



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Broj: 05-16-1-1102-12/18  
Datum: 31.12.18.

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 11-01-2019			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4, 02/3	-16-1	118	119

B

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN  
DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

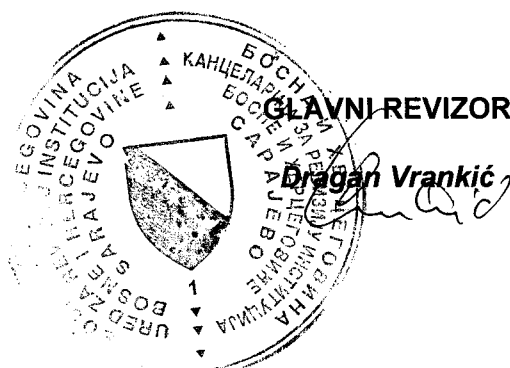
Trg BiH 1  
71 000 Sarajevo

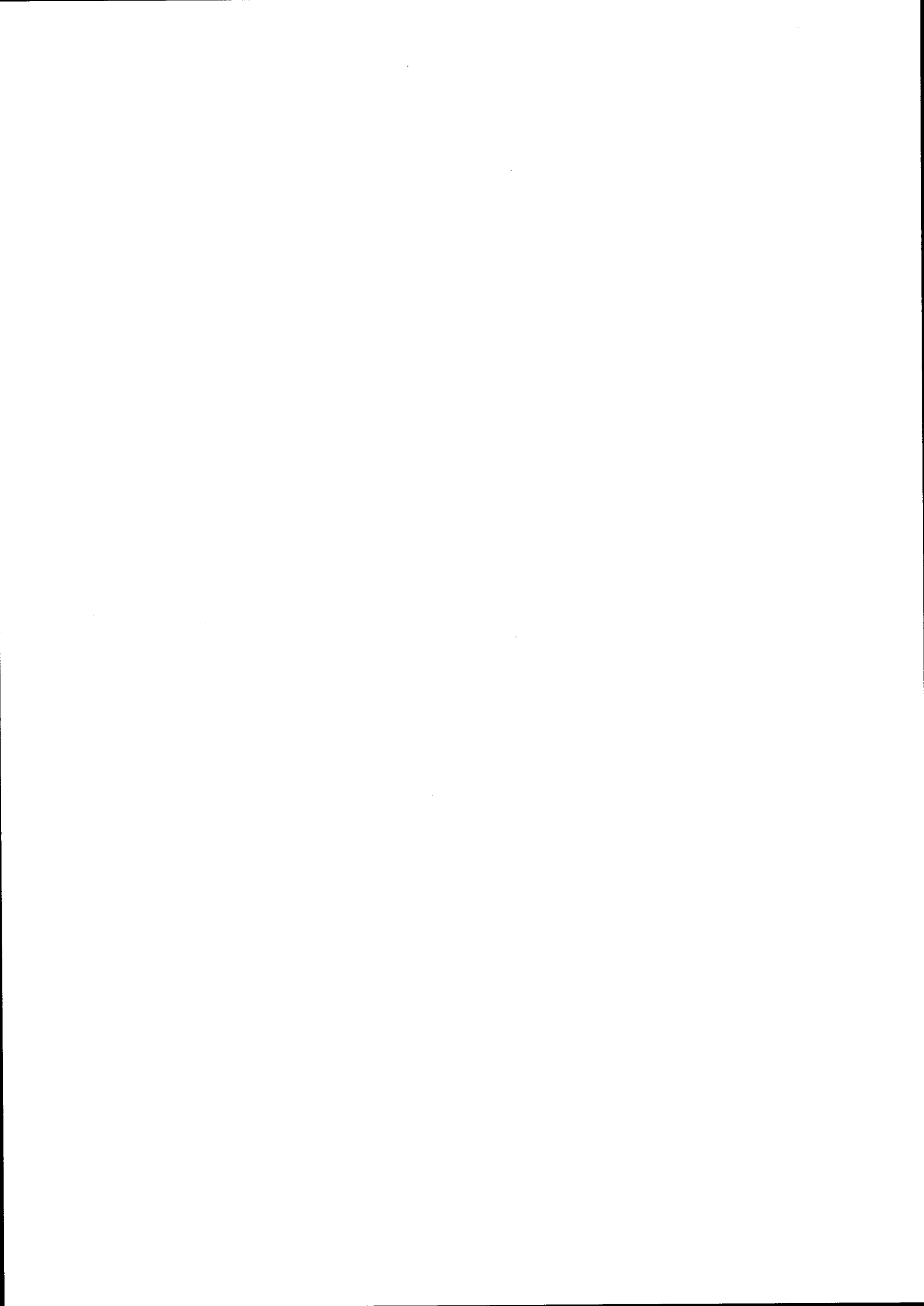
Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjim organizacijama".

S poštovanjem,







**IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA**

**AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH U PROCESU DONOŠENJA  
PRAVILNIKA O UNUTRAŠNJOJ ORGANIZACIJI**

Broj: 05-16-1-1102/18

Sarajevo, decembar 2018. godine





## Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka, Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka i zahtjevima relevantnih ISSAI standarda.

Revizija je izvršena s ciljem da se ispita da li su VM BiH i institucije VM BiH, u okviru svojih odgovornosti, preduzimale odgovarajuće i blagovremene aktivnosti kako bi uspostavile efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju.

Nalazi i zaključci do kojih se došlo revizijom pokazali su da na nivou institucija VM BiH nisu preduzete odgovarajuće aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije, niti su u procesu preispitivanja postojećih pravilnika institucije VM BiH bile efikasne ni blagovremene.

Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalnu i efikasnu organizaciju, iz postupaka institucija nadležnih za davanje mišljenja i institucija koje sastavljaju prijedloge pravilnika ne može se zaključiti da su postignuti željeni efekti. Revizijom institucija iz uzorka se nismo uvjerali da obrazloženja koja su sastavni dio pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sadrže elemente koji omogućavaju objektivnu ocjenu primjene svih načela navedenih u Odluci, a koja bi trebala doprinijeti uspostavi racionalne i efikasne organizacije.

Studija je pokazala da institucije VM BiH nisu efikasne ni blagovremene u postupanju prema Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine u pogledu aktivnosti na usklađivanju pravilnika, kao i da su u procesu usklađivanja primijećene nedosljednosti u primjeni odluka te neispunjavanje propisane procedure. Ni nakon više od pet godina od donošenja odluka po kojima su institucije bile u obavezi svoje pravilnike uskladiti sa odredbama ovih odluka u roku od godine dana, još uvijek sve institucije VM BiH to nisu uradile.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i institucijama VM BiH, čija bi implementacija, prema mišljenju Ureda, trebala rezultirati uređenjem i unaprjeđenjem ove oblasti.

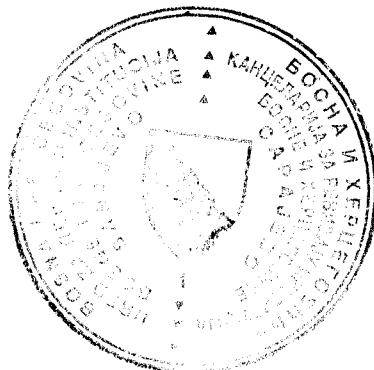
U skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjen je konačan izvještaj revizije učinka koje vam se dostavlja na dalju upotrebu i postupanje.

**GENERALNI REVIZOR**

*Dragan Vrankić*  
**Dragan Vrankić**

**ZAMJENIK GENERALNOG  
REVIZORA**

*Jasmin Pilica*  
**Jasmin Pilica**



**ZAMJENIK GENERALNOG  
REVIZORA**

*Ranko Krsman*  
**Ranko Krsman**





## Sadržaj

Korištene skraćenice .....	6
Izvršni rezime .....	7
<b>1. UVOD</b> .....	<b>9</b>
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju .....	9
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije .....	11
1.3. Revizijska pitanja .....	12
1.4. Kriteriji revizije .....	13
1.5. Izvori i metode revizije .....	13
1.6. Struktura izvještaja .....	14
<b>2. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA U INSTITUCIJAMA BiH</b> .....	<b>15</b>
2.1. Značaj unutrašnje organizacije i sistematizacije .....	15
2.2. Opći podaci o unutrašnjoj organizaciji i zaposlenima u institucijama BiH ..	16
2.3. Propisi koji regulišu donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u institucijama BiH – pravna regulativa .....	18
2.4. Aktivnosti i uloga institucija BiH u procesu donošenja Pravilnika .....	19
<b>3. NALAZI</b> .....	<b>24</b>
3.1. Aktivnosti institucija VM BiH u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije .....	24
3.2. Efikasnost VM BiH i institucija VM BiH u postupanju prema odlukama VM BiH .....	27
<b>3. ZAKLJUČCI</b> .....	<b>34</b>
4.1. VM BiH i institucije VM BiH nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti na uspostavi racionalne i efikasne organizacije .....	34
4.2. VM BiH i institucije VM BiH nisu preduzimale efikasne i blagovremene aktivnosti u procesu usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji .....	35
<b>5. PREPORUKE</b> .....	<b>36</b>
<b>6. PRILOZI</b> .....	<b>38</b>



**Korištene skraćenice**

<b>Skraćenice</b>	<b>Puni naziv</b>
ADS BiH	Agencija za državnu službu BiH
ASH BiH	Agencija za sigurnost hrane u BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
GSVM BiH	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
IIV BiH	Institut za intelektualno vlasništvo BiH
Institucije nadležne za davanje mišljenja	Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH
Jedinstvena pravila	Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH
Komisija	Komisija za analizu radnih mjesta
MCP BiH	Ministarstvo civilnih poslova BiH
Metodologija	Metodologija procjene uticaja prilikom izrade propisa
MFT BiH	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MP BiH	Ministarstvo pravde BiH
MS BiH	Ministarstvo sigurnosti BiH
MVP BiH	Ministarstvo vanjskih poslova BiH
Odluka o kriterijima	Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterija za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH
Odluka o načelima	Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave institucija BiH
Pravilnik	Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji
RAP 1	Revidirani Akcioni plan 1
UZ BiH	Ured za zakonodavstvo BiH
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine





## **Izvršni rezime**

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji“. Cilj revizije je bio ispitati da li su VM BiH i institucije VM BiH, u okviru svojih odgovornosti, preduzimale odgovarajuće i blagovremene aktivnosti kako bi uspostavile efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju. U nastavku se prezentuju najznačajniji nalazi i preporuke, koji su rezultat ove studije:

### *Najvažniji nalazi:*

- Na nivou institucija VM BiH nije uspostavljen sistem koji osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija institucija VM BiH zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova i broja organizacijskih jedinica, te shodno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.
- Prilikom davanja saglasnosti na prijedloge pravilnika, VM BiH se oslanjalo na mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja koja su nastala na temelju obrazloženja koja nisu sadržavala dovoljno elemenata za procjenu jesu li institucije uspostavile racionalnu i efikasnu organizaciju.
- Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalne i efikasne organizacije, iz postupaka institucija nadležnih za davanje mišljenja i institucija koje sastavljaju prijedloge pravilnika ne može se zaključiti da su postignuti željeni efekti.
- Uvidom u pravilnike institucija iz uzorka i obrazloženja koja su ih pratila, nismo se uvjerali da navedena obrazloženja sadrže elemente koji omogućavaju objektivnu ocjenu primjene svih načela navedenih u Odluci, a koja bi trebala doprinijeti uspostavi racionalne i efikasne organizacije.
- MP BiH je svoje mišljenje na pravilnike davalo na temelju ovakvih obrazloženja i bez traženja dodatnih analiza koje bi omogućile kvalitetniju ocjenu racionalnosti i efikasnosti unutrašnje organizacije u predloženim pravilnicima, niti su institucije koje su predlagale pravilnike dostavljale detaljne analize uz obrazloženja koja bi pružila dokaze o ispunjenosti načela iz Odluke.
- MFT BiH, kao jedna od nadležnih institucija za davanje mišljenja na predložene pravilnike, nema jasne kriterije niti definisane interne procedure na osnovu kojih daje mišljenje na prijedloge pravilnika.
- Institucije BiH nisu vršile usklađivanje svojih pravilnika po odredbama metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa koje su donesene u 2017. godini, a koje su sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila.
- Iako je za provođenje upravnog nadzora nad implementacijom Aneksa I koji je sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila zaduženo MP BiH, kontrolne aktivnosti inspekcijanskog nadzora nad ovim propisom su izostale. Upravna inspekcija MP nema informacija ni o nedostacima i problemima po pitanju postupanja institucija prilikom izrade i donošenja pravilnika po odlukama VM BiH iz 2013. godine.
- Institucije VM BiH nisu efikasne u postupanju prema Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine u pogledu aktivnosti na usklađivanju pravilnika i nisu u potpunosti preduzimane adekvatne aktivnosti.
- VM BiH, na dnevni red svojih sjednica, nije hronološki stavljalo prijedloge pravilnika koje su mu institucije VM BiH dostavljale.



- Institucije nadležne za davanje mišljenja na prijedloge pravilnika, po Poslovniku o radu VM, nisu u svim slučajevima postupale blagovremeno.
- Iako je prošlo više od pet godina od donošenja Odluke o načelima i Odluke o kriterijima iz 2013. godine po kojima su institucije bile u obavezi svoje pravilnike uskladiti sa odredbama ovih odluka u roku od godine dana, još uvijek sve institucije VM BiH to nisu uradile.
- GSVM BiH koji je, između ostalog, zadužen za praćenje provođenja odluka VM BiH nije se blagovremeno informisao o toku provođenja Odluka VM BiH iz 2013. godine.
- Iako su institucije VM BiH bile u obavezi da donesu nove prijedloge pravilnika po Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine utvrđene su nedosljednosti u implementaciji odluka.

*Preporuke:*

U cilju osiguranja uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije u institucijama VM BiH, Ured za reviziju preporučuje slijedeće:

**Preporuke Vijeću ministara BiH:**

- ***Vijeće ministara BiH treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutrašnje organizacije u institucijama VM BiH s ciljem njihovog usklađivanja sa definisanim načelima efikasne i racionalne organizacije. Pri tome je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH.***
- ***Vijeće ministara BiH treba osigurati da se priprema, davanje mišljenja i davanje saglasnosti na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji odvija efikasno.***

**Preporuka Upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH:**

- ***Upravna inspekcija treba osigurati provođenje nadzora nad primjenom propisa koji se odnose na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji.***

**Preporuke institucijama VM BiH koje donose pravilnike:**

- ***Potrebno je da institucije, prilikom pripreme prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, izvrše dokumentovane sveobuhvatne analize u skladu sa definisanim načelima efikasne i racionalne unutrašnje organizacije.***
- ***Institucije treba da sve svoje aktivnosti u procesu pripreme pravilnika o unutrašnjoj organizaciji provode u skladu sa zadanim rokovima i propisanim procedurama.***



## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Efikasna institucija podrazumijeva organizaciju javne uprave koja poduzima potrebne mjere i aktivnosti sa raspoloživim resursima, a u cilju konačnog doprinosa interesima građana. Adekvatan model organizacije predstavlja jednu od ključnih pretpostavki za efikasne sisteme u javnoj upravi i općenito efikasnu javnu upravu.

