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: 01-03-13-917/24
R: 05-012/24
Brčko, 26. 12. 2024. godine

IZVJEŠĆE
o naknadnom pregledu provedbe preporuka iz Izvješća revizije učinka
„Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“

Prosinac, 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

Naknadni pregled provedbe preporuka iz Izvješća revizije učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Ured za reviziju*) je, sukladno Okviru profesionalnih objava (IFPP okvir) Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), Vodiču za reviziju učinka, Vodiču za osiguranje kvalitete revizije i Odluci glavnog revizora (broj: 01-02-670/24 od 24. rujna 2024. godine) proveo naknadni pregled provedbe preporuka iz Izvješća o reviziji učinka „Aktivnosti Vlade i institucije Brčko distrikta BiH u postupku donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“.

Praćenje provedbe preporuka danih u revizorskim izvješćima završna je faza u ciklusu revizije i provodi se s ciljem povratne informacije o provedbi danih preporuka. Namjera je potaknuti mehanizme odgovornosti i dovesti do veće razine realizacije preporuka te boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti.

Cilj naknadnog pregleda je da se ispita jesu li Vlada i tijela javne uprave Brčko distrikta BiH (Brčko distrikt BiH u daljnjem tekstu: *Distrikt*) u okviru svojih odgovornosti poduzimali odgovarajuće i pravodobne aktivnosti u smjeru uspostavljanja pretpostavki za učinkovitu i racionalnu unutarnju organizaciju.

Rezultati praćenja pokazali su da su Vlada Distrikta i tijela javne uprave djelomično provodili aktivnosti po danim preporukama, ali da i dalje postoji značajan prostor za poboljšanje u revidiranoj oblasti.

Nacrt izvješća o naknadnom pregledu dostavljen je Vladi Distrikta, Uredu gradonačelnika, Odjelu za stručne i administrativne poslove – Pododjelu za ljudske resurse, glavnom koordinatoru Vlade, upravnoj inspekciji i koordinatoru za reformu javne uprave Distrikta na komentare te im je na taj način dana mogućnost da se očituju, nakon čega je sastavljeno konačno Izvješće.

Naknadni pregled praćenja realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji " proveo je revizorski tim: Ljubica Domić, vođa tima i Ivana Gavrić, član tima.

Zamjenik glavnog revizora	Glavna revizorica
dr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.	mr. sc. Selma Šadić, dipl. oec.
_____	_____

K A Z A L O

IZVRŠNI REZIME **4**
1. UVOD **5**
1.1 Cilj i svrha praćenja realizacije preporuka *5*
1.2 Predmet i obujam praćenja *6*
1.3 Izvori i metode praćenja *6*
1.4 Osnovni podatci o Izvješću koji je predmet naknadnog pregleda *7*
2. PROVEDBA PREPORUKA **8**
2.1 Aktivnosti subjekata revizije na realizaciji preporuka *10*
Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti revidiranih subjekata na realizaciji preporuka 10
3. ZAKLJUČCI **14**

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju je proveo naknadni pregled praćenja realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“, objavljenog 21. 12. 2021. godine, koji je razmatran na nastavku 20. redovite sjednice Skupštine Distrikta 24. veljače 2022. godine.

Cilj naknadnog pregleda usmjeren je na ispitivanje poduzetih aktivnosti revidiranih subjekata na temelju preporuka iz Izvješća te ocjenjivanje stupnja realizacije danih preporuka.

Naknadnim pregledom praćenja je obuhvaćena realizacija ukupno pet (5) preporuka, od kojih su tri dane Vladi Distrikta, a dvije tijelima javne uprave Distrikta. Preporuke su dane u svrhu uspostave učinkovite i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije.

Nakon provedenog naknadnog pregleda realizacije preporuka danih Izvješćem revizije učinka “Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji” može se zaključiti da su Vlada Distrikta i tijela javne uprave djelomično provodili aktivnosti po danim preporukama, ali da i dalje postoji značajan prostor za poboljšanje u revidiranoj oblasti.

