



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-MO2-12/18
Datum: 31.12.18.

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

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

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

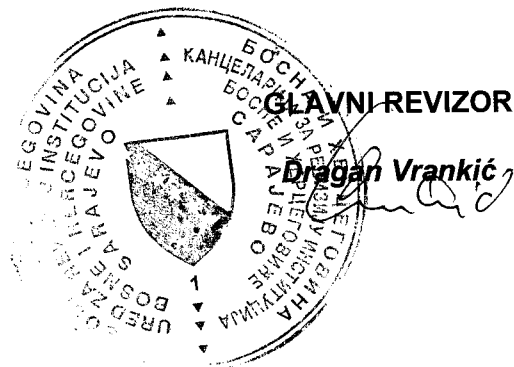
Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

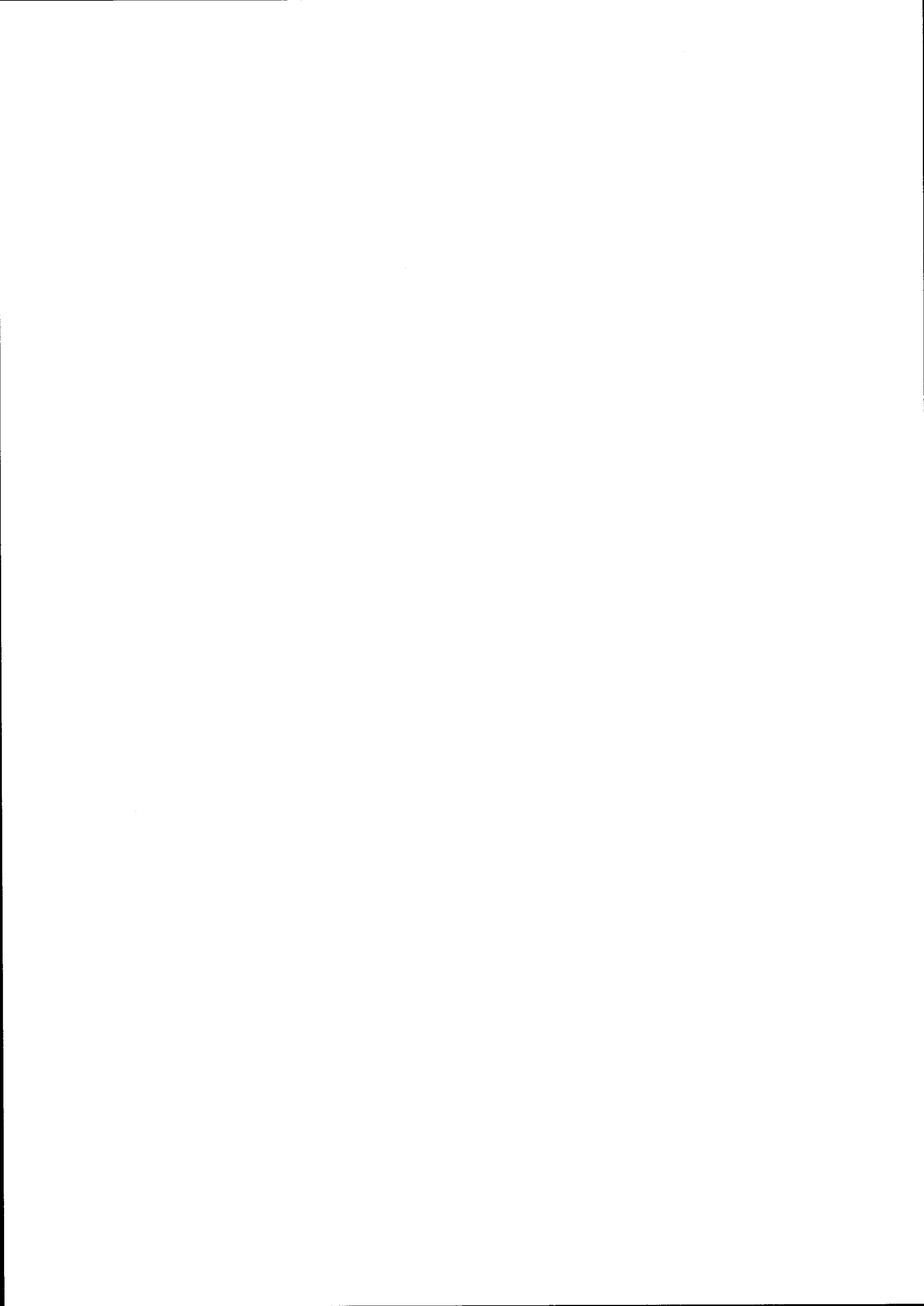
Predmet: Izvješće revizije učinka

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,







ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

**АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ У ПРОЦЕСУ ДОНОШЕЊА
ПРАВИЛНИКА О УНУТРАШЊОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ**

Број: 05-16-1-1102/18

Сарајево, децембар 2018. године





Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка, Водичем за осигурање квалитета у ревизији учинка и захтјевима релевантних ISSAI стандарда.

Ревизија је извршена с циљем да се испита да ли су СМ БиХ и институције СМ БиХ, у оквиру својих одговорности, предузимале одговарајуће и благовремене активности како би успоставиле ефикасну и рационалну унутрашњу организацију.

Налази и закључци до којих се дошло ревизијом показали су да на нивоу институција СМ БиХ нису предузете одговарајуће активности које обезбјеђују успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације, нити су у процесу преиспитивања постојећих правилника институције СМ БиХ биле ефикасне ни благовремене.

Иако је СМ БиХ у два наврата, својим одлукама из 2003. и 2013. године, исказао намјеру да обезбједи рационалну и ефикасну организацију, из поступака институција надлежних за давање мишљења и институција које састављају приједлоге правилника не може се закључити да су постигнути жељени ефекти. Ревизијом институција из узорка се нисмо увјерили да образложења која су саставни дио правилника о унутрашњој организацији садрже елементе који омогућавају објективну оцјену примјене свих начела наведених у Одлуци, а која би требала допринијети успостави рационалне и ефикасне организације.

Студија је показала да институције СМ БиХ нису ефикасне ни благовремене у поступању према Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године у погледу активности на усклађивању правилника, као и да су у процесу усклађивања примијећене недоследности у примјени одлука те неиспуњавање прописане процедуре. Ни након више од пет година од доношења одлука по којима су институције биле у обавези своје правилнике ускладити са одредбама ових одлука у року од године дана, још увијек све институције СМ БиХ то нису урадиле.

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и институцијама СМ БиХ, чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије, требала резултирати уређењем и унапређењем ове области.





У складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, Нацрт извјештаја је достављен субјектима ревизије на читовање. Након тога, сачињен је коначан извјештај ревизије учинка које вам се доставља на даљу употребу и поступање.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

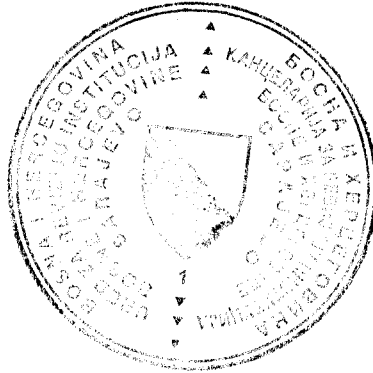
Драган Вранкић

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА

Јасмин Шилица

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА

Рањко Крсман







Садржај

Кориштене скраћенице	8
Извршни резиме	9
1. УВОД	11
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију	11
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	12
1.3. Ревизиона питања	14
1.4. Критерији ревизије	14
1.5. Извори и методе ревизије	15
1.6. Структура извјештаја	16
2. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ	17
2.1. Значај унутрашње организације и систематизације	17
2.2. Општи подаци о унутрашњој организацији и запосленима у институцијама БиХ	18
2.3. Прописи који регулишу доношење правилника о унутрашњој организацији у институцијама БиХ – правна регулатива	20
2.4. Активности и улога институција БиХ у процесу доношења Правилника	21
3. НАЛАЗИ	26
3.1. Активности институција СМ БиХ у циљу успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације	26
3.2. Ефикасност СМ БиХ и институција СМ БиХ у поступању према одлукама СМ БиХ	29
3. ЗАКЉУЧЦИ	36
4.1. СМ БиХ и институције СМ БиХ нису предузимале одговарајуће активности на успостави рационалне и ефикасне организације	36
4.2. СМ БиХ и институције СМ БиХ нису предузимале ефикасне и благовремене активности у процесу усклађивања правилника о унутрашњој организацији	37
5. ПРЕПОРУКЕ	38
6. ПРИЛОЗИ	40



Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АБХ БиХ	Агенција за безбједност хране у БиХ
АДС БиХ	Агенција за државну службу БиХ
БиХ	Босна и Херцеговина
ГССМ БиХ	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
ИИВ БиХ	Институт за интелектуално власништво БиХ
Институције надлежне за давање мишљења	Министарство правде БиХ и Министарство финансија и трезора БиХ
Јединствена правила	Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ
Комисија	Комисија за анализу радних мјеста
МБ БиХ	Министарство безбједности БиХ
МЦП БиХ	Министарство цивилних послова БиХ
Методологија	Методологија процјене утицаја приликом израде прописа
МФТ БиХ	Министарство финансија и трезора БиХ
МИП БиХ	Министарство иностраних послова БиХ
МП БиХ	Министарство правде БиХ
Одлука о критеријима	Одлука о разврставању радних мјеста и критерија за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ
Одлука о начелима	Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе институција БиХ
Правилник	Правилник о унутрашњој организацији
РАП 1	Ревидирани Акциони план 1
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
УЗ БиХ	Уред за законодавство БиХ



Извршни резиме

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“. Циљ ревизије је био испитати да ли су СМ БиХ и институције СМ БиХ, у оквиру својих одговорности, предузимале одговарајуће и благовремене активности како би успоставиле ефикасну и рационалну унутрашњу организацију. У наставку се презентују најзначајнији налази и препоруке, који су резултат ове студије:

Најважнији налази:

- На нивоу институција СМ БиХ није успостављен систем који обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација институција СМ БиХ заснована на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова и броја организацијских јединица, те сходно томе, процјене могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организацијске структуре.
- Приликом давања сагласности на приједлоге правилника, СМ БиХ се ослањало на мишљења институција надлежних за давање мишљења која су настала на темељу образложења која нису садржавала довољно елемената за процјену јесу ли институције успоставиле рационалну и ефикасну организацију.
- Иако је СМ БиХ у два наврата, својим одлукама из 2003. и 2013. године, исказао намјеру да обезбиједи рационалну и ефикасну организацију, из поступака институција надлежних за давање мишљења и институција које састављају приједлоге правилника не може се закључити да су постигнути жељени ефекти.
- Увидом у правилнике институција из узорка и образложења која су их пратила, нисмо се увјерили да наведена образложења садрже елементе који омогућавају објективну оцјену примјене свих начела наведених у Одлуци, а која би требала допринијети успостави рационалне и ефикасне организације.
- МП БиХ је своје мишљење на правилнике давало на основу оваквих образложења и без тражења додатних анализа које би омогућиле квалитетнију оцјену рационалности и ефикасности унутрашње организације у предложеним правилницима, нити су институције које су предлагале правилнике достављале детаљне анализе уз образложења која би пружила доказе о испуњености начела из Одлуке.
- МФТ БиХ, као једна од надлежних институција за давање мишљења на предложене правилнике, нема јасне критерије нити дефинисане интерне процедуре на основу којих даје мишљење на приједлоге правилника.
- Институције БиХ нису вршиле усклађивање својих правилника по одредбама методологије процјене утицаја приликом израде прописа које су донесене у 2017. години, а које су саставни дио Измјена и допуна Јединствених правила.
- Иако је за провођење управног надзора над имплементацијом Анекса I који је саставни дио Измјена и допуна Јединствених правила задужено МП БиХ, контролне активности инспекцијског надзора над овим прописом су изостале. Управна инспекција МП нема информација ни о недостацима и проблемима по питању поступања институција приликом израде и доношења правилника по одлукама СМ БиХ из 2013. године.
- Институције СМ БиХ нису ефикасне у поступању према Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године у погледу активности на усклађивању правилника и нису у потпуности предузимане адекватне активности.
- СМ БиХ, на дневни ред својих сједница, није хронолошки стављао приједлоге правилника које су му институције СМ БиХ достављале.



- Институције надлежне за давање мишљења на приједлоге правилника, по Пословнику о раду СМ, нису у свим случајевима поступале благовремено.
- Иако је прошло више од пет година од доношења Одлуке о начелима и Одлуке о критеријима из 2013. године по којима су институције биле у обавези своје правилнике ускладити са одредбама ових одлука у року од године дана, још увијек све институције СМ БиХ то нису урадиле.
- ГССМ БиХ који је, између осталог, задужен за праћење провођења одлука СМ БиХ није се благовремено информисао о току провођења Одлука СМ БиХ из 2013. године.
- Иако су институције СМ БиХ биле у обавези да донесу нове приједлоге правилника по Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године утврђене су недоследности у имплементацији одлука.

