama potrebnim za predaju zahtjeva. Niti jedno tijelo javne uprave u Distriktu nije osiguralo taktilnu komunikaciju, Brailleeevo pismo, formate s velikim slovima, pristupačne multimedije, kao ni pisane i audiosnimke, ljudske čitače ili alternativne oblike i dr., što je potrebno kako bi se osobama s invaliditetom olakšao pristup informacijama. Djelomično su poduzimani koraci za olakšan pristup tijelima javne uprave u smislu otklanjanja arhitektonskih barijera. Na službenoj internetskoj stranici Vlade Distrikta i eUprava Distrikta nije dostupan alat koji olakšava pristup informacijama osobama s invaliditetom.

Tijela javne uprave Distrikta nisu uložila napore da radno vrijeme za podnošenje zahtjeva prilagode svim građanima, uzimajući u obzir i potrebe stanovnika koji su dislocirani od sjedišta tijela javne uprave, kao i potrebe stanovnika koji imaju radno vrijeme koje se preklapa s radnim vremenom javne uprave Distrikta.

4.3 Uska grla u procesu rješavanje zahtjeva građana

Podatci o pravodobnosti rješavanja zahtjeva tijela javne uprave Distrikta nisu transparentni i sveobuhvatni.

Dio tijela javne uprave ne posjeduje evidenciju o prekoračenim rokovima pri rješavanju zahtjeva građana te je za dobivanje tog podatka potrebno da se za svaki pojedinačni predmet izvrši uvid u LOTUS i dostavnu knjigu. Niti jedno revidirano tijelo javne uprave nije reviziji predočilo utvrđenu proceduru po kojoj postupajući službenik treba postupiti u slučaju prekoračenja roka u smislu obveze obavještavanja neposrednog rukovoditelja o razlozima za prekoračenja roka. Bez navedenog, tijela javne uprave ne mogu vršiti analize uzroka nepostupanja po rokovima kao ni donositi adekvatne korektivne mjere.

Revidirana tijela javne uprave iz uzorka nisu u potpunosti osigurala procedure pribavljanja dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva građana po službenoj dužnosti. Građani često, za potrebe rješavanja svojih zahtjeva, samostalno pribavljaju razne suglasnosti, mišljenja, potvrde ili odobrenja od drugih tijela ili drugih službi unutar istog tijela javne uprave. Njihovo pribavljanje iziskuje značajno vrijeme i troškove, što za građane dodatno komplicira postupak i čini ga skupljim. Značajan broj ovih dokumenata izdaje se u upravnom postupku, što od građana zahtijeva podnošenje novih zahtjeva i prikupljanje dodatne dokumentacije.

Distrikt nije pokrenuo servis koji omogućuje da se preko web-stranice građani informiraju o statusu svoga zahtjeva koji se obrađuje u javnoj upravi, niti su građanima lako i jednostavno dostupne potrebne informacije, prije svega kome, kada i kako se mogu obratiti za informacije o statusu podnesenog zahtjeva. S druge strane, u Distriktu nedostaju obavijesti i informacije o mogućnosti uporabe postojećih servisa drugih tijela preko kojih se može vršiti provjera statusa zahtjeva.

4.4. Mjere koje se provode na poboljšanju su u kašnjenju i nisu usmjerene na sve građane

Tijela javne uprave u svom radu implementiraju određene mjere za poboljšanje pružanja usluga građanima iz djelokruga svojih nadležnosti, mjere koje se provode nisu sistemske izuzev uspostave Kataloga informacija na portalu eUprava.

Također, tijekom 2024. godine, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo omogućio je prijam zahtjeva za poticaje u poljoprivredi elektronički, putem namjenski kreiranog softverskog rješenja koje je integrirano i u Lotus sustav.

Vlada Distrikta i nadležna tijela javne uprave ne poduzimaju pravodobno aktivnosti predviđene Strateškim okvirom reforme javne uprave u oblasti Pružanja usluga.