Organizacije su sastavni dio današnjeg društva. Čini je grupa ljudi koja radi na organizovan način u cilju ostvarenja specifičnih ciljeva. U savremenim uslovima poslovanja, organizacije treba posmatrati kao otvorene sisteme spremne da izuzetno brzo i efikasno odgovore na sve promjene u okruženju.<sup>1</sup>

Unutrašnja organizacija definiše strukturu organizacije, djelatnost i međusobne odnose unutrašnjih organizacionih jedinica, kao i broj potrebnih radnih mjesta. Sistematizacija podrazumijeva nazive i opise radnih mjesta koji preciziraju šta koji izvršilac treba da radi i koje karakteristike treba da posjeduje da bi poslove s uspjehom radio.<sup>2</sup>

Osnovni dokument kojim se uspostavlja model organizacije i kojim se osigurava potrebna funkcionalnost jedne organizacije predstavlja pravilnik o organizaciji (u daljem tekstu: pravilnik). Pravilnik značajno može da utiče i na druge funkcije u instituciji, kao što su planiranje ljudskih resursa, odabir, selekcija i zapošljavanje kadrova, usavršavanje, obuke i razvoj karijere, sistem nagrađivanja i plaća, ocjenjivanja uposlenih, motiviranje, zaštite uposlenih i ostalih bitnih funkcija upravljanja ljudskim resursima.

Dobro pripremljena unutrašnja organizacija radnih mjesta institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) je preduslov uspješnog poslovanja, odnosno efikasnog izvršavanja postavljenih ciljeva. Da bi takva bila, potrebno je ozbiljno i stručno pristupiti njenoj izradi, a to znači da bi, u osnovi, unutrašnja organizacija radnih mjesta trebala imati jasnu vezu s ciljevima institucije, te biti uspostavljena na način da osigura efikasno i racionalno ispunjavanje zadataka.

Pravilnici kojima se definiše organizacija institucije, broj zaposlenih i njihovi poslovi i zadaci je osnova za zapošljavanje u institucijama BiH. U institucijama BiH zaposleno je 21.967 uposlenika, od čega se 9.684 odnosi na profesionalna vojna lica, a 12.283 na državne službenike i ostale zaposlene.<sup>3</sup> Da bi svako radno mjesto definisano pravilnikom postalo operativno, moraju biti osigurana finansijska sredstva u vidu plaća i naknada zaposlenih, što čini najveći dio budžeta institucija BiH<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <http://edukacija.rs/poslovne-vestine/menadzment/organizaciona-struktura>

<sup>2</sup> Upravljanje ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH - izazovi u procesu praćenja reformi, Transparency International BiH, septembar 2014. godina.

<sup>3</sup> Prema podacima iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2017. godinu.

<sup>4</sup> Prema podacima iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2017. godinu.



Evropska unija i Evropska komisija uporno zahtijevaju reformu javnog sektora<sup>5</sup>, odnosno javne potrošnje<sup>6</sup>. Istovremeno, institucije BiH ističu potrebu reorganizacije kako bi se ispunile nove obaveze institucija ili ujednačilo radno opterećenje između pojedinih organizacijskih jedinica<sup>7</sup>. Unaprjeđenje unutrašnje organizacije i sistematizacije radi efikasnijeg funkcionisanja institucija BiH, proizilazi i iz Strategije reforme javne uprave u BiH<sup>8</sup>, a koja ima za cilj učiniti javnu upravu efikasnijom i efektivnijom, što je i preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju.

Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM BiH) je iskazalo svoja opredjeljenja da unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta institucija BiH bude racionalnija i da osigurava uspješno i učinkovito obavljanje svih poslova iz njihovih nadležnosti, donošenjem Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave institucija BiH (u daljem tekstu Odluka o načelima) u 2003. i 2013. godini i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH (u daljem tekstu Odluka o kriterijima) u 2013. godini<sup>9</sup>. U svrhu efikasnog ostvarenja svih ciljeva i zadataka iz nadležnosti institucija javne uprave, svaka institucija je bila obavezna da, u tu svrhu, u roku godinu dana, donese novi pravilnik kojim se usklađuju radna mjesta. Izvještaji o reviziji ukazuju na neefikasnost institucija BiH u procesu usaglašavanja unutrašnje organizacije sa odlukama iz 2013.<sup>10</sup> Naime, iako je prošlo više od pet godina od stupanja na snagu ovih odluka, još uvijek sve institucije nisu uskladile svoje pravilnike sa Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima.

Problemi neefikasnosti institucija u pogledu usaglašavanja sa odlukama iz 2013. godine, ali i problemi vezani za uspostavljanje unutrašnje organizacije od perioda donošenja odluke iz 2003. godine potvrđeni su i u provedenim predstudijskim istraživanjima.

Uzimajući u obzir uočene probleme u oblasti unutrašnje organizacije, a imajući u vidu ograničenja budžetske potrošnje te da je još uvijek na snazi moratorij VM BiH na zapošljavanje u institucijama BiH<sup>11</sup>, s jedne strane, i nove zahtjeve koji će se postavljati pred institucije BiH, s druge strane, pitanje efikasnosti i racionalnosti institucija u predlaganju i donošenju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji se nameće kao važno pitanje.

<sup>5</sup> Izvještaj za BiH 2015. i 2016. godinu, indeks učinkovitosti Svjetske banke 2014., 2015. [http://www.dei.gov.ba/dei/bih\\_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA), Strategija reforme javne uprave u BiH.

<sup>6</sup> <http://www.6yka.com/cyr/novost/101036/birokratski- aparat- je- rak- koji- razara- cijeli- ekonomski- sistem- bih>

<sup>7</sup> Izvještaji revizije učinka "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine.

<sup>8</sup> Strategija reforme javne uprave BiH koju je Parlamentarna skupština BiH usvojila 2006. godine.

<sup>9</sup> Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/03), Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 30/13).

<sup>10</sup> Izvještaji revizije učinka, izvještaji finansijske revizije, Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine

<sup>11</sup> 22. sjednica VM BiH održana 08.09.2015. godine.



## **1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije**

### **1.2.1. Cilj revizije**

Cilj revizije je ispitati da li su VM BiH i institucije VM BiH, u okviru svojih odgovornosti, preduzimale odgovarajuće i blagovremene aktivnosti kako bi uspostavile efikasnu i racionalnu unutrašnju organizaciju.

### **1.2.2. Obim revizije**

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su ili nisu preduzimale nadležne institucije i institucije BiH za uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije. Od 74 institucije BiH, u fokusu revizije je bilo 55 institucija koje su, prema podacima Upravne inspekcije MP BiH, bile u obavezi primjenjivati odluke VM BiH (u daljem tekstu: institucije VM BiH).

Analizirali smo aktivnosti koje su VM BiH i institucije nadležne za davanje mišljenja (Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH)<sup>12</sup> preduzimale u postupku izrade, donošenja i usklađivanja pravilnika sa Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima iz 2013. godine u pogledu osiguravanja poštivanja utvrđenih načela i blagovremenosti u preduzimanju aktivnosti. Aktivnosti VM BiH i institucija VM BiH posmatrali smo i u periodu od donošenja Odluke o načelima iz 2003. godine.

Ispitali smo na koji način institucije VM BiH izrađuju prijedloge pravilnika i u kojoj mjeri se, prilikom izrade, rukovode odlukama VM BiH i utvrđenim načelima.

Ispitali smo i da li su institucije VM BiH blagovremene u pogledu efikasnosti procesa usklađivanja pravilnika sa odlukama iz 2013. godine i razloge zbog kojih procesi u većini institucija kasne.

U procesu revizije sagledavan je period od donošenja Odluke o načelima iz 2003. godine pa sve do kraja septembra 2018. godine. Na ovaj način nastojali smo sagledati aktivnosti institucija VM BiH i VM BiH tokom dužeg perioda imajući u vidu da su neke institucije nastale još i prije 2003. godine.

Za uzorak institucija izabrano je devet institucija VM BiH. Obuhvaćene su institucije koje su usklađivale svoje pravilnike sa Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima i to na način: da su počele i završile proces usklađivanja u roku, počele, a nisu završile proces usklađivanja u roku, počele i završile proces usklađivanja, ali van roka, kao i institucije koje su počele van roka, ali još uvijek nisu završile proces usklađivanja svojih pravilnika. Odabirom institucija u uzorak uzeli smo u obzir i vrijeme koje je bilo potrebno da dobiju saglasnost VM BiH na predložene pravilnike.

---

<sup>12</sup> Iako je i Ured za zakonodavstvo BiH nadležan za davanje mišljenja, njihove aktivnosti nisu sagledavane, u suštinskom smislu ove studije, jer se odnose na usklađenost sa Ustavom i zakonom. Aktivnosti Ureda za zakonodavstvo BiH sagledane su samo u dijelu koje se odnosi na blagovremenost postupanja prilikom davanja mišljenja.



U narednoj tabeli su prikazane institucije odabrane u uzorak za provođenje revizije:

**Tabela 1. – Izabrani uzorak institucija za provođenje revizije**

<b>Red. broj</b>	<b>Naziv institucije</b>
1.	Agencija za državnu službu BiH
2.	Agencija za sigurnost hrane BiH
3.	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
4.	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
5.	Institut za intelektualno vlasništvo BiH
6.	Ministarstvo civilnih poslova BiH
7.	Ministarstvo finansija i trezora BiH
8.	Ministarstvo pravde BiH
9.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Izvor: Ured za reviziju

Radi uvida u cjelokupnu problematiku izrade i donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u institucijama VM BiH, MP BiH i MFT BiH su sagledavane i u kontekstu davanja mišljenja na prijedloge pravilnika i GSVM BiH u kontekstu njegove uloge u procesu usklađivanja pravilnika.

Također, za potrebe sticanja sveobuhvatne slike o stanju u ovoj oblasti i sagledavanja cjelokupnog procesa, od predlaganja do usvajanja pravilnika, većina analiza je rađena na institucijama iz uzorka, dok se određene<sup>13</sup> analize odnose na sve institucije VM BiH.

### **1.3. Revizijska pitanja**

Revizija će dati odgovor na jedno glavno revizijsko pitanje i dva revizijska potpitanja. Glavno revizijsko pitanje je:

*Da li VM BiH i institucije VM BiH preduzimaju odgovarajuće i blagovremene aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije?*

Odgovor na glavno revizijsko pitanje dobit ćemo odgovaranjem na dva revizijska potpitanja:

- 1. Da li VM BiH i institucije VM BiH preduzimaju odgovarajuće aktivnosti s ciljem osiguranja efikasne i racionalne unutrašnje organizacije?*
- 2. Da li VM BiH i institucije VM BiH preduzimaju efikasne i blagovremene aktivnosti u procesu usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji?*

<sup>13</sup> Dinamika usvajanja pravilnika i analiza procesa usklađivanja pravilnika sa Komisijom.



#### **1.4. Kriteriji revizije**

- **Kriteriji za prvo revizijsko potpitanje**

U proceduri donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, na nivou institucija VM BiH, osigurana je primjena načela koja osiguravaju uspostavu racionalne i efikasne organizacije.

Nadležne institucije su, u fazi davanja mišljenja na dostavljene pravilnike, osigurale dovoljne informacije i dokaze za procjenu primjene načela racionalne i efikasne organizacije koja su navedena u Odluci o načelima iz 2003. i Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013., te razvile kriterije koji im pomažu prilikom davanja mišljenja.

Institucije koje dostavljaju prijedloge pravilnika su, prilikom njihove izrade, izradile i dokumentovale analize kojima se dokazuje da su prilikom izrade prijedloga pravilnika vodile računa o i uvažavale načela efikasne i racionalne organizacije navedena u odlukama i u Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH. Navedene analize su postale dijelom obaveznog obrazloženja koje se dostavlja uz prijedlog pravilnika ili njegov dodatak.

- **Kriteriji za drugo revizijsko potpitanje**

VM BiH hronološki daje saglasnosti na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i uspostavilo je kontrolu redoslijeda i vremena kojim određeni prijedlozi pravilnika pristižu na dnevni red sjednica VM BiH. VM BiH je osiguralo praćenje implementacije zaključaka po davanju saglasnosti na prijedloge pravilnika.

VM BiH je osiguralo implementaciju svih propisa vezanih za izradu i donošenje prijedloga pravilnika. VM BiH je zadužilo institucije da redovno izvještavaju o procesu implementacije Odluke o načelima i Odluke o kriterijima.

Institucije nadležne za davanje mišljenja su osigurale blagovremenu realizaciju aktivnosti po Odlukama o načelima i Odluci o kriterijima, analiza dostavljenih pravilnika se vrši detaljno s ciljem poboljšanja postojećih pravilnika u smislu kako je to odlukama zamišljeno.

Komisija za analizu radnih mjesta (u daljem tekstu: Komisija) je efikasna u svom radu.

Institucije BiH su osigurale efikasno provođenje procesa usklađivanja radnih mjesta u skladu sa Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima, tako što su u propisanom roku, dostavile prijedloge novih pravilnika.

#### **1.5. Izvori i metode revizije**

U cilju dobijanja kompletne slike o predmetu revizije, koristili smo podatke iz dokumentacije institucija iz uzorka, institucija nadležnih za davanje mišljenja, institucija koje su uključene u proces davanja saglasnosti na prijedloge pravilnika, kao i podatke drugih institucija VM BiH, zatim programe i izvještaje o radu, dokumente okvirnog budžeta institucija VM BiH, budžetske zahtjeve, korespondencije između institucija, kao i prepiske između institucija prilikom dostavljanja pravilnika na mišljenje, mišljenja Komisije i druge podatke. Analizirali smo postojeće politike i strategije razvoja koje su u vezi sa predmetnom studijom, kao što su Strategija reforme javne uprave, te akcioni planovi za njihovo provođenje.

Sagledali smo pravni okvir (zakonski i podzakonski) kojim je regulisana oblast unutrašnje organizacije i sistematizacije, ali i propise iz drugih oblasti koji su od značaja za studiju. Za



objektivno sagledavanje problematike, proučavali smo stručnu literaturu iz oblasti unutrašnje organizacije i sistematizacije.

Za potrebe predmetne revizije prikupljali su se pouzdani i relevantni podaci o postupku izrade i donošenja pravilnika u institucijama VM BiH, kao i ulozi i odgovornosti nadležnih institucija VM BiH u ovom postupku.

Koristili smo se podacima iz finansijskih izvještaja i izvještaja revizije učinka, godišnjih izvještaja revizije o izvršenju budžeta, godišnjih revizorskih izvještaja o glavnim nalazima i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH, kao i izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH MFT BiH.

U svakoj od institucija iz uzorka obavljali su se intervjui sa kompetentnim osobljem ili rukovodiocima institucije te rukovodiocima sektora i odsjeka institucija iz uzorka kako bi revizioni tim nastojao dobiti kompletnu sliku stanja, kako u instituciji gdje je intervju vođen, tako i o problematici u oblasti unutrašnje organizacije na nivou institucija BiH. Intervjui su se obavljali i sa članovima Komisije, a izvršen je i uvid u izvještaje o radu Komisije. Dobijene informacije su se analizirale i upoređivale sa uspostavljenim kriterijima te su se na osnovu toga donijeli određeni zaključci. U radu su se koristile i različite kvantitativne i kvalitativne statističke metode za analizu i obradu podataka.