Naknadnim pregledom realizacije preporuka revizije učinka utvrđeno je da niti jedna od pet danih preporuka nije provedena u potpunosti, dvije su preporuke djelomično provedene, za jednu preporuku su započete aktivnosti na realizaciji, jedna preporuka nije provedena, te jedna nije bila aktualna u promatranom razdoblju. Od objave Izvješća revizije učinka postignut je djelomičan napredak u provedbi nadzora nad procesom izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta. Međutim, uočava se prostor za poboljšanje i to u jačanju funkcije upravnog nadzora i nadzora nad implementacijom suglasnosti Vlade Distrikta. Djelomičan napredak se uočava i u procesu vršenja dokumentiranih analiza u procesu izrade, donošenja i/ili izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta. Vlada Distrikta je uložila napore i započela određene aktivnosti u okviru reformskih procesa koje utječu na realizaciju preporuke da Vlada Distrikta treba osigurati jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta. Od objave Izvješća, izostale su aktivnosti Vlade Distrikta na realizaciji preporuke da razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave učinkovite i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama. Aktivnosti Vlade Distrikta za realizaciju preporuke koja nije implementirana planirane su kroz procese reforme javne uprave u BiH.
S obzirom da su sva tijela javne uprave dostavila gradonačelniku nacrte organizacijskih planova sukladno Odluci o kategorizaciji radnih mjesta, da odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika / javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto u razdoblju od objave Izvješća nisu donesene, smatramo da preporuka vezana za poštovanje zadanih rokova i propisanih procedura nije bila aktualna u naknadnom pregledu.

1. UVOD

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka pod nazivom „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“. Provedena revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su, odnosno koje nisu, poduzimale nadležne institucije u Distriktu za uspostavu učinkovite i racionalne unutarnje organizacije za razdoblje 2015. – 2020. godina.

Izvješće o provedenoj reviziji je objavljeno u prosincu 2021. godine, a studenog 2024. godine Ured je izvršio naknadni pregled, odnosno ispitivanje mjera i aktivnosti nadležnih tijela na provedbi danih preporuka.

U nastavku ovoga Izvješća obrazložen je opći cilj i svrha praćenja realizacije preporuka revizije učinka, predmet i obujam praćenja, izvori i metode praćenja, te osnovni podatci o Izvješću koje je predmet naknadnog pregleda.

1.1 Cilj i svrha praćenja realizacije preporuka

Osnovni cilj revizije učinka je da proizvede i predstavi neovisno izvješće o upravljanju i korištenju resursa u javnom sektoru. Implementacija preporuka revizije učinka treba osigurati dodatnu vrijednost za revidiranu oblast. Zadatak revizije učinka je, kao što je gore napomenuto, izvještavanje, dok je zadatak revidiranih subjekata pravovremena realizacija preporuka i poboljšanje rada.

Praćenje realizacije preporuka iz izvješća o provedenim revizijama učinka predstavlja završnu fazu revizije učinka kojom se potiče odgovornost revidiranih subjekata na realizaciji preporuka i osiguravaju povratne informacije o učincima provedenih revizija

Praćenje izvješća revizije učinka i analiza aktivnosti nadležnih institucija nakon objave izvješća predviđeno je načelima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka[1].

Preporuke dane u izvješćima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo koje mjere su nadležni revidirani subjekti poduzeli po danim preporukama, koje preporuke su realizirane i koji učinci su ostvareni. Vrijeme, predmet i obujam praćenja realizacije preporuka je odluka vrhovnih revizijskih institucija.[2]

Praćenje postupanja revidiranih subjekata po danim preporukama revizije učinka je aktivnost koja je provedena s ciljem i svrhom osiguranja djelotvornosti revizorskih izvješća,

[1] Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Načela revizije učinka, Sarajevo 2009.
Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.
Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za osiguranje kvalitete u reviziji učinka, Sarajevo 2013

[2] Smjernice revizije učinka GUID 3920 (paragrafi 145-155)

pravodobne i učinkovite realizacije preporuka i pružanja povratne informacije za Ured za reviziju, zakonodavnu i izvršnu vlast, kao i druge zainteresirane čimbenike o realizaciji danih preporuka po provedenoj reviziji.

1.2 Predmet i obujam praćenja

Ured za reviziju je u 2024. godini izvršio naknadni pregled praćenja realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka: „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“, koje je objavljeno 21. 12. 2021. godine.

Praćenjem je obuhvaćeno razdoblje od objave izvješća do konca studenog 2024. godine.