Препоруке:

У циљу обезбјеђења успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације у институцијама СМ БиХ, Канцеларија за ревизију препоручује слиједеће:

Препоруке Савјету министара БиХ:

- **Савјет министара БиХ треба размотрити могућности и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације у институцијама СМ БиХ с циљем њиховог усклађивања са дефинисаним начелима ефикасне и рационалне организације. При томе је потребно водити рачуна о примјени одредаба Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ и методологије процјене утицаја приликом израде прописа које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ.**
- **Савјет министара БиХ треба обезбиједити да се припрема, давање мишљења и давање сагласности на приједлоге правилника о унутрашњој организацији одвија ефикасно.**

Препорука Управној инспекцији Министарства правде БиХ:

- **Управна инспекција треба обезбиједити провођење надзора над примјеном прописа који се односе на правилнике о унутрашњој организацији.**

Препоруке институцијама СМ БиХ које доносе правилнике:

- **Потребно је да институције, приликом припреме приједлога правилника о унутрашњој организацији, изврше документоване свеобухватне анализе у складу са дефинисаним начелима ефикасне и рационалне унутрашње организације.**
- **Институције треба да све своје активности у процесу припреме правилника о унутрашњој организацији проводе у складу са заданим роковима и прописаним процедурама.**



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Ефикасна институција подразумијева организацију јавне управе која подузима потребне мјере и активности са расположивим ресурсима, а у циљу коначног доприноса интересима грађана. Адекватан модел организације представља једну од кључних претпоставки за ефикасне системе у јавној управи и генерално ефикасну јавну управу.

Организације су саставни дио данашњег друштва. Чини је група људи која ради на организован начин у циљу остварења специфичних циљева. У савременим условима пословања, организације треба посматрати као отворене системе спремне да изузетно брзо и ефикасно одговоре на све промјене у окружењу.¹

Унутрашња организација дефинише структуру организације, дјелатност и међусобне односе унутрашњих организационих јединица, као и број потребних радних мјеста. Систематизација подразумијева називе и описе радних мјеста који прецизирају шта који извршилац треба да ради и које карактеристике треба да посједује да би послове с успјехом радио.²

Основни документ којим се успоставља модел организације и којим се обезбјеђује потребна функционалност једне организације представља правилник о организацији (у даљем тексту: правилник). Правилник значајно може да утиче и на друге функције у институцији, као што су планирање људских ресурса, одабир, селекција и запошљавање кадрова, усавршавање, обуке и развој каријере, систем награђивања и плата, оцјењивања упослених, мотивирање, заштите упослених и осталих битних функција управљања људским ресурсима.

Добро припремљена унутрашња организација радних мјеста институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ) је предуслов успјешног пословања, односно ефикасног извршавања постављених циљева. Да би таква била, потребно је озбиљно и стручно приступити њеној изради, а то значи да би, у основи, унутрашња организација радних мјеста требала имати јасну везу с циљевима институције, те бити успостављена на начин да обезбиједи ефикасно и рационално испуњавање задатака.

Правилници којима се дефинише организација институције, број запослених и њихови послови и задаци је основа за запошљавање у институцијама БиХ. У институцијама БиХ запослено је 21.967 упосленика, од чега се 9.684 односи на професионална војна лица, а 12.283 на државне службенике и остале запослене.³ Да би свако радно мјесто дефинисано правилником постало оперативно, морају бити обезбјеђена финансијска средства у виду плата и накнада запослених, што чини највећи дио буџета институција БиХ⁴.

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

² Управљање људским потенцијалима у структурама јавне управе у БиХ - изазови у процесу праћења реформи, Transparency International БиХ, септембар 2014. година.

³ Према подацима из Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2017. годину.

⁴ Према подацима из Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2017. годину.



Европска унија и Европска комисија упорно захтијевају реформу јавног сектора⁵, односно јавне потрошње⁶. Истовремено, институције БиХ истичу потребу реорганизације како би се испуниле нове обавезе институција или уједначило радно оптерећење између појединих организацијских јединица⁷. Унапрјеђење унутрашње организације и систематизације ради ефикаснијег функционисања институција БиХ, произилази и из Стратегије реформе јавне управе у БиХ⁸, а која има за циљ учинити јавну управу ефикаснијом и ефективнијом, што је и предуслов за интеграцију БиХ у Европску унију.

Савјет министара БиХ (у даљем тексту: СМ БиХ) је исказао своја опредјељења да унутрашња организација и систематизација радних мјеста институција БиХ буде рационалнија и да обезбјеђује успјешно и учинковито обављање свих послова из њихових надлежности, доношењем Одлуке о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе институција БиХ (у даљем тексту Одлука о начелима) у 2003. и 2013. години и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (у даљем тексту Одлука о критеријима) у 2013. години⁹. У сврху ефикасног остварења свих циљева и задатака из надлежности институција јавне управе, свака институција је била обавезна да, у ту сврху, у року годину дана, донесе нови правилник којим се усклађују радна мјеста. Извјештаји о ревизији указују на неефикасност институција БиХ у процесу усаглашавања унутрашње организације са одлукама из 2013.¹⁰ Наиме, иако је прошло више од пет година од ступања на снагу ових одлука, још увијек све институције нису ускладиле своје правилнике са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима.

Проблеми неефикасности институција у погледу усаглашавања са одлукама из 2013. године, али и проблеми везани за успостављање унутрашње организације од периода доношења одлуке из 2003. године потврђени су и у provedеним предстудијским истраживањима.

Узимајући у обзир уочене проблеме у области унутрашње организације, а имајући у виду ограничења буџетске потрошње те да је још увијек на снази мораториј СМ БиХ на запошљавања у институцијама БиХ¹¹, с једне стране, и нове захтјеве који ће се постављати пред институције БиХ, с друге стране, питање ефикасности и рационалности институција у предлагању и доношењу правилника о унутрашњој организацији се намеће као важно питање.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

⁵ Извјештај за БиХ 2015. и 2016. годину, индекс учинковитости Свјетске банке 2014., 2015. http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA, Стратегија реформе јавне управе у БиХ.

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

⁷ Извјештаји ревизије учинка "Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ" из 2015. године.

⁸ Стратегија реформе јавне управе БиХ коју је Парламентарна скупштина БиХ усвојила 2006. године.

⁹ Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 12/03), Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ и Одлука о разврставању радних мјеста и критеријима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 30/13).

¹⁰ Извјештаји ревизије учинка, извјештаји финансијске ревизије, Годишњи ревизорски извјештај о главним налазима и препорукама, Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине

¹¹ 22. сједница СМ БиХ одржана 08.09.2015. године.



