

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA U FBIH
SARAJEVO**



Ložionička 3, 71000 Sarajevo, Tel: + 387 (0)33 723 550, Fax: 716 400, www. vrifbih.ba, e-mail: urrevfed@bih.net.ba, vrifbih@vrifbih.ba

**POSTUPAK DONOŠENJA PRAVILNIKA O UNUTRAŠNJOJ ORGANIZACIJI I SISTEMATIZACIJI RADNIH
MJESTA U INSTITUCIJAMA FBIH**

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Broj: 07-14-5-704-3/16

Sarajevo, Juni 2016. godine

Postupak donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama FBiH

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, proveo je reviziju učinka na temu „Postupak donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama FBiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija u FBiH, Okvirom međunarodnih standarda VRI-ISSAI okvir u Bosni i Hercegovini, Principima revizije učinka VRI u BiH, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka VRI u BiH.

Osnovni cilj revizije je bio da se identifikuju pokazatelji slabosti u postupku izrade i donošenja pravilnika i analizira, da li su Vlada FBiH i nadležne institucije FBiH u okviru svojih odgovornosti poduzele odgovarajuće aktivnosti za efikasno provođenje ovog postupka.

Nalazi revizije ukazuju da nadležne institucije nisu provodile potpune procjene i analize kako bi na osnovu utvrđenih promjena u oblasti i problema u realizaciji poslova, utvrdile potrebne organizacijske i kadrovske kapacitete. Nadalje, postojeći regulatorni i metodološki okvir se ne primjenjuje u cijelosti, a ne postoji posebna jedinstvena metodologija za postupak izrade pravilnika.

Posljedica navedenih slabosti su pravilnici koji nisu zasnovani na dokumentovanim analizama i procjenama. Vlada FBiH nije raspolagala sa potpunim informacijama koje bi pokazale slabosti u postupku donošenja pravilnika, niti je koristila mehanizme upravnog nadzora za identifikaciju nedostataka u ovom postupku, kako bi poduzela konkretne mjere na osnovu argumenata.

U smislu dodane vrijednosti, provedena revizija ukazuje na nedostatke u fazi izrade i donošenja pravilnika i daje preporuke čija primjena omogućava svim institucijama da unaprijede postupak donošenja Pravilnika. Ovo je jedan od načina promocije jačanja javne odgovornosti u upravljanju ljudskim resursima na odgovoran način.

U skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine dostavio je Nacrt izvještaja subjektima revizije (Federalnom ministarstvu pravde, Federalnom ministarstvu finansija/financija, Federalnom ministarstvu prometa i komunikacija, Federalnom ministarstvu obrazovanja i nauke, Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH i Uredu za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije) sa ciljem da daju svoje komentare.

Komentare na Nacrt izvještaja revizije učinka, blagovremeno su dostavili slijedeći subjekti: Federalno ministarstvo pravde i Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije. Nakon isteka roka za očitovanje, po određenim pitanjima institucija koje su se očitovale, u nalazima su data pojašnjenja koja nisu uticala na izmjenu nalaza revizije za posmatrani period, te je sačinjen Konačni izvještaj revizije učinka.

Zamjenik generalnog revizora

Dragan Kolobarić, dipl.oec.

Generalni revizor

Dževad Nekić, dipl.oec.

**SADRŽAJ**

1. UVOD	8
1.1. Pozadina problema	8
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja	9
1.3. Obim revizije, subjekti i ograničenja	9
1.4. Kriteriji za procjenu	10
1.5. Izvori podataka i metodologija	11
2. POSTUPAK IZRADE I DONOŠENJA PRAVILNIKA	13
2.1. Koraci u postupku donošenja Pravilnika	14
2.2. Regulatoriva u postupku izrade i donošenja pravilnika	15
2.3. Aktivnosti i uloga institucija	16
3. NALAZI	18
3.1. Aktivnosti Vlade FBiH na uspostavljanju pretpostavki za donošenje pravilnika	18
3.1.1. Aktivnosti i mjere koje je poduzimala Vlada FBiH za izradu pravilnika	19
3.2. Aktivnosti institucija u postupku izrade pravilnika	20
3.3. Mišljenje nadležnih institucija i saglasnosti Vlade FBiH na pravilnike	22
3.4. Posljedice nedovoljnih procjena i analiza	23
4. ZAKLJUČCI	26
4.1. Pretpostavke za efikasan postupak izrade i donošenja pravilnika nisu dovoljne	26
4.2. Nedovoljne analize i procjene u postupku izrade i donošenja pravilnika	26
4.3. Nedovoljne informacije i obrazloženja za davanje mišljenja i saglasnosti na Pravilnik	27
5. PREPORUKE	28
PRILOZI	30

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine¹ ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava na način koji određuje ovaj Zakon.

Prema ISSAI² standardima revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- reviziju upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekat koji je predmet revizije;
- reviziju efektivnosti učinaka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.

Pored termina revizija učinka, u revizijskoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao što su: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

Cilj revizije učinka je da procijeni, da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije korištenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa učinkovito pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi, te postoji li uticaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da identifikuje postojeće nedostatke i u skladu s tim da preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu kao cjelini, stvaranja nove vrijednosti i unaprjeđenja funkcionisanja sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unaprjeđenje i bolji učinak, ona promovise i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora imaju odgovornost da unaprijede učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve više pažnje treba posvetiti osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa u mnogim segmentima javnog sektora, revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ Službene novine Federacije BiH“ broj: 22/06

² ISSAI standardi 100. i 300. Odluka o preuzimanju okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija- ISSAI okvir u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj: 38/11)

SKRAĆENICE

LISTA SKRAĆENICA	
VLADA FBiH	<i>Vlada Federacije Bosne i Hercegovine,</i>
URED ZA ZAKONODAVSTVO	<i>Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU</i>
GS VLADE FBiH	<i>Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine</i>
FMP	<i>Federalno ministarstvo pravde</i>
FMF	<i>Federalno ministarstvo finansija</i>
FMPIK	<i>Federalno ministarstvo prometa i komunikacija</i>
FMOIN	<i>Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke</i>
FMUP	<i>Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova</i>
FUP	<i>Federalna uprava policije</i>
FMERI	<i>Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije</i>
FMRISP	<i>Federalno ministarstvo rada i socijalne politike</i>
FMROI	<i>Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica</i>
FMBIOOR	<i>Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata</i>
FMZ	<i>Federalno ministarstvo zdravstva</i>
FMKIS	<i>Federalno ministarstvo kulture i sporta</i>
FMT	<i>Federalno ministarstvo trgovine</i>
FMPU	<i>Federalno ministarstvo prostornog uređenja</i>
FMPVIŠ	<i>Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva</i>
FMRPIO	<i>Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta</i>
FMOIT	<i>Federalno ministarstvo okoliša i turizma</i>
HRM	<i>Human Resources Menagement</i>
SIGMA	<i>Support for Improvement in Governance and Management-SIGMA</i>
MMF	<i>Međunarodni Monetarni Fond-International Monetary Fund</i>

LISTA TABELA

1. Tabela br. 1: Postojeće pretpostavke za postupak i donošenje pravilnika
2. Tabela br. 2: Provođenje obaveznih analiza i procjena u postupku izrade pravilnika
3. Tabela br. 3: Pregled donesenih novih i izmjena i dopuna pravilnika institucija za period 2011-2014.godina

REZIME

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH je proveo reviziju učinka na temu „Donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama FBiH“. Cilj revizije je bio da se identifikuju relevantni pokazatelji slabosti u postupku izrade i donošenja pravilnika i analizira, da li su Vlada FBiH i nadležne institucije FBiH u okviru svojih odgovornosti poduzele odgovarajuće aktivnosti za efikasan postupak donošenja pravilnika.

Provedena revizija je pokazala da nisu poduzete adekvatne aktivnosti kako bi se utvrdile slabosti i poduzele konkretne mjere za efikasan postupak donošenja Pravilnika. Nedostatak jasnog metodološkog okvira i nepotpunih analiza i procjena u postupku izrade i donošenja pravilnika, samo su neka od pitanja, na koje ova revizija skreće pažnju.

- **Nisu osigurane sve pretpostavke za efikasan postupak izrade i donošenja pravilnika**
 - Vlada FBiH je uz osnovni zakonski okvir donijela više provedbenih propisa, ali nije osigurano potpuno metodološko jedinstvo i primjena donesenih uredbi u postupku izrade i donošenja pravilnika. Vlada FBiH je donosila zaključke vezano za analizu postojećih pravilnika, ali u promatranom periodu revizije nisu poduzete dovoljne mjere za realizaciju ovih zaključaka.
 - Upravnim nadzorom nije obuhvaćena primjena propisa prema kojima su bile određene aktivnosti vezane za osiguranje dokumentovanih procjena stanja u oblasti i identifikovanje nedostataka u postupku izrade pravilnika.

- **Institucije nisu osigurale potpune analize i procjene u postupku izrade i donošenja pravilnika.**
 - Institucije nisu osigurale potpune informacije na kojima bi se zasnivali njihovi pravilnici. U nedostatku jedinstvene metodologije za postupak izrade i donošenja pravilnika i nedovoljne primjene postojeće regulative, nisu osigurane potpune informacije na osnovu kojih bi se utvrdile stvarne organizacijske i kadrovske potrebe institucija.
 - Institucija iz uzorka nisu izvršile sveobuhvatnu analizu pravilnika u okviru redovnih aktivnosti, niti kao obavezu realizacije zaključaka Vlade FBiH.

- **Nedovoljne informacije i obrazloženja za davanje mišljenja na pravilnike**
 - Posebnim procedurama nije određeno -koje informacije institucija/obrađivač treba osigurati u zahtjevu kojim traži mišljenje na prijedlog Pravilnika.
 - Institucije koje daju mišljenje, nemaju povratne informacije o tome, da li su uvaženi komentari prema datom mišljenju. U slučaju da se mišljenje ne prihvati po svim pitanjima, institucija/obrađivač dostavlja obrazloženje Vladi FBiH. Ovakva praksa dovodi u pitanje svrhu davanja mišljenja i onemogućava transparentnost u diskutovanju datih obrazloženja.

PREPORUKE:

U cilju osiguranja pretpostavki za sistemsko unaprjeđenje postupka izrade i donošenja pravilnika u federalnim institucijama, Ured za reviziju preporučuje slijedeće:

Preporuke za Vladu FBiH

- Osigurati da institucije primjenjuju donesene propise da bi osigurale potpune informacije o stanju u oblasti i kadrovskim problemima i potrebama u cilju davanja saglasnosti i donošenja zaključaka zasnovanih na argumentima.
- Potrebno je poduzeti mjere da se ojača funkcija i provođenje upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostaci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade i donošenja pravilnika.

Preporuke za institucije koje donose pravilnike

- Kontinuirano pratiti stanje i promjene u oblasti kako bi dokumentovali utvrđene probleme i na osnovu toga utvrdila odgovarajuća unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta za realizaciju svih poslova.
- Trebaju na snovu utvrđenih problema za realizaciju poslova iz nadležnosti, izvršiti analizu o stanju ljudskih resursa i kadrovskim problemima i izraditi posebnu informaciju radi upoznavanja Vlade FBiH.

Preporuke za Federalno ministarstvo pravde

- Poduzeti sve potrebne aktivnosti za unaprjeđenje postupka izrade i donošenja pravilnika.
- Poduzeti sve potrebne mjere za osiguranje kadrovskih kapaciteta Zavoda za javnu upravu u cilju utvrđivanja adekvatne unutrašnje organizacije u federalnim institucijama.
- Izraditi procedure za davanje mišljenja kako bi zahtjevi uz predložene pravilnike sadržavali potpune informacije, obrazloženja i razloge predložene organizacije i sistematizacije radnih mjesta.
- Poduzeti sve potrebne mjere kako bi se odredili prioriteti i provodio upravni nadzor u postupku izrade i donošenja Pravilnika.

Preporuke za institucije koje daju mišljenje (Federalno ministarstvo pravde, Ured za zakonodavstvo i Federalno ministarstvo finansija)

- Svaka u okviru svoje nadležnosti, treba odrediti, koje informacije predlagač treba dostaviti u zahtjevu kojim traži mišljenje na prijedlog pravilnika.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Bosna i Hercegovina, kao i Federacija BiH, prema dostupnim informacijama, ima najbrojniji birokratski aparat ne samo u Evropi, nego i u svijetu.³ Prema podacima Agencije za statistiku BiH, prošle godine je broj ukupno zaposlenih iznosio oko 690.000 osoba, a skoro svaka treća osoba je činovnik.⁴ Još uvijek stoji ocjena da se radi o glomaznom aparatu koji „troši pare“ poreskih obveznika bez obaveze da se pri tome konsultuju ili razumiju potrebe tih istih obaveznika-korisnika usluga uprave, odnosno razmišlja i djeluje u pravcu stvaranja ambijenta za bolji život svih u Bosni i Hercegovini. Slijedom toga, ne iznenađuje u javnosti prisutna percepcija, da je osnovni cilj reforme javne uprave, smanjiti broj uposlenih u državnoj službi.⁵

Unaprjeđenje unutrašnje organizacije radi efikasnijeg funkcionisanja institucija FBiH, proizilazi iz Strategije reforme javne uprave u BiH, a koja ima za cilj učiniti javnu upravu efikasnijom i efektivnijom, što je i preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju. Jedan od bitnih ciljeva u Akcionom planu reforme javne uprave je, da institucije donose Pravilike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (u daljem tekstu Pravilnik) koji se temelji na sveobuhvatnim informacijama o stanju u oblasti i utvrđenim problemima i na osnovu toga projekcije kadrovskih potreba.⁶

Prema Programu rada Vlade FBiH 2011.-2014. godine, reforma javne uprave, u kojoj je i upravljanje ljudskim potencijalima je, jedan od ključnih faktora održivog ukupnog društveno-ekonomskog razvoja FBiH i pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskim integracijama.⁷ Uzimajući u obzir obavezu stvaranja učinkovite javne uprave, efikasnost institucija u postupku donošenja pravilnika zasnovanih na argumentovanim organizacijskim projekcijama i procjenama je od velikog značaja.