Ured za reviziju je analizirao stanje iz područja koja su revidirana i utvrđivao je sljedeće:

- *Koje aktivnosti su poduzimale nadležne institucije nakon objavljivanja izvješća revizije učinka u revidiranoj oblasti?*
- *Jesu li i u kojoj mjeri Vlada i tijela javne uprave Distrikta, poduzimali aktivnosti na realiziranju preporuka revizije učinka?*
- *Sukladno ciljevima revizije, koje su se promjene stanja u revidiranim oblastima dogodile u odnosu na stanje utvrđeno u objavljenom izvješću?*

Revizija je analizirala poduzete aktivnosti bez utvrđivanja razloga jesu li iste posljedica danih preporuka revizije ili su posljedica drugih okolnosti.

1.3. Izvori i metode praćenja

Kako bi se osigurale informacije za analiziranje stanja iz područja koja su revidirana i utvrdio stupanj realizacije danih preporuka, izvršili smo proučavanje propisa i praksi iz oblasti, analizu nalaza i preporuka objavljenih izvješća financijske revizije i analizu dokumentacije vezane za promatrani proces. Informacije i dokumentaciju prikupljali smo osobno, preko intervjua i e-mail komunikacijom s nadležnim predstavnicima tijela javne uprave. Izuzev navedenog izvršen je uvid u evidencije i dokumentaciju Pododjela za ljudske resurse.

Analizom raspoložive dokumentacije i prikupljenih informacija izvršena je procjena realizacije preporuka koje su klasificirane prema sljedećim kategorijama prikazanim u tablici koja slijedi.

Tablica 1. Kategorije korištene pri procjeni realizacije preporuka

PREPORUKA JE POTPUNO PROVEDENA	• revidirani subjekti su proveli ili u kontinuitetu provode preporuku • potpuna provedba preporuke je dokumentirana
PREPORUKA JE DJELOMIČNO PROVEDENA	• revidirani subjekti su poduzeli aktivnosti na provedbi preporuke • revidirani subjekti provode aktivnosti, ali preporuka nije u potpunosti provedena • djelomična provedba preporuke je dokumentirana
POKRENUTE SU POČETNE AKTIVNOSTI	• revidirani subjekti su planirali ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti koji vode realizaciji preporuke

NA REALIZACIJI PREPORUKE	• aktivnosti u tijeku su dokumentirane
PREPORUKA NIJE PROVEDENA	• revidirani subjekti nisu pokrenuli aktivnosti na provedbi preporuke • preporuka nije provedena ni djelomično, ni u potpunosti • nije dokumentirano da su se poduzimale mjere na provedbi preporuke.
PREPORUKA NIJE AKTUALNA	• nastupile su okolnosti koje su preporuku učinile neaktualnom (promjena regulative, nadležnosti, odgovornosti i dr.).

1.4. Osnovni podatci o Izvješću koje je predmet naknadnog pregleda

Revizija učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“ provedena je tijekom 2021. godine, a Ured je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza na temelju kojih je sastavljen Nacrt izvješća. Zbog stanja pandemije COVID-19, Ured za reviziju nije po ovoj reviziji učinka organizirao fokus skupinu i revidiranim klijentima prezentirao preliminarne nalaze revizije. Nacrt izvješća je sukladno Zakonu o reviziji javne uprave i institucija u Distriktu upućen subjektima revizije na komentare (gradonačelniku, glavnom koordinatoru Vlade, Odjelu za stručne i administrativne poslove Distrikta - Pododjelu za ljudske resurse i upravnoj inspekciji i koordinatoru za reformu javne uprave Distrikta). Subjekti revizije nisu dostavili komentare na Nacrt navedenog izvješća, nakon čega je Ured sukladno Zakonu o reviziji dostavio Izviješće o provedenoj reviziji subjektima revizije, Vladi i Skupštini Distrikta.

Revidirani subjekti koji su bili obuhvaćeni provedenom revizijom učinka i kojima su upućene preporuke bili su u obvezi, **sukladno Zakonu o reviziji javne uprave i institucija u Distriktu, da u roku od 30 dana od dana prijama revizorskog izvješća, dostave Uredu za reviziju program mjera otklanjanja uočenih nedostataka.** Revidirani subjekti kojima su upućene preporuke revizije nisu dostavili Uredu za reviziju program mjera za otklanjanje uočenih nedostataka.

Izvješće revizije učinka, prema podatcima dobivenim od Tajništva Vlade, nije razmatrano na sjednici Vlade Distrikta.

Izvješće je razmatrano na prvom nastavku druge redovite sjednice Skupštine Distrikta 24. 2. 2021. godine i objavljeno je na internetskoj stranici Ureda za reviziju[3] kako bi bilo dostupno široj javnosti.