Циљ ревизије је испитати да ли су СМ БиХ и институције СМ БиХ, у оквиру својих одговорности, предузимале одговарајуће и благовремене активности како би успоставиле ефикасну и рационалну унутрашњу организацију.

1.2.2. Обим ревизије

Ревизија је примарно била усмјерена на испитивање активности које су или нису предузимале надлежне институције и институције БиХ за успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације. Од 74 институције БиХ, у фокусу ревизије је било 55 институција које су, према подацима Управне инспекције МП БиХ, биле у обавези примјењивати одлуке СМ БиХ (у даљем тексту: институције СМ БиХ).

Анализирали смо активности које су СМ БиХ и институције надлежне за давање мишљења (Министарство правде БиХ и Министарство финансија и трезора БиХ)¹² предузимале у поступку израде, доношења и усклађивања правилника са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима из 2013. године у погледу обезбјеђења поштивања утврђених начела и благовремености у предузимању активности. Активности СМ БиХ и институција СМ БиХ посматрали смо и у периоду од доношења Одлуке о начелима из 2003. године.

Испитивали смо на који начин институције СМ БиХ израђују приједлоге правилника и у којој мјери се, приликом израде, руководе одлукама СМ БиХ и утврђеним начелима.

Испитивали смо и да ли су институције СМ БиХ благовремене у погледу ефикасности процеса усклађивања правилника са одлукама из 2013. године и разлоге због којих процеси у већини институција касне.

У процесу ревизије сагледаван је период од доношења Одлуке о начелима из 2003. године па све до краја септембра 2018. године. На овај начин настојали смо сагледати активности институција СМ БиХ и СМ БиХ током дужег периода имајући у виду да су неке институције настале још и прије 2003. године.

За узорак институција изабрано је девет институција СМ БиХ. Обухваћене су институције које су усклађивале своје правилнике са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима и то на начин: да су почеле и завршиле процес усклађивања у року, почеле, а нису завршиле процес усклађивања у року, почеле и завршиле процес усклађивања, али ван рока, као и институције које су почеле ван рока, али још увијек нису завршиле процес усклађивања својих правилника. Одабиром институција у узорак узели смо у обзир и вријеме које је било потребно да добију сагласност СМ БиХ на предложене правилнике.

У наредној табели су приказане институције одабране у узорак за провођење ревизије:

Табела 1. – Изабрани узорак институција за провођење ревизије

Ред. број	Назив институције
1.	Агенција за државну службу БиХ
2.	Агенција за безбједност хране БиХ

¹² Иако је и Уред за законодавство БиХ надлежан за давање мишљења, њихове активности нису сагледаване, у суштинском смислу ове студије, јер се односе на усклађеност са Уставом и законом. Активности Уреда за законодавство БиХ сагледане су само у дијелу које се односи на благовременост поступања приликом давања мишљења.

3.	Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ
4.	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
5.	Институт за интелектуално власништво БиХ
6.	Министарство цивилних послова БиХ
7.	Министарство финансија и трезора БиХ
8.	Министарство правде БиХ
9.	Министарство вањских послова БиХ

Извор: Канцеларија за ревизију

Ради увида у цјелокупну проблематику израде и доношења правилника о унутрашњој организацији у институцијама СМ БиХ, МП БиХ и МФТ БиХ су сагледаване и у контексту давања мишљења на приједлоге правилника и ГССМ БиХ у контексту његове улоге у процесу усклађивања правилника.

Такође, за потребе стицања свеобухватне слике о стању у овој области и сагледавања цијелокупног процеса, од предлагања до усвајања правилника, већина анализа је рађена на институцијама из узорка, док се одређене¹³ анализе односе на све институције СМ БиХ.

1.3. Ревизиона питања

Ревизија ће дати одговор на једно главно ревизионо питање и два ревизиона потпитања. Главно ревизионо питање је:

Да ли СМ БиХ и институције СМ БиХ предузимају одговарајуће и благовремене активности које обезбјеђују успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације?

Одговор на главно ревизионо питање добит ћемо одговарањем на два ревизиона потпитања:

- 1. Да ли СМ БиХ и институције СМ БиХ предузимају одговарајуће активности с циљем обезбјеђења ефикасне и рационалне унутрашње организације?*
- 2. Да ли СМ БиХ и институције СМ БиХ предузимају ефикасне и благовремене активности у процесу усклађивања правилника о унутрашњој организацији?*

1.4. Критерији ревизије

• Критерији за прво ревизионо потпитање

У процедури доношења правилника о унутрашњој организацији, на нивоу институција СМ БиХ, обезбјеђена је примјена начела која обезбјеђују успоставу рационалне и ефикасне организације.

Надлежне институције су, у фази давања мишљења на достављене правилнике, обезбиједиле довољне информације и доказе за процјену примјене начела рационалне и ефикасне организације која су наведена у Одлуци о начелима из 2003.

¹³ Динамика усвајања правилника и анализа процеса усклађивања правилника са Комисијом.



и Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013., те развиле критерије који им помажу приликом давања мишљења.

Институције које достављају приједлоге правилника су, приликом њихове израде, израдиле и документовале анализе којима се доказује да су приликом израде приједлога правилника водиле рачуна о и уважавале начела ефикасне и рационалне организације наведена у одлукама и у Измјенама и допунама Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ. Наведене анализе су постале дијелом обавезног образложења које се доставља уз приједлог правилника или његов додатак.

- **Критерији за друго ревизионо потпитање**

СМ БиХ хронолошки даје сагласности на приједлоге правилника о унутрашњој организацији и успоставило је контролу редослиједа и времена којим одређени приједлози правилника пристижу на дневни ред сједница СМ БиХ. СМ БиХ је обезбиједио праћење имплементације закључака по давању сагласности на приједлоге правилника.

СМ БиХ је обезбиједио имплементацију свих прописа везаних за израду и доношење приједлога правилника. СМ БиХ је задужило институције да редовно извјештавају о процесу имплементације Одлуке о начелима и Одлуке о критеријима.

Институције надлежне за давање мишљења су обезбиједиле благовремену реализацију активности по Одлукама о начелима и Одлуци о критеријима, анализа достављених правилника се врши детаљно с циљем побољшања постојећих правилника у смислу како је то одлукама замишљено.

Комисија за анализу радних мјеста (у даљем тексту: Комисија) је ефикасна у свом раду.

Институције БиХ су обезбиједиле ефикасно провођење процеса усклађивања радних мјеста у складу са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима, тако што су у прописаном року, доставиле приједлоге нових правилника.