Vlada FBiH je iskazala svoja opredjeljenja da unutrašnja organizacija federalnog organa uprave bude racionalna i da osigurava uspješno i učinkovito obavljanje svih poslova iz nadležnosti, donošenjem Uredbi koje određuju osnovna pitanja u ovom postupku, kao i u okviru svojih planskih i strateških dokumenata.⁸

U svrhu efikasnog ostvarenja svih ciljeva i zadataka iz nadležnosti institucija javne uprave svaka institucija je obavezna da u tu svrhu izradi Pravilnik kojim uspostavlja unutrašnju organizaciju i određuje potrebna radna mjesta.

U prethodnim godinama izvještaji finansijske revizije, kao i revizije učinka, ukazuju da postoje značajne razlike između sistematizovanih i popunjenih radnih mjesta. Prema istim, postojeća sistematizacija nije optimalna, obzirom da neke federalne institucije funkcionišu i obavljaju poslove iz nadležnosti sa postojećim brojem izvršilaca, iako je Pravilnikom predviđen veći broj uposlenika.⁹

Indikacije o postojanju problema u postupku izrade pravilnika se mogu naći u raznim lokalnim i međunarodnim istraživanjima. Prema izvještajima MMF-a troškovi za javni sektor postaju sve veći i jedan su od glavnih uzroka deficita na svim nivoima vlasti. Broj uposlenih u javnoj upravi je u porastu, dok sa druge strane u institucijama navode, da nemaju dovoljno uposlenih za obavljanje redovnih poslova i realizaciju programskih ciljeva.¹⁰

³ Večernji list, od 09.08.2014.godine, Web-site –Klix.ba

⁴ Podaci Agencija za statistiku BiH

⁵ Objavljeni novinski članak- Večernji list- Troškovi administracije u periodu 2011.-2014. «Modernizacija prakse planiranja ljudskih potencijala u strukturama javne uprave u BiH»,

⁶ Strategija reforme javne uprave u BiH

⁷ Strategija reforme javne uprave BiH-Parlamentarna Skupština BiH usvojila 2006. godine

⁸ Program rada Vlade za mandatni period 2011.-2014., Strategija i revidirani Akcioni plan reforme javne uprave

⁹ Izvještaji finansijske revizije (2011-2014.g.) i Izvještaj RU- „Trošenje javnih sredstava iz Budžeta FBiH za ugovore o odjelu“(2014.g.)

¹⁰ Večernji list, web-site- Klix.ba

Postupak izrade pravilnika koji nije zasnovan na sveobuhvatnim analizama i procjenama uticaja istog, mogu dovesti u pitanje njihovu realnost i sa tim u vezi implikacije po budžet, a u pogledu strukturalnih problema može imati uticaj na realizaciju redovnih poslova institucija i zadatih ciljeva Vlade FBiH.¹¹ Provedeno preliminarno istraživanje je ukazalo, da Vlada FBiH i federalne institucije nisu poduzele dovoljne aktivnosti za efikasan postupak donošenja pravilnika, te da postoji prostor za unaprjeđenje ovog postupka. Ured za reviziju institucija u FBiH ocijenio korisnim da provede predmetnu reviziju učinka.

1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Obzirom na značaj utvrđivanja adekvatne unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta za učinkovito ostvarivanje poslova, programskih i strateških ciljeva, revizija je ispitala aktivnosti u postupku izrade i donošenja pravilnika.

Cilj revizije je bio da se identifikuju relevantni pokazatelji slabosti i analiziraju aktivnosti i uloga Vlade FBiH i nadležnih institucija u postupku donošenja pravilnika.

Iz naprijed navedenih razloga revizija je tražila odgovor na glavno revizijsko pitanje:

Da li su Vlada FBiH i federalne institucije poduzimale potrebne aktivnosti za efikasan postupak izrade i donošenja Pravilnika?

Odgovor na glavno revizijsko pitanje traženo je kroz slijedeća potpitanja:

1. Da li postojeći regulatorni okvir i pravila koje je uspostavila Vlada FBiH omogućavaju efikasno provođenje postupka izrade i donošenja pravilnika?
2. Da li su institucije efikasno provodile aktivnosti u postupku izrade i donošenja pravilnika?
3. Da li su u fazi davanja mišljenja osigurane potpune informacije za ocjenu adekvatnosti pravilnika?

1.3. Obim revizije, subjekti i ograničenja

Revizija je ispitala, aktivnosti koje je Vlada FBiH i nadležne institucije poduzimale u postupku izrade i donošenja pravilnika. Prema navedenom revizija je izdvojila bitne korake vezane za:

- Uspostavljene administrativne pretpostavke, strateške smjernice Vlade FBiH i pravila kojima je određen postupak izrade pravilnika.
- Procjene stanja u oblasti i utvrđivanje problema na osnovu kojih institucije predlažu potrebnu unutrašnju organizaciju i kadrovske potrebe;
- Način provođenja analiza postojeće unutrašnje organizacije i kadrovskih potreba;
- Način pribavljanja i davanja mišljenja od nadležnih institucija za konačno davanje saglasnosti Vlade FBiH.
- Provođenje nadzora u cilju identifikovanja nedostataka i poduzimanja mjera za otklanjanje istih, u postupku izrade i donošenja pravilnika.
- Posljedice koje mogu nastati usljed nedovoljnih informacija o procjeni problema u oblasti i neadekvatnih analiza stanja i kadrovskih potreba.

Sagledavanjem navedenih aktivnosti, revizija je nastojala doći do odgovora da li su institucije vršile adekvatne procjene stanja u oblasti, kako bi utvrdile probleme i u skladu sa tim predložile svoje organizacione i kadrovske potrebe u pravilnicima.

¹¹Strategija reforme javne uprave BiH i revidirani Akcioni plan u dijelu „Upravljanje ljudskim potencijalima“

U cilju davanja generalne slike o bitnim pitanjima u postupku izrade i donošenja pravilnika, uzeti su u obzir i odgovori na upitnik revizije, a koji je bio poslan na 18 institucija FBiH¹².

Da bi prikazali postupak izrade pravilnika, revizija je uzorkom odredila institucije u kojima je analizirala bitne aktivnosti u ovom postupku. Detaljnije su ispitane aktivnosti slijedećih institucija: Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, Generalni sekretarijat Vlade FBiH, Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH. Prilikom odabira uzorka, revizija je uzela u obzir ulogu i nadležnosti koje pojedine institucije imaju prilikom davanja mišljenja i saglasnosti na pravilnike. Revizija je sagledala i kod ovih institucija aktivnosti i praksu u postupku donošenja vlastitih pravilnika.

Obuhvaćene su informacije na kojima se zasniva postupak izrade i donošenja pravilnika i njegove izmjene i dopune, te podaci o učestalosti i razlozima izmjena. Revizijom je obuhvaćen period 2011.-2014. godine.

Revizija nije obuhvatila proces zapošljavanja kadrova u javnoj upravi Federacije BiH. Takođe, ispitivanjem nije obuhvaćen cijeli javni sektor u FBiH (javne službe zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite, kulture i dr.), ali date preporuke na osnovu utvrđenih nalaza mogu se primijeniti i na te specifične djelatnosti. Također se revizija nije bavila detaljnim ispitivanjem načina na koji institucije planiraju ljudske resurse, niti je ulazila u njihovu dovoljnost, osim u okviru dostavljenih analiza koje su institucije provodile u pripremnoj fazi izrade pravilnika. Ovo značajno pitanje moglo bi biti detaljnije obrađeno u okviru istraživanja o zapošljavanju u javnoj upravi u FBiH, u drugom vezanom ispitivanju.

1.4. Kriteriji za procjenu

Kriteriji revizije¹³ predstavljaju mjerila za procjenu efikasnosti u predmetu revizije i odgovaraju revizijskim pitanjima.

Za provođenje ove revizije postavljeni su kriteriji procjene bazirani na obavezama Vlade FBiH i institucija FBiH da pravilnike zasnivaju na donesenim propisima. Istima je određeno uspostavljanje adekvatne unutrašnje organizacije u skladu sa nadležnostima svake pojedinačne institucije. Pored što je ovaj postupak određen propisima, postoji obaveza koja proizilazi iz Akcionog plana Strategije reforme javne uprave. Shodno navedenom, postupak izrade pravilnika treba da se temelji i na metodološkom jedinstvu. Ovaj postupak mora se izvršiti na način da se osiguraju slijedeći kriteriji:

- Za uspostavljanje unutrašnje organizacije i utvrđivanje potrebnih radnih mjesta kroz pravilnik, Vlada je osigurala potpun i jasan regulatorni okvir, provedbene propise i metodologije. Uz to je Vlada FBiH, osigurala dovoljne i adekvatne informacije za davanje saglasnosti na pravilnike i donošenje konkretnih mjera.
Vlada FBiH je koristila uspostavljene mehanizme nadzora u cilju identifikovanja nedostataka u cilju poboljšanja postupka izrade i donošenja pravilnika.
- Postupak izrade pravilnika zasnovan je na provedenim neophodnim koracima. Osigurane su dokumentovane procjene stanja u oblasti koje pokazuju identifikovane promjene i probleme vezane za: promjenu i obaveze prema zakonskim propisima iz oblasti za koju su pojedinačne institucije nadležne, povećan obim redovnih poslova (rješavanje predmeta, praćenje isplate i realizacije transfera, planiranje i realizacija kapitalnih projekata i sl.) prioritete koje je odredila Vlada FBiH, obaveze po strategijama iz oblasti, obaveze izvještavanja Vlade FBiH o nastalom stanju, osiguranje nadzora i kontrole u vršenju procjena.
Provedene su sveobuhvatne analize koje pokazuju kadrovske potrebe u odnosu na utvrđene promjene i probleme u oblasti i poslove koje treba realizovati.

¹² Odgovori na Upitnik 16 federalnih ministarstava, Ureda za zakonodavstvo i Generalnog Sekretarijata Vlade FBiH.

¹³ ISSAI standardi za reviziju učinka 300.27

- Davanje mišljenja od strane Federalnog ministarstva pravde, Ureda za zakonodavstvo i Federalnog ministarstva finansija i saglasnosti od strane Vlade FBiH, zasnovano je na provjerenim, dovoljnim i dokumentovanim informacijama. Upravni nadzor osigurava informacije o problemima i preprekama u primjeni propisa i pravila u postupku donošenja pravilnika i daje prijedlog mjera za rješavanje istih.

1.5. Izvori podataka i metodologija

Za potrebe predmetne revizije podaci su prikupljeni iz više izvora korištenjem različitih metoda. Na takav način osigurani su dovoljni, pouzdani i relevantni podaci o postupku izrade i donošenja Pravilnika, uspostavljenim pretpostavkama i ulozi i odgovornosti nadležnih institucija u ovom postupku.

Primarni podaci prikupljeni su od federalnih institucija koje su bile subjekti revizije. Izvršena je posjeta institucijama iz uzorka¹⁴, obavljeni intervjui i upućeni upitnici, te prikupljena dokumentacija. Posebno su upućeni upitnici za prikupljanje kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Navedenim je omogućeno da se stekne šira slika o načinu na koji su institucije provodile aktivnosti u postupku izrade i donošenja pravilnika.

Korišteni su i sekundarni izvori podataka kako bi se sagledale relevantne mogućnosti koje daje donesena regulativa. Analizirani su doneseni propisi, metodologije, izvještaji¹⁵ i statistički registri¹⁶, te proučene prakse u susjednim zemljama vezane za predmet revizije.¹⁷

Revizija je sagledala obaveze institucija prema Strategiji reforme javne uprave vezano za aktivnosti u postupku donošenja Pravilnika. Da bi procijenila efikasnost institucija u ovom postupku, revizija je izdvojila bitne korake za aktivnosti koje su institucije trebale provoditi, a koje su određene postojećom regulativom.¹⁸

Metode koje su korištene za prikupljanje podataka doprinijele su da se prikupi dovoljno podataka, koji će biti adekvatna osnova za odgovore na revizijska pitanja. Sagledane su aktivnosti koje je Vlada FBiH i institucije provodile u postupku donošenja Pravilnika a koje se odnose na slijedeće:

- Sagledana je regulativa koju je Vlada FBiH donosila kao osnovne pretpostavke za postupak donošenja Pravilnika, kao i mehanizme nadzora koje je koristila.
- Aktivnosti institucija u provođenju analiza o stanju u oblasti i identifikovanje promjena u oblasti, novih nadležnosti, povećanog obima poslova isl.
- Aktivnosti institucija i praksu donošenja Pravilnika i aktivnosti koje su poduzimale prilikom predlaganja organizacijskih i kadrovskih potreba, u odnosu na nastale promjene;
- Aktivnosti institucija i način davanja mišljenja i saglasnosti na pravilnike.