Objavljenim Izvješćem provedene revizije učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji“ utvrđeno je da je Vlada Distrikta uložila napore da uspostavi jedinstvena pravila i procedure za donošenje i izmjene organizacijskih planova / pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji u tijelima javne uprave Distrikta. Uspostavljena pravila i procedure, s druge strane, ne osiguravaju uvjerenje da je unutarnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne

[3] http://revizija-bd.ba/index.php/revizorski-izvjestaji-hr/category/61-revizija-ucinka-hr?download=1036:revizija-ucinka

opterećenosti, obujma poslova organizacijskih jedinica te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture. Nadzor nad procesom je djelomično uspostavljen u formalnom smislu (usklađenosti). Podzakonski akti, nisu usklađeni s izmjenom zakona u dijelu kategorizacije radnih mjesta. Postojala je potreba da zakonodavna vlast od Vlade Distrikta zahtjeva izmjene u pravilima i procedurama izmjene organizacijskih planova / pravilnika, a sam proces i dokumenti nastali u procesu nemaju karakter transparentnosti. Također, tijela javne uprave nisu uložila dovoljno napora za uspostavu učinkovite i racionalne unutarnje organizacije. Dio tijela javne uprave nije pravodobno izradio organizacijske planove / pravilnike. U postupku izrade / izmjena organizacijskih planova / pravilnika, dio tijela javne uprave nije u potpunosti poštovao jedinstvena pravila i procedure propisane od Vlade. Analize provedene u postupku izrade, donošenja i / ili izmjena organizacijskih planova / pravilnika nisu osigurale uvjerenje da su uspostavljene unutarnje organizacije i sistematizacije zasnovane na stvarnim potrebama u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obujma poslova organizacijskih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

U Izvješću revizije učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji„ dano je ukupno pet preporuka. Odgovorni revidirani subjekti za realizaciju preporuka su Vlada i tijela javne uprave Distrikta, što prikazujemo u tablici koja slijedi.

Tablica 2. Pregled broja danih preporuka u Izvješću revizije učinka za koju se vrši naknadni pregled provedbe preporuka

Naziv izvješća	Ukupan broj preporuka	Ukupan broj preporuka Vladi Distrikta	Ukupan broj preporuka tijelima javne uprave Distrikta
Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji	5	3	2

Procjena statusa realizacije preporuka vršena je pojedinačno za svaku preporuku.

2. PROVEDBA PREPORUKA

Kao što smo u prethodnom poglavlju naveli, revidirani subjekti kojima su upućene preporuke revizije nisu dostavili Uredu za reviziju program mjera za otklanjanje uočenih nedostataka. Međutim, iako revidirani subjekti formalno nisu izradili i dostavili Uredu za reviziju program mjera otklanjanja uočenih nedostataka, u promatranom razdoblju, poduzimali su i provodili određene mjere i aktivnosti u svrhu uspostave učinkovite i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije, pri čemu su te mjere i aktivnosti bile u funkciji provedbe preporuka iz Izvješća revizije učinka.

U nastavku teksta dajemo tablični pregled upućenih preporuka po subjektima revizije kao i status realizacije preporuka.

Tablica 3. Pregled upućenih preporuka po subjektima revizije i statusu realizacije

R. br.	Preporuka	Odgovorni subjekt revizije	Status preporuke
1.	Vlada Distrikta treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave učinkovite i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama. Bez obzira na koji način Vlada Distrikta izabere da suštinski preispita postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne, potrebno je da izvrši analizu postojećih podzakonskih akata kojima se uređuju pravila i procedure izrade, donošenja i izmjena i dopuna organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, kako bi se proces pojednostavio i bio primjenljiv na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.	Vlada Distrikta	**PREPORUKA NIJE PROVEDENA**
2.	Vlada Distrikta treba osigurati jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.	Vlada Distrikta	**POKRENUTE SU POČETNE AKTIVNOSTI NA REALIZACIJI PREPORUKE**
3.	Potrebno je da Vlada Distrikta poduzme mjere kojima će uspostaviti nadzor nad procesom i ojačati funkciju provedbe upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostatci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta.	Vlada Distrikta	**PREPORUKA JE DJELOMIČNO PROVEDENA**
4.	Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, izvrše dokumentirane analize, minimalno po obvezama propisanim Zaključkom o metodologiji izrade organizacijskog plana tijela javne uprave Distrikta.	Tijela javne uprave Distrikta	**PREPORUKA JE DJELOMIČNO PROVEDENA**
5.	Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova / pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama.	Tijela javne uprave Distrikta	**PREPORUKA NIJE AKTUALNA**

Vlada i tijela javne uprave Distrikta nadležni za provedbu aktivnosti u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji provodili su aktivnosti koje su utjecale na

realizaciju preporuka. Aktivnosti su provođene sukladno procesima reforme javne uprave u BiH i sukladno preporukama danim u Izvješću revizije učinka.