Dokazivanje ispunjenosti načela za efikasnu i racionalnu organizaciju koja su navedena u odlukama VM BiH vršeno je samo za neke od elemenata načela navedenih u odlukama, a ne za sve elemente svih načela.

### **1.6. Struktura izvještaja**

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju institucija BiH proveo analizu i prezentovao podatke o aktivnostima institucija VM BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. U ovom poglavlju su predstavljena i revizijska pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

Teorijski značaj unutrašnje organizacije, opći podaci o zaposlenima, zakonski i podzakonski okvir za donošenje pravilnika te opis aktivnosti institucija VM BiH u donošenju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji predstavljeni su u poglavlju 2.

Nalazi koji podržavaju revizijska pitanja čine poglavlje 3.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila oblast donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u institucijama BiH.





## **2. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA U INSTITUCIJAMA BiH**

U ovom poglavlju ćemo prikazati teorijsku pozadinu značaja unutrašnje organizacije, opće podatke o broju imenovanih, rukovodećih, službeničkih i zaposleničkih radnih mjesta u institucijama BiH, kao i opisati postupak donošenja pravilnika.

### **2.1. Značaj unutrašnje organizacije i sistematizacije**

Kada se govori o organizaciji kao okviru za odvijanje menadžerskih funkcija, možemo govoriti o organizaciji u formalno-pravnom pogledu i o organizaciji kao organizacionoj konfiguraciji, kroz aspekt načina na koji su organizaciono strukturirani i angažovani materijalni i ljudski resursi. Organizovanje je menadžerska funkcija strateškog karaktera budući da se u okviru ove menadžerske funkcije oblikuje okvir unutar kojeg se razvija i organizaciona struktura po kojem se odvija poslovni proces. Kroz proces organizovanja utvrđuju se svi potrebni resursi za obavljanje poslovnog procesa, te se unutar i između angažovanih resursa oblikuje sistem međusobnih veza i odnosa u formi organizacione strukture.<sup>14</sup>

U praksi često uočavamo veliki raskorak između finansijskih mogućnosti i s njima povezanih ograničenja broja zaposlenih, s jedne strane, i sistematizovanih radnih mjesta, s druge strane. Sistematizacija mora služiti kao realan organizacioni akt iz kojeg je razvidno koja radna mjesta moraju da se popune da bi organizacija mogla obaviti svoje zadatke u okviru raspoloživih sredstava.

Organizacija bi trebala biti tijesno povezana s planom ljudskih resursa. Ona predviđa određene promjene u broju radnih mjesta, promjene u strukturi radnih mjesta, preraspoređivanje radnih mjesta iz jedne u drugu organizacionu jedinicu, s obzirom na promijenjene prioritete i tako dalje. Uvođenjem planskog pristupa upravljanju ljudskim resursima i mehanizama za realizaciju plana javna uprava napušta stihijski pristup koji u pravilu vodi ka konstantnom povećavanju broja zaposlenih i rastu troškova ili, kad javnofinansijske krize ili potrebe za kadrovskim restrukturiranjem to iziskuju, ka brzim mjerama s mnogim negativnim i bolnim efektima (otpuštanje, apsolutna zabrana zapošljavanja i slično).<sup>15</sup>

Od usvajanja Strategije reforme javne uprave u BiH do danas, institucije su na svim upravnim nivoima vlasti u BiH ostvarile značajan napredak u provedbi reformskih ciljeva. Ipak, gotovo više od deset godina nakon zvaničnog preuzimanja obaveze da se krene u reformu javne uprave u BiH, saglasno principima dobrih praksi u zemljama članicama Evropske unije, građani BiH nemaju utisak da se u sistemu javne uprave postiže značajniji napredak, kao ni da uprava postaje efikasnija, odgovornija, pristupačnija, efektivnija i transparentnija.

<sup>14</sup> „Top-menadžer, vizionar i strateg“, Dr Aziz Šunje, Sarajevo, 2003. godina (drugo neizmjenjeno izdanje)

<sup>15</sup> Studija „Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u BiH“, grupa autora, Sarajevo 2015. godina.

Stvarnu opredijeljenost za reformske ciljeve u oblasti upravljanja unutrašnjom organizacijom podrazumijeva više aktivnosti od kojih se naročito ističe temeljita analiza organizacije.<sup>16</sup>

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji je rezultat više aktivnosti, uključujući analizu organizacije, strategiju razvoja, finansijske mogućnosti, kao i zakonski i podzakonski okvir koji treba odražavati stvarne potrebe jedne institucije. Dobro razrađen pravilnik s adekvatno utvrđenom organizacijom i sistematizacijom polazni je osnov za ostale oblasti upravljanja, uključujući prijem novih zaposlenika, ocjenjivanje rada i sistem nagrađivanja.

Sistematizacija radnih mjesta je dokument koji uključuje detaljniji opis radnih mjesta, kao što su radni zadaci, odgovornosti i ovlasti, te dodatne specifikacije poput stručne spreme, radnog iskustva, posebnih sklonosti i kompetencija zaposlenika. Sistematizacija radnih mjesta je važna zbog radnika i razvijanja njegovog razumijevanja o području angažmana te poduzeća, koje sistematizacijom određuje sadržaje poslova, njihove odgovornosti i nadležnosti.<sup>17</sup>

## 2.2. Opći podaci o unutrašnjoj organizaciji i zaposlenima u institucijama BiH

Radna mjesta u državnoj službi su razvrstana u više kategorija koje su utvrđene Odlukom o načelima VM BiH. Na osnovu podataka iz institucija BiH, u sljedećoj tabeli su prikazani opći podaci o broju sistematizovanih i popunjenih radnih mjesta po kategorijama iz pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH.

**Tabela 2: Opći podaci o broju radnih mjesta u institucijama BiH za 2017. godinu**

RB	Radno mjesto	Sistematizovano	Zaposleno
1.	Izabrane osobe	60	54
2.	Rukovodioci	72	72
3.	Pomoćno rukovodno osoblje	496	401
4.	Savjetnici	115	92
5.	Šefovi unutrašnjih organizacionih jedinica	789	655
6.	Službenička radna mjesta	3.454	2.382
7.	Inspekcijско osoblje	774	618
8.	Zaposlenička radna mjesta	3.970	3.418
9.	Pravosudno osoblje	979	726
10.	Policijsko osoblje	4.236	3.103
11.	Diplomatsko-konzularno osoblje	370	251
12.	Osoblje u Oružnim snagama BiH	10.634	9.410
<b>UKUPNO</b>		<b>25.949</b>	<b>21.182</b>

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka institucija BiH

*Napomena: Pregled općih podataka o broju radnih mjesta u institucijama BiH je nastao na osnovu podataka institucija BiH. Klasifikacija podataka u navedenoj tabeli izvršena je, na osnovu revizorske procjene, putem njihovog grupisanja po kategorijama radnih mjesta, platnih razreda i koeficijenata u zavisnosti da li se radi o izabranim licima, imenovanim licima, državnim službenicima, policijskim službenicima, vojnim licima, pravosudnom osoblju i drugom osoblju. U tabelu nisu uključeni podaci za OSA-u i Ured za reviziju institucija BiH.*

<sup>16</sup> <http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/07/Reforma-javne-uprave-u-Bosni-i-Hercegovini2.pdf>

<sup>17</sup> Stručni članak „Postupak definisanja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sustavima upravljanja“, Kondić, V., Bojanić B., Horvat M., 2015. godina.



Na nivou BiH osnovane su 74 institucije sa različitim brojem organizacijskih jedinica i brojem zaposlenih. U tabeli u nastavku dajemo strukturu institucija BiH u odnosu na broj zaposlenih.

**Tabela 3: Broj zaposlenih u institucijama BiH po određenim kategorijama**

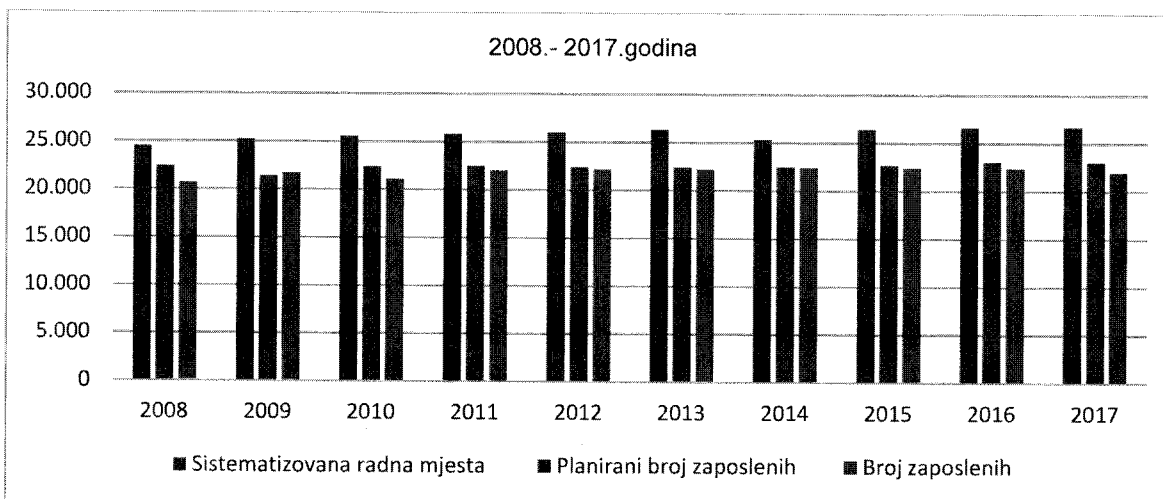
Kategorija po broju zaposlenih	Broj institucija BiH
Do 20 zaposlenih	16
Od 20 do 30 zaposlenih	14
Od 30 do 100 zaposlenih	21
Od 100 do 200 zaposlenih	11
Preko 200 zaposlenih	11
<b>Ukupno</b>	<b>73</b>

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka institucija BiH

Napomena: U analizu nisu uključeni podaci o broju zaposlenih u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH

U narednom grafikonu su prikazani uporedni podaci o broju sistematizovanih, planiranih i zaposlenih u institucijama BiH.

**Grafikon 2: Uporedni podaci o ukupnom broju sistematizovanih, planiranih i zaposlenih u institucijama BiH u periodu 2008 - 2017. godina**



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka iz izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH i dokumenata okvirnog budžeta institucija BiH

Napomena: Zbog nedostatka zvaničnih podataka u broju sistematizovanih radnih mjesta za 2011. godinu, prikazani podatak temelji se na revizorskoj procjeni

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji se radna mjesta razvrstavaju po grupama, sektorima, odjeljenjima, zavisno od potreba organizacije. U narednoj tabeli su prikazani podaci o broju organizacijskih jedinica za institucije iz uzorka, a detaljniji podaci o broju organizacijskih jedinica mogu se vidjeti u Prilogu 1.



**Tabela 4: Pregled broja organizacionih jedinica institucija BiH iz uzorka po odlukama VM BiH prije i poslije 2013. godine**

Institucija	Broj organizacijskih jedinica po starom pravilniku (osnovne, unutrašnje i samostalne) do 2013. godine	Broj organizacijskih jedinica po novom pravilniku (osnovne, unutrašnje i samostalne) nakon 2013. godine
ADS	10	10
ASH	14	11
GSVM BiH	12	11
IIV	10	16
MCP	33	36
MFT	42	42
MP	29	36

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka institucija iz uzorka

Napomena: DKPT BiH i MVP BiH nisu završili proces usklađivanja svojih pravilnika po odlukama iz 2013. godine te stoga nije bilo moguće vršiti poređenje organizacionih jedinica prije i nakon odluka iz 2013. godine.

### **2.3. Propisi koji regulišu donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u institucijama BiH – pravna regulativa**

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji u institucijama BiH uređuju se: unutrašnja organizacija i način rada institucija BiH, organizaciona struktura, nadležnosti organizacionih jedinica, način rukovođenja, programiranje i izvršavanje poslova, ovlaštenja i odgovornosti službenika u obavljanju poslova, rukovodne funkcije, sistematizacija radnih mjesta sa opisom poslova koji se obavljaju i posebnim uslovima koje zaposleni trebaju ispunjavati za obavljanje poslova na radnom mjestu, te broj izvršilaca, kao i druga pitanja od značaja za rad i funkcionisanje institucija BiH.

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH<sup>18</sup> osnivaju se ministarstva i utvrđuju upravne organizacije, kao i druge institucije BiH koje obavljaju poslove uprave iz nadležnosti BiH, određuje njihov djelokrug rada, način rukovođenja, kao i druga pitanja od značaja za njihovo organizovanje i djelovanje.

Unutrašnja organizacija ministarstava i upravnih organizacija zasniva se na principima utvrđenim Zakonom o upravi<sup>19</sup>, a utvrđuje se pravilnikom. Pravilnik ministarstava donosi ministar, a upravne organizacije rukovodilac upravne organizacije, uz saglasnost VM BiH.

Prije donošenja pravilnika, ministar, odnosno rukovodilac upravne organizacije, dužan je pribaviti mišljenje institucija nadležnih za davanje mišljenja.<sup>20</sup>

Zakonom o upravi uređuje se organizacija uprave institucija BiH u pogledu položaja, uloge, uređenja, ovlaštenja i obaveza organa uprave i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad tih organa u vršenju poslova uprave. Unutrašnja organizacija organa uprave utvrđuje se pravilnikom.

<sup>18</sup> Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Službeni glasnik BiH, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17)

<sup>19</sup> Zakona o upravi (Službeni glasnik BiH, br. 32/02, 102/09 i 72/17)

<sup>20</sup> Zakon o upravi, član 18.; Poslovnik o radu VM BiH, član 31.



Organi uprave stiču sredstva za plaće državnih službenika i zaposlenika, u skladu s pravilnikom, kao i zavisno od broja i strukture zaposlenih. U skladu s ovim Zakonom, opći podzakonski pravni akti su: pravilnici, uputstva, naredbe i instrukcije.

Pravilnik je provedbeni propis kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa koje donosi VM BiH, radi osiguranja pravilne primjene tih zakona ili propisa. VM BiH dužno je, na osnovu Zakona o upravi, propisati načela za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Postupak donošenja pravilnika, pored zakonima, uređen je i odlukama koje je donijelo VM BiH. VM BiH je prvobitno, 2003. godine, donijelo Odluku o načelima<sup>21</sup> kao i Odluku o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH<sup>22</sup>. VM BiH je ponovo, 2013. godine, donijelo dvije nove odluke, a to su Odluka o načelima<sup>23</sup> i Odluka o kriterijima<sup>24</sup> čijim donošenjem su prvobitne odluke stavljene van snage.

Pravilnik organa uprave mora biti usklađen s nadležnostima propisanim zakonom, kao i s principima o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, koje odlukom propisuje VM BiH. Poslovi organa uprave u pravilniku grupišu se prema njihovoj vrsti, srodnosti, obimu i stepenu složenosti, odgovornosti i drugim uslovima za njihovo obavljanje.