Metode deskripcije, kritičkog pregleda i komparativne analize revizija je koristila kako bi prikazala ulogu i aktivnosti institucija u postupku donošenja Pravilnika.

¹⁴ Obavljene posjete: FMP, FMF, GS Vlade FBiH i Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH; obavljeni intervjui i telefonski razgovori sa nadležnim u FMPIK i FMOiN.

¹⁵ Godišnji izvještaji o radu federalnih ministarstava, izvještaji organizacija civilnog društva i nevladinog sektora.

¹⁶ Podaci od Agencije za državnu službu FBiH.

¹⁷ Strategija razvoja ljudskih resursa Republike Hrvatske, Metodologija za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa- Crna Gora, 2009.

¹⁸ Uključeni bitni koraci u postupku izrade pravilnika: Uredbe koje je donijela Vlada FBiH i Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH- SIGMA (Ova publikacija je realizovana unutar Projekta Strateško planiranje i razvoj javnih politika Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (UNDP BiH) uz pomoć Delegacije Evropske unije u BiH, vlada Norveške i Holandije, te UNDP-a.

1.6. Struktura izvještaja

Predmetni izvještaj sadrži pet poglavlja prema redoslijedu u nastavku:

- U Poglavlju 1 predstavljen je uvod i motivi za provođenje predmetne revizije. Ovo poglavlje ima za cilj da upozna čitaoca o motivima za vršenje ove revizije, predmetom revizije, izvorima podataka i metodologiji kao i strukturom izvještaja;
- Poglavlje dva daje informacije o teorijskom aspektu i značaju donošenja pravilnika, osnovnim pretpostavkama za izradu pravilnika, te obavezama i ulogama nadležnih institucija;
- U Poglavlju tri su predstavljeni nalazi revizije strukturirani prema revizorskim pitanjima;
- Poglavlje četiri sadrži zaključke koji su izvedeni iz nalaza revizije;
- U Poglavlju pet date su preporuke u cilju unapređenja postupka izrade i donošenja pravilnika.

2. POSTUPAK IZRADE I DONOŠENJA PRAVILNIKA

Sve izraženiji zahtjevi za boljom poslovnom efikasnošću javne uprave u Federaciji BiH, ukazuju na potrebu za neprekidnim poboljšanjem načina funkcionisanja poslovnih sistema. U tom smislu je potrebno razvijanje novih organizacijskih primjera i novih metoda organizacije u federalnim institucijama.¹⁹

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (u daljem tekstu Pravilnik) predstavlja najvažniji interni opći akt kojim se utvrđuje unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta koja osigurava izvršavanje poslova iz nadležnosti institucija i realizaciju drugih strateških ciljeva Vlade FBiH.

Unutrašnja organizacija, odnosno organizacijska struktura organa državne uprave, uređuje se u skladu sa djelokrugom tog organa, utvrđenim zakonom ili drugim propisom.²⁰ Organizaciona struktura najprimjerenija za neku situaciju, određena je međusobnim odnosom ciljeva i zadataka koji se organizacijom žele postići.

U okviru organizacione strukture određuje se potreban broj i vrsta organizacionih jedinica i u tom okviru sistematizovana radna mjesta. Pod sistematizacijom radnih mjesta podrazumijeva se obaveza utvrđivanja potrebnog broja izvršilaca sa posebnim uslovima za njihovo zapošljavanje, broj državnih službenika po kategorijama (stručnim zvanjem) njihovih radnih mjesta, kao i pojedinačan opis poslova i zadataka svakog radnog mjesta.²¹

Za uspostavljanje adekvatne unutrašnjene organizacione strukture i potrebne sistematizacije, propisima su određene bitne aktivnosti koje institucije trebaju provoditi u postupku izrade i donošenja pravilnika.

Primjer: Međusobni odnos ciljeva, zadataka i strukture neke organizacije



¹⁹ Saznanja iz dostupne teorijske građe- preuzeto sa web-stranica

²⁰ Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 35/05); Zakon o državnoj službi u FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06); Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/05); Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave ("Službene novine Federacije BiH", br. 19/03, 38/05, 2/06 i 8/06); Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija; Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanje određenih prava iz radnog odnosa ("Službene novine Federacije BiH", br. 35/04 i 3/06); Uredba o dopunskim poslovima osnovne djelatnosti i poslovima pomoćne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju namještenici ("Službene novine Federacije BiH", br. 15/06 i 29/06); Drugi propisi u kojima je predviđeno da se određeno pitanje uređuje Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

²¹ Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija

Spremnost na organizacione promjene znači otkrivati mogućnosti, umjesto konstatovati probleme i širiti različite neracionalnosti u javnoj službi.²²

2.1. Koraci u postupku donošenja Pravilnika

Postupak izrade i donošenja pravilnika zasniva se na aktivnostima, koje su institucije obavezne provoditi za utvrđivanje adekvatne unutrašnje organizacije. Pravilnikom se naročito utvrđuju organizacijske jedinice i njihova nadležnost, sistematizacija radnih mjesta (nazivi radnih mjesta, opis poslova, uslovi za obavljanje poslova, vrsta djelatnosti, naziv grupe u koju spadaju poslovi, složenost poslova i drugi elementi).²³ Svrha uspostavljanja adekvatne unutrašnje organizacije u institucijama je bitna za efikasno i efektivno izvršavanje redovnih poslova, programa rada i vladinih prioriteta.

Obzirom da je fokus ove revizije na aktivnostima u postupku izrade i donošenja Pravilnika, u nastavku su prikazani bitni koraci u kojima se provode neophodne aktivnosti²⁴:

Osnovni koraci postupka, akteri i uloge

Koraci postupka		Odgovorna institucija	Uloga/pretpostavka
I	REGULATORNI OKVIR I PRAVILA	Vlada FBiH- propisi, FMP-metodologije, Svaka pojedinačna institucija-procedure	- Propisi i pravila koima su jasno određene aktivnosti institucija - Procedure o načinu provođenja postupka
II.	IZRADA PRAVILNIKA	Svaka pojedinačna institucija (sektor/služba/odjeljenje/radna komisija)	- Analiza ciljeva institucije - Analiza zadataka iz nadležnosti - Definisane vrste radnih mjesta i utvrđivanje potrebnog broja i strukture izvršioca
III.	DAVANJE MIŠLJENJA	Federalno ministarstvo pravde Ured za zakonodavstvo Federalno ministarstvo finansija	- Ocjena prijedloga pravilnika
IV.	DAVANJE SAGLASNOSTI	Vlada FBiH	- Analiza i uvažavanje mišljenja iz prethodnog karaka-davanje saglasnosti
V.	DONOŠENJE PRAVILNIKA	Rukovodilac institucije	- Ukoliko su ispunjene sve prethodne pretpostavke

I korak:

- **Aktivnosti Vlade FBiH:** Za postupak izrade i donošenja pravilnika neophodno je odrediti pravila i metodologiju o aktivnostima i načinu njihovog provođenja²⁵;

II korak

- **Aktivnosti institucija u provođenju procjena i analiza prilikom izrade pravilnika:** Institucije trebaju izvršiti ocjenu postojećeg stanja u oblasti za koju su nadležne i utvrditi probleme i nedostatke u poslovima i zadacima koje je potrebno realizovati za unapređenje stanja. Rezultati procjene trebaju ukazati da su institucije dobile nove obaveze prema novim zakonskim propisima iz oblasti, da je utvrđen povećan obim redovnih poslova, da trebaju

²² R. Brčić i Ksenija Vuković, „Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi“

²³ Član 3. stav 1. Uredbe o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija („Službene novine FBiH“ broj 36/06).

²⁴ Aktivnosti za ove faze su sadržane u donesenoj regulativi uz mogućnost korištenja prikladnih koraka iz Priručnika o načinu izrade javnih politika koji je izradila SIGMA.

²⁵ Član 2. stav 1. Uredbe o načinu pripreme, procjene uticaja i odabira politike u postupku izrade akata koji predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva („Službene novine“ broj 27/11).

realizovati prioritete koje je odredila Vlada FBiH i druge obaveze za koje je potrebno osigurati kadrovske kapacitete.²⁶

III korak

- **Ocjena i mišljenje na prijedloge pravilnika** koje daje Federalno ministarstvo pravde, Ured za zakonodavstvo i Federalno ministarstvo finansija trebalo bi da su zasnovana na adekvatnim, potpunim i dokumentovanim informacijama o izvršenim procjenama stanja u oblasti i na osnovu tih rezultata predloženoj projekciji potrebnih kadrova prema vrsti, strukturi i potrebanom broju radnih mjesta.

IV korak

- **Davanje saglasnosti na pravilnike** trebalo biti opravdano nakon provedenih aktivnosti iz prethodnih faza i uvažanih mišljenja. Pribavljena mišljenja na pravilnik trebala bi biti osnova za davanje saglasnosti na pravilnik koje daje Vlada FBiH.

V korak

- Rukovodilac institucije donosi pravilnik - nakon izvršenih prethodnih koraka.

2.2. Regulativa u postupku izrade i donošenja pravilnika

Unutrašnja organizacija federalnih organa uprave utvrđuje se Pravilnikom. Postupak izrade i donošenja ovog općeg akta, uređen je sa više zakonskih i provedbenih propisa. Prema usvojenoj Strategiji reforme javne uprave, Vlada FBiH je preuzela obavezu da osigura pretpostavke i u određenim rokovima donese neophodne propise i metodologije za postupak izrade i donošenja Pravilnika u federalnim institucijama.

Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave osnovana su federalna ministarstva, federalne uprave i upravne organizacije, utvrđen je njihov djelokrug rada i uređena druga pitanja, važna za rad organa uprave u Federaciji BiH.²⁷ Prema ovom Zakonu, Pravilnik mora biti usklađen i povezan sa nadležnostima i poslovima koje pojedinačna institucija obavlja.

Utvrđivanje unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija prema **Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH**²⁸ određuje se Pravilnikom.²⁹ Kako je određeno, Pravilnikom se naročito utvrđuju organizacijske jedinice i njihova nadležnost, sistematizacija radnih mjesta (nazivi radnih mjesta, opis poslova, uslovi za obavljanje poslova, vrsta djelatnosti, naziv grupe u koju spadaju poslovi, složenost poslova i drugi elementi).

Postupak donošenja Pravilnika, pored zakonima, uređen je Uredbama koje je donijela Vlada FBiH. **Uredbom o načelima**³⁰ određena su načela za utvrđivanje unutrašnje organizacije, sadržaj Pravilnika, osnove za utvrđivanje organizacijskih jedinica i uslovi za njihovo organizovanje, sistematizacija radnih mjesta, rukovođenje organom i organizacionim jedinicama, saradnja u vršenju poslova programiranja i planiranja i druga pitanja od značaja za izradu Pravilnika.

²⁶ Na osnovu člana 2. stav (1) tačke 6) i 7) Uredbe o načinu pripreme, procjene uticaja i odabira politike u postupku izrade akata koji predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva („Službene novine“ broj 27/11).

²⁷ Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Sl. novine Federacije BiH“, br. 58/02; 19/03; 2/06; 8/06..61/06....)

²⁸ Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH „Službene novine federacije BiH“, broj: 35/05

²⁹ Član 51. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj: 35/05);

³⁰ Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija

Prema **Uredbi o načinu pripreme i procjeni uticaja**³¹ Pravilnika na izvršavanje poslova iz nadležnosti, institucije su obavezne vršiti sveobuhvatne analize i procjene postojećeg stanja u predmetnoj oblasti, organizacijske i procjene potreba ljudskih kapaciteta, izradu procedura nadgledanja i ocjene provedbe, te obrazloženja zbog kojih se donosi i/ili vrše izmjene pravilnika. Prilikom izrade prijedloga Pravilnika, prema ovoj Uredbi, potrebno je uvažavati finansijska ograničenja.³²

Institucije su uz procjenu o stanju u oblasti, imale obavezu da provode dokumentovane analize stanja ljudskih resursa i projekcije potrebnih za izvršavanje poslova. Ove aktivnosti su bile određene **Uredbom o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici**³³, i drugim vezanim Uredbama. Mehanizam nadzora nad primjenom donesene regulative u postupku izrade i donošenja Pravilnika i identifikacija prepreka, osigurava se provođenjem upravnog nadzora.