Realizacijom aktivnosti planiranih do 2027. godine kroz Akcijski plan reforme javne uprave u BiH može se očekivati potpuna realizacija preporuka datih Izvješćem revizije učinka.

2.1 Aktivnosti subjekata revizije na realizaciji preporuka

U ovome dijelu prezentiraju se aktivnosti koje su subjekti kojima su dane preporuke poduzimali na njihovoj realizaciji i daje se procjena statusa realizacije preporuka za svakog od njih.

Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti revidiranih subjekata na realizaciji preporuka

Preporuka 1. - Vlada Distrikta

Vlada Distrikta treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave učinkovite i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama.
STUPANJ REALIZACIJE — PREPORUKA NIJE PROVEDENA

U svrhu realizacije ove preporuke bilo je potrebno da Vlada Distrikta suštinski preispita postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave kako bi se uspostavila učinkovita i racionalna organizacija javne uprave zasnovane na stvarnim potrebama uz pojednostavljenje procesa primjenjivog za sve državne i javne službenike javne uprave.

Naknadnim praćenjem preporuka utvrđeno je da preporuka nije provedena.

Od objave Izvješća revizije učinka do okončanja naknadne revizije nismo se uvjerili da je Vlada Distrikta poduzimala aktivnosti na realizaciji preporuke.

Izvješćem revizije učinka je utvrđeno da je Vlada Distrikta djelomično uspostavila pretpostavke za uspostavu učinkovite i racionalne unutarnje organizacije kroz regulatorni okvir. Uspostavljeni sustav, na temelju regulatornog okvira, ne osigurava uvjerenje da je unutarnja organizacija javne uprave u Distriktu zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, opsega poslova organizacijskih jedinica, te procjene mogućnosti preraspodjele kadrova i/ili reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

Odjel za stručne i administrativne poslove Distrikta - Pododjel za ljudske resurse, primjereno zakonima Distrikta, nadležan je za predlaganje, odnosno izradu politika javne službe u Distriktu, izradu nacrta zakonskih i podzakonskih akata i postavljanje istovjetnih standarda za upravljanje ljudskim resursima u cjelokupnoj upravi Distrikta. U okviru djelokruga rada Pododjela za upravljanje ljudskim resursima je da svim tijelima Vlade pruža administrativno - stručnu potporu i razvija procedure za upravljanje ljudskim resursima te vodi ukupne procese kadrovske politike i sugerira gradonačelniku potrebne procedure za upravljanje ovim procesima.

Provedenim naknadnim pregledom nadležni iz Pododjela za upravljanje ljudskim resursima

Distrikta nisu nam predočili dokumentirane dokaze da su Vladi Distrikta predlagane mogućnosti i modaliteti suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave koja bi imala za cilj uspostavu učinkovite i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama. Također, nisu nam predočeni pisani dokazi da je Vlada Distrikta uputila inicijativu Pododjelu za realizaciju preporuke provedene revizije učinka.

Revizija je uz preporuku dala prijedlog Vladi da bez obzira na koji način Vlada Distrikta izabere da suštinski preispita postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave, potrebno je da izvrši analizu postojećih podzakonskih akata kojima se uređuju pravila i procedure izrade, donošenja i izmjena i dopuna organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, kako bi se proces pojednostavio i bio primjenjiv na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta. Naknadnim pregledom, reviziji nisu predočeni dokazi da je izvršena predložena analiza.

Preporuka 2. - Vlada Distrikta

Vlada Distrikta treba osigurati jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.
STUPANJ REALIZACIJE — **POKRENUTE SU POČETNE AKTIVNOSTI NA REALIZACIJI PREPORUKE**

Vlada Distrikta je uložila napore i započela određene aktivnosti u okviru reformskih procesa, a koje utječu na realizaciju dane preporuke.

Naknadnim praćenjem preporuka utvrđeno je da je Vlada Distrikta pokrenula početne aktivnosti na realizaciji preporuke.