Radni odnosi u organima uprave državnih službenika, zaposlenika i ostalih zaposlenih uređuju se Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH<sup>25</sup>, Zakonom o radu u institucijama BiH<sup>26</sup> i drugim posebnim zakonima. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH<sup>27</sup> (u daljem tekstu: Jedinstvena pravila) usvojena su 2005. godine, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, između ostalog, i za izradu pravilnika. Izmjene Jedinstvenih pravila<sup>28</sup> donesene su 2017. godine u sklopu kojih je donesena i metodologija procjene uticaja prilikom izrade propisa.

#### **2.4. Aktivnosti i uloga institucija BiH u procesu donošenja Pravilnika**

U ovom poglavlju opisujemo proceduru izrade i donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koju smo radi lakšeg razumijevanja podijelili u dva potpoglavlja kako slijedi.

##### **2.4.1. Procedura donošenja pravilnika**

Naredni dijagram prikazuje proceduru donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u institucijama BiH.

<sup>21</sup> Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

<sup>22</sup> Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

<sup>23</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 30/13.

<sup>24</sup> Službeni glasnik BiH, br. 30/13, 67/15, 51 /18.

<sup>25</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 i 48/05).

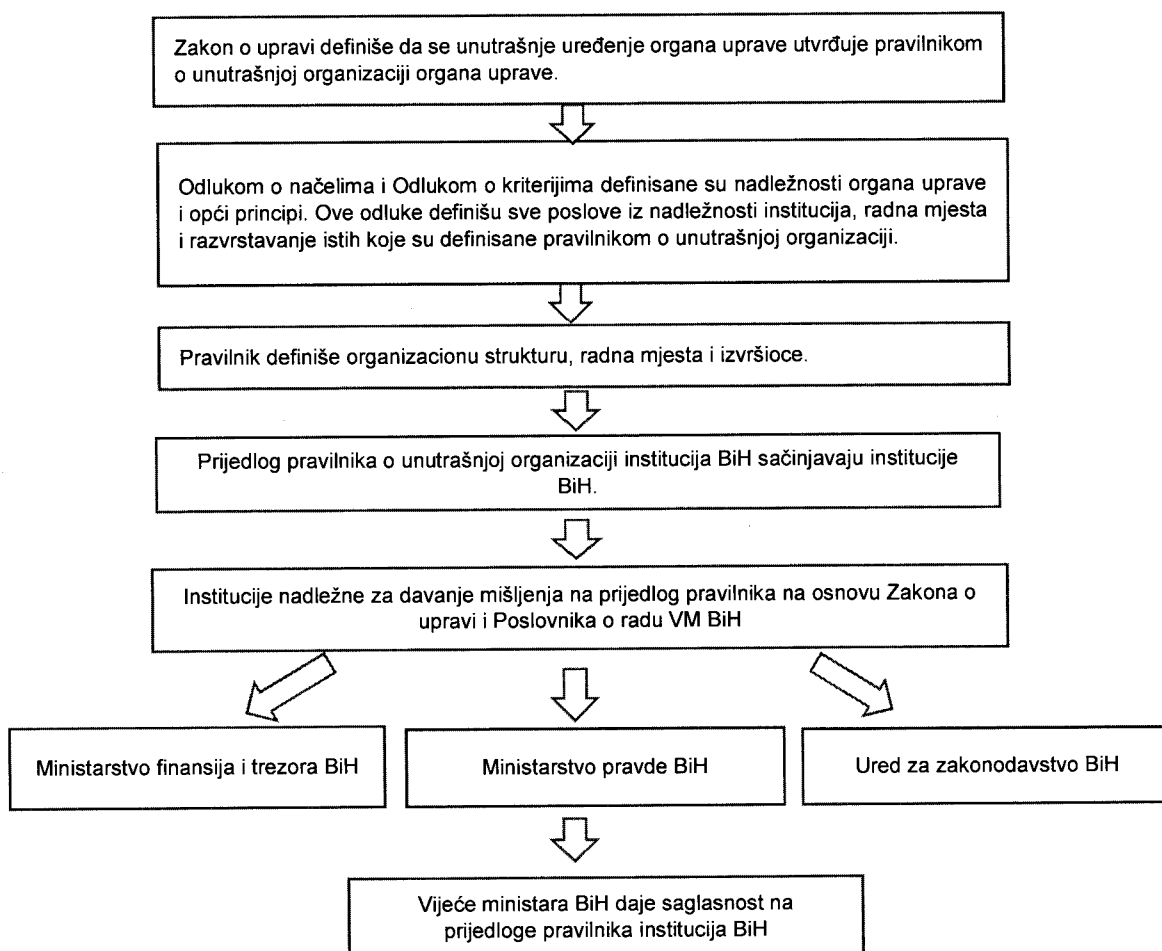
<sup>26</sup> Zakona o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05 i 48/05).

<sup>27</sup> Službeni glasnik BiH, broj 11/05, tekst Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 58/14) i tekst Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 60/14)

<sup>28</sup> Službeni glasnik BiH 50/17.



**Dijagram 1 – shematski prikaz procedura donošenja pravilnika**



Postupak izrade pravilnika mora se izvršiti na način da se, između ostalog, osigura da se unutrašnja organizacija institucija BiH zasniva na načelu racionalnog i efikasnog rada organa uprave i načelu osiguranja ekspertnog rada organa uprave, što uključuje i korištenje ekspertne i tehničke podrške postojećih institucija.

U cilju realizacije ovih načela, unutrašnjom organizacijom organa uprave osigurava se: racionalna organizacija rada, efikasno obavljanje poslova i uspješno rukovođenje organom uprave, grupisanje poslova u skladu s njihovom prirodom i načinom njihovog obavljanja, potpunije objedinjavanje zajedničkih i općih poslova radi njihovog racionalnog obavljanja i korištenja usluga zajedničkih službi osnovanih za potrebe svih ili pojedinih organa uprave, ostvarivanje pune saradnje organa uprave s drugim organima, a naročito s onim organima i institucijama koje su ustanovljene za pružanje ekspertne i tehničke pomoći.

Pravilnik, kao i sve izmjene i dopune pravilnika, donosi rukovodilac institucije. Prije dostavljanja prijedloga pravilnika VM BiH na davanje saglasnosti, institucije BiH su obavezne pribaviti mišljenje od MP BiH, UZ BiH i MFT BiH.

UZ BiH daje mišljenje na prijedlog pravilnika u pogledu njihove usaglašenosti s Ustavom BiH i zakonima BiH i metodološkim jedinstvom u izradi propisa.



MP BiH daje mišljenje u pogledu pitanja koja se odnose na sankcije, organizaciju i funkcioniranje tijela uprave BiH i njihove međusobne odnose i na pravilnike o unutrašnjem uređenju ministarstava, upravnih organizacija i drugih tijela uprave BiH.

U okviru MP BiH je i Upravna inspekcija koja je zadužena za nadzor nad primjenom propisa u postupku izrade i donošenja pravilnika, identifikaciju problema i donošenje mjera.

MFT BiH daje mišljenje u pogledu finansijskih sredstava ako sprovođenje zakona, odnosno drugog propisa, zahtijeva osiguranje finansijskih sredstava i na programe rada ministarstava, upravnih organizacija i drugih tijela uprave Bosne i Hercegovine o finansijskom aspektu programa.

Institucije nadležne za davanje mišljenja dužne su dati svoje mišljenje, po Poslovniku o radu VM BiH, najkasnije u roku od deset dana od dana prijema prijedloga pravilnika.

Svaki prijedlog pravilnika i izmjena pravilnika koji institucije dostave GSVM BiH radi davanja saglasnosti VM BiH, treba da ima pribavljena mišljenja od institucija nadležnih za davanje mišljenja. Saglasnost na pravilnike daje VM BiH. Materijale koji su dostavljeni VM BiH na razmatranje, a nisu pripremljeni u skladu sa Poslovníkom o radu VM BiH te ne sadrže potrebna mišljenja, GSVM BiH je bio dužan vratiti predlagaču radi kompletiranja materijala, uz utvrđivanje roka za njihovo kompletiranje. GSVM BiH je zadužen, između ostalog, i za poslove koji se odnose na pripremu sjednica, vođenje zapisnika i evidencija te praćenje provođenja odluka VM BiH.<sup>29</sup>

Predsjedavajući VM BiH, u skladu sa Zakonom o VM BiH<sup>30</sup>, odgovoran je, između ostalog, za sazivanje sjednica VM BiH, predsjedavanje sjednicama VM BiH, za dnevni red sjednica VM BiH, provođenje odluka VM BiH i dr.

Ministri su obvezni sudjelovati u radu VM BiH te su odgovorni za podržavanje i sprovođenje odluka i mišljenja VM BiH. Imaju pravo i dužnost pratiti pripreme određenih materijala, biti upoznati s mogućim rješenjima i alternativama te predlagati razmatranje pojedinih pitanja iz djelokruga VM BiH.

Prijedlog dnevnog reda sjednice VM BiH utvrđuje predsjedavajući, a pripremu dnevnog reda vrše ministri. Predsjedavajući može odložiti uvrštavanje određenog zakona i drugog propisa u prijedlog dnevnog reda sjednice, ako utvrdi da predlagač nije o tom propisu pribavio mišljenje institucija nadležnih za davanje mišljenja.<sup>31</sup>

#### **2.4.2. Odluke VM BiH**

Pravilnici moraju biti usklađeni sa nadležnostima i općim principima o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, a nadležnosti i opći principi su definisani odlukama VM BiH. VM BiH je odluke, koje uređuju pitanja donošenja pravilnika, donijelo 2003. godine i potom 2013. godine.

<sup>29</sup> Zakon o VM BiH, član 24. (Službeni glasnik BiH broj br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)

<sup>30</sup> Zakon o VM BiH (Službeni glasnik BiH, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)

<sup>31</sup> Poslovník o radu VM BiH (Službeni glasnik BiH, broj 22/03),



#### **2.4.2.1. Odluke VM BiH iz 2003. godine**

VM BiH je 2003. godine donijelo Odluku o načelima<sup>32</sup> kao i Odluku o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH<sup>33</sup>.

Odlukom o načelima propisana su načela za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH, sadržaj, osnove za utvrđivanje organizacionih jedinica i uslovi za njihovo organizovanje, organizacione jedinice izvan sjedišta organa uprave, sistematizaciju radnih mjesta, rukovođenje organom uprave i organizacionim jedinicama, saradnju u obavljanju poslova, programiranje i planiranje i druga pitanja značajna za izradu pravilnika organa uprave.

Odlukom o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH utvrđuju se poslovi koji spadaju u osnovnu djelatnost, odnosno u pomoćno-tehničke poslove, stepen složenosti poslova i uslovi za njihovo obavljanje iz nadležnosti tijela uprave i upravnih organizacija BiH.

#### **2.4.2.2. Odluke VM BiH iz 2013. godine**

VM BiH je ponovo, 2013. godine, donijelo dvije nove odluke, a to su Odluka o načelima i Odluka o kriterijima.

Odlukom o načelima propisuju se načela za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH, sadržaj, postupak izrade i proceduru donošenja pravilnika organa uprave, osnove za utvrđivanje organizacionih jedinica, njihovu nadležnost i uslove za njihovo organizovanje, organizacione jedinice izvan sjedišta organa uprave, sistematizaciju radnih mjesta, rukovođenje organom uprave i organizacionim jedinicama, saradnju u obavljanju poslova, programiranje i planiranje i druga pitanja značajna za izradu pravilnika organa uprave.

Odlukom o kriterijima propisuju se kriteriji za opis poslova radnih mjesta i razvrstavanje radnih mjesta zaposlenih u institucijama BiH, te poslova osnovne djelatnosti, dopunske poslove osnovne djelatnosti i poslova pomoćne djelatnosti koje obavljaju zaposleni u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama BiH osnovanim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave.

Prema ovoj odluci, donesenoj u aprilu 2013. godine, institucije BiH su bile dužne u roku godinu dana donijeti nove pravilnike s tim da se radna mjesta imenovanih osoba i rukovodeća radna mjesta ne razvrstavaju. Zaposlenička radna mjesta razvrstavaju se u skladu sa stručnom spremom potrebnom za obavljanje poslova, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Metodologijom za razvrstavanje radnih mjesta srednje stručne spreme u platne razrede utvrđene Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

<sup>33</sup> Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

<sup>34</sup> [https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/odluke/Metodologija\\_sa\\_ugradjenim\\_misljenjem\\_MFT\\_BS.pdf](https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/odluke/Metodologija_sa_ugradjenim_misljenjem_MFT_BS.pdf)





Postupak razvrstavanja službeničkih radnih mjesta provodi se tako što se na opis svih poslova radnog mjesta primijene kriteriji za procjenu radnog mjesta i potom odredi kategorija koja najbolje odgovara radnome mjestu.

Nakon stupanja na snagu Odluke o kriterijima<sup>35</sup> ministar MP BiH je u cilju njene implementacije, a što je i propisano odlukom, imenovao Komisiju. Sastav Komisije čine državni službenici i zaposlenici MP BiH.

U nadležnost Komisije je stavljeno vršenje analize opisa poslova službeničkih radnih mjesta na način da Komisija posebno analizira opis svakog posla i provjerava da li je opis za svako radno mjesto pravilno sastavljen.

Komisija je dužna da ukaže na neusklađenosti i da zahtijeva od institucija BiH da unesu neophodne izmjene. Komisija razvrstava prijedlog opisa radnog mjesta u kategoriju koja tom radnom mjestu najbolje odgovara. Prvenstveno se upoređuju opisi radnog mjesta sa standardnim opisima poslova radnog mjesta koje sačinjava MP BiH u saradnji sa MFT BiH. Razvrstavanje se smatra završeno ako je podudarnost opisanih poslova veća od 2/3 posla iz standardnog opisa poslova radnog mjesta. Ako uporedna analiza prijedloga opisa poslova ne omogući razvrstavanje, Komisija primjenjuje sve kriterije iz odluke kako bi se radnom mjestu odredila kategorija.

Komisija dva puta pristupa provjeri pravilnosti prijedloga opisa poslova te putem MP BiH daje mišljenje. U slučajevima kada rukovodilac dostavi prijedlog opisa koji mu je Ministarstvo već vratilo, a koji je usklađen s mišljenjem Ministarstva, Komisija opet pristupa provjeri pravilnosti prijedloga opisa poslova. Ukoliko Komisija smatra da ni ponovni prijedlog opisa radnog mjesta nije pravilno sastavljen, isto navodi u prijedlogu mišljenja i Ministarstvo o tome obavještava rukovodioca institucije i naznačava u kojem dijelu nije postupljeno prema mišljenju Ministarstva.

Rukovodilac institucije može izdati nalog da se uklone neusklađenosti navedene u mišljenju MP BiH u prijedlogu opisa poslova, da se sačini novi prijedlog opisa poslova ili da se otpočne s razvrstavanjem prijedloga opisa poslova radnog mjesta suprotno mišljenju MP BiH.

Ukoliko rukovodilac potvrdi prijedlog opisa poslova radnog mjesta na koji je MP BiH dalo negativno mišljenje, dužan je o istom izvijestiti MP BiH, sam razvrstati radno mjesto i uz prijedlog pravilnika dostaviti negativno mišljenje MP BiH.

MP BiH je dužno u svome mišljenju, koje daje prema odredbama Poslovnika VM BiH, predložiti da VM BiH ne da saglasnost na prijedlog pravilnika ako postupak razvrstavanja radnih mjesta nije pravilno proveden, posebno ako su kriteriji pogrešno primijenjeni te ako postoji negativno mišljenje MP BiH na prijedlog opisa poslova. Konačni opis poslova radnog mjesta odobrava rukovodilac institucije.