Prilikom primjene propisa za provođenja aktivnosti u postupku donošenja Pravilnika, **institucije su imale obavezu osigurati metodološko jedinstvo**. Ova obaveza određena je **Poslovníkom Vlade FBiH**. Prema istom institucije su trebale osigurati potpune informacije u cilju obaviještavanja Vlade FBiH o određenim pitanjima vezanim za unutrašnju organizaciju i kadrovskim problemima.³⁴

2.3. Aktivnosti i uloga institucija

Postupak izrade Pravilnika mora se izvršiti na način da se, između ostalog, obezbijedi da unutrašnja organizacija federalnog organa uprave bude racionalna i da obezbjeđuje uspješno i efikasno obavljanje svih poslova iz nadležnosti. Redovne aktivnosti federalnog organa uprave utvrđuju se Programom i planom rada, koji je sastavni dio Pravilnika. Za ove aktivnosti institucije utvrđuju raspored, dinamiku, izvršitelje i druge uslove potrebne za izvršavanje poslova i zadataka.³⁵

U svrhu identifikovanja problema u oblasti za koju su nadležne, institucije su imale obavezu vršenja procjene i utvrđivanje promjena i nedostataka. Izvršena i dokumentovana procjena treba pokazati koje su promjene i problemi nastali u oblasti (promjena propisa, nove nadležnosti, povećan obim poslova isl.) U skladu sa rezultatima praćenja i utvrđivanja stanja u oblasti, institucije su trebale provoditi sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih kapaciteta, kako bi utvrdile organizacijske i kadrovske potrebe za realizaciju poslova.

U sastavu Federalnog ministarstva pravde, je uspostavljen **Zavod za javnu upravu**, koji ima nadležnost oko utvrđivanja unutrašnje organizacije federalnih ministarstava i drugih tijela federalne uprave. Navedeni Zavod treba da ima značajan uticaj na unaprjeđenje rada i organizacije i osiguranja učinkovitog rukovođenja federalnih institucija³⁶. U okviru Federalnog ministarstva pravde je i Upravna inspekcija koja je zadužena za nadzor nad primjenom propisa u postupku izrade i donošenja pravilnika, identifikaciju problema i donošenje mjera.

Pravilnik donosi rukovodilac federalnog organa uprave, odnosno federalne upravne organizacije³⁷, uz **saglasnost Vlade Federacije**. Prije dostavljanja Prijedloga pravilnika Vladi FBiH na davanje

³¹ Uredba o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva.

³² Član 2. Uredbe o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva („Službene novine Federacije BiH“, broj: 27/11); Obaveza primjene ove Uredbe bila je za period 2011.-2014. godine, a nakon toga je donesena nova i koja treba da se primjenjuje od 2015. godine.

³³ Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa („Službene novine FBiH“ broj: 35/04 i 3/06

³⁴ Član 29. i 30. Poslovníka o radu Vlade FBiH

³⁵ Član 35. Uredbe o načelima za utvrđivanje unutarnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija.

³⁶ Strategijom javne uprave je predviđeno osnivanje Instituta javne uprave na nivou BiH, koji bi imao šire nadležnosti, vezano za sistemsko unaprjeđenje organizacije i rada javne uprave u BiH.

³⁷ Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, član 51. i 52. („Službene novine FBiH“ broj 35/05) Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija („Službene novine FBiH“ broj 36/06).

saglasnosti, institucije su obavezne pribaviti **mišljenje³⁸ od Federalnog ministarstva pravde, Ureda Vlade FBiH za zakonodavstvo³⁹ i Federalnog ministarstva finansija.**

- Mišljenje na pravilnike u pogledu njihove usklađenosti sa zakonskim propisima i osiguranja metodološkog jedinstva prilikom izrade, daje Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije.
- Federalno ministarstvo pravde, daje mišljenje na pravilnik po pitanjima koja se odnose na utvrđivanje unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta⁴⁰ u skladu sa nadležnostima institucija, te u pogledu odredaba o sankcijama i onih koje se odnose na organizaciju organa uprave i drugih tijela uprave⁴¹.
- Federalno ministarstvo finansija/finansija, daje svoje mišljenje na pravilnike u pogledu potrebnih sredstava za finansiranje unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta određenih pravilnikom.⁴²

Svaki Pravilnik koji institucije/obrađivači dostave **Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH** radi davanja saglasnosti Vlade FBiH, treba da ima pribavljena mišljenja od nadležnih institucija.

Saglasnost na pravilnike daje Vlada FBiH, nakon pribavljenog mišljenja Federalnog ministarstva pravde, Federalnog ministarstva finansija i Ureda za zakonodavstvo Vlade FBiH⁴³ i/ili uz obrazloženje institucija povodom datog mišljenja. Informacije o problemima vezano za ljudske kapacitete, mogu se dostaviti Parlamentu FBiH na upoznavanje u okviru Godišnjih izvještaja o radu institucija koje dostavlja Vlada FBiH.⁴⁴

³⁸ Obaveza davanja mišljenja na pravilnike federalnih institucija propisane su članom 26. i 27. Poslovnika o radu Vlade FBiH. (Službene novine FBiH broj 6/10) U skladu sa članom 26. Stav 1. Poslovnika o radu Vlade FBiH, pravilnici federalnih institucija moraju da sadrže obrazloženja posebno finansijskih sredstava u smislu njihovog eventualnog dodatnog obezbjeđenja.

³⁹ Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU obaveza proizilazi iz članka 41. Uredbe o načelima za utvrđivanje unutarnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija ("Službene novine FBiH", broj 36/06)

⁴⁰ Član 7. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave

⁴¹ Član 27. Poslovnika o radu Vlade FBiH

⁴² Član 27. Poslovnika o radu Vlade FBiH;

⁴³ Član 34. Stav 3. Uredbe o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija.

⁴⁴ Član 14. Uredbe o procesu trogodišnjeg planiranja i godišnjeg izvještavanja u federalnim ministarstvima i institucijama („Službene novine FBiH“ broj: 5/14).

3. NALAZI

U ovom Poglavlju prezentovani su glavni nalazi do kojih se došlo u procesu revizije. Nalazi prikazuju odstupanja od kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene efikasnosti institucija u postupku izrade i donošenja pravilnika.

3.1. Aktivnosti Vlade FBiH na uspostavljanju pretpostavki za donošenje pravilnika

Revizija je nastojala sagledati da li uspostavljeni regulatorni okvir i pravila omogućavaju efikasan postupak izrade pravilnika. Uz osnovni regulatorni okvir pretpostavke za efikasan postupak čini i donošenje i primjena provedbenih propisa, jasnih procedura i instrukcija i osiguranje metodološkog jedinstva u ovom postupku.

Analizom ključnih aktivnosti revizija je utvrdila da je Vlada FBiH uz postojeći zakonski okvir⁴⁵, donijela više provedbenih propisa koji su institucije imale obavezu primjenjivati u postupku donošenja svojih pravilnika.

Postojala je obaveza Vlade FBiH za donošenje Jedinstvenih standardiziranih pravila za izradu zakonskih i drugih propisa, ali navedena **pravila nisu donesena u utvrđenom roku**, odnosno 2007. godine. Novim revidiranim Akcionim planom ovaj rok je prolongiran za 2011. godinu, ali su Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa na nivu FBiH donesena tek 2014. godine. Donesena Pravila nisu korištena u postupku donošenja pravilnika. Kako navode nadležni u Uredu za zakonodavstvo, navedena Pravila se koriste prilikom donošenja propisa višeg ranga.

Pored činjenice da se donesena Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa nisu primjenjivala u postupku izrade pravilnika, nisu iskorištene sve mogućnosti da se osigura metodološko jedinstvo. (*Regulativa i primjena donesenih pravila u postupku donošenja pravilnika, Prilog broj: 2. Izvještaja*).

- **Nedovoljno jasno određen način provođenja aktivnosti institucija u postupku donošenja Pravilnika**

Revizija je utvrdila da nije osigurano potpuno metodološko jedinstvo u postupku izrade pravilnika.

Vlada FBiH je ovu obavezu federalnim institucijama odredila u svom Poslovniku. Međutim, nije određeno na koji način se uspostavlja metodološko jedinstvo u postupku izrade pravilnika. Kako navode nadležni u Uredu za zakonodavstvo, osiguranje metodološkog jedinstva se osigurava primjenom donesenih uredbi.

U pojedinim uredbama nije određeno jasno kako će se provoditi potrebne aktivnosti u postupku izrade pravilnika. Ovo se posebno odnosi na vršenje procjene stanja u oblasti i utvrđivanje problema u realizaciji poslova. Iako su se neke odrednice Uredbe koja uređuje ova pitanja mogle koristiti, nadležni u institucijama navode da se ovaj provedbeni propis nije koristio u postupku izrade pravilnika.

Ovaj nedostatak je prisutan i kada je u pitanju provođenje analiza postojećih pravilnika i načina projekcije novih i/ili njegovih izmjena.

Na nivou Federacije, u posmatranom periodu, nije donesena posebna metodologija, kojom bi se osigurao jedinstven način provođenja postupka izrade pravilnika kako bi se provodile potrebne procjene i analize u ovom postupku. *U finalnoj fazi završetka Nacrta izvještaja, Vlada FBiH je u martu 2016. godini poduzela konkretne mjere vezano za regulativu u cilju uspostave uslova koji se odnose na postupak izrade i donošenja pravilnika*⁴⁶. Međutim, navedeno ne utiče na nalaze revizije u

⁴⁵ Zakon o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Zakon o organizaciji organa uprave i Zakon o državnoj službi FBiH

⁴⁶ Izmjene i dopune Zakona o državnoj službi FBiH, („Službene novine FBiH“ broj: 99/15), izmjene i dopune Uredbe o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanje određenih prava iz radnog odnosa i donesena Metodologija analize radnih mjesta, izmjene i dopune Uredbe o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija

posmatranom periodu, ali predstavlja značajan korak i mogućnost za unaprjeđenje postupka izrade pravilnika i realizacije ciljeva iz revidiranog Akcionog plana 1. Strategije reforme javne uprave u BiH.

U nedostatku jedinstvene metodologije za provođenje postupka izrade pravilnika, izostalo je provođenje bitnih aktivnosti vezanih za osiguranje potpunih analiza i procjena. Nedostaci jasnog regulatornog okvira prikazani su u narednoj tabeli.

Tabela broj 1. Postojeće pretpostavke za postupak i donošenje pravilnika

Red. br.	Regulativa/Strategija	Status	Godina donošenja
1.	Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija	Institucije su donijele pravilnike na koje je Vlada FBiH dala saglasnost.	2006.
2.	Uredba o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlaže Vlada FBiH i federalna ministarstva Priručnik za izradu javnih politika (koraci)	Procjena stanja u oblasti nije se provodila na adekvatan način, a ova Uredba se nije primjenjivala u postupku izrade pravilnika	2011. 2014. donesena druga Uredba ⁴⁷
3.	Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa	Nije određen način na koji će se vršiti sveobuhvatne analize stanja i kadrovskih potreba	2004., 2006.,
4.	Strategija reforme javne uprave	Nije donesena posebna metodologija za postupak izrade i donošenja pravilnika	FBiH-2006.
	Akcionni plan reforme javne uprave Revidirani Akcionni plan reforme javne uprave	Kasni se sa realizacijom aktivnosti i rokovi se prolongiraju	2011.g.; 2014.g.;

Podaci u tabeli pokazuju da, iako je Vlada FBiH donijela većinu provedbenih propisa, istima nije jasno određen način na koji će se provoditi bitne aktivnosti u cilju osiguranja dokumentovanih procjena stanja u oblasti i potpunih analiza postojećih pravilnika.

Na traženje revizije, institucije su objasnile praksu predlaganja pravilnika ali **ni jedna institucija nije imala svoje pisane procedure** koje sadrže sve korake za aktivnosti koje je potrebno provoditi u ovom postupku. O ovim nedostacima nadležna Upravna inspekcija nema informacija niti je provodila upravni inspeksijski nadzor kada je u pitanju primjena i postupanje institucija prilikom izrade i donošenja pravilnika.

3.1.1. Aktivnosti i mjere koje je poduzimala Vlada FBiH za izradu pravilnika

Vlada FBiH je više puta donosila zaključke⁴⁸, kojima je zahtijevala da institucije izvrše sveobuhvatnu analizu donesenih pravilnika u cilju iskazivanja stvarnih potreba u istim⁴⁹. Cilj je bio unaprjeđenje rada i organizacije, učinkovitog rukovođenja kao i uvođenje savremenih tehničkih metoda i sredstava rada u organe i tijela uprave.

Sagovornici u Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH navode, da institucije nisu dostavile informacije o realizaciji Vladinih zaključaka. Na ovaj problem je više puta u prethodnim godinama upozoravala i finansijska revizija u svojim izvještajima. U nedostatku dokumentovanih analiza i procjena, Vlada FBiH nije imala potpune informacije za poduzimanje adekvatnih aktivnosti za unaprjeđenje učinkovitosti institucija.

(„Službene novine FBiH“ broj: 9/16). Za stručnu podršku institucijama u izradi prijedloga pravilnika Vlada je formirala Radnu grupu sa kompetentnim stručnjacima.

⁴⁷ Donesena je nova Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine FBiH“, broj: 55/14) od 09.07.2014.g.

⁴⁸ Revizija je pratila zaključke Vlade po ovim pitanjima od 2009. godine. Zaključak V: broj: 1344/2011 od 09.11.2011. godine; Član 19. Zakona o Vladi FBiH: Zaključkom se utvrđuju stavovi o pitanjima od značaja za provođenje utvrđene politike, uređuju unutrašnji odnosi u Vladi i određuju zadaci federalnim organima državne uprave i službama Vlade.

⁴⁹ U cilju smanjenja javne potrošnje, Vlada FBiH je svoju namjeru, ponovila u Operativnom programu (G2-A2 i A3 - Reforma javne uprave) dokumenta „Koncept ekonomskog razvoja“, 2014-2018. i utvrdila potrebu, provođenja analize svih budžetskih institucija iz perspektive racionalizacije njihove brojnosti i funkcionalnosti.