1.5. Извори и методе ревизије

У циљу добијања комплетне слике о предмету ревизије, користили смо податке из документације институција из узорка, институција надлежних за давање мишљења, институција које су укључене у процес давања сагласности на приједлоге правилника, као и податке других институција СМ БиХ, затим програме и извјештаје о раду, документе оквирног буџета институција СМ БиХ, буџетске захтјеве, кореспонденције између институција, као и преписке између институција приликом достављања правилника на мишљење, мишљења Комисије и друге податке. Анализирали смо постојеће политике и стратегије развоја које су у вези са предметном студијом, као што су Стратегија реформе јавне управе, те акциони планови за њихово провођење.

Сагледали смо правни оквир (законски и подзаконски) којим је регулисана област унутрашње организације и систематизације, али и прописе из других области који су од значаја за студију. За објективно сагледавање проблематике, проучавали смо стручну литературу из области унутрашње организације и систематизације.

За потребе предметне ревизије прикупљали су се поуздани и релевантни подаци о поступку израде и доношења правилника у институцијама СМ БиХ, као и улози и одговорности надлежних институција СМ БиХ у овом поступку.



Користили смо се подацима из финансијских извјештаја и извјештаја ревизије учинка, годишњих извјештаја ревизије о извршењу буџета, годишњих ревизорских извјештаја о главним налазима и препорукама Канцеларије за ревизију институција БиХ, као и извјештаја о извршењу буџета институција БиХ МФТ БиХ.

У свакој од институција из узорка обављали су се интервјуи са компетентним особљем или руководиоцима институције те руководиоцима сектора и одсјека институција из узорка како би ревизиони тим настојао добити комплетну слику стања, како у институцији гдје је интервју вођен, тако и о проблематици у области унутрашње организације на нивоу институција БиХ. Интервјуи су се обављали и са члановима Комисије, а извршен је и увид у извјештаје о раду Комисије. Добијене информације су се анализирале и упоређивале са успостављеним критеријима те су се на основу тога донијели одређени закључци. У раду су се користиле и различите квантитативне и квалитативне статистичке методе за анализу и обраду података.

Доказивање испуњености начела за ефикасну и рационалну организацију која су наведена у одлукама СМ БиХ вршено је само за неке од елемената начела наведених у одлукама, а не за све елементе свих начела.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију институција БиХ провела анализу и презентовала податаке о активностима институција СМ БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији. У овом поглављу су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критерији те извори и методе ревизије.

Теоријски значај унутрашње организације, општи подаци о запосленима, законски и подзаконски оквир за доношење правилника те опис активности институција СМ БиХ у доношењу правилника о унутрашњој организацији представљени су у поглављу 2.

Налази који подржавају ревизиона питања чине поглавље 3.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке чијом имплементацијом би се јасније уредила и унаприједила област доношења правилника о унутрашњој организацији у институцијама БиХ.



2. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ

У овом поглављу ћемо приказати теоријску позадину значаја унутрашње организације, опште податке о броју именованих, руководећих, службеничких и запосленичких радних мјеста у институцијама БиХ, као и описати поступак доношења правилника.

2.1. Значај унутрашње организације и систематизације

Када се говори о организацији као оквиру за одвијање менаџерских функција, можемо говорити о организацији у формално-правном погледу и о организацији као организационој конфигурацији, кроз аспект начина на који су организационо структурирани и ангажовани материјални и људски ресурси. Организовање је менаџерска функција стратешког карактера будући да се у оквиру ове менаџерске функције обликује оквир унутар којег се развија и организациона структура по којем се одвија пословни процес. Кроз процес организовања утврђују се сви потребни ресурси за обављање пословног процеса, те се унутар и између ангажованих ресурса обликује систем међусобних веза и односа у форми организационе структуре.¹⁴

У пракси често уочавамо велики раскорак између финансијских могућности и с њима повезаних ограничења броја запослених, с једне стране, и систематизованих радних мјеста, с друге стране. Систематизација мора служити као реалан организациони акт из којег је развидно која радна мјеста морају да се попуне да би организација могла обавити своје задатке у оквиру расположивих средстава.

Организација би требала бити тијесно повезана с планом људских ресурса. Она предвиђа одређене промјене у броју радних мјеста, промјене у структури радних мјеста, прераспоређивање радних мјеста из једне у другу организациону јединицу, с обзиром на промијењене приоритете и тако даље. Увођењем планског приступа управљању људским ресурсима и механизма за реализацију плана јавна управа напушта стихички приступ који у правилу води ка константном повећавању броја запослених и расту трошкова или, кад јавнофинансијске кризе или потребе за кадровским реструктурирањем то изискују, ка брзим мјерама с многим негативним и болним ефектима (отпуштање, апсолутна забрана запошљавања и слично).¹⁵

Од усвајања Стратегије реформе јавне управе у БиХ до данас, институције су на свим управним нивоима власти у БиХ оствариле значајан напредак у provedби реформских циљева. Ипак, готово више од десет година након званичног преузимања обавезе да се крене у реформу јавне управе у БиХ, сагласно принципима добрих пракси у земљама чланицама Европске уније, грађани БиХ немају утисак да се у систему јавне управе постиже значајнији напредак, као ни да управа постаје ефикаснија, одговорнија, приступачнија, ефективнија и транспарентнија.

Стварну предидијеленост за реформске циљеве у области управљања унутрашњом организацијом подразумијева више активности од којих се нарочито истиче темељита анализа организације.¹⁶

¹⁴ „Топ-менаџер, визионар и стратег“, Др Азиз Шуње, Сарајево, 2003. година (друго неизмјењено издање)

¹⁵ Студија „Управљање људским потенцијалима у државној служби у БиХ“, група аутора, Сарајево 2015. година.

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

Правилник о унутрашњој организацији је резултат више активности, укључујући анализу организације, стратегију развоја, финансијске могућности, као и законски и подзаконски оквир који треба одражавати стварне потребе једне институције. Добро разрађен правилник с адекватно утврђеном организацијом и систематизацијом полазни је основ за остале области управљања, укључујући пријем нових запосленика, оцјењивање рада и систем награђивања.

Систематизација радних мјеста је документ који укључује детаљнији опис радних мјеста, као што су радни задаци, одговорности и овласти, те додатне спецификације попут стручне спреме, радног искуства, посебних склоности и компетенција запосленика. Систематизација радних мјеста је важна због радника и развијања његовог разумијевања о подручју ангажмана те подузећа, које систематизацијом одређује садржаје послова, њихове одговорности и надлежности.¹⁷

2.2. Општи подаци о унутрашњој организацији и запосленима у институцијама БиХ

Радна мјеста у државној служби су разврстана у више категорија које су утврђене Одлуком о начелима СМ БиХ. На основу података из институција БиХ, у сљедећој табели су приказани општи подаци о броју систематизованих и попуњених радних мјеста по категоријама из правилника о унутрашњој организацији институција БиХ.