<sup>35</sup> Službeni glasnik BiH, broj 30/13 i 67/15.



### 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 da li su institucije preduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije.

#### **3.1. Aktivnosti institucija VM BiH u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije**

Tekst u nastavku govori o aktivnostima koje je preduzimalo VM BiH, institucije nadležne za davanje mišljenja na pravilnike i institucije iz uzorka, a u cilju uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije.

Na nivou institucija VM BiH nije uspostavljen sistem koji osigurava uvjerenje da je unutrašnja organizacija institucija VM BiH zasnovana na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova i broja organizacijskih jedinica, te shodno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

##### **3.1.1. Aktivnosti VM BiH i institucija VM BiH na uspostavi racionalne i efikasne organizacije**

Prilikom davanja saglasnosti na prijedloge pravilnika, VM BiH se oslanjalo na mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja koja su nastala na temelju obrazloženja koja nisu sadržavala dovoljno elemenata za procjenu jesu li institucije uspostavile racionalnu i efikasnu organizaciju.

Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalne i efikasne organizacije, iz postupaka institucija nadležnih za davanje mišljenja i institucija koje sastavljaju prijedloge pravilnika ne može se zaključiti da su postignuti željeni efekti.

Detaljniju analizu prethodno navedenog smo proveli na temelju prijedloga pravilnika i pratećih obrazloženja za devet institucija iz uzorka. Uvidom u pravilnike koji su nastali nakon **Odluke o načelima iz 2003. godine** i obrazloženja koja su ih pratila, nismo se uvjerali da navedena obrazloženja sadrže elemente koji omogućavaju objektivnu ocjenu primjene svih načela navedenih u Odluci, a koja bi trebala doprinijeti uspostavi racionalne i efikasne organizacije.

Obrazloženja koja su dostavljala institucije iz uzorka su općenita i, iako sadrže podatke o broju organizacijskih jedinica i broju uposlenih, opisu poslova i druge informacije koje mogu pomoći za ocjenu ispunjenosti određenih aspekata navedenih načela, ne sadrže dokaze kao što su radna opterećenost uposlenih i obim poslova organizacijskih jedinica koji su bitni za potpuniju procjenu primjene načela navedenih u Odluci.

MP BiH je svoje mišljenje na pravilnike davalo na temelju ovakvih obrazloženja i bez traženja dodatnih analiza koje bi omogućile kvalitetniju ocjenu racionalnosti i efikasnosti unutrašnje organizacije u predloženim pravilnicima, niti su institucije koje su predlagale pravilnike



dostavljale detaljne analize uz obrazloženja koja bi pružila dokaze o ispunjenosti načela iz Odluke. Također, MP BiH nije razvilo detaljnije kriterije kako bi i samom Ministarstvu, ali i institucijama koje dostavljaju prijedloge pravilnika bilo jasnije koje dokaze trebaju dostaviti.

Odlukom o načelima iz 2003. godine se ne obavezuju institucije koje su uspostavljene do 2003. godine da preispitaju racionalnost i efikasnost unutrašnje organizacije. Do 2003. godine formirano je 15 institucija VM<sup>36</sup>, od čega šest ministarstava sa značajnim brojem sistematizovanih radnih mjesta.<sup>37</sup>

Nakon usvajanja pravilnika, institucije nisu imale obvezu periodičnog preispitivanja pravilnika radi provjere jesu li moguća poboljšanja u smislu racionalnosti i efikasnosti unutrašnje organizacije, uvažavajući promjene u instituciji i okruženju koje su se u međuvremenu desile. U periodu od 2003. godine do 2013. godine kada je donesena nova Odluka VM BiH, formirane su sve institucije BiH, a za institucije VM BiH, njih 54<sup>38</sup>, projicirano je ukupno 23.870 sistematiziranih radnih mjesta od kojih je 82% popunjeno sa 31.12.2017. godine<sup>39</sup>. Analiza dostavljene dokumentacije je pokazala da dvije od devet institucija iz uzorka nisu mijenjale svoje pravilnike od uspostavljanja institucija do 2013. godine. Kod sedam institucija kod kojih su pravilnici mijenjani uglavnom se radilo o proširenju postojeće organizacije u pogledu broja organizacijskih jedinica ili broja radnih mjesta.

VM BiH je ponovo pokušalo da uredi oblast unutrašnje organizacije donošenjem **Odluke o načelima i Odluke o kriterijima u 2013. godini**. Ovim odlukama su detaljnije razrađena načela za izradu pravilnika, ali i dalje je VM BiH davalo saglasnosti na osnovu mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja koja su se temeljila na nepotpunim obrazloženjima institucija u pogledu dokaza o racionalnosti i efikasnosti unutrašnjih organizacija dostavljenih u prijedlozima pravilnika.

MP BiH, koje je nadležno za davanje mišljenja na pravilnik u pogledu organizacije i funkcionisanja institucija, dosta je pažnje posvetilo Odluci o kriterijima na temelju koje je ujednačavalo opise radnih mjesta, ali nije razvilo kriterije na osnovu kojih bi procijenilo jesu li ispoštovana načela za racionalnu i efikasnu organizaciju prema Odluci o načelima iz 2013. godine, kao što to nije radilo ni nakon Odluke o načelima iz 2003. godine.

Analizirajući obrazloženja pravilnika koja su dostavile institucije iz uzorka nakon Odluke o načelima iz 2013. godine i dalje je vidljivo da ona ne sadrže bitne dokaze na temelju kojih se može dati ocjena o poštivanju utvrđenih načela u kontekstu radne opterećenosti zaposlenih, broju i stvarnom obimu poslova organizacijskih jedinica, mogućnostima za preispitivanje organizacijske strukture, preraspodjele poslova između institucija i unutar institucija i sl.

<sup>36</sup> U navedenom razdoblju su formirane 24 institucije BiH, od toga njih 15 su institucije VM BiH koje su u fokusu ove studije.

<sup>37</sup> Tačan broj sistematiziranih radnih mjesta do 2003. godine nije bilo moguće utvrditi zbog nedostatka dokumentacije iz navedenog razdoblja i činjenice da su neka ministarstva u međuvremenu razdvojena, a neke institucije promijenile organizacijski oblik.

<sup>38</sup> Prema podacima Upravnog inspektorata, 55 je institucija VM BiH; zbog nedostatka informacija o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi, za navedenu analizu su uzete 54 institucije.

<sup>39</sup> Obradom podataka iz DOB-a za 2018.-2020. i DOB-a za 2019.- 2021. za 74 institucije BiH projicirano je ukupno 26.613 sistematiziranih radnih mjesta od kojih je 82% popunjeno sa 31.12.2017. godine.



Iako su sagovornici institucija navodili da su preduzimali određene aktivnosti u procesu donošenja pravilnika kako bi osigurali poštivanje načela, te aktivnosti nisu rezultirale konkretnim analizama, a posebno u smislu argumentiranja uspostavljanja efikasne i racionalne organizacije. Tako su četiri institucije iz uzorka<sup>40</sup> dostavile dokumentaciju kojom potvrđuju provođenje internih aktivnosti<sup>41</sup> u procesu pripreme prijedloga pravilnika, ali nisu uvjerali da su radili analize stvarnih potreba i radne opterećenosti u smislu uspostavljanja efikasne i racionalne organizacije. Tri institucije<sup>42</sup> iz uzorka su nam dostavile dokumentaciju koja im je, prema njihovim navodima, poslužila kao podloga za pripremu prijedloga pravilnika, ali također bez prethodno urađenih dokumentovanih analiza radne iskorištenosti postojećih kadrova te, shodno tome, i analize stvarnih potreba institucije. Dvije institucije iz uzorka<sup>43</sup> nam nisu predočile dokumentaciju o održavanju internih sastanaka u procesu pripreme prijedloga pravilnika niti dokumentaciju koja bi im poslužila kao podloga za pripremu prijedloga pravilnika. Sve institucije iz uzorka su navodile da su organizovale interne sastanke na kojima su usmeno obrazlagale stanje i kadrovske potrebe.

Uvidom u obrazloženja prijedloga pravilnika institucija iz uzorka uočeno je da su institucije kao razloge za donošenje pravilnika i izmjena i dopuna pravilnika navodile zakonsku obavezu, uočene potrebe za promjenom organizacije. Institucije su također navodile i to da su prilikom pripreme prijedloga pravilnika radile i određene analize, međutim, nisu jasno definisale o kakvim se analizama radi niti su priložile dokaze o izvršenim analizama.

MFT BiH, kao jedna od nadležnih institucija za davanje mišljenja na predložene pravilnike, nema jasne kriterije niti definisane interne procedure na osnovu kojih daje mišljenje na prijedloge pravilnika. Iako je MFT BiH zaduženo da daje mišljenje isključivo u pogledu potrebnih finansijskih sredstava, analiza je pokazala da se prilikom davanja mišljenja ne pristupa svim institucijama BiH jednoobrazno, tako da imamo slučajeve gdje se mišljenje daje u pogledu finansijskih sredstava ako provođenje pravilnika zahtijeva osiguranje finansijskih sredstava, a u nekim slučajevima se ulazi i u organizacijsku strukturu i u nadležnosti institucije predlažuća.<sup>44</sup>

### **3.1.2. Aktivnosti u primjeni Jedinestvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa**

Institucije BiH nisu vršile usklađivanje svojih pravilnika po odredbama metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa (u daljem tekstu: metodologija)<sup>45</sup> koje su donesene u 2017. godini<sup>46</sup>, a koje su sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinestvenih pravila. Metodologijom je

<sup>40</sup> MFT BiH, MCP BiH, GSVM BiH i MVP BiH.

<sup>41</sup> Radne grupe, sastanci i e-mail komunikacija.

<sup>42</sup> ASH BiH, ADS BiH i IIV BiH.

<sup>43</sup> DKPT BiH i MP BiH.

<sup>44</sup> Uvidom u dokumentaciju MFT BiH utvrdili smo da je 2014. godine radna grupa koju je imenovao ministar MFT-a BiH izradila Nacr utputstva za davanje mišljenja na materijale po Poslovniku VM BiH, između ostalog, i na pravilnike. Iako su aktivnosti na izradi uputstva za davanje mišljenja pokrenute još u 2014. godini ovo uputstvo nije usvojeno i još uvijek se ne primjenjuje. Prema navodima sagovornika, uputstvo nije usvojeno jer je neophodno raditi na dopunama istog, te su te aktivnosti planirane za naredni period.

<sup>45</sup> U članu 41. Aneksa I koji čini sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinestvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH navedeno je da će institucije BiH, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog aneksa, izvršiti usklađivanje svojih pravilnika sa odredbama čl. 30. i 31. ovog aneksa i člana 69. Jedinestvenih pravila.

<sup>46</sup> Parlamentarna skupština BiH je usvojila Jedinestvena pravila 2005. godine i Izmjene i dopune Jedinestvenih pravila koja sadrže metodologiju procjene uticaja prilikom izrade propisa u julu 2017. godine. Usvajanjem



predviđeno da se, prilikom izrade prijedloga pravilnika, vrši sveobuhvatna procjena učinaka i analiza stvarnog stanja u svrhu suštinskog preispitivanja i stvaranja uslova za izradu i donošenje kvalitetnijih pravilnika utemeljenih na raspoloživim činjenicama i dokazima.

GSVM BiH je, prema donesenim Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila koja sadrže metodologiju, određeno kao centralno koordinirajuće tijelo postupka procjene uticaja propisa, ali, prema navodima sagovornika, aktivnosti po ovim obavezama nise provođene u potpunosti<sup>47</sup>. Kao određeno centralno koordinirajuće tijelo, GSVM BiH je otpočeo određene aktivnosti na način da je organizovao sastanke sa predstavnicima institucija iz nadležnosti VM BiH na temu poboljšanja kvalitete svih akata, s posebnim naglaskom na proces u vezi sa procjenom uticaja propisa. Određene aktivnosti, u sklopu svoje nadležnosti, poduzelo je i MFT BiH.<sup>48</sup>

Činjenica je da institucije nisu uskladile svoje pravilnike u skladu sa navedenim propisima pa samim tim nisu ni iskorištene sve mogućnosti kako bi institucije BiH na racionalan način upravljale svojom organizacijom. Iako je za provođenje upravnog nadzora nad implementacijom Aneksa I koji je sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila zaduženo MP BiH, kontrolne aktivnosti inspekcijskog nadzora nad ovim propisom su izostale. Sagovornici iz Upravne inspekcije MP BiH su istakli da nisu bili uključeni u proces pripreme Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila te, samim time, nisu bili upoznati sa obavezama po ovom propisu, ali i da nemaju dodatne ljudske kapacitete za provođenje navedenih obaveza.

Revizijom smo utvrdili da Upravna inspekcija nema informacija o nedostacima i problemima po pitanju postupanja institucija prilikom izrade i donošenja pravilnika po odlukama VM BiH iz 2013. godine. Također, Upravna inspekcija za VM BiH nije pripremala informacije ni stručna mišljenja i objašnjenja za primjenu propisa vezanih za izradu pravilnika, niti su takve informacije od njih zahtijevane.

### **3.2. Efikasnost VM BiH i institucija VM BiH u postupanju prema odlukama VM BiH**

Institucije BiH nisu blagovremeno postupale prema odlukama VM BiH iz 2013. godine u kojima je definisano preispitivanje pravilnika, o čemu govorimo u poglavljima u nastavku.

#### **3.2.1. Efikasnost VM BiH prilikom davanja saglasnosti na prijedloge pravilnika**

VM BiH nije hronološki stavljalo prijedloge pravilnika koje su mu institucije VM BiH dostavljale u skladu sa Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima iz 2013. godine na dnevni red svojih sjednica. Uočeno je da nije postojao redoslijed po kojem prijedlozi pravilnika trebaju doći na dnevni red sjednica VM BiH. Prijedlozi pravilnika određenih institucija čekaju i po nekoliko godina da budu razmatrani na sjednicama VM BiH, dok

---

Jedinostvenih pravila i Izmjena i dopuna uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, između ostalog, i za izradu pravilnika.

<sup>47</sup> Član 31. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.

<sup>48</sup> U članu 30. Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH navedeno je da nosilac normativnog posla pribavlja mišljenja u vezi provedene sveobuhvatne procjene uticaja od određenih tijela, između ostalog, i MFT BiH u pogledu suštinske provjere procjene fiskalnih uticaja propisa, u skladu sa nadležnostima. MFT BiH je, krajem 2017. godine, prilikom davanja mišljenja na prijedloge pravilnika institucija BiH zahtijevalo dostavljanje popunjenih obrazaca o fiskalnoj procjeni uticaja.



pravilnici drugih institucija bivaju razmatrani i saglasnost dobiju u veoma kratkom roku nakon što prijedlog pravilnika bude upućen GSVM BiH.

Navedeno je prikazano u narednoj tabeli, a detaljniji podaci su predstavljeni u Prilogu broj 2.