Federalno ministarstvo pravde je bilo zaduženo da Vladi FBiH, prema njenom Zaključku⁵⁰, izradi sveobuhvatnu informaciju objektivnih potreba o broju i strukturi uposlenih (službenika i namještenika) u federalnim organima državne službe.

Većina institucija su sa znatnim zakašnjenjem dostavile informacije.⁵¹ Podaci iz objedinjene Informacije Federalnog ministarstva pravde, koja je dostavljena Vladi FBiH, najvećim dijelom pokazuju brojčano stanje uposlenih. Navedeni podaci pokazuju da je u odnosu na ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta po pravilniku, popunjeno 75% radnih mjesta.

U velikom broju slučajeva institucije su iskazale potrebu za potpunom upražnjenih radnih mjesta. To se posebno odnosilo na radna mjesta državnih službenika čiji je broj u odnosu na sistematizaciju popunjen sa 62% uposlenih državnih službenika. Popunjenost radnih mjesta namještenika u odnosu na sistematizaciju je bio 86%. (*Broj i struktura uposlenih u federalnim institucijama, Prilog broj: 4 Izvještaja*).

- **Izostanak upravnog nadzora**

Institucije imaju obavezu da po svojoj nadležnosti u oblasti za koju su osnovane poduzimaju sve potrebne mjere kako bi poslove obavljale efikasno, ekonomično i efektivno. S tim u vezi Federalno ministarstvo pravde je imalo obavezu da putem Upravne inspekcije vrši upravni nadzor nad provođenjem aktivnosti institucija, a koje se odnose na primjenu postojećih propisa koji određuju ključne aktivnosti za postupak pripreme i izrade pravilnika.

U proteklom periodu nije se provodio upravni inspekcijski nadzor nad primjenom Uredbe kojom je određen način pripreme i vršenja procjene u postupku izrade i donošenja Pravilnika. Nadležni u Upravnom inspektoratu smatraju, kako ima osnova za nadzor vezano za provođenje Uredbe koja određuje navedene aktivnosti. Takođe su izjavili da zbog nepopunjenosti i nedovoljnih kadrovskih kapaciteta, Upravna inspekcija nema prostora za rad u punom obimu nadležnosti (trenutno radi glavni inspektor i dva inspektora⁵²).

Izostanak upravnog nadzora u postupku donošenja pravilnika ima negativne posljedice jer u konačnici nisu identifikovane slabosti i prepreke u provođenju bitnih aktivnosti u ovom postupku. Takođe nisu utvrđeni razlozi zbog kojih se postojeći propisi, koji regulišu ovaj postupak, nisu u potpunosti primjenjivali.

3.2. Aktivnosti institucija u postupku izrade pravilnika

Analizom aktivnosti koje su nadležne institucije provodile u fazi izrade pravilnika, revizija je nastojala da utvrdi koje su aktivnosti i korake institucije provodile u postupku izrade pravilnika.

U postupku izrade pravilnika izostale su bitne aktivnosti u okviru pojedinačnih koraka. Institucije su provodile samo osnovne aktivnosti kako bi izradile svoje pravilnike prema nadležnostima za koje su i osnovane. Zahtjevi institucija kojima su tražili izmjene i dopune njihovih pravilnika, sadržavale su samo informacije o potrebi popunjavanja nekog radnog mjesta. Nije bilo informacija o razlozima tih zahtjeva, odnosno koji su to poslovi, šta će se time postići, te koje posljedice nastaju ukoliko se ne udovolji njihovom zahtjevu. Nadležne osobe u institucijama su izjavile⁵³ da o ovim pitanjima vode diskusije, ali nemaju pisane zapisnike. Shodno navedenom nisu osigurana dokumentovana obrazloženja i razlozi na kojima se trebaju zasnivati prijedlozi pravilnika.

Naredna tabela pokazuje aktivnosti institucija kada je u pitanju osiguranje neophodnih procjena i analiza u odnosu na postavljene kriterije:

⁵⁰ Zaključak Vlade FBiH, V.borj: 492/2009 od 08.09.2019. godine

⁵¹ Od 56 institucija podatke je dostavilo sa zakašnjenjem 46 institucija, 6 institucija nije dostavilo nikakve podatke a 2 institucije su dostavile nepotpune podatke.

⁵² U okviru Zahtjeva za neophodnim kadrovima, Federalno ministarstvo pravde je tražilo popunjavanje radnih mjesta za 2 inspektora – u Upravnoj inspekciji.

⁵³ Provedeni intervjui u institucijama (uzorak)

Tabela broj 2. Provođenje obaveznih analiza i procjena u postupku izrade pravilnika⁵⁴

Aktivnosti	Vršenje procjene stanja i utvrđivanje problema	Analiza kadrovskih potreba
Kriterij	Institucije su izvršile i dokumentovale ocjenu stanja u oblasti uz korištenje indikatora procjene	Nadležne institucije su provele i dokumentovale analize pravilnika sa utvrđenim kadrovskim potrebama
Potpuno zadovoljen	GS Vlade FBiH	GS Vlade FBiH
Djelimično zadovoljen	FMF, FMP, FMPIK, FMOiN, Ured za zakonodavstvo	FMF, FMP, FMOiN, FMPIK, Ured za zakonodavstvo
Nije zadovoljen		-

Kako pokazuju podaci u tabeli većina institucija je samo djelimično vršila analize vezano za kadrovske potrebe. U većini slučajeva podaci u analizama su pokazivali broj sistematizovanih i popunjenih radnih mjesta.

- **Praksa institucija u vršenju procjena stanja u oblasti**

Informacije o promjenama i problemima u oblasti, institucije su sačinjavale u okviru Godišnjih izvještaja o radu koje su dostavljale Vladi FBiH. Nakon pregleda ovih izvještaja, konstatovano je da institucije nisu u kontekstu identifikovanih problema u oblasti, izvršili procjenu nedostajućih radnih mjesta neophodnih za rješavanje nastalih problema.

Iako je procjena stanja u oblasti i utvrđivanje problema i promjena bilo isticano i u izvještajima SIGME- sagovornici navode da nisu mogli vršiti ove aktivnosti prema donesenoj Uredbi i indikatorima za procjenu jer ista nije bila primjenjiva za postupak izrade praavilnika. Ipak su pojedine odrednice mogle poslužiti institucijama da utvrde probleme i promjene i u skladu sa tim projiciraju kadrovske potrebe.

Što se tiče dokumentovanih procjena o utvrđenim problemima u oblasti, može se izdvojiti postupanje Federalnog ministarstva finansija koje je u svojoj analizi za neophodne kadrove, navelo probleme u izvršavanju poslova za pojedine oblasti za koje su nadležni. Ministarstvo je i u prethodnim godinama navodilo da je zbog restriktivne politike zapošljavanja, odlaska u penziju, dugotrajnih bolovanja i fluktuacije kadrova, u prethodnom periodu imalo problema vezanih za kadrovske potrebe. Kao primjer, sagovornici navode Sektor koji rješava predmete u drugostepenom postupku, a radi se o akumuliranim neriješenim predmetima. (*Broj neriješenih predmeta – Tabela u Prilogu 5. Izvještaja*)

Ostale institucije iz uzorka nisu predočile dokumentovane procjene uticaja i eventualne posljedice zbog nedovoljne popunjenosti pravilnika. Većina institucija organizuje interne sastanke na kojima se usmeno obrazlaže stanje i kadrovske potrebe.

Iako su aktivnosti Generalnog sekretarijata poduzete izvan obuhvata revizije (2015.g.), u nastavku teksta Nalaza, a u cilju distribucije bolje prakse i na ostale institucije, prikazano je navedeno postupanje u ovoj Vladinoj službi:

⁵⁴Uredba o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata, koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva (Donesena nova Uredba koja se trebala primjenjivati od početka 2015.godine) i Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa, a posebno Član 9. i 10. ove Uredbe.

Primjer dobre prakse uočen je, kada je u pitanju provođenje i dokumentovanje analiza u postupku izrade pravilnika. Ove aktivnosti provedene su u okviru Projekta reforme javne uprave u kojem je Generalni Sekretarijat Vlade FBiH uz pomoć preporuka SIGMA-e sačinio skicu svoje unutrašnje organizacije i sistematizacije potrebnih radnih mjesta. Navedeni prijedlog organizacije i sistematizacije je nastao kao rezultat analize postojećeg stanja i identifikovanih problema koji su uticali na izvršenje redovnih i poslova iz novih nadležnosti GS. Na osnovu urađenih analiza i procjena Generalni Sekretarijat je sačinio prijedlog za izmjene i dopune svog pravilnika sa informacijom o neophodnim kadrovima i sa detaljnim obrazloženjem. Međutim ova praksa nije distribuirana na ostale institucije koje su trebale vršiti analize i procjene. Uzroci se mogu naći u činjenici da je GT tek u 2015. godini dobilo šire nadležnosti po pitanjima provjere provođenja ovih aktivnosti i kod ostalih institucija koje dostavljaju svoje prijedloge Pravilnika.

Bitno je naglasiti pozitivne strane u navedenom primjeru iz razloga što su prilikom izrade pravilnika, stavljene u korelaciju informacije koje su dobivene kao rezultat izvršene procjene stanja u oblasti i u skladu sa tim data projekcija kadrovskih potreba.

- **Praksa provođenja analiza o kadrovskim potrebama**

Institucije su dostavile različite informacije u vidu tabelarnog pregleda, gdje je naveden naziv organizacione jedinice, broj popunjenih i broj sistematizovanih radnih mjesta⁵⁵, ili samo u okviru kratkog dopisa u kojem su navodili nedostajući broj kadrova⁵⁶. Neke institucije su dostavile svoje budžetske zahtjeve u kojima su u okviru traženja ukupnih budžetskih sredstava, tražena sredstva za popunjavanje određenih radnih mjesta⁵⁷.

Praksa provođenja analiza na ovakav način ne daje potpunu sliku o potrebnoj unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Osim za svoje potrebe, institucije su imale obavezu osigurati ove analize za potrebe informisanja Vlade FBiH, koja je više puta svojim zaključcima⁵⁸ tražila od institucija da izvrše realnu procjenu potrebne unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta.

Institucije nisu realizovale ove zaključake na odgovarajući način, kako bi osigurale informaciju za Vladu FBiH o promjenama u oblasti i vezano sa tim, kadrovskim problemima. Obaveza praćenja realizacije Vladinih zaključaka je u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade FBiH.

3.3. Mišljenje nadležnih institucija i saglasnosti Vlade FBiH na pravilnike

Sve su institucije obavezne pribaviti mišljenje Federalnog ministarstva pravde, Ureda za zakonodavstvo i Federalnog ministarstva finansija/financija prije dostavljanja prijedloga na saglasnost Vladi FBiH. Postojećim propisima nije određen način i na osnovu kojih obaveznih informacija se daju mišljenja.

Federalno ministarstvo pravde je davalo mišljenje u vezi sa utvrđivanjem unutrašnje organizacije i sistematizacije potrebnih radnih mjesta. Zavod za javnu upravu koji je u sastavu FMP je nadležan da provodi aktivnosti ocjene osnovanosti dostavljenih zahtjeva i prijedloga Pravilnika od strane institucija/predlagača. Nadležni u Zavodu navode, da nemaju odgovarajuće ljudske kapacitete, kako bi na pravi i potpun način provodili postupak utvrđivanja adekvatnosti unutrašnje organizacije svake pojedinačne institucije koja dostavlja prijedlog Pravilnika.

Pored navedenoga sagovornici ističu, da nepostoje posebne procedure za aktivnosti davanja mišljenja, odnosno, nije određeno šta institucija/predlagač treba osigurati i dostaviti uz prijedlog pravilnika. Institucije koje upućuju prijedloge pravilnika, nisu imale praksu dostaviti potpuna

⁵⁵ Federalno ministarstvo finansija/financija i Federalno ministarstvo pravde

⁵⁶ Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke-Kratki dopis kojim se traži popunjavanje radnog mjesta- službenik i namještenik i navedenim uslovima- stepen i vrsta stručne spreme

⁵⁷ Federalno ministarstvo prometa i komunikacija- u vidu budžetskog zahtjeva

⁵⁸ Zaključak Vlade FBiH, broj: V, broj: 492/09 od 08.07.2009. i V. xxx/11 od 09.11.2011.

obrazloženja i razloge navedene organizacije i sistematizacije radnih mjesta. Uzrok navedenog se, između ostalog, može povezati i sa nedovoljnom primjenom postojećih propisa i izostankom upravnog nadzora nad ovim aktivnostima.

Kako navode nadležni u Zavodu za javnu upravu, samo u nekim slučajevima, kada je to bilo očigledno, daje primjedbe vezano za broj službenika koji su traženi. Navedene primjedbe daje na osnovu komparacije broja službenika u drugim ministarstvima koja imaju sličnu složenost poslova. Međutim, ovo nije slučaj sa svim pravilnicima za koje su davana mišljenja, jer kako su već naveli sagovornici u Zavodu, za takve aktivnosti nemaju dovoljne ljudske kapacitete⁵⁹. Takođe su izjavili da njihovim ranijim zahtjevima za popunjavanjem potrebnih radnih mjesta nije bilo udovoljeno.