Izmjenama Zakona o državnoj službi iz 2018. godine propisana je obveza Vladi Distrikta da na prijedlog Odjela za stručne i administrativne poslove - Pododjela za ljudske resurse donese Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika / javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto.

Pododjel za ljudske resurse je nakon formiranja radnih skupina za izradu odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika / javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto, započeo postupak na izradi odluka, ali isti nije okončan zato što je nakon usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018. – 2022. godina u Distriktu bilo potrebno da se započnu reformski procesi u oblasti „Državna služba i upravljanje ljudskim resursima“ koji su podrazumijevali donošenje novog Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave, koji je harmoniziran sa zakonima entiteta i BiH. Novi Zakon o državnoj službi rađen je više od četiri godine u suradnji s predstavnicima SIGMA-e, OHR-a i OECD-a, kao i kroz značajnu ulogu u Projektu "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u BiH" i uz stručnu pomoć predstavnika Zakonodavnog ureda. Nacrt zakona je tijekom 2022. i 2023. godine prošao proceduru za donošenje propisa, ali do okončanja naknadnog pregleda isti nije upućen Vladi Distrikta na usvajanje. Uz reformiranje Zakona o državnoj službi, vršene su usporedo i izmjene i izrada novog zakona o javnoj upravi.

Primjereno navedenoj činjenici da konačan tekst Nacrta zakona o državnoj kao ni zakona o javnoj upravi nisu prošli proceduru usvajanja od Vlade Distrikta, tijekom provedbe naknadnog pregleda isti nisu mogli biti predmetom analize realizacije preporuke.

Preporuka 3. Vlada Distrikta

Potrebno je da Vlada Distrikta poduzme mjere kojima će uspostaviti nadzor nad procesom i ojačati funkciju provedbe upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostatci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta.
STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKA JE DJELOMIČNO PROVEDENA

Funkcija provedbe nadzora nad procesom je uspostavljena od Odjela za stručne i administrativne poslove i Direkcije za financije Distrikta u postupku izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta, upravni nadzor se vrši u slučajevima pojedinačnih inicijativa, dok Vlada Distrikta nije uspostavila mehanizme za vršenje nadzora nad implementacijom suglasnosti koje je dala na nacrte organizacijskih planova/pravilnika.

Naknadnim praćenjem preporuka utvrđeno je da je preporuka djelomično provedena.

Pododjel za ljudske resurse, na temelju nadležnosti danih organizacijskim planom Odjela za stručne i administrativne poslove i sukladno Zaključku o metodologiji izrade organizacijskog plana tijela javne uprave Distrikta, provjerava je li nacrt organizacijskog plana/pravilnika usklađen sa Zakonom o državnoj službi i Odlukom o kategorizaciji na temelju čega Odjel za stručne i administrativne poslove izrađuje obavijest za rukovoditelje tijela javne uprave. Pododjel za ljudske resurse ne provjerava usuglašenost organizacijskih planova za radna mjesta od posebnog značaja, odnosno za dio koji se odnosi na javne službenike. Nadzor Pododjela za ljudske resurse u izradi organizacijskog plana/pravilnika tijela javne uprave za državne službenike i namještenike, formalne je prirode (provjerava se je li nacrt usuglašen sa zakonom i podzakonskim aktima i sadrži li sve elemente i propisanu formu) i obuhvaća samo organizaciju i sistematizaciju državnih službenika i namještenika u javnoj upravi.

Direkcija za financije izrađuje proračunsku analizu na nacrte organizacijskih planova/ pravilnika i u mišljenju koje daje bazira se na raspoloživim sredstvima u proračunu Distrikta odobrenim za ljudske resurse odobrenim tijelu javne uprave kojem izdaje mišljenje.

Upravna inspekcija Distrikta za Vladu Distrikta nije pripremala informacije ni stručna mišljenja i objašnjenja za primjenu propisa vezanih za izradu organizacijskih planova/ pravilnika, niti su takve informacije od njih tražene u promatranom razdoblju. Upravni nadzor se vrši u slučajevima pojedinačnih inicijativa. Upravna inspekcija u trenutku vršenja naknadnog pregleda ukazala je revizorskom timu na činjenicu nedostataka ljudskih kapaciteta za sistemsku implementaciju navedene preporuke. Prema izjavi upravne inspektorice, po popunjavanju kapaciteta aktivnosti upravnog nadzora će biti usmjerene na utvrđivanje nedostataka i prepreka u primjeni propisa Distrikta u postupku izrade, donošenja i/ili izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta.

