



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-M02-12/18
Datum: 31.12.18.

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 19-01-2019			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
014,02/3-16-1		118	119

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

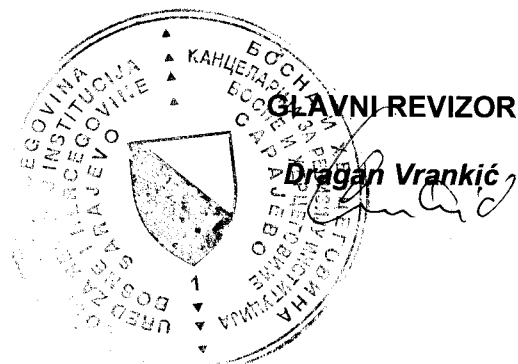
Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

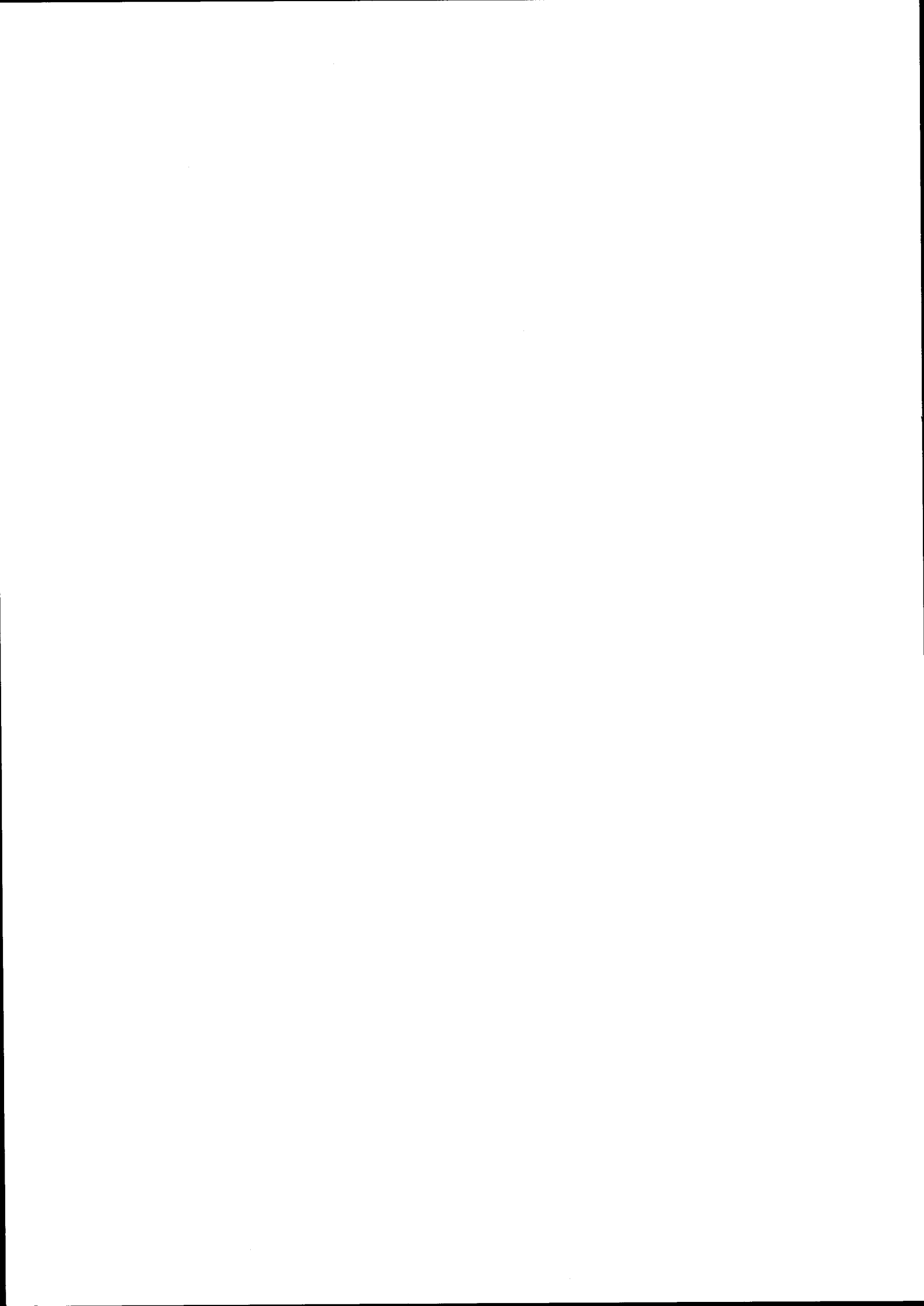
Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,







IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

**AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BIH U PROCESU DONOŠENJA
PRAVILNIKA O UNUTARNJEM USTROJSTVU**

Broj: 05-16-1-1102/18

Sarajevo, prosinac 2018. godine





Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Načelima revizije učinka, Vodiču za reviziju učinka, Vodiču za osiguranje kvalitete u reviziji učinka i zahtjevima relevantnih ISSAI standarda.

Revizija je izvršena s ciljem da se ispita jesu li VM BiH i institucije VM BiH, u okviru svojih odgovornosti, poduzimale odgovarajuće i pravodobne aktivnosti kako bi uspostavile efikasno i racionalno unutarnje ustrojstvo.

Nalazi i zaključci do kojih se došlo revizijom pokazali su da na razini institucija VM BiH nisu poduzete odgovarajuće aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva, niti su u procesu preispitivanja postojećih pravilnika institucije VM BiH bile efikasne ni pravodobne.

Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalno i efikasno ustrojstvo, 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 unutarnjem ustrojstvu sadrže elemente koji omogućavaju objektivnu ocjenu primjene svih načela navedenih u Odluci, a koja bi trebala doprinijeti uspostavi racionalnog i efikasnog ustrojstva.

Studija je pokazala da institucije VM BiH nisu efikasne ni pravodobne 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 obvezi 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.

Sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvješća je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjeno je konačno izvješće revizije učinka koje vam se dostavlja na dalju uporabu i postupanje.

GLAVNI REVIZOR

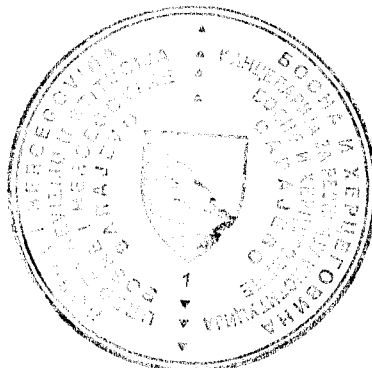
Dragan Vrankić

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman







Sadržaj

Korištene skraćenice	6
Izvršni sažetak	7
1. UVOD	9
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju	9
1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije	11
1.3. Revizijska pitanja	12
1.4. Kriteriji revizije	13
1.5. Izvori i metode revizije	13
1.6. Struktura izvješća	14
2. UNUTARNJE USTROJSTVO U INSTITUCIJAMA BiH	15
2.1. Značaj unutarnjeg ustrojstva i sistematizacije	15
2.2. Opći podaci o unutarnjem ustrojstvu i zaposlenima u institucijama BiH	16
2.3. Propisi koji reguliraju donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u institucijama BiH – pravna regulativa	18
2.4. Aktivnosti i uloga institucija BiH u procesu donošenja Pravilnika	19
3. NALAZI	24
3.1. Aktivnosti institucija VM BiH u cilju uspostave efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva	24
3.2. Efikasnost VM BiH i institucija VM BiH u postupanju prema odlukama VM BiH	27
3. ZAKLJUČCI	34
4.1. VM BiH i institucije VM BiH nisu poduzimale odgovarajuće aktivnosti na uspostavi racionalnog i efikasnog ustrojstva	34
4.2. VM BiH i institucije VM BiH nisu poduzimale efikasne i pravodobno aktivnosti u procesu usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu	35
5. PREPORUKE	36
6. PRIVITCI	38



Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
ADS BiH	Agencija za državnu službu BiH
ASH BiH	Agencija za sigurnost hrane u BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
GTVM BiH	Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH
IIV BiH	Institut za intelektualno vlasništvo BiH
Institucije nadležne za davanje mišljenja	Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH
Jedinstvena pravila	Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH
MCP BiH	Ministarstvo civilnih poslova BiH
Metodologija	Metodologija procjene utjecaja prilikom izrade propisa
MFT BiH	Ministarstvo financija 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 unutarnjeg ustrojstva tijela uprave institucija BiH
Povjerenstvo	Povjerenstvo za analizu radnih mjesta
Pravilnik	Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu
RAP 1	Revidirani Akcijski plan 1
UZ BiH	Ured za zakonodavstvo BiH
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine



Izvršni sažetak

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu“. Cilj revizije je bio ispitati da li su VM BiH i institucije VM BiH, u okviru svojih odgovornosti, poduzimale odgovarajuće i pravodobne aktivnosti kako bi uspostavile efikasno i racionalno unutarnje ustrojstvo. U nastavku se prezentiraju najznačajniji nalazi i preporuke, koji su rezultat ove studije:

Najvažniji nalazi:

- Na razini institucija VM BiH nije uspostavljen sustav koji osigurava uvjerenje da je unutarnje ustrojstvo institucija VM BiH zasnovano na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, opsega poslova i broja organizacijskih jedinica, te sukladno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacionih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.
- Prilikom davanja suglasnosti 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 racionalno i efikasno ustrojstvo.
- Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalnu i efikasno ustrojstvo, 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 racionalnog i efikasnog ustrojstva.
- 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 unutarnjeg ustrojstva 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 definirane interne procedure na temelju kojih daje mišljenje na prijedloge pravilnika.
- Institucije BiH nisu vršile usklađivanje svojih pravilnika po odredbama metodologije procjene utjecaja 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 inspekcijaskog 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 poduzimane adekvatne aktivnosti.
- VM BiH, na dnevni red svojih sjednica, nije kronološki 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 pravodobno.
- 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 obvezi svoje pravilnike uskladiti sa odredbama ovih odluka u roku od godine dana, još uvijek sve institucije VM BiH to nisu uradile.
- GTVM BiH koje je, između ostalog, zaduženo za praćenje provođenja odluka VM BiH nije se pravodobno informiralo o tijeku provođenja Odluka VM BiH iz 2013. godine.
- Iako su institucije VM BiH bile u obvezi 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 efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva u institucijama VM BiH, Ured za reviziju preporuča sljedeće:

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Vijeće ministara BiH treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojećeg unutarnjeg ustrojstva u institucijama VM BiH s ciljem njihovog usklađivanja sa definiranim načelima efikasnog i racionalnog ustrojstva. Pri tome je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene utjecaja prilikom izrade propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH.***
- ***Vijeće ministara BiH treba osigurati da se priprema, davanje mišljenja i davanje suglasnosti na prijedloge pravilnika o unutarnjem ustrojstvu odvija efikasno.***

Preporuka Upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH:

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

Preporuke institucijama VM BiH koje donose pravilnike:

- ***Potrebno je da institucije, prilikom pripreme prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, izvrše dokumentirane sveobuhvatne analize sukladno definiranim načelima efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva.***
- ***Institucije treba da sve svoje aktivnosti u procesu pripreme pravilnika o unutarnjem ustrojstvu provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama.***



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

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

Ustrojstva su sastavni dio današnjeg društva. Čine ga skupina ljudi koja radi na organiziran način u cilju ostvarenja specifičnih ciljeva. U suvremenim uvjetima poslovanja, organizacije treba promatrati kao otvorene sustave spremne da izuzetno brzo i efikasno odgovore na sve promjene u okruženju.¹

Unutarnje ustrojstvo definira strukturu organizacije, djelatnost i međusobne odnose unutarnjih organizacionih jedinica, kao i broj potrebnih radnih mjesta. Sistematizacija podrazumijeva nazive i opise radnih mjesta koji preciziraju šta koji izvršitelj treba da radi i koje karakteristike treba da posjeduje da bi poslove s uspjehom radio.²

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

Dobro pripremljeno unutarnje ustrojstvo radnih mjesta institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) je preduvjet uspješnog poslovanja, odnosno efikasnog izvršavanja postavljenih ciljeva. Da bi takvo bilo, potrebno je ozbiljno i stručno pristupiti njegovoj izradi, a to znači da bi, u osnovi, unutarnje ustrojstvo radnih mjesta trebalo imati jasnu vezu s ciljevima institucije, te biti uspostavljeno na način da osigura efikasno i racionalno ispunjavanje zadataka.

Pravilnici kojima se definira ustrojstvo institucije, broj zaposlenih i njihovi poslovi i zadaci je temelj za zapošljavanje u institucijama BiH. U institucijama BiH zaposleno je 21.967 uposlenika, od čega se 9.684 odnosi na djelatne vojne osobe, a 12.283 na državne službenike i ostale zaposlene.³ Da bi svako radno mjesto definirano pravilnikom postalo operativno, moraju biti osigurana financijska sredstva u vidu plaća i naknada zaposlenih, što čini najveći dio proračuna institucija BiH⁴.

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

² Upravljanje ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH - izazovi u procesu praćenja reformi, Transparency International BiH, rujan 2014. godina.

³ Prema podacima iz Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu.

⁴ Prema podacima iz Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu.



Europska unija i Europska komisija uporno zahtijevaju reformu javnog sektora⁵, odnosno javne potrošnje⁶. Istovremeno, institucije BiH ističu potrebu reorganizacije kako bi se ispunile nove obveze institucija ili ujednačilo radno opterećenje između pojedinih organizacijskih jedinica⁷. Unaprjeđenje unutarnjeg ustrojstva i sistematizacije radi efikasnijeg funkcioniranja institucija BiH, proizilazi i iz Strategije reforme javne uprave u BiH⁸, a koja ima za cilj učiniti javnu upravu efikasnijom i efektivnijom, što je i preduvjet za integraciju BiH u Europsku uniju.

Vijeće ministara BiH (u daljnjem tekstu: VM BiH) je iskazalo svoja opredjeljenja da unutarnje ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta institucija BiH budu racionalniji i da osiguravaju uspješno i učinkovito obavljanje svih poslova iz njihovih nadležnosti, donošenjem Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave institucija BiH (u daljnjem 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 daljnjem tekstu Odluka o kriterijima) u 2013. godini⁹. U svrhu efikasnog ostvarenja svih ciljeva i zadataka iz nadležnosti institucija javne uprave, svaka institucija je bila obvezna da, u tu svrhu, u roku godinu dana, donese novi pravilnik kojim se usklađuju radna mjesta. Izvješća o reviziji ukazuju na neefikasnost institucija BiH u procesu usuglašavanja unutarnjeg ustrojstva sa odlukama iz 2013.¹⁰ 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 usuglašavanja sa odlukama iz 2013. godine, ali i problemi vezani za uspostavljanje unutarnjeg ustrojstva od razdoblja donošenja odluke iz 2003. godine potvrđeni su i u provedenim predstudijskim istraživanjima.

Uzimajući u obzir uočene probleme u oblasti unutarnjeg ustrojstva, a imajući u vidu ograničenja proračunske potrošnje te da je još uvijek na snazi moratorij VM BiH na zapošljavanje u institucijama BiH¹¹, 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 unutarnjem ustrojstvu se nameće kao važno pitanje.

⁵ Izvješće 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, Strategija reforme javne uprave u BiH.

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

⁷ Izvješće revizije učinka "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH" iz 2015. godine.

⁸ Strategija reforme javne uprave BiH koju je Parlamentarna skupština BiH usvojila 2006. godine.

⁹ Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva uprave institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/03), Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH i Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 30/13).

¹⁰ Izvješća revizije učinka, izvješća finansijske revizije, Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine

¹¹ 22. sjednica VM BiH održana 08.09.2015. godine.



1.2. Cilj, opseg 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, poduzimale odgovarajuće i pravodobne aktivnosti kako bi uspostavile efikasno i racionalno unutarnje ustrojstvo.

1.2.2. Opseg revizije

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti koje su ili nisu poduzimale nadležne institucije i institucije BiH za uspostavu efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva. Od 74 institucije BiH, u fokusu revizije je bilo 55 institucija koje su, prema podacima Upravne inspekcije MP BiH, bile u obvezi primjenjivati odluke VM BiH (u daljnjem tekstu: institucije VM BiH).

Analizirali smo aktivnosti koje su VM BiH i institucije nadležne za davanje mišljenja (Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH)¹² poduzimale 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 pravodobnosti u poduzimanju aktivnosti. Aktivnosti VM BiH i institucija VM BiH promatrali smo i u razdoblju 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 pravodobne u pogledu efikasnosti procesa usklađivanja pravilnika sa odlukama iz 2013. godine i razloge zbog kojih procesi u većini institucija kasne.

U procesu revizije sagledavano je razdoblje od donošenja Odluke o načelima iz 2003. godine pa sve do kraja rujna 2018. godine. Na ovaj način nastojali smo sagledati aktivnosti institucija VM BiH i VM BiH tijekom dužeg razdoblja 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 suglasnost VM BiH na predložene pravilnike.

¹² 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 pravodobnost postupanja prilikom davanja mišljenja.



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

Tablica 1. – Izabrani uzorak institucija za provođenje revizije

Red. broj	Naziv institucije
1.	Agencija za državnu službu BiH
2.	Agencija za sigurnost hrane BiH
3.	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
4.	Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH
5.	Institut za intelektualno vlasništvo BiH
6.	Ministarstvo civilnih poslova BiH
7.	Ministarstvo financija 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 unutarnjem ustrojstvu u institucijama VM BiH, MP BiH i MFT BiH su sagledavane i u kontekstu davanja mišljenja na prijedloge pravilnika i GTVM BiH u kontekstu njegove uloge u procesu usklađivanja pravilnika.