U postupanju davanja mišljenja od strane **Ureda za zakonodavstvo** ima nedostataka, kada je u pitanju osiguranje metodološkog jedinstva. Ured za zakonodavstvo ima nadležnost da pruža stručnu pomoć federalnim organima uprave u izradi zakona i drugih propisa⁶⁰. Međutim, posebne procedure za provođenje ovog postupka nisu donesene, a uočeni nedostaci u pravilnicima na koje daju mišljenje, najčešće se otklanjaju putem usmenih razgovora sa predlagračem. Ovakav način postupanja onemogućava identifikovanje, evidentiranje i praćenje nedostataka u cilju sistemskog pristupa za smanjenje grešaka i osiguranje metodološkog jedinstva prilikom izrade pravilnika.

Federalno ministarstvo finansija je u okviru svoje nadležnosti davalo mišljenje/odobravalo pravilnike, ukoliko su bila osigurana sredstva u Budžetu. Postoji ustaljena praksa da institucije svoje sistematizacije u pravilnicima prilagođavaju dodijeljenim i/ili raspoloživim sredstvima iz Budžeta.

Institucije nadležne za davanje mišljenja nemaju povratnu informaciju o prihvatanju mišljenja i/ili neslaganjem institucija/predlagača. Kako navode nadležne osobe, informaciju o daljoj „sudbini“ Pravilnika, mogu se vidjeti na web-stranici Vlade FBiH⁶¹.

- **Davanje saglasnosti na pravilnike**

Nakon što institucije pribave mišljenja, na prijedloge pravilnika, ista zajedno sa pravilnikom dostavljaju Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH. Prema navodima odgovornih osoba, Generalni sekretarijat ne pregleda, niti analizira šta piše u mišljenjima koje institucije dostave, već samo da li su prijedlozi pravilnika kompletirani sa mišljenjima.

U slučaju da institucija ne prihvati mišljenje prema kojem treba da usklade svoj Pravilnik, ipak u određenim slučajevima takav Pravilnik se dostavlja Generalnom sekretarijatu radi traženja saglasnosti od Vlade FBiH. Uz Pravilnik se dostavlja i obrazloženje o razlozima zbog kojih nije uvaženo mišljenje. U tom slučaju svaki ministar, može na sjednici Vlade usmeno dati obrazloženje o tome zašto nije prihvatio mišljenje. Sagovornici također navode da u konačnici Vlada FBiH daje saglasnost, nakon obavljene rasprave.

3.4. Posljedice nedovoljnih procjena i analiza

Pravilnici koji nisu zasnovani na stvarnim kadrovskim potrebama mogu rezultirati ulaganjima u ljudske kapacitete koji ne mogu odgovoriti najvažnijim poslovima iz nadležnosti institucija.

Posljedice nedovoljnih informacija u postupku izrade i donošenja pravilnika mogu se prepoznati u velikom odstupanju u broju sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta, te neadekvatnoj strukturi radnih mjesta.

⁵⁹Izjava nadležnih u Zavodu

⁶⁰ Članak 2. Uredbe O Uredu za zakonodavstvo

⁶¹Izjava nadležnih u FMP

Nadalje neadekvatna unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta može uticati na kvalitet i kvantitet programskih zadataka federalnih organa uprave i blagovremeno pružanje usluga građanima.

Neadekvatna unutrašnja organizacija može imati negativan uticaj na potrošnju sredstava iz Budžeta FBiH, u slučaju da institucija ima višak zaposlenih, ali popunjena radna mjesta nisu u skladu sa potrebnom strukturom uposlenih.

Pored toga Vlada FBiH nije raspolagala potpunim informacijama kako bi poduzela adekvatne mjere u cilju racionalizacije uposlenih u javnoj upravi uvažavajući pri tom i broj i strukturu uposlenih u institucijama.

Nedovoljne informacije, za posljedicu mogu imati i davanje mišljenja od strane nadležnih institucija i saglasnosti Vlade na pravilnike koji nisu zasnovani na argumentima i opravdanim zahtjevima institucija.

- **Vlada nije raspolagala sa potpunim informacijama o kadrovskim potrebama federalnih institucija**

Vlada FBiH je, prije svega, u cilju realizacije obaveza iz Strategije javne uprave za stvaranje učinkovite javne uprave trebala raspolagati sa potpunim informacijama o stanju i kadrovskim potrebama u federalnim institucijama. U proteklom periodu Vlada FBiH je donosila zaključke, vezano za analizu pravilnika sa ciljem racionalizacije, odnosno smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi. Međutim, nisu osigurane potpune i dokumentovane procjene stanja u oblasti i potpune analize kadrovskih potreba, za poduzimanje konkretnih mjera.

Institucije su navodile da o stanju u oblasti izvještavaju Vladu FBiH u Godišnjim izvještajima o radu. Pregledom ovih izvještaja utvrđeno je da se radi o informacijama koje se odnose na realizaciju planova i programa rada institucija. Što se tiče informacija o kadrovskoj problematici iste nisu potpune, te su govorile samo o nedostajućim kadrovima u odnosu na već postojeće pravilnike. Institucije nisu izradile posebne dokumentovane procjene stanja u oblasti⁶² i sa tim povezanu projekciju svojih pravilnika.

Obaveze provođenja analiza pravilnika federalnih institucija, bile su navedene i u planu rada Federalnog ministarstva pravde, odnosno Zavoda za javnu upravu⁶³. Na traženje revizije, dostavljene su informacije koje su prikazale samo stanje kadrova po broju i strukturi, a prema navodima nadležnih osoba ovi podaci nisu dalje korišteni u bilo koju svrhu⁶⁴. Iako su ove informacije prikazale neadekvatnu strukturu uposlenih u institucijama, nisu poduzete mjere na utvrđivanju i dokumentovanju razloga takvoga stanja. Najčešće su se institucije pozivale na zaključke Vlade o zabrani zapošljavanja u javnoj upravi.

- **Česte izmjene i dopune pravilnika**

U promatranom periodu institucije su pojedinačnim zahtjevima vršile izmjene i dopune svojih pravilnika. Prilikom prijedloga izmjena pravilnika sa ciljem popunjavanja bilo kojega radnog mjesta, institucije nisu dokumentovale svoje razloge zbog kojih se traži popunjavanje (veći obim poslova, nove nadležnosti, koje su to obaveze po strateškim i Vladinim ciljevima, koji će se poslovi i ciljevi realizirati, kakve posljedice za građane, poreske obveznike i druge interesne skupine mogu nastupiti i drugo).

⁶² Uredba o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata, koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva. (Donesena nova Uredba koja se trebala primjenjivati od početka 2015. godine).

⁶³ Zavod za javnu upravu je, između ostalog, nadležan za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih ministarstava i drugih tijela federalne uprave s ciljem unaprijeđenja njihovog rada i organizacije i osiguranja učinkovitog rukovođenja.

⁶⁴ Provedeni intervjui sa nadležnim osobama

Kako navode nadležne osobe, prilikom dodjeljivanja novih nadležnosti, poslova i obaveza od strane Vlade FBiH, nisu uporedo razmatrani potrebni kadrovski kapaciteti, što je ostavilo prostora za nesistemska rješavanje ovih pitanja. Navedeno postupanje je za rezultat imalo **česte izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta** u posmatranom periodu (2011.g.-2014.g), a što je ilustrovano u narednoj tabeli:

Tabela broj 3. Pregled donesenih novih i izmjena i dopuna pravilnika institucija za period 2011-2014.godina

Rbr.	Period Federalne institucije-uzorak	2011 – 2014 godina	
		donesen novi pravilnik	izmjena i dopuna pravilnika
1.	Generalni sekretariat Vlade FBiH	1	4
2.	Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU	2	3
3.	Federalno ministarstvo pravde	1	2
4.	Federalno ministarstvo finansija	1	1
5.	Federalno ministarstvo prometa i komunikacija	2	8
6.	Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke ⁶⁵	1	1

Izvor: Analiza i kompilacija podataka dostavljenih od institucija iz uzorka

Kao razloge zbog kojih su često vršili izmjene pravilnika, nadležni u institucijama navode izmjene propisa, odlazak u penziju i/ili odlazak iz službe. Ako se uzme u obzir, da institucije nisu osigurale potpuna obrazloženja i dokumentovane analize kojima bi opravdale popunjavanje radnih mjesta, postavlja se pitanje osiguranja dovoljnih argumenata za davanje mišljenja od strane nadležnih institucija i za davanje saglasnosti Vlade na pravilnike institucija. (Podaci o broju izmjena pravilnika za 18 federalnih institucija, Prilog broj: 3. Izvještaja).

Bitno je istaći da izmjene i dopune pravilnika same po sebi nisu problem, ali bi istima trebale biti izražene stvarne potrebe institucija koje su zasnovane na dokumentovanim procjenama stanja u oblasti i utvrđenim problemima u realizaciji poslova. Rezultati ovih aktivnosti bi trebali biti osnova za izmjene i dopune postojećih pravilnika.

⁶⁵ Treća izmjena pravilnika u 2011.g.

4. ZAKLJUČCI

Postupku izrade i donošenju pravilnika federalnih institucija, u posmatranom periodu revizije, nije se posvetilo dovoljno pažnje. Nalazi revizije ukazuju da Vlada FBiH nije raspolagala sa potpunim informacijama koje bi pokazale slabosti, niti je koristila mehanizme upravnog nadzora za identifikaciju nedostataka u ovom postupku za poduzimanje potrebnih mjera na osnovu argumenata. Nadležne institucije nisu provodile potpune procjene i analize kako bi na osnovu utvrđenih problema, dobivenih novih poslova i nadležnosti, utvrdile potrebne organizacijske kapacitete i radna mjesta za efikasnu realizaciju poslova.

Nedovoljna primjena postojećih propisa, izostanak upravnog nadzora i nedovoljni angažman nadležnog Zavoda za javnu upravu koji bi kao stručna institucija trebala utvrditi adekvatnost pravilnika imali su uticaja na to da pravilnici ne pokazuju stvarne potrebe zasnovane na dokumentovanim analizama i procjenama. Navedeno otežava praćenje stvarnih potreba i učinaka institucija i ne daje osnovu za poduzimanje konkretnih mjera Vlade FBiH.

4.1. Pretpostavke za efikasan postupak izrade i donošenja pravilnika nisu dovoljne

Iako je Vlada Federacije donijela većinu propisa nije osiguran jedinstveni metodološki okvir koji bi dao jasne obavezujuće smjernice i način za provođenje aktivnosti u postupku izrade i donošenja pravilnika. U nedostatku jedinstvene metodologije za izradu pravilnika i izostankom upravnog nadzora u primjeni postojećih propisa, nisu osigurane neophodne analize i procjene na kojima su se trebali zasnivati pravilnici na koje je Vlada dala saglasnost.

Vlada FBiH je donosila zaključke kojima je dala obavezu institucijama da izvrše analizu i utvrde realne potrebe kadrova, ali nije iskoristila sve mogućnosti da poduzme adekvatne mjere za realizaciju svojih zaključaka i/ili da se utvrde prepreke zbog kojih isti nisu realizirani. U nedostatku potpunih analiza i procjena na kojima su se trebali zasnivati pravilnici, Vlada FBiH nije osigurala pravovremene i potpune informacije za davanje saglasnosti na pravilnike i donošenje zaključaka zasnovanih na argumentima.

Pored navedenog nisu osigurane potpune informacije o stanju i problemima u oblasti i stvarnim potrebama unutrašnje organizacije i sistematizacije federalnih institucija. Praksa nesistemske pristupa i nedostatak jasno definisanih i objašnjenih koraka, aktivnosti i nadležnosti institucija koje izrađuju vlastiti pravilnik, otvara mogućnost za čestim izmjenama koje nisu zasnovane na adekvatnim analizama poslova i procjeni stvarno potrebnih ljudskih kapaciteta, u odnosu poslove koji se trebaju realizovati.

4.2. Nedovoljne analize i procjene u postupku izrade i donošenja pravilnika

Institucije nisu provodile potrebne aktivnosti da u postupku izrade pravilnika osiguraju potpune i provjerene informacije. Ove aktivnosti su preporučene od strane SIGME za jednostavniju i sistematičniju primjenu obavezujućih pravila i odrednica postojećih propisa, međutim niti jedna institucija nije svoje aktivnosti provodila u potpunosti i na adekvatan način.

U nedostatku posebne metodologije za izradu pravilnika i nedovoljne primjene donesenih uredbi, koje zahtijevaju vršenje analiza i procjena, institucije nisu koristile druge mogućnosti da izvrše sveobuhvatnu analitičku procjenu stanja i promjena u oblasti i u skladu sa tim i sveobuhvatnu analizu o stvarnim potrebama unutrašnje organizacije federalnih institucija.

Iz navedenog se može zaključiti da postupak donošenja pravilnika nije zasnovan na potpunom metodološkom jedinstvu da bi se dovele u vezu izvršene procjene stanja i na osnovu toga odredile stvarne kadrovske potrebe. U posmatranom periodu revizije, niti jedna institucija iz uzorka nije vršila sveobuhvatnu analizu svojih pravilnika u okviru redovnih aktivnosti, niti kao obavezu realizacije Vladinih zaključaka.