5. PREPORUKE

Provedenom revizijom smo zaključili da revidirana tijela javne uprave Distrikta imaju značajnog prostora za poboljšanje učinkovitosti u rješavanju zahtjeva građana.

Na temelju provedenog ispitivanja, prezentiranih nalaza i zaključaka, revizija nudi preporuke čijom je implementacijom moguće poboljšati učinkovitost javne uprave u rješavanju zahtjeva građana.

Sukladno gore spomenutom, Ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

Vladi Brčko distrikta BiH

- **Potrebno je da Vlada Distrikta uloži napore kako bi se u Distriktu izradio točan, ažuran i transparentan registar administrativnih postupaka ili kataloga informacija, izvršila analiza moguće optimizacije administrativnih postupaka, kao i standardizacija formulara i postupaka u oblasti pružanja usluga građanima.**

Preporuka podrazumijeva da Vlada Distrikta utvrdi i donese pravila postupanja vezana za registar administrativnih postupaka / katalog informacija kojim će propisati uspostavljanje, upravljanje i vođenje, sadržaj, način uporabe, dostupnost i izgled sadržaja vidljiv na službenim portalima Vlade Distrikta i druga pitanja od značaja za upravljanje registrom administrativnih postupaka / katalogom informacija.

Uz navedeno, potrebno je da Vlada Distrikta nakon analize moguće optimizacije administrativnih postupaka, utvrdi i donese pravila postupanja po administrativnim postupcima, način rada i međusobnu suradnju tijela javne uprave, rokove za postupanje, standardizaciju formulara, kao i druga pitanja od značaja za provedbu administrativnih postupaka u Distriktu.

- **Potrebno je da Vlada Distrikta osigura preduvjete za pravodobnu realizaciju aktivnosti predviđenih Akcijskim planom Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018. – 2027. u oblasti Pružanja usluga.**

Preporuka podrazumijeva aktivnosti Vlade Distrikta koje su usmjerene prema specifičnom cilju koji glasi: „Javna uprava u BiH orijentirana je prema korisnicima tako što prati i shvaća njihove potrebe i očekivanja te na temelju njih pospješuje svoje poslovne procese i upravno postupanje, smanjuje administrativno opterećenje, omogućuje dostupnost usluga različitim kanalima komunikacije, uz osiguranje visoke kvalitete i smanjuje cijene usluga“.

- **Potrebno je da Vlada Distrikta uloži napore kako bi se ranjivim skupinama stanovništva olakšao pristup uslugama tijela javne uprave Distrikta.**

Sukladno Ciljevima održivog razvitka, dobra uprava treba uzeti u obzir potrebe korisnika vodeći računa da nitko ne bude izostavljen, s posebnim naglaskom na ranjive kategorije građana. Preporuka podrazumijeva osiguravanje prilagođenih kanala komunikacije, kao što su: upotreba taktilne komunikacije, upotreba Brailleevog pisma, formata s velikim slovima, pristupačnih multimedija, audiosnimke, ljudske čitače, uklanjanje fizičkih barijera ili alternativne oblike, a što je potrebno kako bi se osobama s invaliditetom olakšao pristup informacijama. Također, potrebno je uložiti napore kako bi službene internetske stranice

Vlade Distrikta i eUprave imale dostupne alate koji bi olakšavali pristup informacijama osobama s invaliditetom.

- **Potrebno je da Vlada Distrikta uloži napore kako bi ispitala zadovoljstvo građana radnim vremenom i prilagodila radno vrijeme potrebama građana.**

Preporuka podrazumijeva aktivnosti Vlade Distrikta i tijela javne uprave da prije svega ispita zadovoljstvo građana radnim vremenom i sukladno provedenoj analizi potreba građana i svojim mogućnostima organizacije prilagodi radno vrijeme za podnošenje zahtjeva građana kako bi isti mogli neometano ostvariti svoja prava.