Tijekom vršenja naknadnog pregleda revizorskom timu nisu predočeni dokazi da je Vlada Distrikta osigurala adekvatan nadzor nad implementacijom suglasnosti koje je dala na nacrte organizacijskih planova/pravilnika u slučajevima reorganizacije tijela javne uprave.

Preporuka 4. Tijelima javne uprave Distrikta

Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, izvrše dokumentirane analize, minimalno po obvezama propisanim Zaključkom o metodologiji izrade organizacijskog plana tijela javne uprave Distrikta.
STUPANJ REALIZACIJE — PREPORUKA JE DJELOMIČNO PROVEDENA

Tijela javne uprave su prema Zaključku o metodologiji dužna u postupku izrade organizacijskih planova/pravilnika formirati povjerenstvo sa zadatkom da utvrdi i analizira potrebe unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave.

Zaključkom o metodologiji propisuje se da je zadatak imenovanog povjerenstva da na temelju izvršene analize rukovoditelju tijela javne uprave dostavi informaciju o stanju u primjeni postojećeg organizacijskog plana; o tome koliko je raspoloživi kadar odgovarajuće radno angažiran; o tome je li ljudski potencijal adekvatan složenosti poslova koji su u nadležnosti tijela javne uprave i sa stanovišta potrebnih uvjeta i sa stanovišta stručne osposobljenosti i vještina koje zahtjeva konkretno radno mjesto; o planiranim promjenama i mogućim učincima istih na temelju čega povjerenstvo sastavlja preporuku o potrebi izrade organizacijskog plana. Na temelju izvršene analize, povjerenstvo sastavlja prijedlog nacrta teksta organizacijskog plana, uz prethodne konzultacije i suglasnost rukovoditelja tijela javne uprave.

Naknadnim praćenjem preporuka utvrđeno je da je preporuka djelomično provedena.

Rezultati provedenih analiza organizacijskih planova iz uzorka i sukladno njima izrađenih/izmijenjenih/dopunjenih organizacijskih planova /pravilnika ukazuju da analize nisu bile urađene sukladno propisanim obvezama Zaključka o metodologiji, pretežno su formalnog karaktera i izrađuju se u pravcu usklađivanja broja zaposlenih i naziva radnih mjesta sa usvojenim proračunom Distrikta.

Pozitivan primjer implementacije preporuke utvrđen je u Odjelu za komunalne poslove u kojem je samim imenovanjem Povjerenstva za analizu stanja i potreba u unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji Odjela propisan zadatak Povjerenstvu, koji je usklađen sa Zaključkom o metodologiji. Sukladno propisanom zadatku, Povjerenstvo je i izradilo Izvješće/informaciju o izvršenoj analizi.

Ostali primjeri sastavljenih analiza imenovanih povjerenstava iz uzorka, bilo da su u formi zasebnog izvješća ili sastavni dio obrazloženja uz izrađene i izmijenjene organizacijske planove tijela javne uprave Distrikta, ne sadrže sve Zaključkom o metodologiji propisane elemente.

Preporuka 5. Tijelima javne uprave Distrikta	
Potrebno je da tijela javne uprave Distrikta, prilikom izrade organizacijskih planova / pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama.	
STUPANJ REALIZACIJE	PREPORUKA NIJE AKTUALNA

U svrhu realizacije preporuke smatralo se za potrebitim da tijela javne uprave Distrikta prilikom izrade organizacijskih planova/pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, svoje aktivnosti provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama. Preporuka se odnosila na poštovanje rokova propisanih Odlukom o kategorizaciji radnih mjesta. S obzirom da su sva tijela javne uprave dostavila gradonačelniku nacrte organizacijskih planova sukladno Odluci o kategorizaciji radnih mjesta, te da odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika / javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto u razdoblju od objave Izvješća nisu donesene, smatramo da navedena **preporuka nije aktualna.**

Nadalje, kako smo naglasili u Distriktu su započete aktivnosti na izradi Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika / javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto te izrada reformiranog zakona o državnoj i o javnoj službi, smatramo da se navedena preporuka može primjenjivati i na poštovanje buduće propisanih rokova i procedura u navedenoj oblasti.

3. ZAKLJUČCI

Na temelju informacija o aktivnostima revidiranih subjekata i pokazatelja o ostvarenim rezultatima prezentiraju se zaključci naknadnog pregleda provedbe preporuka.

Ured za reviziju je 2021. godine proveo reviziju učinka na temu "Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji".