Također, za potrebe stjecanja 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 određene¹³ 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 poduzimaju odgovarajuće i pravodobne aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva?

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

- 1. Da li VM BiH i institucije VM BiH poduzimaju odgovarajuće aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva?*
- 2. Da li VM BiH i institucije VM BiH poduzimaju efikasne i blagovremene aktivnosti u procesu usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu?*

¹³ Dinamika usvajanja pravilnika i analiza procesa usklađivanja pravilnika sa Povjerenstvom.



1.4. Kriteriji revizije

- **Kriteriji za prvo revizijsko potpitanje**

U proceduri donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, na razini institucija VM BiH, osigurana je primjena načela koja osiguravaju uspostavu racionalnog i efikasnog ustrojstva.

Nadležne institucije su, u fazi davanja mišljenja na dostavljene pravilnike, osigurale dovoljne informacije i dokaze za procjenu primjene načela racionalnog i efikasnog ustrojstva 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 dokumentirale analize kojima se dokazuje da su prilikom izrade prijedloga pravilnika vodile računa o i uvažavale načela efikasnog i racionalnog ustrojstva navedena u odlukama i u Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH. Navedene analize su postale dijelom obveznog obrazloženja koje se dostavlja uz prijedlog pravilnika ili njegov dodatak.

- **Kriteriji za drugo revizijsko potpitanje**

VM BiH kronološki daje suglasnosti na prijedloge pravilnika o unutarnjem ustrojstvu 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 suglasnosti 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 pravodobnu 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.

Povjerenstvo za analizu radnih mjesta (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) je efikasno u svom radu.

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

1.5. Izvori i metode revizije

U cilju dobivanja 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 suglasnosti na prijedloge pravilnika, kao i podatke drugih institucija VM BiH, zatim programe i izvješća o radu, dokumente okvirnog proračuna institucija VM BiH, proračunske zahtjeve, korespondencije između institucija, kao i prepiske između institucija prilikom dostavljanja pravilnika na mišljenje, mišljenja Povjerenstva i druge podatke. Analizirali smo postojeće politike i strategije razvoja koje su u svezi sa predmetnom studijom, kao što su Strategija reforme javne uprave, te akcijski planovi za njihovo provođenje.



Sagledali smo pravni okvir (zakonski i podzakonski) kojim je regulirana oblast unutarnjeg ustrojstva i sistematizacije, ali i propise iz drugih oblasti koji su od značaja za studiju. Za objektivno sagledavanje problematike, proučavali smo stručnu literaturu iz oblasti unutarnjeg ustrojstva 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 izvješća i izvješća revizije učinka, godišnjih izvješća revizije o izvršenju proračuna, godišnjih revizorskih izvješća o glavnim nalazima i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH, kao i izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH MFT BiH.

U svakoj od institucija iz uzorka obavljali su se intervjui sa kompetentnim osobljem ili rukovoditeljima institucije te rukovoditeljima sektora i odsjeka institucija iz uzorka kako bi revizorski tim nastojao dobiti kompletnu sliku stanja, kako u instituciji gdje je intervju vođen, tako i o problematici u oblasti unutarnjeg ustrojstva na razini institucija BiH. Intervjui su se obavljali i sa članovima Povjerenstva, a izvršen je i uvid u izvješća o radu Povjerenstva. Dobivene informacije su se analizirale i uspoređivale sa uspostavljenim kriterijima te su se na temelju 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 efikasno i racionalno ustrojstvo 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 izvješća

U poglavlju 1. predstavljene su motivacije zbog kojih je Ured za reviziju institucija BiH proveo analizu i prezentirao podatke o aktivnostima institucija VM BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu. U ovom poglavlju su predstavljena i revizijska pitanja, cilj, opseg i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

Teorijski značaj unutarnjeg ustrojstva, opći podaci o zaposlenima, zakonski i podzakonski okvir za donošenje pravilnika te opis aktivnosti institucija VM BiH u donošenju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu predstavljene 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 unutarnjem ustrojstvu u institucijama BiH.



2. UNUTARNJE USTROJSTVO U INSTITUCIJAMA BiH

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

2.1. Značaj unutarnjeg ustrojstva 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 organizacijski strukturirani i angažirani materijalni i ljudski resursi. Organiziranje je menadžerska funkcija strateškog karaktera budući da se u okviru ove menadžerske funkcije oblikuje okvir unutar kojeg se razvija i organizacijska struktura po kojem se odvija poslovni proces. Kroz proces organiziranja utvrđuju se svi potrebni resursi za obavljanje poslovnog procesa, te se unutar i između angažiranih resursa oblikuje sustav međusobnih veza i odnosa u formi organizacijske strukture.¹⁴

U praksi često uočavamo veliki raskorak između financijskih mogućnosti i s njima povezanih ograničenja broja zaposlenih, s jedne strane, i sistematiziranih radnih mjesta, s druge strane. Sistematizacija mora služiti kao realan organizacijski 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 organizacijsku 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 javnofinancijske krize ili potrebe za kadrovskim restrukturiranjem to iziskuju, ka brzim mjerama s mnogim negativnim i bolnim efektima (otpuštanje, apsolutna zabrana zapošljavanja i slično).¹⁵

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

Stvarnu opredijeljenost za reformske ciljeve u oblasti upravljanja unutarnjim ustrojem podrazumijeva više aktivnosti od kojih se naročito ističe temeljita analiza organizacije.¹⁶

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

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

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



Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu je rezultat više aktivnosti, uključujući analizu organizacije, strategiju razvoja, financijske mogućnosti, kao i zakonski i podzakonski okvir koji treba odražavati stvarne potrebe jedne institucije. Dobro razrađen pravilnik s adekvatno utvrđenim ustrojem i sistematizacijom polazni je temelj za ostale oblasti upravljanja, uključujući prijem novih zaposlenika, ocjenjivanje rada i sustav 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.¹⁷

2.2. Opći podaci o unutarnjem ustrojstvu i zaposlenima u institucijama BiH

Radna mjesta u državnoj službi su razvrstana u više kategorija koje su utvrđene Odlukom o načelima VM BiH. Na temelju podataka iz institucija BiH, u sljedećoj tablici su prikazani opći podaci o broju sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta po kategorijama iz pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH.

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

RB	Radno mjesto	Sistematizirano	Zaposleno
1.	Izabrane osobe	60	54
2.	Rukovoditelji	72	72
3.	Pomoćno rukovodno osoblje	496	401
4.	Savjetnici	115	92
5.	Šefovi unutarnjih organizacijskih 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.	Policijско osoblje	4.236	3.103
11.	Diplomatsko-konzularno osoblje	370	251
12.	Osoblje u Oružnim snagama BiH	10.634	9.410
UKUPNO		25.949	21.182

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

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

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



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

Tablica 3: Broj zaposlenih u institucijama BiH po određenim kategorijama

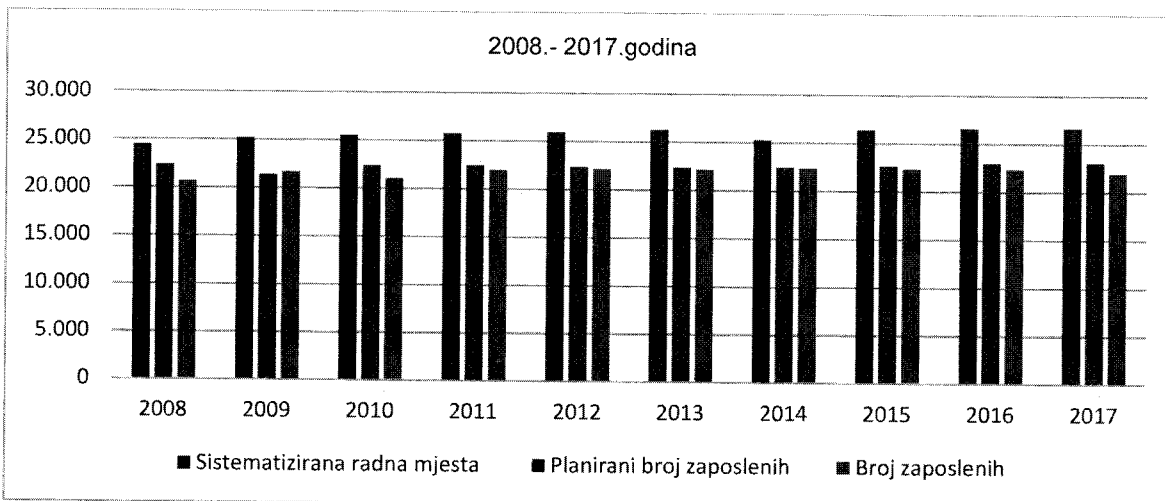
Kategorija po broju zaposlenih	Broj institucija BiH
Do 20 zaposlenih	16
Od 20 do 30 zaposlenih	14
Od 30 do 100 zaposlenih	21
Od 100 do 200 zaposlenih	11
Preko 200 zaposlenih	11
Ukupno	73

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

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

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

Grafikon 2: Usporedni podaci o ukupnom broju sistematiziranih, planiranih i zaposlenih u institucijama BiH u razdoblju 2008. - 2017. godina



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka iz izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH i dokumenata okvirnog proračuna institucija BiH

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

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu se radna mjesta razvrstavaju po grupama, sektorima, odjelima, ovisno o potrebama organizacije. U narednoj tablici su prikazani podaci o broju organizacijskih jedinica za institucije iz uzorka, a detaljniji podaci o broju organizacijskih jedinica mogu se vidjeti u Pravitku 1.