Табела 2: Општи подаци о броју радних мјеста у институцијама БиХ за 2017. годину

РБ	Радно мјесто	Систематизовано	Запослено
1.	Изабране особе	60	54
2.	Руководиоци	72	72
3.	Помоћно руководно особље	496	401
4.	Савјетници	115	92
5.	Шефови унутрашњих организационих јединица	789	655
6.	Службеничка радна мјеста	3.454	2.382
7.	Инспекцијско особље	774	618
8.	Запосленичка радна мјеста	3.970	3.418
9.	Правосудно особље	979	726
10.	Полицијско особље	4.236	3.103
11.	Дипломатско-конзуларно особље	370	251
12.	Особље у Оружним снагама БиХ	10.634	9.410
УКУПНО		25.949	21.182

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података институција БиХ
Напомена: Преглед општих података о броју радних мјеста у институцијама БиХ је настао на основу података институција БиХ. Класификација података у наведеној табели извршена је, на основу ревизорске процјене, путем њиховог груписања по категоријама радних мјеста, платних разреда и коефицијената у зависности да ли се ради о изабраним лицима, именованим лицима, државним службеницима, полицијским службеницима, војним лицима, правосудном особљу и другом особљу. У табелу нису укључени подаци за ОБА-у и Канцеларије за ревизију институција БиХ.

¹⁷Стручни чланак „Поступак дефинисања задатака, одговорности, овласти и компетенција у суставима управљања“, Кондић, В., Бојанић Б., Хорват М., 2015. година.



Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији

На нивоу БиХ основане су 74 институције са различитим бројем организацијских јединица и бројем запослених. У табели у наставку дајемо структуру институција БиХ у односу на број запослених.

Табела 3: Број запослених у институцијама БиХ по одређеним категоријама

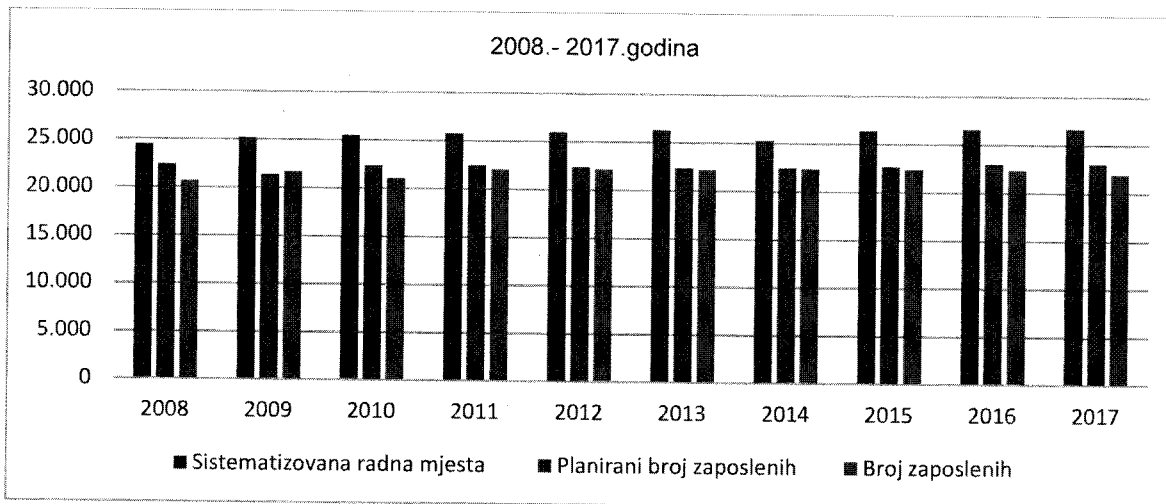
Категорија по броју запослених	Број институција БиХ
До 20 запослених	16
Од 20 до 30 запослених	14
Од 30 до 100 запослених	21
Од 100 до 200 запослених	11
Преко 200 запослених	11
Укупно	73

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података институција БиХ

Напомена: У анализу нису укључени подаци о броју запослених у Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ

У наредном графикону су приказани упоредни подаци о броју систематизованих, планираних и запослених у институцијама БиХ.

Графикон 2: Упоредни подаци о укупном броју систематизованих, планираних и запослених у институцијама БиХ у периоду 2008 - 2017. година



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података из извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ и докумената оквирног буџета институција БиХ

Напомена: Због недостатка званичних података у броју систематизованих радних мјеста за 2011. годину, приказани податак темељи се на ревизорској процјени

Правилником о унутрашњој организацији се радна мјеста разврставају по групама, секторима, одјељењима, зависно од потреба организације. У наредној табели су приказани подаци о броју организацијских јединица за институције из узорка, а детаљнији подаци о броју организацијских јединица могу се видјети у Прилогу 1.

Табела 4: Преглед броја организационих јединица институција БиХ из узорка по одлукама СМ БиХ прије и после 2013. године



Институција	Број организацијских јединица по старом правилнику (основне, унутрашње и самосталне) до 2013. године	Број организацијских јединица по новом правилнику (основне, унутрашње и самосталне) након 2013. године
АДС	10	10
АСХ	14	11
ГССМ БиХ	12	11
ИИВ	10	16
МЦП	33	36
МФТ	42	42
МП	29	36

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података институција из узорка
Напомена: ДКПТ БиХ и МИП БиХ нису завршили процес усклађивања својих правилника по одлукама из 2013. године те стога није било могуће вршити поређење организационих јединица прије и након одлука из 2013. године.

2.3. Прописи који регулишу доношење правилника о унутрашњој организацији у институцијама БиХ – правна регулатива

Правилником о унутрашњој организацији у институцијама БиХ уређују се: унутрашња организација и начин рада институција БиХ, организациона структура, надлежности организационих јединица, начин руковођења, програмирање и извршавање послова, овлаштења и одговорности службеника у обављању послова, руководне функције, систематизација радних мјеста са описом послова који се обављају и посебним условима које запослени требају испуњавати за обављање послова на радном мјесту, те број извршилаца, као и друга питања од значаја за рад и функционисање институција БиХ.

Законом о министарствима и другим органима управе БиХ¹⁸ оснивају се министарства и утврђују управне организације, као и друге институције БиХ које обављају послове управе из надлежности БиХ, одређује њихов дјелокруг рада, начин руковођења, као и друга питања од значаја за њихово организовање и дјеловање.

Унутрашња организација министарстава и управних организација заснива се на принципима утврђеним Законом о управи¹⁹, а утврђује се правилником. Правилник министарстава доноси министар, а управне организације руководиоца управне организације, уз сагласност СМ БиХ.