**Tabela 5: Pregled podataka o dostavljanju prijedloga pravilnika na saglasnost VM BiH po odlukama iz 2013. godine**

R. br	Naziv Institucije	Period od prvog dostavljanja prijedloga pravilnika u GSVM BiH do stavljanja na dnevni red sjednice VM BiH (u danima)	Period od prvog stavljanja na dnevni red sjednice VM BiH do davanja saglasnosti na pravilnik od strane VM BiH (u danima)	Ukupan period od prvog dostavljanja do davanja saglasnosti na pravilnik od strane VM BiH (u danima)
1.	ASH BiH <sup>49</sup>	857	109	966
2.	ADS BiH	773	54	827
3.	GSVM BiH <sup>50</sup>	594	252	846
4.	IIV BiH <sup>51</sup>	580	54	634
5.	MP BiH	65	1	66
6.	MFT BiH <sup>52</sup>	7	1	8
7.	MCP BiH	6	1	7

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podatka iz institucija iz uzorka

Prema podacima iz tabele može se vidjeti da je period od dostavljanja prijedloga pravilnika GSVM BiH pa do njegovog razmatranja od strane VM BiH najkraće trajao kod MCP BiH, MFT BiH i MP BiH i to 6, 7 i 65 dana, dok je za ostale institucije iz uzorka navedeni period trajao više od godinu dana, izuzev DKPT BiH i MVP BiH<sup>53</sup> koji nisu završili proces usklađivanja svojih pravilnika po odlukama VM BiH iz 2013. godine. Također, podaci u tabeli pokazuju da je kod MFT BiH, MP BiH i MCP BiH na prijedloge pravilnika data saglasnost odmah nakon prvog razmatranja na sjednici VM BiH, dok su prijedlozi pravilnika ostalih institucija bili razmatrani više puta na sjednicama prije njihovog usvajanja te je period od prvog stavljanja na dnevni red do davanja saglasnosti trajao od 54 do 252 dana. Također, prema podacima iz tabele, može se vidjeti da je period od dostavljanja prijedloga pravilnika

<sup>49</sup> ASH BiH je u februaru 2015. godine dostavila prijedlog pravilnika i nakon samo 11 mjeseci povukla prijedlog te ga ponovo dostavila u proceduru u decembru 2016. godine. Taj period od povlačenja do ponovnog dostavljanja je izuzet iz perioda od prvog dostavljanja prijedloga pravilnika u GSVM BiH do stavljanja na dnevni red sjednice VM BiH.

<sup>50</sup> GSVM BiH - Korekcija i verifikacija na prijedlog pravilnika je urađena i dostavljena u januaru 2018. godine, bez ponovnog pribavljanja mišljenja nadležnih institucija pozivajući se na mišljenja pribavljena u 2016. godini. GSVM BiH je polovicom 2018. godine ponovo zatražio mišljenja od nadležnih institucija i dostavio u septembru 2018. godine prijedlog pravilnika sa novim tekstom koji je u istom mjesecu i usvojen.

<sup>51</sup> IIV BiH je u septembru 2014. godine dostavio prijedlog pravilnika, a početkom 2016. godine povukao prijedlog istog pravilnika, te ponovo prijedlog dostavio u martu 2018. godine. Taj period od povlačenja do ponovnog dostavljanja je izuzet iz perioda od prvog dostavljanja prijedloga pravilnika u GSVM BiH do stavljanja na dnevni red sjednice VM BiH.

<sup>52</sup> MFT BiH je samo 8 mjeseci nakon usvajanja „novog“ pravilnika (januar 2018. godine) predložilo i dobilo saglasnost na dopunu pravilnika kojim se povećava broj za 3 radna mjesta tako da je ukupan broj radnih mjesta u sadašnjem važećem pravilniku povećan za 1 radno mjesto (238) u odnosu na pravilnik iz januara 2018. godine (237).

<sup>53</sup> MVP BiH nije svoj pravilnik uskladilo sa odlukama VM BiH iz 2013. godine, s obzirom na to da nije pribavilo pozitivno mišljenje od MP BiH na opise radnih mjesta, od usklađivanja je odustalo do usvajanja Zakona o vanjskim poslovima.



u GSVM BiH pa do davanja saglasnosti VM BiH, u pojedinim slučajevima, trajao i do tri godine.

Iako je GSVM BiH dužno da ne prihvati prijedloge pravilnika koji su dostavljeni VM BiH na razmatranje, a koji nisu pripremljeni u skladu sa Poslovnikom o radu VM BiH te ne sadrže sva potrebna mišljenja, bilo je slučajeva da su se i takvi prijedlozi pravilnika stavljali na dnevni red sjednica i dobili saglasnost VM BiH. Naime, analizom smo uočili da MP BiH nije davalo mišljenje, po Poslovniku o radu VM BiH, na svoj pravilnik.

Nadalje, ni GSVM BiH, iako je dostavio VM BiH na saglasnost korigovani prijedlog pravilnika<sup>54</sup> početkom 2018. godine, na isti nije pribavljao nova mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja, nego je isti dostavio pozivajući se na mišljenja pribavljena na prijedlog pravilnika iz 2016. godine. Na prijedlog pravilnika su tek naknadno pribavili mišljenja nadležnih institucija u drugoj polovini 2018. godine.

Poslovnikom o radu VM BiH je propisano da GSVM BiH zaključke VM BiH utvrđene zapisnicima sa sjednica VM BiH, dostavlja institucijama na koje se zaključci odnose radi njihovog izvršenja. Kako Poslovnik o radu VM BiH nije predvidio proceduru komuniciranja vezano za materijale, pa i prijedloge pravilnika koji su dostavljeni VM BiH na saglasnost, a nisu uvršteni na dnevni red sjednica, komunikacija između GSVM BiH i institucija predlagača je u ovim situacijama izostala. Institucije nisu obavještavane o statusu njihovih prijedloga pravilnika, niti o razlozima zbog kojih isti nisu uvršteni na dnevni red sjednica.<sup>55</sup>

GSVM BiH nije dostavljao povratne informacije ni u slučaju upućivanja urgencija institucija predlagača u smislu ponovnog zahtjeva za informacijama o statusu prijedloga pravilnika. Kako, prema Poslovniku o radu VM BiH, ne postoji odredba koja bi se odnosila na termin urgencija, GSVM BiH nije osigurao institucijama predlagačima pravilnika informacije u kojoj fazi odobravanja se nalaze prijedlozi pravilnika određenih institucija VM BiH. Sve navedeno upućuje na kašnjenja u procedurama davanja saglasnosti na prijedloge pravilnika, što u konačnici može uticati na realizaciju izvršavanja zadataka i ciljeva institucija VM BiH.

Iako je GSVM BiH, između ostalog, zadužen za praćenje provođenja odluka, VM BiH nije blagovremeno informisano o toku provođenja Odluke o načelima i Odluke o kriterijima iz 2013. godine<sup>56</sup>. Rok za provođenje navedenih odluka je bio april 2014. godine, a VM BiH je tek u decembru 2015. godine zaključkom zadužilo<sup>57</sup> sve organe uprave koji su bili u obavezi da usklade svoje pravilnike, a to nisu učinili, isto urade što prije.

<sup>54</sup> Korekcije prijedloga pravilnika su izvršene na način da je ukinut Ured generalnog tajnika i izvršena reorganizacija postojećih izvršioaca, zatim Odsjek e-vlade se pozicionirao kao samostalna unutrašnja organizacijska jedinica, te dva radna mjesta koja nisu bila popunjena reorganizuju se na način da se umjesto njih uvode nova radna mjesta.

<sup>55</sup> U periodu pisanja izvještaja samo 12 institucija VM BiH su korisnice portala „e-sjednice“ u okviru sistema „e-vlada“ putem kojeg mogu pratiti status njihovih predloženih pravilnika, ali se ne mogu putem portala „e-sjednice“ informisati o razlozima zbog kojih njihovi materijali nisu uvršteni na dnevni red sjednica ni kada će predloženi materijali biti na sjednici VM BiH.

<sup>56</sup> Zakon o VM BiH (Sl.gl., br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08) član 24. GSVM BiH obavlja naročito poslove koji se odnose na: pripremu sjednica i sastanaka, vođenje zapisnika, vođenje evidencije, informiranje javnosti, praćenje provođenja odluka VM BiH, protokol, obavlja materijalno-finansijske, administrativne i tehničke poslove za VM BiH u izvršavanju njegovih zadataka, stara se o objavljivanju odluka VM BiH u službenim glasilima te vrši i druge poslove koje mu odlukom dodijeli VM BiH.

<sup>57</sup> 35. sjednica VM BiH održana 16.12.2015. godine.



Nakon što većina institucija nije postupila po prvom zahtjevu, VM BiH je tek nakon tri godine ponovno aktualiziralo ovo pitanje i poslalo novi zahtjev u maju 2018. godine i zadužilo<sup>58</sup> sve institucije VM BiH koje nisu uskladile svoje pravilnike s Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima iz 2013. godine da to hitno urade i dostave svoje prijedloge pravilnika na saglasnost. U skladu sa istim zaključkom VM BiH od MP BiH je zatražena informacija o realizaciji navedenih odluka, koju je MP BiH sačinilo i dostavilo. Nadležne institucije nisu preispitivale razloge zbog kojih institucije nisu postupile u skladu sa odlukama iz 2013. godine. Evidencije o prijedlozima pravilnika na koje je VM BiH dalo saglasnost se vode bez obaveze praćenja postupanja institucija po zaključcima VM BiH, ukoliko ih je bilo.

VM BiH je prije decembra 2015. godine (kada je zadužilo institucije VM BiH da usklade svoje pravilnike), svojim zaključcima<sup>59</sup> pozvalo sve institucije iz nadležnosti VM BiH da dostave prijedloge izmjena pravilnika u dijelu koji se odnosi na posebne uslove za obavljanje poslova radnih mjesta rukovodioca, zamjenika i drugih rukovodećih kadrova imenovanih na mandatni period, bez obzira da li su te institucije prethodno uskladile svoje pravilnike sa odlukama iz 2013. godine što pokazuje da VM BiH nema potpunu kontrolu nad procesom implementacije ranije datih zadataka i ciljeva.

Iako je od donošenja Odluke o načelima i Odluke o kriterijima prošlo više od pet godina i još uvijek sve institucije nisu uskladile svoje pravilnike s odlukama VM BiH, sagovornici u MP BiH tvrde da je definisan rok od godine dana bio dovoljan da institucije svoje obaveze po odlukama i izvrše. Sagovornici iz MP BiH, koji su i članovi Komisije, tvrde da, iako su sve institucije prošle obuke kako da postupe po odlukama iz 2013. godine, te da su im članovi Komisije bili na raspolaganju za sva pitanja, većina institucija VM BiH nisu na vrijeme započele proces usklađivanja svojih pravilnika zbog čega je dolazilo do kašnjenja u cijelom procesu.

### **3.2.2. Blagovremenost nadležnih institucija prilikom davanja mišljenja na prijedloge pravilnika**

Zakon o upravi te Poslovnik o radu VM BiH predviđaju da mišljenje na prijedlog pravilnika daje MP BiH, MFT BiH i UZ BiH. Po zaključku VM BiH<sup>60</sup>, sve upravne organizacije dužne su prilikom dostavljanja prijedloga pravilnika na razmatranje VM BiH, uz isti dostaviti i mišljenje resornog ministarstva. Iako su institucije nadležne za davanje mišljenja na prijedloge pravilnika, po Poslovniku o radu VM, bile dužne da daju mišljenje najkasnije u roku od 10 dana po prijemu materijala, utvrdili smo da je bilo odstupanja od definisanog roka u pojedinim slučajevima. Analiza mjerenja prekoračenja vremena za davanje mišljenja je provedena za period nakon odluka iz 2013. godine. Navedeno je prikazano u narednoj tabeli, a detaljniji podaci su predstavljeni u Prilogu broj 3.

<sup>58</sup> 141. sjednica VM BiH održana 04.05.2018. godine.

<sup>59</sup> 13. sjednica VM BiH održana 01.07.2015. godine i 14. sjednica održana 08.07.2015. godine.

<sup>60</sup> Zaključak VM BiH sa 48. sjednice održane 15.03.2016. godine.





**Tabela 6: Vremensko prekoračenje roka za davanje mišljenja nadležnih institucija po poslovniku o radu VM BiH na prijedloge pravilnika institucijama iz uzorka**

Red.br.	Institucije iz uzorka	Kašnjenje u danima		
		MFT	UZZ	MP
1.	ADS BiH	332	0	14
2.	ASH BiH	0	0	8
3.	DKPT BiH	24	0	27
4.	GSVM BiH	40	0	17
5.	IIV BiH	316	0	10
6.	MCP BiH	7	0	7
7.	MFT BiH	21	22	18
8.	MP BiH	107	21	X*
9.	MVP BiH	35	0	63

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka iz institucija iz uzorka

\*MP BiH nije davalo mišljenje na svoj pravilnik što je obaveza po Poslovniku o radu VM BiH

Kao što se vidi iz tabele, odstupanja od propisanog roka za davanje mišljenja nadležnih institucija na prijedloge pravilnika su se kretala u rasponu od 7 do 332 dana.

Iako su institucije bile u obavezi da donesu nove prijedloge pravilnika po Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine i Komisija bila zadužena da razvrsta radna mjesta po propisanim kriterijima, utvrđene su nedosljednosti u implementaciji odluka što je uticalo na blagovremenost procesa. Naime, pojedine institucije su Komisiji dostavljale na razvrstavanje samo određena radna mjesta, a ne i cijeli pravilnik, kako je propisano Odlukom o načelima. Institucije nadležne za davanje mišljenja su i na takve prijedloge pravilnika davale mišljenja uz napomenu da je potrebno uskladiti prijedloge pravilnika u njihovoj cijelosti kako je i propisano, kako bi podstaknuli institucije da pokrenu proces usklađivanja pravilnika sa odlukama. Također je, analizom institucija iz uzorka, uočeno odstupanje od propisane procedure davanja mišljenja. Tako MFT BiH, na dopunu pravilnika iz 2018. godine, nije pribavilo mišljenje MP BiH - Komisije kao što je jasno propisano Odlukom o načelima<sup>61</sup> koji kaže da se nakon pribavljenog mišljenja MP BiH na prijedlog opisa poslova pribavljaju i mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja po Poslovniku o radu VM BiH. U mišljenje MP BiH dato u skladu sa Poslovnikom o radu VM BiH ugrađeno je i mišljenje Komisije, što nije u skladu sa propisima.

Izveštaji<sup>62</sup> Komisije sadrže podatke o redoslijedu po kojem su vršena razvrstavanja radnih mjesta, tj. o vremenu održavanja radnih sastanaka i broju izvršenih pregleda, kao i broju službeničkih radnih mjesta za koji se vršilo razvrstavanje. Međutim, izveštaji ne sadrže podatke o problemima sa kojima se Komisija susreće u svom radu, problemima vezanim za kašnjenja institucija BiH u pogledu izvršavanja obaveza po Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine, kao ni o tome koje institucije su bile u obavezi da usklade svoje pravilnike po ovim odlukama. Komisija je razvrstavala službenička radna mjesta po jasno definisanim kriterijima i razvijenom mehanizmu kontrole svakog službeničkog radnog mjesta.

<sup>61</sup> Odluka o načelima (član 15).

<sup>62</sup> Komisija je o svom radu sačinjavala tabelarne izvještaje.