Revizija je izvršena s ciljem da se identificiraju slabosti u postupku izrade, donošenja i/ili izmjene akata unutarnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta tijela javne uprave Distrikta i ispita jesu li Vlada i tijela javne uprave Distrikta, u okviru svojih odgovornosti, poduzimale odgovarajuće aktivnosti za učinkovitu provedbu ovog postupka. Provedenom revizijom utvrđeno je da su Vlada i tijela javne uprave Distrikta djelomično uspostavili pravila i procedure, odnosno pretpostavke za izradu, donošenje i izmjenu organizacijskih planova, kao i da uspostavljeni sustav ne osigurava uvjerenje da je unutarnja organizacija zasnovana na adekvatnim analizama stvarnih potreba stanja u oblasti za koje su institucije zadužene, a u svrhu uspostave učinkovite i racionalne unutarnje organizacije i sistematizacije.

U Izvješću revizije učinka „Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji " dano je ukupno pet preporuka u svrhu poboljšanja učinka procesa. Odgovorni revidirani subjekti za realizaciju tri preporuke bila je Vlada Distrikta, a za dvije tijela javne uprave Distrikta.

Naknadnim pregledom realizacije preporuka revizije učinka utvrđeno je da niti jedna od pet danih preporuka nije provedena u potpunosti, dvije su preporuke djelomično provedene, za jednu preporuku su započete aktivnosti na realizaciji, jedna preporuka nije provedena, te jedna nije bila aktualna u promatranom razdoblju.

Od objave Izvješća revizije učinka postignut je djelomičan napredak u provedbi nadzora nad procesom izrade, donošenja i izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta. Međutim, uočava se prostor za poboljšanje i to u jačanju funkcije upravnog nadzora i nadzora nad implementacijom suglasnosti Vlade Distrikta.

Djelomičan napredak se uočava i u procesu vršenja dokumentiranih analiza u procesu izrade, donošenja i/ili izmjena akata o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Distrikta.

Vlada Distrikta je uložila napore i započela određene aktivnosti u okviru reformskih procesa koje utječu na realizaciju preporuke da Vlada Distrikta treba osigurati jedinstvena pravila i procedure primjenljive na sve državne i javne službenike i namještenike javne uprave Distrikta.

Od objave Izvješća, izostale su aktivnosti Vlade Distrikta na realizaciji preporuke da razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave učinkovite i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama.

S obzirom da su sva tijela javne uprave dostavila gradonačelniku nacrte organizacijskih planova sukladno Odluci o kategorizaciji radnih mjesta, da odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta državnih službenika i namještenika / javnih službenika u tijelima javne uprave i kompetencija potrebnih za dano radno mjesto u razdoblju od objave Izvješća nisu donesene, smatramo da preporuka vezana za poštovanje zadanih rokova i propisanih procedura nije bila aktualna u naknadnom pregledu.

Nakon provedenog naknadnog pregleda realizacije preporuka danih Izvješćem revizije učinka “Aktivnosti Vlade i institucija Brčko distrikta BiH u procesu donošenja podzakonskih akata o unutarnjoj organizaciji” može se zaključiti da su Vlada Distrikta i tijela javne uprave djelomično provodili aktivnosti po danim preporukama, ali da i dalje postoji značajan prostor za poboljšanje u revidiranoj oblasti.

Realizacija preporuke dane Vladi Distrikta koja se odnosila na to da Vlada razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije tijela javne uprave s ciljem uspostave učinkovite i racionalne organizacije zasnovane na stvarnim potrebama očekuje se u sklopu realizacije reformskih procesa javne uprave u BiH, a u koje je uključen Distrikt i to u oblastima „Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima“ i „Odgovornost". Prema Revidiranom Akcijskom planu do 2027. godine predviđa se realizacija mjere organizacijskog poboljšanja i usklađivanja sustava javne uprave. Planirane aktivnosti predviđaju izradu analize organizacijske strukture javne uprave, s preporukama za poboljšanje stanja i uspostavu uniformne tipologije upravnih tijela i organizacija na svakoj upravnoj razini. Nakon provedene analize bio bi pripremljen plan poboljšanja organizacije javne uprave i institucionalnog razvoja, te

izvršeno usklađivanje sukladno identificiranim modelom i tipologijom (uključujući izmjene zakonskog okvira).

Tim za reviziju

Ljubica Domić, vođa tima

Ivana Gavrić, član tima