4.3. Nedovoljne informacije i obrazloženja za davanje mišljenja i saglasnosti na Pravilnik

Prilikom davanja mišljenja o utvrđivanju unutrašnje organizacije nadležne institucije nisu raspolagale sa potpunim informacijama i obrazloženjima. Iako su obaveze utvrđivanja unutrašnje organizacije u federalnim institucijama date u nadležnost Zavodu za javnu upravu, nisu određena detaljnija usmjerenja i pojedinosti o tome šta bi trebala biti konkretna uloga, djelokrug i funkcija Zavoda u ovim aktivnostima i na koji način će se iste provoditi.

Uzrok navedenog se takođe, može tražiti u nedostatku posebnih procedura za aktivnosti u postupku davanja mišljenja, kojima bi se jasno odredilo, šta institucija treba osigurati i dostaviti uz prijedlog pravilnika. Pored navedenih nedostataka, institucije nisu dovoljno koristile postojeću regulativu, kako bi se osiguralo sveobuhvatno sagledavanje kadrovskih potreba.

Obzirom da nema povratne informacije o prihvatanju mišljenja i/ili neslaganju institucija/obrađivača sa nekim od navedenih primjedbi u datom mišljenju, nisu osigurane informacije o tome koja od primjedbi nije prihvaćena, niti kakva su obrazloženja o tome institucije dale Vladi FBiH.

Izostankom nadzora u postupku izrade i donošenja Pravilnika u federalnim institucijama, nisu identifikovani problemi i prepreke kako bi se poduzele potrebne mjere za otklanjanje nedostatka.

5. PREPORUKE

Pravilnici ne mogu postojati sami za sebe, nisu sami sebi svrha i uvijek su dio pravno-regulatornog okvira kojim se određuje unutarnja organizacija institucije, u smislu osiguranja potrebnih organizacionih i ljudskih potencijala, za izvršavanje poslova iz nadležnosti pojedinačnih institucija. Iz ovih razloga, pravilnici moraju oslikavati stvarne potrebe u organizacionom i u smislu osiguranja pojedinačnih radnih mjesta, sa jasno određenim obimom i vrstom poslova, u cilju realizacije programa i planova rada, strateških ciljeva i drugih dodijeljenih obveza. Stoga se realizacija ciljeva Vlade FBiH, temelji na pretpostavkama koje se moraju osigurati, kako bi se ispunili zacrtani ciljevi. Zato je osiguranje jasnih pravila i koraka u postupku izrade i donošenja pravilnika jednako važna kao i sam Pravilnik kojim se osigurava unutarnja organizacija institucija.

Praksa u procesu izrade pravilnika treba da ima kontinuirani karakter. Ovaj proces ne bi trebao biti ograničen samo na postojeće propise i praksu, već da u cilju uspostave efikasne unutarnje organizacije i osiguranja potrebnih ljudskih kapaciteta, koristi nove prakse i eksperimente iz ove oblasti za afirmaciju primjene međunarodnog iskustva.

Federalne institucije imaju javnu odgovornost i obvezne su poduzeti sve potrebne mjere za efikasno, ekonomično i efektivno izvršavanje poslova koje su im date u nadležnost. S toga institucije trebaju unaprijediti aktivnosti u postupku izrade svojih pravilnika.

U cilju osiguranja pretpostavki za sustavno unaprjeđenje postupka izrade i donošenja pravilnika u federalnim institucijama, Ured za reviziju preporučuje slijedeće:

Preporuke za Vladu FBiH

- Osigurati da institucije primjenjuju donesene propise da bi osigurale potpune informacije o stanju u oblasti i kadrovskim problemima i potrebama u cilju davanja saglasnosti i donošenja zaključaka zasnovanih na argumentima.
- Potrebno je poduzeti mjere da se ojača funkcija i provođenje upravnog nadzora kako bi se utvrdili nedostaci i prepreke u primjeni donesenih propisa u postupku izrade i donošenja pravilnika.

Preporuke za institucije koje donose pravilnike

- Kontinuirano pratiti stanje i promjene u oblasti kako bi dokumentovali utvrđene probleme i na osnovu toga utvrdili odgovarajuću unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta za realizaciju svih poslova.
- Na osnovu utvrđenih problema za realizaciju poslova iz nadležnosti, izvršiti analizu o stanju ljudskih resursa i kadrovskim problemima i izraditi posebnu informaciju radi upoznavanja Vlade FBiH.

Preporuke za Federalno ministarstvo pravde

- Poduzeti sve potrebne aktivnosti za unaprjeđenje postupka izrade i donošenja pravilnika.
- Poduzeti sve potrebne mjere za osiguranje kadrovskih kapaciteta Zavoda za javnu upravu u cilju utvrđivanja adekvatne unutrašnje organizacije u federalnim institucijama.



- Izraditi procedure za davanje mišljenja kako bi zahtjevi uz predložene pravilnike sadržavali potpune informacije, obrazloženja i razloge predložene organizacije i sistematizacije radnih mjesta.
- Poduzeti sve potrebne mjere kako bi se odredili prioriteti i provodio upravni nadzor u postupku izrade i donošenja Pravilnika.

Preporuke za institucije koje daju mišljenje (Federalno ministarstvo pravde, Ured za zakonodavstvo i Federalno ministarstvo finansija)

- Svaka u okviru svoje nadležnosti, treba odrediti, koje informacije predlagač treba dostaviti u zahtjevu kojim traži mišljenje na prijedlog pravilnika.

Tim za reviziju učinka:

Mirsada Čengić, vođa tima _____

Rasema Žerić, član tima _____



PRILOZI

PRILOG broj: 1. Koraci u postupku izrade i donošenja Pravilnika-preuzeti iz Priručnika za izradu javnih politika - SIGMA

Glavni cilj Strategije reforme javne uprave u BiH (Akcionog planom I - donesenim 2006.godine) je poboljšanje kapaciteta i procedura za izradu zakonskih i drugih propisa. Za realizaciju tog cilja donesen je Priručnik za razvoj javnih politika u kome se izrada propisa sastoji od 12 koraka. Ovi koraci razvijeni su na osnovu istraživanja uloge ministarstava u procesu donošenja i provedbe javnih politika sa ciljem da se pojasni uloga ministarstava te prenesu najbolje prakse u postupku razvoja javnih politika u zemljama članicama EU.⁶⁶

Koraci u postupku izrade propisa:

R/b r	Korak	Vodeći akteri	Uključeni akteri	Donosioci odluka
1.	Definisanje prioriteta - Politika djelovanja i osnove strategije za mandatni period	Institucije koje predlažu prioritete za mandatni period	Vlada i nadležna ministarstva	Vlada Zakonodavno tijelo
2.	Planiranje javne politike (propisa)	Zakonodavna tijela Vlada	Vlada Poslanici	Zakonodavno tijelo
3.	Priprema prijedloga javne politike (Iniciranje procesa za izradu propisa)	Nadležno ministarstvo	Ministarstva	Vlada
4.	Priprema izrade nacrtu propisa na osnovu analize javne politike	Nadležno ministarstvo		Ministar
5.	Međuresorne konsultacije	Nadležno ministarstvo	Druga ministarstva istog i različitih nivoa vlasti, zainteresovanih udruženja i javnosti	Ministar
6.	Upućivanje prijedloga na Vladu	Nadležno ministarstvo	Ministarstva pravde Ministarstvo finansija Ured za zakonodavstvo	Ministar
7.	Razmatranje prijedloga od strane Vlade	Ured Vlade	Članovi Vlade	Vlada
8.	Razmatranje prijedloga na komisijama Vlade	Ured Vlade	Komisije Vlade	Komisije
9.	Odluka Vlade	Ured Vlade	Članovi Vlade	Vlada
10.	Parlamentarna procedura i usvajanje	Radana tijela parlamenta, poslanici i delegati	Vlada	Zakonodavno tijelo
11.	Implementacija	Ministarstvo	Druga ministarstva istog i različitih nivoa vlasti, zainteresovanih udruženja i javnosti	Ministar
12.	Monitoring i evaluacija	Ministarstvo i inspekcijski i drugi kontrolni organi	Druga ministarstva istog i različitih nivoa vlasti, zainteresovanih udruženja i javnosti	Ministar, Vlada

Odgovarajući predloženi koraci mogli su poslužiti institucijama da izrade vlastite procedure po kojima bi provodili postupak izrade i donošenja pravilnika.

⁶⁶ Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH- SIGMA, Strateško planiranje i razvoj javnih politika UNDP-a

- **Prvi korak** obuhvata Strategiju, odnosno opredjeljenja vlasti
- **Drugi korak** obuhvata planove rada Parlamenta i Vlade koji proizilaze iz opredjeljenja vlasti
- **Treći korak** je priprema prijedloga javne politike (Iniciranje postupka za izradu propisa) i odnosi se na ministarstva koja imaju ključnu ulogu i koja su inicijatori procesa. Specifični postupci koji se u okviru ovog koraka trebaju provesti, između ostalog, odnose se na slijedeće:
 - definisanje problema
 - definisanje opcija
 - akteri (su osobe, grupe, organizacije ili institucije koje imaju interes ili na koje utiču određene odluke ili propisi)
 - konsultacije sa ključnim akterima (glavna svrha uključivanja aktera je prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i problemima u vezi sa određenim propisom)
 - procjena učinka opcija
 - preporuka najbolje opcije za dostavljanje prijedloga ministru(Ovaj korak se u stvarnosti rijetko koristi, a on je jedan od glavnih podsticaja za temeljnu pripremu izrade propisa u skladu sa Direktivama EU.)
- **Četvrti korak** odnosi se na pripremu izrade nacrt propisa. Ovaj korak počinje na osnovu analize javne politike kada su definisani ciljevi i opcije (treći korak). Veoma je bitno da se izrada propisa zasniva na analizama kako bi propisi bili što kvalitetniji, a njihova implementacija što izvjesnija. Prilikom izrade propisa treba predvidjeti funkciju i sadržaj svih snjim povezanih akata, jer isti ne trebaju da otežaju i odgode provođenje osnovnog propisa.
- **Peti korak** - konsultacije između ministarstava i drugih nivoa vlasti.
- **Šesti korak** - upućivanje prijedloga na Vladu uz mišljena Ureda za zakonodavstvo, Federalnog ministarstava finansija i Federalnog ministarstvo pravde.
- **Sedmi korak** - razmatranje prijedloga od strane Vlade
- **Osmi korak** - razmatranje prijedloga na komisijama Vlade
- **Deveti korak** - donošenje Odluke Vlade o usvajanju propisa
- **Deseti korak** - Parlamentarna procedura i usvajanje propisa
- **Jedanesti korak** - implementacija propisa
- **Dvanaesti korak** - monitoring i evaulaciju u procesu primjene propisa. Evaluacija treba da pruži stručnu podlogu i preporuke internog karatera donositeljima odluka o rezultatima.

Procjena i praćenje učinka javnih politika najviše ovisi o tome da li javna uprava ima primjerene stručne, koordinacijske i informatičke kapacitete, a to uveliko ovisi o tome da li donositelji odluka poduzimaju aktivnosti da se u donošenju propisa poštuju koraci.

PRILOG broj: 2. Mogućnosti primjene donesenih pravila u postupku donošenja pravilnika

Iako su Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa, na nivou BiH donesena 2005. godine i da su ih institucije na nižim nivoima vlasti mogle primjenjivati⁶⁷ revizija je utvrdila da se ova pravila nisu primjenjivala.⁶⁸ Sagovornici u Uredu za zakonodavstvo Vlade FBiH ističu, kako su ova pravila zahtijevala dalju razradu i da nisu bila primjenjiva kada je u pitanju postupak izrade i donošenja Pravilnika.

Status aktivnosti koje su institucije provodile u postupku izrade i donošenja pravilnika prema donesenoj regulativi:

Red. br.	Regulativa/Strategija	Status	Godina donošenja
1.	Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija	Institucije su donijele pravilnike na koje je Vlada FBiH dala saglasnost	2006.
2.	Uredba o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlaže Vlada FBiH i federalna ministarstva Priručnik za izradu javnih politika (koraci)	Nije na adekvatan način vršena procjena stanja u oblasti prema Uredbi i utvrđenim indikatorima. Nije korišten Priručnik koji sadrži korake koji su se mogli primjenjivati.	2011. 2014. donesena druga Uredba o načinu vršenja procjene ⁶⁹
3.	Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa	Zahtjevi za određenim radnim mjestom osim standardiziranih opisa u pravilniku, nisu uključili opise poslova tom radnom mjestu zbog kojih se traži popunjavanje: nove nadležnosti, povećan obim posla, prioriteta Vlade FBiH i dr.	2004., 2006.,
	Uredba o dopunskim poslovima osnovne djelatnosti i poslovima pomoćne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju namještenici	Na nivou FBiH se ne vodi jedinstveni registar namještenika Informacije o broju namještenika vodi svaka pojedinačna institucija	2006.
4.	Strategija reforme javne uprave	Aktivnosti za izradu pravilnika se samo djelimično provode Nije donesena metodologija za postupak izrade i donošenja pravilnika	FBiH-2006.
	Akcionni plan reforme javne uprave Revidirani Akcionni plan reforme javne uprave	Samo djelimično ispunjena obaveza- analize su nepotpune a procjena stanja se ne koristi dovoljno za izradu pravilnika	2011.g.; 2014.g.;

⁶⁷ Prikupljena dokumentacija o postupku izrade pravilnika, odgovori na upitnik revizije, provedeni intervjui sa nadležnim osobama u institucijama

⁶⁸ Usvojena Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u Institucijama BiH, januar 2005. Godine od strane Prlamentarne Skupštine BiH

⁶⁹ Donesena je nova Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine FBiH“, broj: 55/14) od 09.07.2014.g.