Прије доношења правилника, министар, односно руководиоца управне организације, дужан је прибавити мишљење институција надлежних за давање мишљења.²⁰

Законом о управи уређује се организација управе институција БиХ у погледу положаја, улоге, уређења, овлаштења и обавеза органа управе и друга питања од значаја за организацију и рад тих органа у вршењу послова управе. Унутрашња организација органа управе утврђује се правилником.

Органи управе стичу средства за плате државних службеника и запосленика, у складу с правилником, као и зависно од броја и структуре запослених. У складу с овим

¹⁸ Закон о министарствима и другим органима управе БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 и 83/17)

¹⁹ Закона о управи (Службени гласник БиХ, бр. 32/02, 102/09 и 72/17)

²⁰ Закон о управи, члан 18.; Пословник о раду СМ БиХ, члан 31.



Законом, општи подзаконски правни акти су: правилници, упутства, наредбе и инструкције.

Правилник је проведбени пропис којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа које доноси СМ БиХ, ради обезбјеђења правилне примјене тих закона или прописа. СМ БиХ дужно је, на основу Закона о управи, прописати начела за утврђивање унутрашње организације органа управе, у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог Закона.

Поступак доношења правилника, поред законима, уређен је и одлукама које је донио СМ БиХ. СМ БиХ је првобитно, 2003. године, донио Одлуку о начелима²¹ као и Одлуку о пословима основних дјелатности и помоћно-техничким пословима и условима за њихово обављање у тијелима управе институција БиХ²². СМ БиХ је поново, 2013. године, донио двије нове одлуке, а то су Одлука о начелима²³ и Одлука о критеријима²⁴ чијим доношењем су првобитне одлуке стављене ван снаге.

Правилник органа управе мора бити усклађен с надлежностима прописаним законом, као и с принципима о унутрашњој организацији органа управе, које одлуком прописује СМ БиХ. Послови органа управе у правилнику групишу се према њиховој врсти, сродности, обиму и степену сложености, одговорности и другим условима за њихово обављање.

Радни односи у органима управе државних службеника, запосленика и осталих запослених уређују се Законом о државној служби у институцијама БиХ²⁵, Законом о раду у институцијама БиХ²⁶ и другим посебним законима. Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ²⁷ (у даљем тексту: Јединствена правила) усвојена су 2005. године, успостављен је правни оквир и уведен систем за израду прописа на нивоу БиХ, између осталог, и за израду правилника. Измјене Јединствених правила²⁸ донесене су 2017. године у склопу којих је донесена и методологија процјене утицаја приликом израде прописа.

2.4. Активности и улога институција БиХ у процесу доношења Правилника

У овом поглављу описујемо процедуру израде и доношења правилника о унутрашњој организацији коју смо ради лакшег разумијевања подијелили у два потпоглавља како слиједи.

2.4.1. Процедура доношења правилника

Наредни дијаграм приказује процедуру доношења правилника о унутрашњој организацији у институцијама БиХ.

Дијаграм 1 – схематски приказ процедура доношења правилника

²¹ Службени гласник БиХ, број 12/03.

²² Службени гласник БиХ, број 12/03.

²³ Службени гласник БиХ, број: 30/13.

²⁴ Службени гласник БиХ, бр. 30/13, 67/15, 51 /18.

²⁵ Закон о државној служби у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 и 48/05).

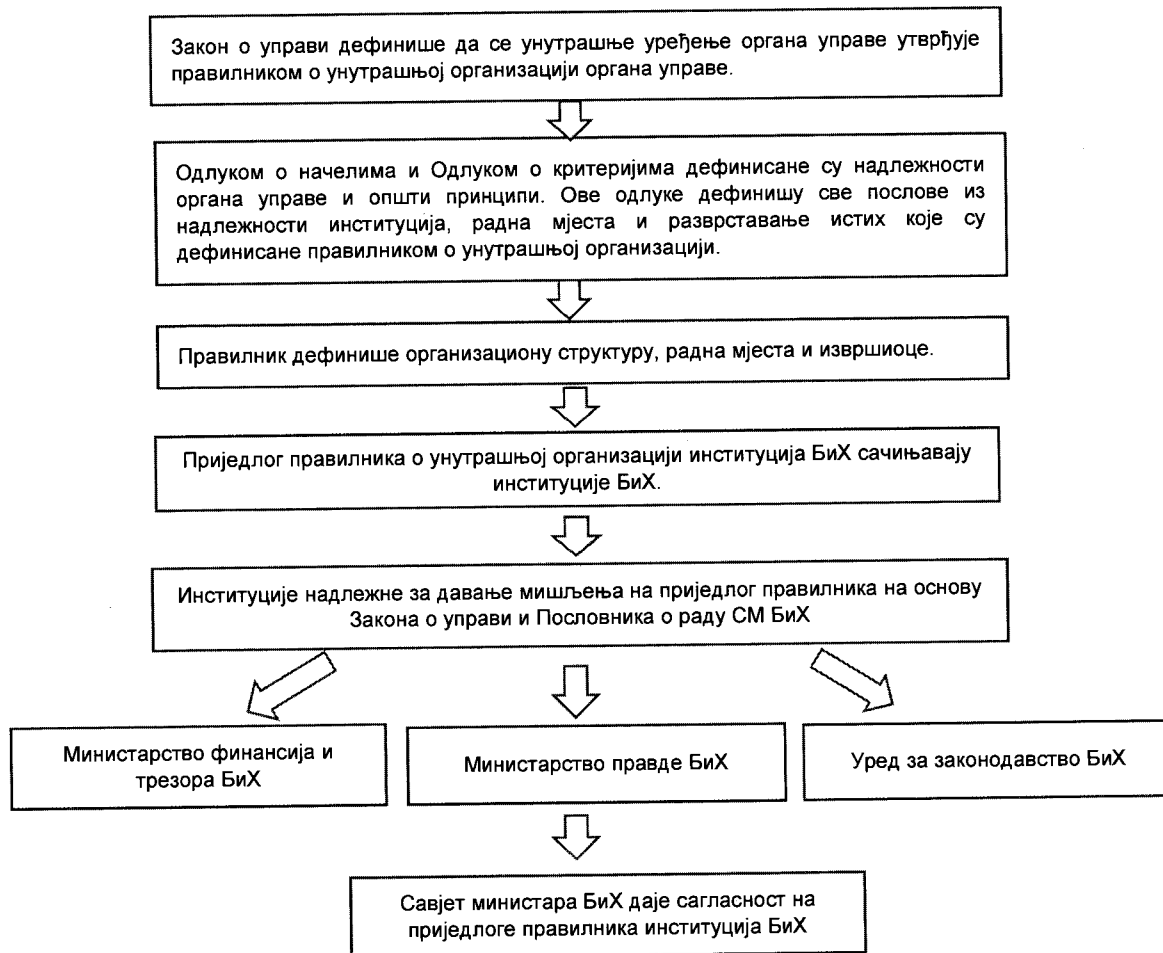
²⁶ Закона о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 26/04, 7/05 и 48/05).