Tijelima javne uprave Distrikta koja postupaju po zahtjevima građana

- **Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta koja postupaju po zahtjevima građana poboljšaju aktivnosti vezane za pružanje i dostupnost informacija građanima u postupku rješavanja zahtjeva iz svoje nadležnosti.**

Preporuka podrazumijeva da:

- tijela javne uprave Distrikta pruže jasne i jednoobrazne informacije i formulare na svim kanalima komunikacije s građanima (Infopult, službeni portali – eUprava i sajt Vlade, tijelo javne uprave) o postupku uključujući opis postupka, nadležnu organizacijsku jedinicu, pravnu osnovu, kontakt osobu/e, koji su nadležni za rješavanje postupka s kontakt podatcima, formular, opis potrebne dokumentacije s informacijom o instituciji koja ga izdaje i formom dokumenta za predaju (na uvid, original, preslika, ovjerena preslika), zakonskim rokom za postupanje tijela, Uputom o pravnom sredstvu (prigovor, žalba, tužba) i druge podatke relevantne za postupak:

- tijela javne uprave ulože napor kako bi građanima učinili lako i jednostavno dostupne informacije o statusu podnesenog zahtjeva kao i informacije o mogućnosti uporabe postojećih servisa drugih tijela preko kojih se može vršiti provjera statusa zahtjeva.

- **Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta uspostave interne procedure/hodograme za postupanje po zahtjevima građana, kojima će se utvrditi koraci i rokovi za postupanje u pojedinačnim administrativnim postupcima.**

Preporuka podrazumijeva utvrđivanje koraka u procesu, vremena neophodnog za svaki korak, od prijama zahtjeva do dostavljanja odgovora građaninu.

- **Potrebno je da tijela javne uprave Brčko distrikta BiH, kada je riječ o ispravama koje tijelo može pribaviti po službenoj dužnosti, uspostave procedure i prakse za pribavljanje dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva građana po službenoj dužnosti.**

Tim za reviziju

Ivana Gavrić, vođa tima

_____

Ljubica Domić, član tima

_____

PRILOZI

Prilog 1 – Upitnik za „UČINKOVITOST JAVNE UPRAVE U RJEŠAVANJU ZAHTJEVA GRAĐANA“

1. Koliko zahtjeva građana je tijelo javne uprave zaprimilo i riješilo u 2023. godini po pitanju svih administrativnih postupaka iz nadležnosti tijela?

2. Koje kategorije zahtjeva građana je tijelo javne uprave zaprimilo i riješilo u 2023. godini?

3. Ima li tijelo javne uprave propisan akt kojim se uređuju pravila postupanja, način rada / međusobna suradnja između tijela javne uprave, rokovi za postupanje, način utvrđivanja formulara, njihovu dostupnost i ažuriranje, načine podnošenja zahtjeva, kao i druga pitanja od značaja za provedbu administrativnih postupaka za koje je tijelo javne uprave nadležno?

4. Ima li tijelo javne uprave popisane administrativne postupke koje provodi sukladno zakonima iz nadležnosti?

Ukoliko ima – uzeti dokaz

5. Ima li tijelo javne uprave propisane / uspostavljene procedure o načinima informiranja u svrhu jednostavnog i brzog pristupa informacijama korisnicima o administrativnim postupcima koje provodi i osobe zadužene za rad na:

- objavljivanju na službenoj internetskoj stranici
- objavljivanju na portalu eUprava
- informacijama dostupnim na osobni upit (šalter služba, infopult)
- neki drugi način,

i jesu li te informacije jednoobrazne?