Tablica 4: Pregled broja organizacijskih jedinica institucija BiH iz uzorka po odlukama VM BiH prije i poslije 2013. godine

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju 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 usporedbu organizacijskih jedinica prije i nakon odluka iz 2013. godine.

2.3. Propisi koji reguliraju donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u institucijama BiH – pravna regulativa

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu u institucijama BiH uređuju se: unutarnje ustrojstvo i način rada institucija BiH, organizacijska struktura, nadležnosti organizacijskih 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 uvjetima koje zaposleni trebaju ispunjavati za obavljanje poslova na radnom mjestu, te broj izvršitelja, kao i druga pitanja od značaja za rad i funkcioniranje institucija BiH.

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH¹⁸ 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 organiziranje i djelovanje.

Unutarnje ustrojstvo ministarstava i upravnih organizacija temelji se na principima utvrđenim Zakonom o upravi¹⁹, a utvrđuje se pravilnikom. Pravilnik ministarstava donosi ministar, a upravne organizacije rukovodilac upravne organizacije, uz suglasnost VM BiH.

Prije donošenja pravilnika, ministar, odnosno rukovoditelj upravne organizacije, dužan je pribaviti mišljenje institucija nadležnih za davanje mišljenja.²⁰

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

¹⁸ 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)

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

²⁰ Zakon o upravi, članak 18.; Poslovník o radu VM BiH, članak 31.



Tijela uprave stječu sredstva za plaće državnih službenika i zaposlenika, sukladno pravilniku, kao i ovisno o broju i strukturi zaposlenih. U skladu s ovim Zakonom, opći podzakonski pravni akti su: pravilnici, naputci, 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 unutarnjeg ustrojstva tijela 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 načelima²¹ kao i Odluku o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uvjetima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH²². VM BiH je ponovo, 2013. godine, donijelo dvije nove odluke, a to su Odluka o načelima²³ i Odluka o kriterijima²⁴ čijim donošenjem su prvobitne odluke stavljene van snage.

Pravilnik tijela uprave mora biti usklađen s nadležnostima propisanim zakonom, kao i s principima o unutarnjem ustrojstvu organa uprave, koje odlukom propisuje VM BiH. Poslovi organa uprave u pravilniku grupiraju se prema njihovoj vrsti, srodnosti, opsegu i stupnju složenosti, odgovornosti i drugim uvjetima za njihovo obavljanje.

Radni odnosi u organima uprave državnih službenika, zaposlenika i ostalih zaposlenih uređuju se Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH²⁵, Zakonom o radu u institucijama BiH²⁶ i drugim posebnim zakonima. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH²⁷ (u daljnjem tekstu: Jedinstvena pravila) usvojena su 2005. godine, uspostavljen je pravni okvir i uveden sustav za izradu propisa na razini BiH, između ostalog, i za izradu pravilnika. Izmjene Jedinstvenih pravila²⁸ donesene su 2017. godine u sklopu kojih je donesena i metodologija procjene utjecaja prilikom izrade propisa.

2.4. Aktivnosti i uloga institucija BiH u procesu donošenja Pravilnika

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

2.4.1. Procedura donošenja pravilnika

Naredni dijagram prikazuje proceduru donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u institucijama BiH.

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

²² Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

²³ Službeni glasnik BiH, broj: 30/13.

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

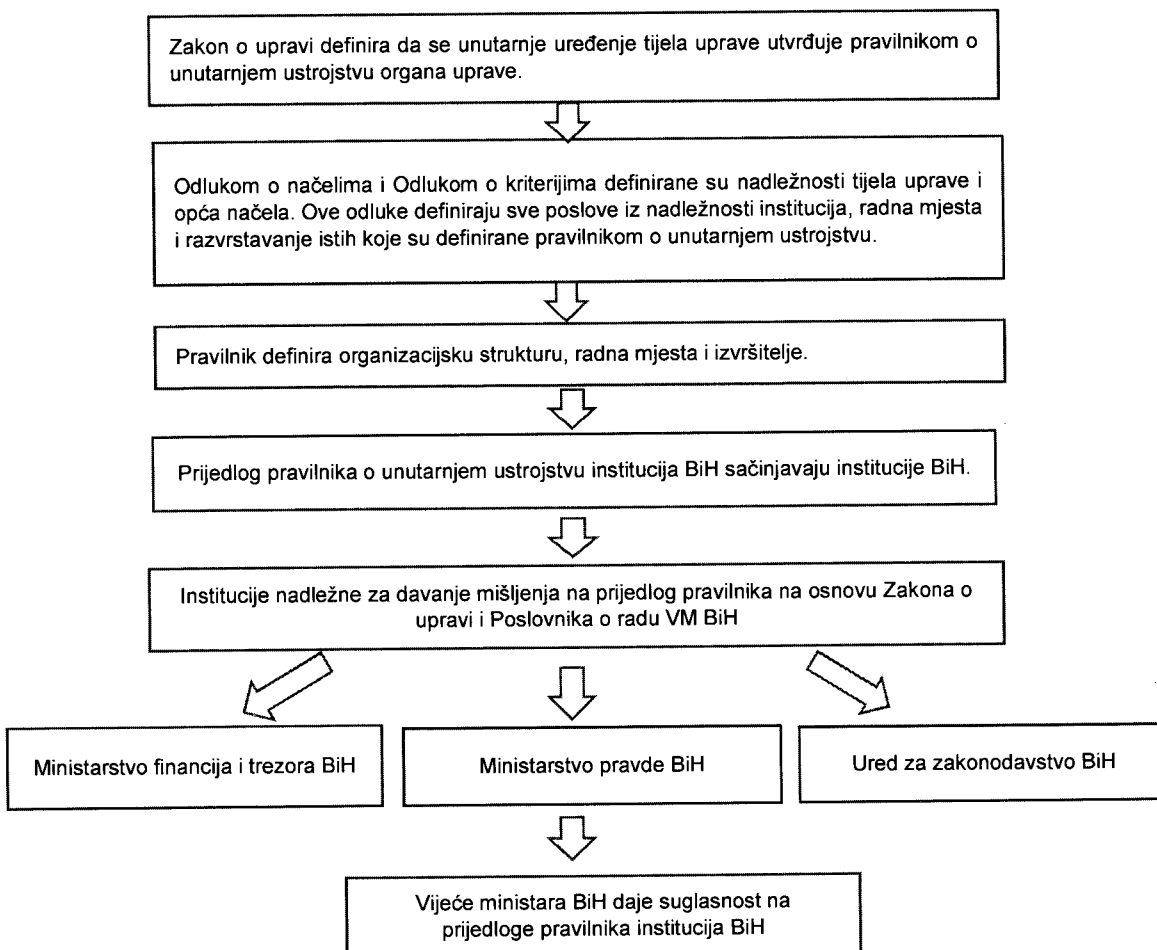
²⁵ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 i 48/05).

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

²⁷ 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)

²⁸ 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 unutarnje ustrojstvo institucija BiH temelji na načelu racionalnog i efikasnog rada tijela uprave i načelu osiguranja ekspertnog rada tijela uprave, što uključuje i korištenje ekspertne i tehničke podrške postojećih institucija.

U cilju realizacije ovih načela, unutarnjim ustrojem organa uprave osigurava se: racionalna organizacija rada, efikasno obavljanje poslova i uspješno rukovođenje tijelom uprave, grupiranje poslova sukladno njihovoj prirodi i načinu njihovog obavljanja, potpunije objedinjavanje zajedničkih i općih poslova radi njihovog racionalnog obavljanja i korištenja usluga zajedničkih službi utemeljenih za potrebe svih ili pojedinih tijela uprave, ostvarivanje pune suradnje tijela uprave s drugim tijelima, a naročito s onim tijelima i institucijama koje su ustanovljene za pružanje ekspertne i tehničke pomoći.