Institucije nadležne za davanje mišljenja nemaju povratnu informaciju, niti su zadužene za provođenje kontrolnih aktivnosti o stvarnoj provedbi sugestija i komentara iz njihovog mišljenja. Iako se često na sjednicama VM BiH donose zaključci da su institucije, iako su dobile saglasnost, dužne da ispoštuju sugestije nadležnih institucija za davanje mišljenja, niko ne provjerava i niko nije zadužen za provjeru da li je to stvarno i urađeno. MP BiH vodi evidenciju svih usvojenih pravilnika i izmjena pravilnika, bez obaveze provjere stvarne implementacije zaključaka VM BiH kod institucija.

Na usporavanje procesa pribavljanja mišljenja i saglasnosti može uticati više faktora.

DKPT BiH je, na primjer, po zaključku VM BiH, trebala pribaviti mišljenje MS BiH na prijedlog pravilnika i preko istog uputiti pravilnik VM BiH na suglasnost. Međutim, DKPT BiH je putem MS BiH pribavljala i mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja na prijedlog pravilnika, što je znatno usporilo proces donošenja pravilnika. Naime, DKPT BiH je u martu 2014. godine počelo proceduru pribavljanja mišljenja na opise radnih mjesta. Nakon usaglašavanja radnih mjesta sa Komisijom po redovnoj proceduri, DKPT BiH je početkom 2017. godine dostavila Prijedlog pravilnika MS BiH za dalje prosljeđivanje, s ciljem pribavljanja mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja. MS BiH, tek krajem 2017. godine, dostavlja Prijedlog pravilnika nadležnim institucijama na mišljenje. MFT BiH se nije moglo očitovati na Prijedlog pravilnika zbog nedostataka obrasca o fiskalnoj procjeni, ali se nije očitovalo ni na dopunjeni prijedlog pravilnika koji je sadržavao obrazac. U maju 2018. godine, nakon upita DKPT BiH o statusu prijedloga pravilnika, MS BiH dostavlja odgovor u kojem navodi da su predmetni materijal dostavili u proceduru, ali da nisu dobili mišljenje MFT BiH. DKPT BiH se zatim ponovo obraća MS BiH sa zahtjevom za hitnu urgenciju prema MFT BiH.

### **3.2.3. Blagovremenost institucija VM BiH u usklađivanju pravilnika**

Institucije VM BiH nisu blagovremene u postupanju prema Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine u pogledu aktivnosti na usklađivanju pravilnika i nisu u potpunosti preduzimane adekvatne aktivnosti.

Iako je prošlo više od pet godina od donošenja odluka po kojima su institucije bile u obavezi svoje pravilnike uskladiti sa odredbama ovih odluka u roku od godine dana, još uvijek sve institucije VM BiH to nisu uradile.

Tabela 10: Dinamika usvajanja pravilnika u periodu 2013. – 2018. godina

Godina	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ukupno
Broj institucija	1	3	2	3	0	10	19

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka od MP BiH i GSVM BiH i zaključaka sa sjednica VM BiH od jula do novembra 2018. godine

Kao što je vidljivo iz prethodne tabele, u periodu od 2013.-2018. godine, usvojeni su pravilnici 19 institucija, od 55 institucija koje su bile u obavezi usklađivanja svojih pravilnika. Međutim, poređenjem podataka do kojih je došla revizija sa evidencijom o usvojenim pravilnicima institucija VM BiH koju vodi MP BiH i podacima koje nam je dostavilo GSVM



BiH, nismo se uvjerali u potpunost i ažuriranost istih. Detaljniji podaci o dinamici usvajanja pravilnika u periodu 2013. – 2018. godina mogu se vidjeti u Prilogu broj 4.

Jedan od razloga zbog kojih je usvojeno samo 19 od 55 pravilnika jeste taj što određeni broj institucija nije ni započeo usklađivanje na vrijeme što se vidi iz naredne tabele, a detaljnije se može vidjeti u Prilogu broj 5.

**Tabela 11: Pregled statusa započetih aktivnosti na postupanju institucija VM BiH po Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine**

Broj institucija koje su započele proces usklađivanja u predviđenom roku	Broj institucija koje nisu ni započele proces usklađivanja u predviđenom roku	Broj institucija koje su bile u obavezi usaglašavanja pravilnika sa odlukama <sup>63</sup>
31	24	55

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka iz izvještaja Komisije za analizu radnih mjesta  
Napomena: navedeni podaci se odnose samo na prvi korak u procesu usklađivanja pravilnika, a to je proces razvrstavanja radnih mjesta sa Komisijom

Kao što se vidi iz tabele, od 55 institucija koje su bile u obavezi da usklade svoje pravilnike sa odlukama iz 2013. godine, 31 institucija je započela proces usklađivanja u predviđenom roku od godine dana za davanje saglasnosti na pravilnike, dok 24 institucije to nisu uradile. Tako, ilustracije radi, neke od institucija su usklađivanje započele tek u 2016. godini.<sup>64</sup>

Za razliku od određenog broja institucija koje su pokušale svoje pravilnike uskladiti sa odlukama iz 2013. godine, ali taj proces još nisu završile, tri institucije BiH, Služba za poslove sa strancima, Uprava za indirektno oporezivanje i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi, nisu ni pokušavale pokrenuti aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika.

<sup>63</sup> Prema podacima Upravne inspekcije MP BiH, 55 subjekata je bilo u obavezi primjenjivati Odluku o načelima i Odluku o kriterijima iz 2013. (9 ministarstava, 26 upravnih organizacija, 8 policijskih i srodnih agencija, 12 regulatornih i srodnih agencija).

<sup>64</sup> MFT BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Ured za veterinarstvo BiH i Arhiv BiH.



### **3. ZAKLJUČCI**

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je reviziju učinka „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji“. Revizija je, na odabranom uzorku institucija, pokazala da na nivou institucija VM BiH nisu preduzete odgovarajuće aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasne i racionalne unutrašnje organizacije, niti su u procesu preispitivanja postojećih pravilnika institucije VM BiH bile blagovremene.

#### **4.1. VM BiH i institucije VM BiH nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti na uspostavi racionalne i efikasne organizacije**

Iako je VM BiH donošenjem odluka u 2003. i 2013. godini pokušalo unaprijediti unutrašnju organizaciju institucija VM BiH i racionalno upravljanje unutrašnjom organizacijom, kao i osigurati uspostavu ekonomične organizacione strukture potrebne za efikasno i uspješno obavljanje poslova, isto nije u potpunosti i postignuto.

Iz postupaka institucija nadležnih za davanje mišljenja i obrazloženja institucija VM BiH koje sastavljaju prijedloge pravilnika ne može se zaključiti da su postignuti željeni efekti, a koji se odnose na uspostavljanje racionalne i efikasne organizacije.

U cilju postizanja potpune kontrole nad procesom i dokazivanjem da su institucije VM BiH racionalno i na osnovu stvarnih potreba pripremile prijedloge svojih pravilnika, institucije nadležne za davanje mišljenja su trebale razviti detaljnije kriterije na osnovu kojih bi davali mišljenje na prijedloge pravilnika. Na taj način bi se osigurale jasne informacije i institucijama nadležnim za davanje mišljenja i institucijama VM BiH o dokazima koje trebaju dostaviti na osnovu kojih bi se moglo procijeniti jesu li ispoštovana načela za racionalnu i efikasnu organizaciju.

Institucije iz uzorka su preduzimale određene aktivnosti u postupku pripreme prijedloga pravilnika. Međutim, nismo se uvjerali u postojanost sveobuhvatnih analiza stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova i broja organizacijskih jedinica te, shodno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture, a što bi u konačnici moglo doprinijeti uspostavi efikasne i racionalne unutrašnje organizacije. Nedovoljne informacije za posljedicu mogu imati i davanje saglasnosti VM BiH na pravilnike koji nisu zasnovani na argumentima i opravdanim zahtjevima institucija.

Uočene slabosti mogu uticati na odsustvo željenih efekata i realizaciju prvobitno utvrđenog cilja uspostavljanja racionalne i efikasne organizacije, a zbog koje je VM BiH i donijelo svoje odluke. Unutrašnja organizacija koja nije u skladu sa potrebama može kao posljedicu imati negativne uticaje koji se odražavaju kroz neopravdano uvećanu potrošnju budžetskih sredstava, ali se i negativno odraziti na realizaciju ciljeva i zadataka institucije.

Iako su donesene izmjene i dopune Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH sa metodologijom za procjenu uticaja prilikom izrade propisa (koja je njen sastavni dio), iste nisu primjenjivane prilikom izrade prijedloga pravilnika, niti su nadležne institucije koje su bile u obavezi da koordiniraju i nadziru primjenu navedenih pravila i metodologije isto u potpunosti i vršile. Činjenica je da institucije nisu uskladile svoje pravilnike u skladu sa navedenim propisima pa samim tim nisu ni iskorištene sve mogućnosti kako bi institucije VM BiH na racionalan način uspostavile svoje organizacije.



#### **4.2. VM BiH i institucije VM BiH nisu preduzimale efikasne i blagovremene aktivnosti u procesu usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji**

S obzirom na to da nije jasno kojim redoslijedom, odnosno u kojem vremenskom periodu prijedlozi pravilnika trebaju doći na dnevni red sjednice VM BiH, VM BiH nije hronološki razmatralo prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Navedeno je dovelo do netransparentnog i nejednakog pristupa VM BiH prilikom davanja saglasnosti na prijedloge pravilnika. VM BiH se nije blagovremeno informisalo o toku implementacije svojih odluka, te nije blagovremeno upoznato sa problemom kašnjenja institucija VM BiH u procesu usklađivanja pravilnika, iako je za obavljanje tih poslova određeno stalno tijelo.

Iako je Odlukom o načelima i Odlukom o kriterijima iz 2013. godine propisano da su institucije dužne donijeti nove prijedloge pravilnika, u procesu usklađivanja su primijećene nedosljednosti u primjeni odluka te neispunjavanje propisane procedure.

Institucije nadležne za davanje mišljenja na prijedloge pravilnika nisu u obavezi pribaviti povratne informacije o prihvatanju ili neprihvatanju njihovih mišljenja, odnosno implementacije usklađivanja prijedloga pravilnika u skladu sa njihovim sugestijama ili zaključcima VM BiH.

Institucije VM BiH nisu bile dosljedne u poštivanju obaveza po odlukama VM BiH, što je rezultiralo neispunjavanjem svih dijelova procesa usklađivanja njihovih pravilnika. Naime, pojedine institucije VM BiH su Komisiji dostavljale na razvrstavanje samo određena radna mjesta, a ne i cijeli pravilnik, kako je propisano Odlukom o kriterijima VM BiH.

Većina institucija VM BiH prijedloge pravilnika na usklađivanje nije dostavljala u propisanom roku.

Iako je od donošenja Odluke o načelima i Odluke o kriterijima prošlo više od pet godina, sve institucije VM BiH još uvijek nisu uskladile svoje pravilnike s navedenim odlukama, što pokazuje da proces usklađivanja nije efikasan.

Također, potpune i ažurirane evidencije o usvojenim pravilnicima i izmjenama pravilnika institucija VM BiH nisu osigurane.



## 5. PREPORUKE

Ured za reviziju, temeljem nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja predmetne revizije, daje preporuke VM BiH, Upravnoj inspekciji MP BiH i institucijama VM BiH.

U cilju osiguranja uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije u institucijama VM BiH, Ured za reviziju preporučuje sljedeće:

### **Preporuke Vijeću ministara BiH:**

- ***Vijeće ministara BiH treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutrašnje organizacije u institucijama VM BiH s ciljem njihovog usklađivanja sa definisanim načelima efikasne i racionalne organizacije. Pri tome je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH.***

Bez obzira na koji način VM BiH izabere da suštinski preispita postojeće organizacije, potrebno je da osigura uvjerenje da je davanje saglasnosti na pravilnike zasnovano na mišljenjima institucija nadležnih za davanje mišljenja koja su utemeljena na dokazima da su prijedlozi pravilnika pripremljeni u skladu sa načelima racionalne i efikasne organizacija.

- ***Vijeće ministara BiH treba osigurati da se priprema, davanje mišljenja i davanje saglasnosti na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji odvija efikasno.***

### **Preporuka Upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH:**

- ***Upravna inspekcija treba osigurati provođenje nadzora nad primjenom propisa koji se odnose na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji.***

### **Preporuke institucijama VM BiH koje donose pravilnike:**

- ***Potrebno je da institucije, prilikom pripreme prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, izvrše dokumentovane sveobuhvatne analize u skladu sa definisanim načelima efikasne i racionalne unutrašnje organizacije.***

Ovo podrazumijeva da je unutrašnja organizacija institucija VM BiH zasnovana na dokumentovanim analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, obima poslova i broja organizacijskih jedinica, te shodno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

- ***Institucije treba da sve svoje aktivnosti u procesu pripreme pravilnika o unutrašnjoj organizaciji provode u skladu sa zadanim rokovima i propisanim procedurama.***



Tim revizije učinka:

Rukovodilac Odjela  
revizije učinka:

**Jasna Česir, vođa tima**

Jasna Č.

**Hrvoje Tvrtković**

Hrvoje T.

**Milan Milović, revizor učinka**

Milan M.

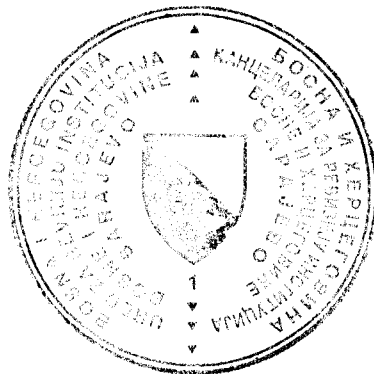
Rukovodilac Odjela  
za kontrolu kvaliteta, metodologiju i  
planiranje revizije učinka:

**Magdalena Pejak, revizor učinka**

Magdalena P.

**Radivoje Jeremić**

Radivoje J.