6. Da li su informacije koje tijelo javne uprave pruža građanima jasne i sveobuhvatne, odnosno građanin ima informaciju o:

- propisu na temelju kojeg se ostvaruje pravo koje je zahtijevano
- načinu i vremenu podnošenja zahtjeva
- propratnoj dokumentaciji koju uz zahtjev treba dostaviti, s imenovanim tijelom koje izdaje traženu dokumentaciju, te u kojoj formi se dokumentacija dostavlja (original/ovjerena preslika/preslika ili drugo)
- dokumentaciji koja će biti pribavljena po službenoj dužnosti
- pristojbama i naknadama za uslugu uz informaciju o visini iznosa i načinu plaćanja
- roku za rješavanje zahtjeva s potpunom dokumentacijom
- kontakt telefonu nadležne službe / službenika za informacije o tijeku rješavanja zahtjeva
- roku važenja izdanog akta
- mogućnošću žalbe / pritužbe na izdani akt uz informaciju o načinu i nadležnom tijelu kome se podnose žalbe / pritužbe na izdati akt?

7. U Brčko distriktu BiH u veljači 2023. godine pokrenut je portal eUprava koji sadrži Katalog informacija.

- Kada je tijelo javne uprave dostavilo informacije za Katalog informacija koordinatoru za reformu javne uprave?

- Je li tijelo javne uprave nakon dostave informacija u slučaju nastalih promjena u provođenju administrativnog postupka ažuriralo podatke i/ili dodavalo podatke u slučaju da je utvrdilo da isti nisu dostavljeni i/ili ažurni u katalogu informacija?

- Je li tijelo javne uprave dostavilo informacije za sve administrativne postupke koje provodi?

- Je li za sastavljanje Kataloga informacija tijelu javne uprave bila jasna uputa koordinatora za reformu javne uprave (kako dostaviti tražene informacije o: nadležna institucija, svrha pružanja usluge, organizacijska jedinica, pravna osnova za provedbu usluge, lista potrebnih informacija, lista potrebne dokumentacije, naputak za obavljanje usluge, na koga se odnosi usluga: pravne, fizičke osobe ili obje, nadležni službenik, kontakt telefon nadležne službe, vezani dokumenti - FORMULARI)?

- Je li tijelo javne zadužilo određenog zaposlenika/e za vođenje kataloga informacija i njegovo ažuriranje?

8. Je li tijelo javne uprave u organiziranju postupka rješavanja zahtjeva građana vodilo računa o načelu da nitko ne bude izostavljen iz Ciljeva održivog razvitka?

- Na koji način je tijelo javne uprave omogućilo dostupnost informacija i formulara ranjivim skupinama građana?

- Koji su koraci planirani u smislu olakšanog pristupa ranjivih skupina tijelu javne uprave u rješavanju zahtjeva građana (pristupačnost i format dostupan osobama s invaliditetom)?

9. Na koji način je tijelo javne uprave omogućilo dostupnost uslugama javne uprave svim kategorijama stanovnika?

- radno vrijeme javne uprave vezano za podnošenje zahtjeva građana, mogućnost elektroničke predaje zahtjeva sukladno ZUP izmjena i dopuna 36/09

10. Je li tijelo javne uprave postupalo u rokovima za rješavanje zahtijeva građana i kako je uspostavljen nadzor nad postupanjem u rokovima?

- Koji su rokovi za postupanje po zahtjevima građana iz nadležnosti tijela javne uprave?

- Koji su rokovi za traženje dopune zahtjeva u slučaju da je isti nepotpun?

- Jesu li ti rokovi propisani i čime?

- Kako tijelo javne uprave vodi evidenciju o rokovima za postupanje po zahtjevima građana?

- Tko vrši nadzor nad poštovanjem rokova u postupanju po zahtjevima građana?

- Kako tijelo javne uprave postupa u slučajevima prekoračenja roka u postupanje po zahtjevima građana (način obavještavanja građana o nemogućnosti rješavanja zahtjeva u roku, izvještavanje rukovoditelja o razlozima nepostupanja u roku)?

- Koliko je bilo predmeta prekoračenja roka u 2023. godini u odnosu na broj podnesenih i riješenih zahtjeva?