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

UZ BiH daje mišljenje na prijedlog pravilnika u pogledu njihove usuglašenosti 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 unutarnjem 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 provođenje 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 GTVM BiH radi davanja suglasnosti VM BiH, treba da ima pribavljena mišljenja od institucija nadležnih za davanje mišljenja. Suglasnost na pravilnike daje VM BiH. Materijale koji su dostavljeni VM BiH na razmatranje, a nisu pripremljeni sukladno Poslovniku o radu VM BiH te ne sadrže potrebna mišljenja, GTVM BiH je bio dužan vratiti predlagачu radi kompletiranja materijala, uz utvrđivanje roka za njihovo kompletiranje. GTVM BiH je zadužen, između ostalog, i za poslove koji se odnose na pripremu sjednica, vođenje zapisnika i evidencija te praćenje provođenja odluka VM BiH.²⁹

Predsjedatelj VM BiH, sukladno Zakonu o VM BiH³⁰, 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 provođenje 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 predsjedatelj, a pripremu dnevnog reda vrše ministri. Predsjedatelj može odložiti uvrštavanje određenog zakona i drugog propisa u prijedlog dnevnog reda sjednice, ako utvrdi da predlagач nije o tom propisu pribavio mišljenje institucija nadležnih za davanje mišljenja.³¹

2.4.2. Odluke VM BiH

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

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

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

³¹ Poslovnik 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 načelima³² kao i Odluku o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uvjetima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH³³.

Odlukom o načelima propisana su načela za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH, sadržaj, osnove za utvrđivanje organizacijskih jedinica i uvjeti za njihovo organiziranje, organizacijske jedinice izvan sjedišta tijela uprave, sistematizaciju radnih mjesta, rukovođenje tijelom uprave i organizacijskim jedinicama, suradnju u obavljanju poslova, programiranje i planiranje i druga pitanja značajna za izradu pravilnika tijela uprave.

Odlukom o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uvjetima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH utvrđuju se poslovi koji spadaju u osnovnu djelatnost, odnosno u pomoćno-tehničke poslove, stupanj složenosti poslova i uvjeti 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 unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH, sadržaj, postupak izrade i proceduru donošenja pravilnika tijela uprave, osnove za utvrđivanje organizacijskih jedinica, njihovu nadležnost i uvjete za njihovo organiziranje, organizacijske jedinice izvan sjedišta tijela uprave, sistematizaciju radnih mjesta, rukovođenje tijelom uprave i organizacijskim jedinicama, suradnju u obavljanju poslova, programiranje i planiranje i druga pitanja značajna za izradu pravilnika tijela 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 utemeljenim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave.

Prema ovoj odluci, donesenoj u travnju 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 sukladno stručnoj spremi potrebnoj 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 BiH³⁴.

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.

³² Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

³³ Službeni glasnik BiH, broj 12/03.

³⁴ https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/odluke/Methodologija_sa_ugradjenim_misljenjem_MFT_BS.pdf



Nakon stupanja na snagu Odluke o kriterijima³⁵ ministar MP BiH je u cilju njene implementacije, a što je i propisano odlukom, imenovao Povjerenstvo. Sastav Povjerenstva čine državni službenici i zaposlenici MP BiH.

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

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

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

Rukovoditelj 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 rukovoditelj 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 suglasnost 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 rukovoditelj institucije.

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



3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentirani 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 poduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju uspostave efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva.

3.1. Aktivnosti institucija VM BiH u cilju uspostave efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva

Tekst u nastavku govori o aktivnostima koje je poduzimalo VM BiH, institucije nadležne za davanje mišljenja na pravilnike i institucije iz uzorka, a u cilju uspostave efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva.

Na razini institucija VM BiH nije uspostavljen sustav koji osigurava uvjerenje da je unutarnje ustrojstvo institucija VM BiH zasnovano na analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, opsega poslova i broja organizacijskih jedinica, te sukladno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacijskih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

3.1.1. Aktivnosti VM BiH i institucija VM BiH na uspostavi racionalnog i efikasnog ustrojstva

Prilikom davanja suglasnosti 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 racionalno i efikasno ustrojstvo.

Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalno i efikasno ustrojstvo, 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 racionalnog i efikasnog ustrojstva.

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 opseg 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 unutarnjeg ustrojstva 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 obvezuju institucije koje su uspostavljene do 2003. godine da preispitaju racionalnost i efikasnost unutarnjeg ustrojstva. Do 2003. godine formirano je 15 institucija VM³⁶, od čega šest ministarstava sa značajnim brojem sistematiziranih radnih mjesta.³⁷

Nakon usvajanja pravilnika, institucije nisu imale obvezu periodičnog preispitivanja pravilnika radi provjere jesu li moguća poboljšanja u smislu racionalnosti i efikasnosti unutarnjeg ustrojstva, uvažavajući promjene u instituciji i okruženju koje su se u međuvremenu desile. U razdoblju od 2003. godine do 2013. godine kada je donesena nova Odluka VM BiH, formirane su sve institucije BiH, a za institucije VM BiH, njih 54³⁸, projicirano je ukupno 23.870 sistematiziranih radnih mjesta od kojih je 82% popunjeno sa 31.12.2017. godine³⁹. 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 unutarnjeg ustrojstva 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 suglasnosti temeljem mišljenja institucija nadležnih za davanje mišljenja koja su se temeljila na nepotpunim obrazloženjima institucija u pogledu dokaza o racionalnosti i efikasnosti unutarnjeg ustrojstva dostavljenih u prijedlozima pravilnika.

MP BiH, koje je nadležno za davanje mišljenja na pravilnik u pogledu organizacije i funkcioniranja institucija, dosta je pozornosti posvetilo Odluci o kriterijima na temelju koje je ujednačavalo opise radnih mjesta, ali nije razvilo kriterije temeljem kojih bi procijenilo jesu li ispoštovana načela za racionalno i efikasno ustrojstvo 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 opsegu poslova organizacijskih jedinica, mogućnostima za preispitivanje organizacijske strukture, preraspodjele poslova između institucija i unutar institucija i sl.

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

³⁷ Točan 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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 sugovornici iz institucija navodili da su poduzimali određene aktivnosti u procesu donošenja pravilnika kako bi osigurali poštivanje načela, te aktivnosti nisu rezultirale konkretnim analizama, a posebno u smislu argumentiranja uspostavljanja efikasnog i racionalnog ustrojstva. Tako su četiri institucije iz uzorka⁴⁰ dostavile dokumentaciju kojom potvrđuju provođenje internih aktivnosti⁴¹ u procesu pripreme prijedloga pravilnika, ali nisu uvjerali da su radili analize stvarnih potreba i radne opterećenosti u smislu uspostavljanja efikasnog i racionalnog ustrojstva. Tri institucije⁴² iz uzorka su nam dostavile dokumentaciju koja im je, prema njihovim navodima, poslužila kao podloga za pripremu prijedloga pravilnika, ali također bez prethodno urađenih dokumentiranih analiza radne iskorištenosti postojećih kadrova te, sukladno tome, i analize stvarnih potreba institucije. Dvije institucije iz uzorka⁴³ 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 organizirale 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 obvezu, uočene potrebe za promjenom organizacije. Institucije su također navodile i to da su prilikom pripreme prijedloga pravilnika radile i određene analize, međutim, nisu jasno definirale 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 definirane interne procedure temeljem kojih daje mišljenje na prijedloge pravilnika. Iako je MFT BiH zaduženo da daje mišljenje isključivo u pogledu potrebnih financijskih 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 financijskih sredstava ako provođenje pravilnika zahtijeva osiguranje financijskih sredstava, a u nekim slučajevima se ulazi i u organizacijsku strukturu i u nadležnosti institucije predlagača.⁴⁴

3.1.2. Aktivnosti u primjeni Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene utjecaja prilikom izrade propisa

Institucije BiH nisu vršile usklađivanje svojih pravilnika po odredbama metodologije procjene utjecaja prilikom izrade propisa (u daljnjem tekstu: metodologija)⁴⁵ koje su donesene u 2017. godini⁴⁶, a koje su sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila. Metodologijom je

⁴⁰ MFT BiH, MCP BiH, GTVM BiH i MVP BiH.

⁴¹ Radne grupe, sastanci i e-mail komunikacija.

⁴² ASH BiH, ADS BiH i IIV BiH.

⁴³ DKPT BiH i MP BiH.

⁴⁴ Uvidom u dokumentaciju MFT BiH utvrdili smo da je 2014. godine radna grupa koju je imenovao ministar MFT-a BiH izradila Nacrt naputka za davanje mišljenja na materijale po Poslovniku VM BiH, između ostalog, i na pravilnike. Iako su aktivnosti na izradi naputka za davanje mišljenja pokrenute još u 2014. godini ovaj naputak nije usvojen i još uvijek se ne primjenjuje. Prema navodima sugovornika, naputak nije usvojen jer je nužno raditi na dopunama istog, te su te aktivnosti planirane za naredno razdoblje.