PRILOG broj 3. Izmjene i dopune pravilnika u federalnim institucijama

Rbr.		2011 – 2014	
		Donesen novi pravilnik	Broj izmjena i dopuna pravilnika
1.	<i>Generalni sekretarijat Vlade FBiH</i>	1	4
2.	<i>Ured za zakonodavstvo i usklađenost da propisima EU</i>	2	3
3.	<i>Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova</i>	1	3
4.	<i>Federalno ministarstvo pravde</i>	1	2
5.	<i>Federalno ministarstvo finansija</i>	1	1
6.	<i>Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije</i>	2	4
7.	<i>Federalno ministarstvo prometa i komunikacija</i>	2	8
8.	<i>Federalno ministarstvo rada i socijalne politike</i>	1	3
9.	<i>Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica</i>	2	1
10.	<i>Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata</i>		
11.	<i>Federalno ministarstvo zdravstva</i>	-	6
12.	<i>Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke</i>	1	1
13.	<i>Federalno ministarstvo kulture i sporta</i>	1	4
14.	<i>Federalno ministarstvo trgovine</i>	1	3
15.	<i>Federalno ministarstvo prostornog uređenja</i>	1	-
16.	<i>Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva</i>	1	-
17.	<i>Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta</i>	1	1
18.	<i>Federalno ministarstvo okoliša i turizma</i>	-	-

PRILOG broj: 4. Informacija o strukturi uposlenih u federalnim institucijama

Struktura uposlenih prema dostavljenim analizama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji:

	SISTEMATIZOVANO		POPUNJENO		UPRAŽNJENO	
	Broj	Procenat	Broj	Procenat	Broj	Procenat
Rukovodeći državni službenici	294	4,44%	240	81,63%	54	18,37%
Državni službenici	2780	41,97%	1714	61,65%	1066	38,35%
Namještenici	3451	52,11%	2973	86,15%	478	13,85%
Savjetnici	98	1,48%	69,5	70,91%	28,5	29,09%
Ukupno	6623	100%	4996,5	75,44%	1626,5	24,56%

Izvor podataka: Federalno ministarstvo pravde

Iz navedene tabele je vidljivo da je u odnosu na predviđeni ukupni broj uposlenih, koji prema sistematizaciji iznosi 6623 popunjeno svega 75,44 % radnih mjesta. U velikom broju slučajeva u analizama su iskazane potrebe za potpunom upražnjenih radnih mjesta u skladu sa važećim propisima. To se naročito odnosi na radna mjesta državnih službenika čiji je broj u odnosu na broj

sistematizovanih radnih mjesta popunjen sa svega 61,65%. Nešto je povoljnija popunjenost namješteničkih radnih mjesta u odnosu na sistematizovani broj i iznosi 86,15%.

Učešće sistematizovanih radnih mjesta namještenika u odnosu na ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta u organima uprave iznosi 52,11%, a državnih službenika 41,97% ukazuje na nepovoljnu strukturu u odnosu na državne službenika. Čak i kada se ovom procentu sistematizovanih mjesta državnih službenika doda procenat od 4,44% koji se odnosi na rukovodeće državne službenike, procenat učešća sistematizovanih radnih mjesta državnih službenika u ukupnom broju iznosi 45,41% što ne utiče bitno na izmjenu strukture u odnosu na ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta. Iz izjašnjenja federalnih organa uprave po pitanju racionalizacije broja uposlenih može se zaključiti:

1. Da ni jedan federalni organ uprave nema viška uposlenih.
2. Ukoliko bi se izvršila racionalizacija uposlenih u odnosu na stanja 01.07.2009.god. to bi se odrazilo na kvalitet i kvantitet programskih zadataka federalnih organa, jer je postojeći broj uposlenika nedovoljan za izvršenje plana (popunjenost radnih mjesta u odnosu na sistematizovani iznosi svega 75,44 %)

Kada se govori o potrebi racionalizacije radnih mjesta samo u rijetkim slučajevima iskazana je mogućnost objedinjavanja nekih radnih mjesta, u smislu da se smanji broj sistematizovanih radnih mjesta, na način da se pokrene procedura izmjene pravilnika, kojim bi bila ukinuta nepopunjena radna mjesta, za koje se ocijeni da su nepotrebna, ili da se radna mjesta uposlenika koji ostvaruju pravo na starosnu penziju ne popunjavaju, ukoliko popuna tih radnih mjesta nije neophodna u ovom momentu za funkcionisanje državnog organa.

Jedna od mogućnosti smanjenja broja uposlenih je eventualno iznalaženje sredstava za otpremninu osobama koje stiču pravo na prijevremenu penziju, uz uslov da se unutar organa izvrši preraspodjela posla (ukoliko se to neće odraziti na kvalitet i kvantitet programskih obaveza) i na upražnjena mjesta ne upošljavaju novi izvršioци. (*Informacija Federalnog ministarstva pravde*)

Da bi se omogućio standardiziran postupak izrade pravilnika, Federalno ministarstvo pravde bilo je zaduženo za izradu Jedinственe metodologije kojom bi se odredio način i sve aktivnosti i koraci koje institucije trebaju provoditi. Izrađen je prijedlog Nacrta ovog dokumenta i dostavljen Vladi FBiH na usvajanje. Reviziji nije prezentirana navedena Jedinственa metodologija za izradu pravilnika, obzirom da ista u promatranom periodu revizije, nije bila usvojena.

Analizom dokumentacije, utvrđeno je da je Generalni sekretarijat Vlade u 2015.godini izvršio analizu poslova, novih nadležnosti koje su dobili da bi realizovali ciljeve iz Strategije reforme javne uprave i nadležnosti dodijeljene novim propisima i obavezama za koordinaciju. U skladu procjenom stanja u oblasti iz nadležnosti Generalnog sekretarijata, navedeni su poslovi koji se trebaju realizirati, ciljevi i posljedice koje mogu nastati zbog neusklađenosti između dodijeljenih novih poslova i pretpostavki koje je za njihovu realizaciju potrebno uspostaviti.

PRILOG broj 5. Broj neriješenih predmeta po godinama u jednom sektoru Federalnog ministarstva finansija

Tabela broj: 1. Podaci o broju predmeta po godinama i broju zaposlenih koji rade na poslovima rješavanja predmeta u drugostepenom postupku

Sektor za pravne poslove- rješavanje u drugostupanjskom postupku/godina	Koliko je pristiglo predmeta za rješavanje u jednoj godini	Koliko je riješeno predmeta u jednoj godini	Koliko je predmeta ostalo ne riješeno u jednoj godini	Ukupno zaposlenih koji su radili na rješavanju predmeta
1	2	3	4	5
2011.	1.987	1.462	1.973	5 savj. + šef



2012.	1.895	1.305	2.563	5 savj. + šef
2013.	1.871	1.821	2.613	4 savj. + šef
2014.	1.882	1.611	2.884	5 savj + 1s.sar.+ šef

Tabela broj: 2. Procjena moguće naplate/nemogućnosti naplate potraživanja (izraženo u KM)

Podaci za završene i zaostatak neriješenih predmeta u periodu 2011.-2014.godine	Vaša procjena moguće naplate potraživanja po završenim predmetima	Vaša procjena potraživanja za naplatu po predmetima koji nisu riješeni- prema iskustvu iz dosadašnje prakse
		2
	/	/

U proteklom periodu, gore označenom, prilikom dostavljanja podataka o učinku i radu službenika u Odsjeku za drugostepeni porezno upravni postupak, mjesečno i godišnje, uredno je prikazivana kadrovska nepopunjenost i traženo popunjavanje upražnjenih mjesta u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Traženi podaci u tabeli 2. nisu mogli biti iskazani, iz razloga nepostojanja takve vrste evidencija. (*Informacija Federalnog ministarstva finansija*)

Revizija je analizirala podatke o pomenutom broju predmeta u periodu 2011.-2014. godine. Rezultati analize pokazuju da su u svakoj tekućoj godini rješavani predmeti iz prethodnih godina. Kako navode nadležni, ne vode se pojedinačni podaci o tome koliko se neriješenih predmeta prenosi i iz koje godine. Dostavljena informacija pokazuje zaostatak od 3200 neriješenih predmeta. Pored toga, nije vršena procjena uticaja nerješavanja predmeta po budžet, niti po poreznog obveznika, jer do trenutka rješavanja nije poznat ishod rješavanja pojedinačnih predmeta.

Na upit revizije o negativnim uticajima koje mogu izazvati ovi problemi, nadležni su odgovorili da posljedice mogu biti i po budžet, jer nerješavanjem ovih predmeta, u ovisnosti o ishodu, nije moguće izvršiti naplatu potraživanja, a sa druge strane posljedice mogu biti i po poreznog obveznika. Nerješavanjem predmeta u određenom roku povlači obračunavanje kamata za cijeli period rješavanja pojedinačnog predmeta.⁷⁰

⁷⁰ Izjava nadležnih u Federalnom ministarstvu finansija

REFERENCE

- Strategija reforme javne uprave u BiH-Akcionni plan I-Sarajevo (2006);
- Revidirani akcionni plan 1 za Strategije reforme javne uprave (2011);
- Strategija razvoja ljudskih resursa u državnoj službi Republike Hrvatske Zagreb (2009);
- Metodologija za izradu akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa-Crna Gora, Podgorica (2009.);
- Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH- SIGMA;
- Ruža Brčić i Ksenija Vuković, „Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi“;
- Novinski članak, Večernji list, od 09.08.2014.godine, Web-site –Klix.ba;
- <http://organizacija.awardspace.biz/serv02.htm>;
- Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine „Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05.;
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, „Službene novine Federacije BiH“, broj 19/03;38/05, 2/06, 8/06;
- Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine „Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03; 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06,4/12
- Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine "Službene novine Federacije BiH", broj 49/05;
- Zakon o Vladi federacije BiH „Službene novine Federacije BiH“ broj: 1/94., 8/95., 58/02., 19/03. ,2/06., 8/06;
- Uredba o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija „Službene novine Federacije BiH“, broj 36/06 ,
- Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa „Službene novine FBIH“, broj: 35/04 i 3/06;
- Uredba o dopunskim poslovima osnovne djelatnosti i poslovima pomoćne djelatnosti iz nadležnosti državne službe koju obavljaju namještenici. „Službene novine FBIH“, broj 69/05;
- Uredba o načinu pripreme, procjene uticaja i odabira politike u postupku izrade akata koji predlažu i donose Vlada FBIH i federalna ministarstva „Službene novine Federacije BiH“, broj 27/11;
- Uredba o procesu trogodišnjeg planiranja, i godišnjeg izvještavanja u federalnim ministarstvima i institucijama „Službene novine Federacije BiH“, broj 5/14;
- Uredba o postupku procjene uticaja propisa „ Službene novine Federacije BiH“, broj 55/14;
- Uredba o planiranju rada i izvještavanju o radu Vlade Federacije BiH, federalnih ministarstava i institucija „Službene novine Federacije BiH“, broj 89/14;
- Uredba o Generalnom Sekretarijatu Vlade Federacije BiH, „Službene novine Federacije BiH“, broj 40/13;
- Uredba o Uredu Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU „Službene novine Federacije BiH“, broj 39/04, 71/06,49/07 i 35/12;
- Poslovnik o radu Vlade FBIH „Službene novine Federacije BiH“, broj; 25/03., 3/06., 14/07., 28/07., 69/09., 79/09., 6/10. ;
- Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ , broj 46/04.;
- <https://www.parlament.ba/sadrzaj/.../Default.as>: Izvještaj o primjeni Jedinствениh pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH –Sarajevo(2013.);
- Studija „Značaj analitičkog pristupa u formuliranju javnih politika i propisa u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini“ Sarajevo (2012.) AD & CCI;



- Godišnji izvještaj o napretku za praćenje provođenja Revidiranog Akcionog plana1 – Strategija reforme javne uprave u BiH (2012,2013,2014.)-Ured koordinatora za reformu javne uprave;
- Program rada Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o radu Vlade Federacije BiH, Godišnji izvještaj o radu institucija iz uzorka za period (2010-2014);
- Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta institucija iz uzorka;
- Prijedlog Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta institucija iz uzorka;
- Primjeri mišljenja na Prijedlog pravilnika ;
- Upitnici popunjeni od strane 18 federalni institucija;
- Informacije o kadrovskoj problematici institucija iz uzorka;
- Informacija o pripremi promjene propisa koji se odnose na Generalni sekretariat FBiH kao korisnika projekta „Skica razvoja centralnih organa Vlada u BiH-Implementacija faze I“ Sarajevo (2012);
- Zahtjevi za sredstvima iz budžeta institucija iz uzorka;
- Zaključci Vlade FBiH, vezano za postupak izrade i donošenje pravilnika;
- Zahtjevi za davanje saglasnosti za popunjavanje upražnjenog radnog mjesta;
- Ostali interni akti institucija iz uzorka a vezani za postupak izrade i donošenja pravilnika;