11. Pribavlja li tijelo javne uprave dokumentaciju po službenoj dužnosti pri rješavanju zahtijeva građana?

- Zakon o javnoj upravi je propisao pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, kako tijelo javne uprave to provodi u praksi?

- Koje su prepreke za pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti i koja su moguća rješenja?

12. Postupanje tijela javne uprave u procesu žalbi/prigovora

- Koliko je bilo žalbi/prigovora na šutnju administracije u 2023.? STRUKTURA

- Koliko je bilo žalbi/prigovora na odgovor tijela javne uprave u 2023.? STRUKTURA

- Je li tijelo javne uprave provelo analizu podnesenih i riješenih žalbi/prigovora i predložilo/provelo korektivne mjere?

13. Da li i na koji način tijelo javne uprave prikuplja i analizira mišljenje korisnika/građana o postupcima rješavanja njihovih zahtjeva kod tog tijela (od dostupnosti informacija, jednostavnosti postupka podnošenja zahtjeva, do okončanja procesa)?

14. Koje korake je tijelo javne uprave provelo kako bi pojednostavio postupke rješavanja zahtjeva građana u 2023. pa do polovice 2024. (obujam potrebne dokumentacije, pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, forma u kojoj se dokumentacija dostavlja, elektronički zahtjevi i drugo)?

15. Koje su mjere koje tijela javne uprave, Vlada Distrikta i svi zainteresirani mogu utvrditi kako bi se proces postupanja po zahtjevima građana pojednostavio kako za same korisnike, tako i za zaposlene uključene u proces?

Prilog 2 – Propisani sadržaj Registra administrativnih postupaka u Republici Srbiji

Zakon o Registru administrativnih postupaka u članku 7 definira obvezan sadržaj podataka o postupku, i to:

1) naziv postupka;
2) registracijski broj postupka (dodjeljuje se prilikom registracije postupka);
3) naziv obveznika upisa postupka u Registar
4) naziv tijela nadležnog za provođenje postupka i sjedište
5) osoba odgovorna za podatke unesene u Registar
6) naziv uže organizacijske jedinice zadužene za provođenje postupka
7) naziv nadzornog tijela
8) razina vlasti na kojoj se postupak provodi (republički, pokrajinski, lokalni)
9) podatak o tome radi li se o postupku za gospodarstvo, građane ili mješovitom postupku
10) pun naziv propisa s naznakama o njihovom objavljivanju, a koji su pravna osnova za provođenje postupka, uz navođenje brojeva članova kojima su postupci propisani
11) svrha postupka
12) opis postupka
13) način pokretanja postupka
14) mjesto podnošenja zahtjeva
15) učestalost postupka (jednokratno ili periodično)
16) rok u kome je stranka dužna pokrenuti postupak, ukoliko je rok propisan
17) propisana sankcija, odnosno pravna posljedica za nepostupanje u propisanom roku
18) formular zahtjeva
19) podatke koje tijelo pribavlja po službenoj dužnosti, s punim nazivom registra iz koga se ti podatci pribavljaju, kao i vlasnika podataka
20) javne isprave i drugi dokumenti koji sadrže podatke potrebne za odlučivanje, uz navođenje koje podatke iz tih dokumenata koristi u postupanju
21) pristojba, naknada i drugi financijski izdatci (cijena usluge) i propis kojim je utvrđena
22) broj računa i poziv na broj za uplatu
23) druga tijela koja sudjeluju u provedbi postupka, naziv tijela i aktivnost
24) povezani postupci
25) zakonski rok za postupanje tijela
26) uputa o pravnom sredstvu (prigovor, žalba, tužba)
27) vreme važenja akta donesenog u postupku
28) status postupka
29) nadnevak početka, odnosno prestanka primjene propisa kojim se uređuje postupak
30) broj podnesenih zahtjeva na godišnjoj razini
31) drugi podatci.