⁴⁵ U članku 41. Aneksa I koji čini sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinostvenih 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 članka 69. Jedinostvenih pravila.

⁴⁶ Parlamentarna skupština BiH je usvojila Jedinostvena pravila 2005. godine i Izmjene i dopune Jedinostvenih pravila koja sadrže metodologiju procjene utjecaja prilikom izrade propisa u srpnju 2017. godine. Usvajanjem



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

GTVM BiH je, prema donesenim Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila koja sadrže metodologiju, određeno kao središnje koordinirajuće tijelo postupka procjene utjecaja propisa, ali, prema navodima sugovornika, aktivnosti po ovim obvezama nisu provođene u potpunosti⁴⁷. Kao određeno središnje koordinirajuće tijelo, GTVM BiH je otpočeo određene aktivnosti na način da je organizirao sastanke sa predstavnicima institucija iz nadležnosti VM BiH na temu poboljšanja kvalitete svih akata, s posebnim naglaskom na proces u svezi sa procjenom utjecaja propisa. Određene aktivnosti, u sklopu svoje nadležnosti, poduzelo je i MFT BiH.⁴⁸

Činjenica je da institucije nisu uskladile svoje pravilnike sukladno 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. Sugovornici 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 obvezama po ovom propisu, ali i da nemaju dodatne ljudske kapacitete za provođenje navedenih obveza.

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 pravodobno postupale prema odlukama VM BiH iz 2013. godine u kojima je definirano preispitivanje pravilnika, o čemu govorimo u poglavljima u nastavku.

3.2.1. Efikasnost VM BiH prilikom davanja suglasnosti na prijedloge pravilnika

VM BiH nije kronološki stavljalno prijedloge pravilnika koje su mu institucije VM BiH dostavljale sukladno Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine na dnevni red svojih sjednica. Uočeno je da nije postojao redosljed 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 pravilnici drugih institucija

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

⁴⁷ Članak 31. Aneksa I Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.

⁴⁸ U članku 30. Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH navedeno je da nositelj normativnog posla pribavlja mišljenja u svezi provedene sveobuhvatne procjene utjecaja od određenih tijela, između ostalog, i MFT BiH u pogledu suštinske provjere procjene fiskalnih utjecaja propisa, sukladno nadležnostima. MFT BiH je, krajem 2017. godine, prilikom davanja mišljenja na prijedloge pravilnika institucija BiH zahtijevalo dostavljanje popunjenih obrazaca o fiskalnoj procjeni utjecaja.



bivaju razmatrani i suglasnost dobiju u veoma kratkom roku nakon što prijedlog pravilnika bude upućen GTVM BiH.

Navedeno je prikazano u narednoj tablici, a detaljniji podaci su predstavljeni u Priritku broj 2.

Tablica 5: Pregled podataka o dostavljanju prijedloga pravilnika na suglasnost VM BiH po odlukama iz 2013. godine

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH temeljem podatka iz institucija iz uzorka

Prema podacima iz tablice može se vidjeti da je razdoblje od dostavljanja prijedloga pravilnika GTVM BiH pa do njegovog razmatranja od strane VM BiH najkraće trajalo kod MCP BiH, MFT BiH i MP BiH i to 6, 7 i 65 dana, dok je za ostale institucije iz uzorka navedeno razdoblje trajalo više od godinu dana, izuzev DKPT BiH i MVP BiH⁵³ koji nisu završili proces usklađivanja svojih pravilnika po odlukama VM BiH iz 2013. godine. Također, podaci u tablici pokazuju da je kod MFT BiH, MP BiH i MCP BiH na prijedloge pravilnika data suglasnost 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 razdoblje od prvog stavljanja na dnevni red do davanja suglasnosti trajao od 54 do 252 dana. Također, prema podacima iz tablice, može se vidjeti da je razdoblje od dostavljanja prijedloga

⁴⁹ ASH BiH je u veljači 2015. godine dostavila prijedlog pravilnika i nakon samo 11 mjeseci povukla prijedlog te ga ponovo dostavila u proceduru u prosincu 2016. godine. To razdoblje od povlačenja do ponovnog dostavljanja je izuzeto iz razdoblja od prvog dostavljanja prijedloga pravilnika u GTVM BiH do stavljanja na dnevni red sjednice VM BiH.

⁵⁰ GTVM BiH - Korekcija i verifikacija na prijedlog pravilnika je urađena i dostavljena u siječnju 2018. godine, bez ponovnog pribavljanja mišljenja nadležnih institucija pozivajući se na mišljenja pribavljena u 2016. godini. GTVM BiH je polovicom 2018. godine ponovo zatražilo mišljenja od nadležnih institucija i dostavio u rujnu 2018. godine prijedlog pravilnika sa novim tekstom koji je u istom mjesecu i usvojen.

⁵¹ IIV BiH je u rujnu 2014. godine dostavio prijedlog pravilnika, a početkom 2016. godine povukao prijedlog istog pravilnika, te ponovo prijedlog dostavio u ožujku 2018. godine. To razdoblje od povlačenja do ponovnog dostavljanja je izuzeto iz razdoblja od prvog dostavljanja prijedloga pravilnika u GTVM BiH do stavljanja na dnevni red sjednice VM BiH.

⁵² MFT BiH je samo 8 mjeseci nakon usvajanja „novog“ pravilnika (siječanj 2018. godine) predložilo i dobilo suglasnost 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 siječnja 2018. godine (237).

⁵³ 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.



pravilnika u GTVM BiH pa do davanja suglasnosti VM BiH, u pojedinim slučajevima, trajalo i do tri godine.

Iako je GTVM BiH dužno da ne prihvati prijedloge pravilnika koji su dostavljeni VM BiH na razmatranje, a koji nisu pripremljeni sukladno Poslovniku 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 suglasnost VM BiH. Naime, analizom smo uočili da MP BiH nije davalo mišljenje, po Poslovniku o radu VM BiH, na svoj pravilnik.

Nadalje, ni GTVM BiH, iako je dostavilo VM BiH na suglasnost korigirani prijedlog pravilnika⁵⁴ 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 polovici 2018. godine.

Poslovníkom o radu VM BiH je propisano da GTVM BiH zaključke VM BiH utvrđene zapisnicima sa sjednica VM BiH, dostavlja institucijama na koje se zaključci odnose radi njihovog izvršenja. Kako Poslovník o radu VM BiH nije predvidio proceduru komuniciranja vezano za materijale, pa i prijedloge pravilnika koji su dostavljeni VM BiH na suglasnost, a nisu uvršteni na dnevni red sjednica, komunikacija između GTVM 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.⁵⁵

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

Iako je GTVM BiH, između ostalog, zaduženo za praćenje provođenja odluka, VM BiH nije pravodobno informirano o tijeku provođenja Odluke o načelima i Odluke o kriterijima iz 2013. godine⁵⁶. Rok za provođenje navedenih odluka je bio travanj 2014. godine, a VM BiH je tek u prosincu 2015. godine zaključkom zadužilo⁵⁷ sva tijela uprave koja su bila u obvezi da usklade svoje pravilnike, a to nisu učinila, isto urade što prije.

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

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

⁵⁶ Zakon o VM BiH (Sl. gl., br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08) član 24. GTVM 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-financijske, 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.

⁵⁷ 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 svibnju 2018. godine i zadužilo⁵⁸ 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 suglasnost. 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 sukladno odlukama iz 2013. godine. Evidencije o prijedlozima pravilnika na koje je VM BiH dalo suglasnost se vode bez obveze praćenja postupanja institucija po zaključcima VM BiH, ukoliko ih je bilo.

VM BiH je prije prosinca 2015. godine (kada je zadužilo institucije VM BiH da usklade svoje pravilnike), svojim zaključcima⁵⁹ pozvalo sve institucije iz nadležnosti VM BiH da dostave prijedloge izmjena pravilnika u dijelu koji se odnosi na posebne uvjete za obavljanje poslova radnih mjesta rukovoditelja, 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 danih 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, sugovornici u MP BiH tvrde da je definiran rok od godine dana bio dovoljan da institucije svoje obveze po odlukama i izvrše. Sugovornici iz MP BiH, koji su i članovi Povjerenstva, tvrde da, iako su sve institucije prošle obuke kako da postupe po odlukama iz 2013. godine, te da su im članovi Povjerenstva bili na raspolaganju za sva pitanja, većina institucija VM BiH nije na vrijeme započela proces usklađivanja svojih pravilnika zbog čega je dolazilo do kašnjenja u cijelom procesu.