## **6. PRILOZI**

***Prilog 1: Poređenje organizacionih struktura institucija BiH po odlukama VM BiH prije i poslije 2013. godine***

***Prilog 2: Pregled podataka predavanja prijedloga pravilnika na saglasnost VM BiH i davanje saglasnosti VM BiH***

***Prilog 3: Mjerenje vremena za dobivanje mišljenja nadležnih institucija za institucije iz uzorka***

***Prilog 4: Lista institucija čiji su pravilnici usvojeni nakon donošenja odluka VM iz 2013. godine***

***Prilog 5: Pregled institucija koje su/nisu započele proces usklađivanja sa Komisijom za analizu radnih mjesta u toku 1. godine i lista subjekata na koje bi se trebale primjenjivati Odluke VM***

***Prilog 6: Reference***





**Prilog 1: Upoređivanje organizacionih struktura institucija BiH po odlukama VM BiH prije i poslije 2013. godine**

Institucija	Vrsta OJ	Broj OJ po starom pravilniku	Broj OJ po novom pravilniku i dopunama
<b>Ministarstvo finansija i trezora</b>	Osnovna	13	13
	Unutrašnja	29	28
	Samostalna	0	1
<b>Generalni sekretariat VM BiH</b>	Osnovna	5	4
	Unutrašnja	7	6
	Samostalna	0	1
<b>Agencija za državnu službu</b>	Osnovna	4	3
	Unutrašnja	6	6
	Samostalna	0	1
<b>Ministarstvo civilnih poslova</b>	Osnovna	12	13
	Unutrašnja	21	23
	Samostalna	0	0
<b>Agencija za sigurnost hrane</b>	Osnovna	4	3
	Unutrašnja	10	8
	Samostalna	0	0
<b>Institut za intelektualno vlasništvo</b>	Osnovna	3	5
	Unutrašnja	5	11
	Samostalna	2	0
<b>Ministarstvo pravde</b>	Osnovna	12	16
	Unutrašnja	17	20
	Samostalna	0	0

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka



**Prilog 2: Pregled podataka predavanja prijedloga pravilnika na saglasnost i davanje saglasnosti od VM BiH**

Red. Br.	Naziv institucije	Datum dostavljanja u GSVM BiH	Datumi razmatranja (bili na dnevnom redu bez obzira da li je data saglasnost ili je skinut sa dnevnog reda)	Datum davanja saglasnosti	Davanja saglasnosti na izmjene i dopune pravilnika
1	Agencija za sigurnost hrane <sup>64</sup>	06.02.2015. 02.12.2016.	23.05.2018. 18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
2	Institut za intelektualno vlasništvo <sup>65</sup>	18.09.2014. 27.03.2018.	18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
3	Agencija za državnu službu	26.05.2016.	18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
4	Generalni sekretarijat VM BiH <sup>66</sup>	06.06.2016. 24.01.2018.	30.01.2018. 23.05.2018.	11.09.2018.	28.11.2013. 23.07.2015.
5	Ministarstvo pravde BiH	23.09.2013.	28.11.2013.	28.11.2013.	11.02.2015. 16.04.2018.
6	Ministarstvo finansija i trezora BiH	11.01.2018.	18.01.2018.	18.01.2018.	28.11.2013. 24.09.2018.
7	Ministarstvo civilnih poslova BiH	01.07.2016.	07.07.2016.	07.07.2016.	28.11.2013. 18.01.2018.
8	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela <sup>67</sup>				
9	Ministarstvo vanjskih poslova BiH <sup>68</sup>	16.3.2017. 27.3.2017. 29.3.2017.	22.3.2017. 28.3.2017. 6.4.2017. 12.4.2017. 4.5.2017. 18.1.2017. 30.1.2018. 16.4.2018. 18.7.2018.		

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

<sup>64</sup> ASH 04.01.2016. povukla prijedlog pravilnika i nakon pribavljanja mišljenja i ponovnog usklađivanja, ponovo dostavila 02.12.2016. godine

<sup>65</sup> IIV početkom 2016. povukao prijedlog pravilnika i nakon pribavljanja mišljenja ponovo dostavila 27.03.2018.

<sup>66</sup> GSVM - Korekcija i verifikacija na prijedlog Pravilnika 24.1.2018. godine, bez ponovnog pribavljanja mišljenja nadležnih institucija

<sup>67</sup> DKPT pored provođenja procedure usklađivanja prijedloga pravilnika sa Odlukama VM BiH nije uspjela pribaviti sva potrebna mišljenja. Iako je završila proceduru razvrstavanja radnih mjesta u skladu sa Odlukom o kriterijima i pribavila mišljenja UZZ i MP, još uvijek čeka mišljenje MFT. Proces usklađivanja te pribavljanja mišljenja znatno je usporilo MS preko kojeg se obavlja korespondencija.

<sup>68</sup> MVP nisu svoj pravilnik uskladili sa Odlukama VM BiH iz 2013. godine, obzirom da nisu pribavili pozitivno mišljenje od MP na opise radnih mjesta odustali su od usklađivanja do usvajanja Zakona o vanjskim poslovima. Datumi u kolonama za MVP se odnose na izmjene pravilnika nevezano za Odluke VM BiH iz 2013. godine.

**Prilog 3: Mjerenje vremena za dobivanje mišljenja nadležnih institucija za institucije iz uzorka**

Datumi slanja prijedloga pravilnika i izmjena i dopuna institucija iz uzorka nadležnim institucijama na mišljenje i saglasnost i odgovori nadležnih institucija za davanje mišljenja i saglasnosti									
R. br.	Naziv institucije	Poslan pp MFT na mišljenje	Odgovor / mišljenje MFT	Poslan pp UZZ na mišljenje	Odgovor / mišljenje UZZ	Poslan pp MP na mišljenje (Komisiji)	Odgovor / mišljenje Komisije	Poslan pp MP na mišljenje	Odgovor / mišljenje MP
1	ASH	24.12.2014.	30.01.2015.	09.09.2014.	17.09.2014.	27.06.2013. 06.08.2013. 21.02.2014. 28.05.2014.	12.07.2013. 21.08.2013. 22.04.2014. 05.08.2014.	09.09.2014.	24.10.2014.
		14.11.2016.	28.11.2016.	17.10.2016.	25.10.2016.	22.07.2016. 08.09.2016.	11.10.2016.	17.10.2016.	08.11.2016.
2	IIV	13.02.2014. 04.06.2014.	16.05.2014. 22.07.2014.	13.02.2013.	03.03.2014.	08.11.2013. 14.01.2014.	06.12.2013. 28.01.2014.	13.02.2014. 03.04.2014.	18.03.2014. 22.04.2014.
		11.04.2017. 30.06.2017.	07.03.2018.	11.04.2017.	24.04.2017.	02.11.2016.	06.03.2017.	11.04.2017.	05.05.2017.
3	MFT	07.12.2017.	11.01.2018.	07.12.2017.	12.01.2018.	11.09.2013. 28.10.2016. 24.02.2017.	14.10.2013. 27.01.2017. 10.04.2017.	07.12.2017.	08.01.2018.
			18.08.2018.	12.09.2018.	24.09.2018.	12.09.2018.	14.09.2018.	12.09.2018.	14.09.2018.
4	MP	08.07.2013. 24.07.2013. 19.08.2013.	22.07.2013. 16.09.2013.	08.07.2013.	11.07.2013.		11.07.2013.		
		19.09.2014. 27.10.2014.	14.10.2014. 25.11.2014.	19.09.2014.	23.09.2014.				
		01.08.2016. 22.11.2016.	30.11.2016.	01.08.2016.	05.09.2016.	22.07.2016.	12.08.2016.		
5	MVP					14.05.2014.	07.11.2014.	17.12.2014. 17.06.2015.	06.01.2015. 31.08.2015.
		27.12.2016.	14.02.2017.	15.03.2017.	17.03.2017.		06.03.2017.	27.12.2016.	14.03.2017.
6	MCP	02.07.2013. 29.03.2016. 29.04.2016.	19.07.2013. 20.04.2016. 24.06.2016.	02.07.2013. 29.03.2016.	09.07.2013. 07.04.2016.	14.05.2013. 29.06.2015. 01.12.2015. 29.12.2015.	05.06.2013. 03.12.2015. 16.02.2016. 26.02.2016.	02.07.2013. 29.03.2016.	04.07.2013. 10.05.2016.
		16.11.2017.	07.12.2017.	16.11.2017.	24.11.2017.			16.11.2017.	07.12.2017.
7	GSVM	11.04.2013. 26.02.2016.	17.04.2013. 31.03.2016. 20.04.2016.	11.04.2013. 26.02.2016.	11.04.2013. 02.02.2016. 07.03.2016.	11.06.2013. 22.05.2014. 24.08.2015.	20.06.2013. 23.09.2014. 15.12.2015.	11.04.2013. 26.02.2016.	15.04.2013. 23.03.2016.
		03.09.2018.	03.09.2018.	17.07.2018.	20.07.2018.	10.07.2018.	14.07.2018.	17.07.2018.	25.07.2018.
8	DKPT	01.12.2017.	08.01.2018.	01.12.2017.	11.12.2017.	31.03.2014. 30.12.2015. 14.04.2016.	30.05.2014. 04.04.2016. 11.07.2016.	01.12.2017.	11.07.2016. 11.01.2018.
9	ADS	02.06.2015. 02.06.2015. 18.04.2016.	13.05.2016.	02.06.2015. 02.06.2015.	04.06.2015. 09.06.2015.	12.06.2014. 01.12.2014.	04.11.2014. 03.03.2015.	02.06.2015.	30.06.2015.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka



**Prilog 4: Lista institucija čiji su pravilnici usvojeni nakon donošenja odluka VM iz 2013. godine**

<b>Godina usvajanja</b>	<b>Lista institucija</b>
2013	Ministarstvo pravde
2014	Služba za zajedničke poslove
	Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera
	Državna agencija za istrage i zaštitu
2015	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
	Ured za razmatranje žalbi
2016	Uprava za zaštitu zdravlja bilja
	Agencija za policijsku podršku
	Ministarstvo civilnih poslova
2018	Agencija za antidoping kontrolu
	Ministarstvo finansija i trezora
	Institut za intelektualno vlasništvo
	Agencija za državnu službu
	Generalni sekretarijat VM
	Ured za zakonodavstvo
	Fond za povratak
	Agencija za sigurnost hrane
	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
Direkcija za evropske integracije	

Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostavljenih tabela iz MP i GS VM i zaključaka sa sjednica VM BiH od jula 2018. godine do novembra 2018. godine



**Prilog 5: Pregled institucija koje su/nisu započele proces usklađivanja sa Komisijom za analizu radnih mjesta u toku 1. godine i lista subjekata na koje bi se trebale primjenjivati Odluke VM**

<b>Institucije koje su započele proces usklađivanja pravilnika sa Komisijom u toku 1. godine</b>	<b>Institucije koje nisu započele proces usklađivanja sa Komisijom u toku 1. godine</b>
Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja	Agencija za antidoping kontrolu
Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjena podataka	Agencija za državnu službu
Agencija za nadzor nad tržištem	Agencija za javne nabavke
Agencija za osiguranje	Agencija za lijekove i medicinska sredstva
Agencija za policijsku podršku	Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi
Agencija za poštanski promet	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta
Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje	Agencija za statistiku
Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	Arhiv
Agencija za rad i zapošljavanje	Centralna harmonizacijska jedinica
Agencija za sigurnost hrane	Direkcija za civilno zrakoplovstvo
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Fond za povratak
Agencija za unapređenje stranih investicija	Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera
Agencija za zaštitu ličnih podataka	Komisija za koncesije
Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja	Konkurencijsko vijeće
Direkcija za ekonomsko planiranje	Ministarstvo civilnih poslova
Direkcija za evropske integracije	Ministarstvo finansija i trezora
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela	Ministarstvo komunikacija i prometa
Državna agencija za istrage i zaštitu	Ministarstvo odbrane
Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost	Ministarstvo sigurnosti
Granična policija	Ministarstvo vanjskih poslova
Institut za akreditiranje	Regulatorna agencija za komunikacije
Institut za intelektualno vlasništvo	Služba za poslove sa strancima
Institut za mjeriteljstvo	Uprava za indirektno oporezivanje
Institut za standardizaciju	Ured za veterinarstvo
Ministarstvo pravde	
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	
Služba za zajedničke poslove	
Uprava za zaštitu zdravlja bilja	
Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju	
Ured za razmatranje žalbi	

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu mišljenja Komisije za analizu radnih mjesta na prijedloge pravilnika



**Lista subjekata na koje bi se trebale primjenjivati Odluke VM**

Ministarstva (9): <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ministarstvo civilnih poslova</li><li>2. Ministarstvo finansija i trezora</li><li>3. Ministarstvo komunikacija i prometa</li><li>4. Ministarstvo odbrane</li><li>5. Ministarstvo pravde</li><li>6. Ministarstvo sigurnosti</li><li>7. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa</li><li>8. Ministarstvo vanjskih poslova</li><li>9. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice</li></ol>
Upravne organizacije (26): <ol style="list-style-type: none"><li>1. Agencija za državnu službu</li><li>2. Agencija za identifikacijska dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka</li><li>3. Agencija za javne nabave</li><li>4. Agencija za osiguranje</li><li>5. Agencija za rad i zapošljavanje</li><li>6. Agencija za statistiku</li><li>7. Agencija za unaprjeđenje stranih investicija</li><li>8. Agencija za zaštitu ličnih podataka</li><li>9. Arhiv</li><li>10. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja</li><li>11. Direkcija za ekonomsko planiranje</li><li>12. Direkcija za evropske integracije</li><li>13. Fond za povratak</li><li>14. Institut za akreditiranje</li><li>15. Institut za intelektualno vlasništvo</li><li>16. Institut za mjeriteljstvo</li><li>17. Institut za standardizaciju</li><li>18. Konkurencijsko vijeće</li><li>19. Služba za zajedničke poslove institucija</li><li>20. Uprava za indirektno oporezivanje</li><li>21. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja</li><li>22. Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju</li><li>23. Ured za razmatranje žalbi</li><li>24. Ured za veterinarstvo</li><li>25. Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera</li><li>26. Centralna harmonizacijska jedinica</li></ol>
Policijske i srodne agencije (upravne organizacije) (8): <ol style="list-style-type: none"><li>1. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja</li><li>2. Agencija za policijsku podršku</li><li>3. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije</li><li>4. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova</li><li>5. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela</li><li>6. Državna agencija za istrage i zaštitu</li><li>7. Granična policija</li><li>8. Služba za poslove sa strancima</li></ol>
Regulatorne i srodne agencije (12): <ol style="list-style-type: none"><li>1. Agencija za antidoping kontrolu</li><li>2. Agencija za lijekove i medicinska sredstva</li><li>3. Agencija za nadzor nad tržištem</li><li>4. Agencija za poštanski promet</li><li>5. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje</li><li>6. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta</li><li>7. Agencija za sigurnost hrane</li><li>8. Direkcija za civilno zrakoplovstvo</li><li>9. Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi</li><li>10. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost</li><li>11. Komisija za koncesije</li><li>12. Regulatorna agencija za komunikaciju</li></ol>

Ukupan zbir subjekata na koje bi se trebale primjenjivati Odluke VM: 55  
Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostavljenih podataka Upravne inspekcije M

**Prilog 6: Reference**

1. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17)
2. Zakon o upravi („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17)
3. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 i 48/05)
4. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 26/04, 7/05 i 48/05)
5. Zakon o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“ broj br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)
6. Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 22/03)
7. Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 12/03)
8. Odluka o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 12/03)
9. Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 30/13)
10. Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 30/13, 67/15, 51/18)
11. Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 11/05), tekst Izmjena i dopuna Jedinствениh pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 58/14) i tekst Izmjena i dopuna Jedinствениh pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 60/14)
12. Izmjene Jedinствениh pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ 50/17)
13. Studija „Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u BiH, Grupa autora, Sarajevo, 2015. godina
14. Upravljanje ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH – izazovi u procesu praćenja reformi, Transparency International BiH, septembar 2014. godine
15. Stručni članak „Postupak definisanja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sustavima upravljanja, Kondić V., Horvat M., 2015. godina
16. Top menadžer: vizionar i strateg, dr. Aziz Šunje, Sarajevo, 2002. godina
17. Izvještaj o izvršenju budžeta i međunarodnih obaveza u institucijama BiH za 2016. i 2017. godine
18. Dokumenti okvirnog budžeta institucija BiH
19. Izvještaji o napretku BiH za 2015., 2016. i 2017. godine