3.2.2. Pravodobnost 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 BiH⁶⁰, 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 definiranog roka u pojedinim slučajevima. Analiza mjerenja prekoračenja vremena za davanje mišljenja je provedena za razdoblje nakon odluka iz 2013. godine. Navedeno je prikazano u narednoj tablici, a detaljniji podaci su predstavljeni u Pravitku broj 3.

⁵⁸ 141. sjednica VM BiH održana 04.05.2018. godine.

⁵⁹ 13. sjednica VM BiH održana 01.07.2015. godine i 14. sjednica održana 08.07.2015. godine.

⁶⁰ Zaključak VM BiH sa 48. sjednice održane 15.03.2016. godine.



Tablica 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.	GTVM 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 temeljem podataka iz institucija iz uzorka

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

Kao što se vidi iz tablice, 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 obvezi da donesu nove prijedloge pravilnika po Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine i Povjerenstvo bilo zaduženo da razvrsta radna mjesta po propisanim kriterijima, utvrđene su nedosljednosti u implementaciji odluka što je utjecalo na pravodobnost procesa. Naime, pojedine institucije su Povjerenstvu 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 - Povjerenstva kao što je jasno propisano Odlukom o načelima⁶¹ 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 Povjerenstva, što nije sukladno propisima.

Izvješća⁶² Povjerenstva 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, izvješća ne sadrže podatke o problemima sa kojima se Povjerenstvo susreće u svom radu, problemima vezanim za kašnjenja institucija BiH u pogledu izvršavanja obveza po Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine, kao ni o tome koje institucije su bile u obvezi da usklade svoje pravilnike po ovim odlukama. Povjerenstvo je razvrstavalo službenička radna mjesta po jasno definiranim kriterijima i razvijenom mehanizmu kontrole svakog službeničkog radnog mjesta.

⁶¹ Odluka o načelima (članak 15).

⁶² Povjerenstvo je o svom radu sačinjavalo tablična izvješća.



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 suglasnost, dužne da ispoštuju sugestije nadležnih institucija za davanje mišljenja, nitko ne provjerava i nitko nije zadužen za provjeru da li je to stvarno i urađeno. MP BiH vodi evidenciju svih usvojenih pravilnika i izmjena pravilnika, bez obveze provjere stvarne implementacije zaključaka VM BiH kod institucija.

Na usporavanje procesa pribavljanja mišljenja i suglasnosti može utjecati 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 ožujku 2014. godine počelo proceduru pribavljanja mišljenja na opise radnih mjesta. Nakon usuglašavanja radnih mjesta sa Povjerenstvom 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 svibnju 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. Pravodobnost institucija VM BiH u usklađivanju pravilnika

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

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

Tablica 10: Dinamika usvajanja pravilnika u razdoblju 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 temeljem podataka od MP BiH i GTVM BiH i zaključaka sa sjednica VM BiH od srpnja do studenog 2018. godine

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



BiH, nismo se uvjerali u potpunost i ažuriranost istih. Detaljniji podaci o dinamici usvajanja pravilnika u razdoblju 2013. – 2018. godina mogu se vidjeti u Pravitku 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 tablice, a detaljnije se može vidjeti u Pravitku broj 5.

Tablica 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 obvezi usuglašavanja pravilnika sa odlukama ⁶³
31	24	55

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH temeljem podataka iz izvješća Povjerenstva 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 Povjerenstvom

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

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 neizravno oporezivanje i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi, nisu ni pokušavale pokrenuti aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika.

⁶³ Prema podacima Upravne inspekcije MP BiH, 55 subjekata je bilo u obvezi 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).

⁶⁴ 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 unutarnjem ustrojstvu“. Revizija je, na odabranom uzorku institucija, pokazala da na razini institucija VM BiH nisu poduzete odgovarajuće aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva, niti su u procesu preispitivanja postojećih pravilnika institucije VM BiH bile pravodobne.

4.1. VM BiH i institucije VM BiH nisu poduzimale odgovarajuće aktivnosti na uspostavi racionalnog i efikasnog ustrojstva

Iako je VM BiH donošenjem odluka u 2003. i 2013. godini pokušalo unaprijediti unutarnje ustrojstvo institucija VM BiH i racionalno upravljanje unutarnjim ustrojem, kao i osigurati uspostavu ekonomične organizacijske 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 racionalnog i efikasnog ustrojstva.

U cilju postizanja potpune kontrole nad procesom i dokazivanjem da su institucije VM BiH racionalno i temeljem stvarnih potreba pripremile prijedloge svojih pravilnika, institucije nadležne za davanje mišljenja su trebale razviti detaljnije kriterije temeljem 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 racionalno i efikasno ustrojstvo.

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

Uočene slabosti mogu utjecati na odsustvo željenih efekata i realizaciju prvobitno utvrđenog cilja uspostavljanja racionalnog i efikasnog ustrojstva, a zbog koje je VM BiH i donijelo svoje odluke. Unutarnje ustrojstvo koje nije sukladno potrebama može kao posljedicu imati negativne utjecaje koji se odražavaju kroz neopravdano uvećanu potrošnju proračunskih 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 utjecaja prilikom izrade propisa (koja je njen sastavni dio), iste nisu primjenjivane prilikom izrade prijedloga pravilnika, niti su nadležne institucije koje su bile u obvezi da koordiniraju i nadziru primjenu navedenih pravila i metodologije isto u potpunosti i vršile. Činjenica je da institucije nisu uskladile svoje pravilnike sukladno navedenim propisima pa samim tim nisu ni iskorištene sve mogućnosti kako bi institucije VM BiH na racionalan način uspostavile svoje ustrojstvo.



4.2. VM BiH i institucije VM BiH nisu poduzimale efikasne i pravodobno aktivnosti u procesu usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu

S obzirom na to da nije jasno kojim redoslijedom, odnosno u kojem vremenskom razdoblju prijedlozi pravilnika trebaju doći na dnevni red sjednice VM BiH, VM BiH nije kronološki razmatralo prijedloge pravilnika o unutarnjem ustrojstvu. Navedeno je dovelo do netransparentnog i nejednakog pristupa VM BiH prilikom davanja suglasnosti na prijedloge pravilnika. VM BiH se nije pravodobno informiralo o tijeku implementacije svojih odluka, te nije pravodobno 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 obvezi pribaviti povratne informacije o prihvatanju ili neprihvatanju njihovih mišljenja, odnosno implementacije usklađivanja prijedloga pravilnika sukladno njihovim sugestijama ili zaključcima VM BiH.

Institucije VM BiH nisu bile dosljedne u poštivanju obveza po odlukama VM BiH, što je rezultiralo neispunjavanjem svih dijelova procesa usklađivanja njihovih pravilnika. Naime, pojedine institucije VM BiH su Povjerenstvu 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 tijekom provođenja predmetne revizije, daje preporuke VM BiH, Upravnoj inspekciji MP BiH i institucijama VM BiH.

U cilju osiguranja uspostave efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva u institucijama VM BiH, Ured za reviziju preporuča sljedeće:

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Vijeće ministara BiH treba razmotriti mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojećeg unutarnjeg ustrojstva u institucijama VM BiH s ciljem njihovog usklađivanja sa definiranim načelima efikasnog i racionalnog ustrojstva. Pri tome je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene utjecaja prilikom izrade propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH.***

Bez obzira na koji način VM BiH izabere da suštinski preispita postojeća ustrojstva, potrebno je da osigura uvjerenje da je davanje suglasnosti na pravilnike zasnovano na mišljenjima institucija nadležnih za davanje mišljenja koja su utemeljena na dokazima da su prijedlozi pravilnika pripremljeni sukladno načelima racionalnog i efikasnog ustrojstva.

- ***Vijeće ministara BiH treba osigurati da se priprema, davanje mišljenja i davanje suglasnosti na prijedloge pravilnika o unutarnjem ustrojstvu odvija efikasno.***

Preporuka Upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH:

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

Preporuke institucijama VM BiH koje donose pravilnike:

- ***Potrebno je da institucije, prilikom pripreme prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, izvrše dokumentirane sveobuhvatne analize sukladno definiranim načelima efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva.***

Ovo podrazumijeva da je unutarnje ustrojstvo institucija VM BiH zasnovano na dokumentiranim analizama stvarnih potreba u smislu procjene ili mjerenja radne opterećenosti, opsega poslova i broja organizacijskih jedinica, te sukladno tome, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacijskih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

- ***Institucije treba da sve svoje aktivnosti u procesu pripreme pravilnika o unutarnjem ustrojstvu provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama.***



Tim revizije učinka:

Jasna Česir, voditelj tima

Jasna Č.

Milan Milović, revizor učinka

Milan Milović

Magdalena Pejak, revizor učinka

Magdalena Pejak

Rukovoditelj Odjela
revizije učinka:

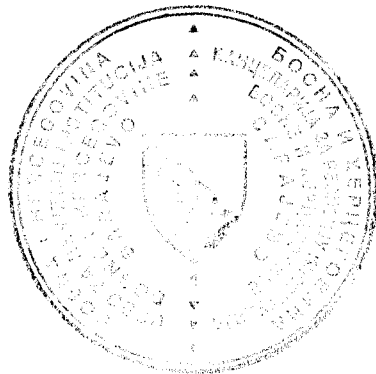
Hrvoje Tvrtković

Hrvoje T.

Rukovoditelj Odjela
za kontrolu kvalitete, metodologiju i
planiranje revizije učinka:

Radivoje Jeremić

Radivoje Jeremić





6. PRIVITCI

Privitak 1: Usporedba organizacijskih struktura institucija BiH po odlukama VM BiH prije i poslije 2013. godine

Privitak 2: Pregled podataka predavanja prijedloga pravilnika na suglasnost VM BiH i davanje suglasnosti VM BiH

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

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

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

Privitak 6: Reference



Privitak 1: Usporedba organizacijskih 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
Ministarstvo financija i trezora	Temeljna	13	13
	Unutarnja	29	28
	Samostalna	0	1
Generalno tajništvo VM BiH	Temeljna	5	4
	Unutarnja	7	6
	Samostalna	0	1
Agencija za državnu službu	Temeljna	4	3
	Unutarnja	6	6
	Samostalna	0	1
Ministarstvo civilnih poslova	Temeljna	12	13
	Unutarnja	21	23
	Samostalna	0	0
Agencija za sigurnost hrane	Temeljna	4	3
	Unutarnja	10	8
	Samostalna	0	0
Institut za intelektualno vlasništvo	Temeljna	3	5
	Unutarnja	5	11
	Samostalna	2	0
Ministarstvo pravde	Temeljna	12	16
	Unutarnja	17	20
	Samostalna	0	0

Izvor: Ured za reviziju temeljem podataka institucija iz uzorka



Privitak 2: Pregled podataka predavanja prijedloga pravilnika na suglasnost i davanje suglasnosti od VM BiH

Red. Br.	Naziv institucije	Datum dostavljanja u GTVM BiH	Datumi razmatranja (bili na dnevnom redu bez obzira da li je data suglasnost ili je skinut sa dnevnog reda)	Datum davanja suglasnosti	Davanja suglasnosti na izmjene i dopune pravilnika
1	Agencija za sigurnost hrane ⁶⁴	06.02.2015. 02.12.2016.	23.05.2018. 18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
2	Institut za intelektualno vlasništvo ⁶⁵	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	Generalno tajništvo VM BiH ⁶⁶	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 financija 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 ⁶⁷				
9	Ministarstvo vanjskih poslova BiH ⁶⁸	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 temeljem podataka institucija iz uzorka

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

⁶⁵IIV početkom 2016. povukao prijedlog pravilnika i nakon pribavljanja mišljenja ponovo dostavila 27.03.2018.

⁶⁶GTVM - Korekcija i verifikacija na prijedlog Pravilnika 24.1.2018. godine, bez ponovnog pribavljanja mišljenja nadležnih institucija

⁶⁷DKPT 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 obavljala korespondencija.

⁶⁸MVP 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.

Privitak 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 suglasnost i odgovori nadležnih institucija za davanje mišljenja i suglasnosti									
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 (Povjerenstvu)	Odgovor / mišljenje Povjerenstva	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					11.09.2013.	14.10.2013.		
		07.12.2017.	11.01.2018.	07.12.2017.	12.01.2018.	28.10.2016. 24.02.2017.	27.01.2017. 10.04.2017.	07.12.2017.	08.01.2018.
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.	19.07.2013.	02.07.2013.	09.07.2013.	14.05.2013.	05.06.2013.	02.07.2013.	04.07.2013.
		29.03.2016. 29.04.2016.	20.04.2016. 24.06.2016.	29.03.2016.	07.04.2016.	29.06.2015. 01.12.2015. 29.12.2015.	03.12.2015. 16.02.2016. 26.02.2016.	29.03.2016.	10.05.2016.
		16.11.2017.	07.12.2017.	16.11.2017.	24.11.2017.			16.11.2017.	07.12.2017.
7	GTVM	11.04.2013.	17.04.2013.	11.04.2013.	11.04.2013.	11.06.2013.	20.06.2013.	11.04.2013.	15.04.2013.
		26.02.2016.	31.03.2016. 20.04.2016.	26.02.2016.	02.02.2016. 07.03.2016.	22.05.2014. 24.08.2015.	23.09.2014. 15.12.2015.	26.02.2016.	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 temeljem podataka institucija iz uzorka



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

Godina usvajanja	Lista institucija
2013	Ministarstvo pravde
2014	Služba za zajedničke poslove
	Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih 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 potporu
	Ministarstvo civilnih poslova
2018	Agencija za antidoping kontrolu
	Ministarstvo financija i trezora
	Institut za intelektualno vlasništvo
	Agencija za državnu službu
	Generalno tajništvo VM
	Ured za zakonodavstvo
	Fond za povratak
	Agencija za sigurnost hrane
	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
Direkcija za europske integracije	

Izvor: Ured za reviziju temeljem dostavljenih tabela iz MP i GT VM i zaključaka sa sjednica VM BiH od srpnja 2018. godine do studenog 2018. godine

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

Institucije koje su započele proces usklađivanja pravilnika sa Povjerenstvom u tijeku 1. godine	Institucije koje nisu započele proces usklađivanja sa Povjerenstvom u tijeku 1. godine
Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja	Agencija za antidoping kontrolu
Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjena podataka	Agencija za državnu službu
Agencija za nadzor nad tržištem	Agencija za javne nabave
Agencija za osiguranje	Agencija za lijekove i medicinska sredstva
Agencija za policijsku potporu	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	Središnja harmonizacijska jedinica
Agencija za sigurnost hrane	Direkcija za civilno zrakoplovstvo
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Fond za povratak
Agencija za unaprjeđenje inozemnih investicija	Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera
Agencija za zaštitu osobnih 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 europske integracije	Ministarstvo financija i trezora
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela	Ministarstvo komunikacija i prometa
Državna agencija za istrage i zaštitu	Ministarstvo obrane
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 neizravno 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 sustava plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju	
Ured za razmatranje žalbi	

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH temeljem mišljenja Povjerenstva 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">1. Ministarstvo civilnih poslova2. Ministarstvo financija i trezora3. Ministarstvo komunikacija i prometa4. Ministarstvo obrane5. Ministarstvo pravde6. Ministarstvo sigurnosti7. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa8. Ministarstvo vanjskih poslova9. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice
Upravne organizacije (26): <ol style="list-style-type: none">1. Agencija za državnu službu2. Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka3. Agencija za javne nabave4. Agencija za osiguranje5. Agencija za rad i zapošljavanje6. Agencija za statistiku7. Agencija za unaprjeđenje inozemnih investicija8. Agencija za zaštitu osobnih podataka9. Arhiv10. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja11. Direkcija za ekonomsko planiranje12. Direkcija za europske integracije13. Fond za povratak14. Institut za akreditiranje15. Institut za intelektualno vlasništvo16. Institut za mjeriteljstvo17. Institut za standardizacije18. Konkurencijsko vijeće19. Služba za zajedničke poslove institucija20. Uprava za neizravno oporezivanje21. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja22. Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju23. Ured za razmatranje žalbi24. Ured za veterinarstvo25. Jedinica za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera26. Središnja harmonizacijska jedinica
Policijske i srodne agencije (upravne organizacije) (8): <ol style="list-style-type: none">1. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja2. Agencija za policijsku potporu3. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije4. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova5. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela6. Državna agencija za istrage i zaštitu7. Granična policija8. Služba za poslove sa strancima
Regulatorne i srodne agencije (12): <ol style="list-style-type: none">1. Agencija za antidoping kontrolu2. Agencija za lijekove i medicinska sredstva3. Agencija za nadzor nad tržištem4. Agencija za poštanski promet5. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje6. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta7. Agencija za sigurnost hrane8. Direkcija za civilno zrakoplovstvo9. Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi10. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost11. Komisija za koncesije12. Regulatorna agencija za komunikaciju

Ukupan zbir subjekata na koje bi se trebale primjenjivati Odluke VM: 55

Izvor: Ured za reviziju temeljem dostavljenih podataka Upravne inspekcije M

Privitak 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 unutarnjeg ustrojstva uprave institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 12/03)
8. Odluka o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uvjetima za njihovo obavljanje u tijelima uprave institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 12/03)
9. Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela 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, rujan 2014. godine
15. Stručni članak „Postupak definiranja 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. Izvješće o izvršenju proračuna i međunarodnih obveza u institucijama BiH za 2016. i 2017. godine
18. Dokumenti okvirnog proračuna institucija BiH
19. Izvješća o napretku BiH za 2015., 2016. i 2017. godine