²⁷ Службени гласник БиХ, број 11/05, текст Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 58/14) и текст Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 60/14)

²⁸ Службени гласник БиХ 50/17.



Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији



Поступак израде правилника мора се извршити на начин да се, између осталог, обезбједи да се унутрашња организација институција БиХ заснива на начелу рационалног и ефикасног рада органа управе и начелу обезбјеђења експертног рада органа управе, што укључује и кориштење експертне и техничке подршке постојећих институција.

У циљу реализације ових начела, унутрашњом организацијом органа управе обезбјеђује се: рационална организација рада, ефикасно обављање послова и успјешно руковођење органом управе, груписање послова у складу с њиховом природом и начином њиховог обављања, потпуније обједињавање заједничких и општих послова ради њиховог рационалног обављања и кориштења услуга заједничких служби основаних за потребе свих или појединих органа управе, остваривање пуне сарадње органа управе с другим органима, а нарочито с оним органима и институцијама које су установљене за пружање експертне и техничке помоћи.

Правилник, као и све измјене и допуне правилника, доноси руководилац институције. Прије достављања приједлога правилника СМ БиХ на давање сагласности, институције БиХ су обавезне прибавити мишљење од МП БиХ, УЗ БиХ и МФТ БиХ.

УЗ БиХ даје мишљење на приједлог правилника у погледу њихове усаглашености с Уставом БиХ и законима БиХ и методолошким јединством у изради прописа.



МП БиХ даје мишљење у погледу питања која се односе на санкције, организацију и функционирање тијела управе БиХ и њихове међусобне односе и на правилнике о унутрашњем уређењу министарства, управних организација и других тијела управе БиХ.

У оквиру МП БиХ је и Управна инспекција која је задужена за надзор над примјеном прописа у поступку израде и доношења правилника, идентификацију проблема и доношење мјера.

МФТ БиХ даје мишљење у погледу финансијских средстава ако спровођење закона, односно другог прописа, захтијева обезбјеђење финансијских средстава и на програме рада министарства, управних организација и других тијела управе Босне и Херцеговине о финансијском аспекту програма.

Институције надлежне за давање мишљења дужне су дати своје мишљење, по Пословнику о раду СМ БиХ, најкасније у року од десет дана од дана пријема приједлога правилника.

Сваки приједлог правилника и измјена правилника који институције доставе ГССМ БиХ ради давања сагласности СМ БиХ, треба да има прибављена мишљења од институција надлежних за давање мишљења. Сагласност на правилнике даје СМ БиХ. Материјале који су достављени СМ БиХ на разматрање, а нису припремљени у складу са Пословником о раду СМ БиХ те не садрже потребна мишљења, ГССМ БиХ је био дужан вратити предлагачу ради комплетирања материјала, уз утврђивање рока за њихово комплетирање. ГССМ БиХ је задужен, између осталог, и за послове који се односе на припрему сједница, вођење записника и евиденција те праћење спровођења одлука СМ БиХ.²⁹

Предсједавајући СМ БиХ, у складу са Законом о СМ БиХ³⁰, одговоран је, између осталог, за сазивање сједница СМ БиХ, предсједавање сједницама СМ БиХ, за дневни ред сједница СМ БиХ, провођење одлука СМ БиХ и др.

Министри су обвезни судјеловати у раду СМ БиХ те су одговорни за подржавање и спровођење одлука и мишљења СМ БиХ. Имају право и дужност пратити припреме одређених материјала, бити упознати с могућим рјешењима и алтернативама те предлагати разматрање појединих питања из дјелокруга СМ БиХ.

Приједлог дневног реда сједнице СМ БиХ утврђује предсједавајући, а припрему дневног реда врше министри. Предсједавајући може одложити уврштавање одређеног закона и другог прописа у приједлог дневног реда сједнице, ако утврди да предлагач није о том пропису прибавио мишљење институција надлежних за давање мишљења.³¹

2.4.2. Одлуке СМ БиХ

Правилници морају бити усклађени са надлежностима и општим принципима о унутрашњој организацији органа управе, а надлежности и општи принципи су дефинисани одлукама СМ БиХ. СМ БиХ је одлуке, које уређују питања доношења правилника, донијело 2003. године и потом 2013. године.

²⁹ Закон о СМ БиХ, члан 24. (Службени гласник БиХ број бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)

³⁰ Закон о СМ БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08)

³¹ Пословник о раду СМ БиХ (Службени гласник БиХ, број 22/03),



2.4.2.1. Одлуке СМ БиХ из 2003. године

СМ БиХ је 2003. године донио Одлуку о начелима³² као и Одлуку о пословима основних дјелатности и помоћно-техничким пословима и условима за њихово обављање у тијелима управе институција БиХ³³.

Одлуком о начелима прописана су начела за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ, садржај, основе за утврђивање организационих јединица и услови за њихово организовање, организационе јединице изван сједишта органа управе, систематизацију радних мјеста, руковођење органом управе и организационим јединицама, сарадњу у обављању послова, програмирање и планирање и друга питања значајна за израду правилника органа управе.

Одлуком о пословима основних дјелатности и помоћно-техничким пословима и условима за њихово обављање у тијелима управе институција БиХ утврђују се послови који спадају у основну дјелатност, односно у помоћно-техничке послове, степен сложености послова и услови за њихово обављање из надлежности тијела управе и управних организација БиХ.

2.4.2.2. Одлуке СМ БиХ из 2013. године

СМ БиХ је поново, 2013. године, донио двије нове одлуке, а то су Одлука о начелима и Одлука о критеријима.

Одлуком о начелима прописују се начела за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ, садржај, поступак израде и процедуру доношења правилника органа управе, основе за утврђивање организационих јединица, њихову надлежност и услове за њихово организовање, организационе јединице изван сједишта органа управе, систематизацију радних мјеста, руковођење органом управе и организационим јединицама, сарадњу у обављању послова, програмирање и планирање и друга питања значајна за израду правилника органа управе.

Одлуком о критеријима прописују се критерији за опис послова радних мјеста и разврставање радних мјеста запослених у институцијама БиХ, те послова основне дјелатности, допунске послове основне дјелатности и послова помоћне дјелатности које обављају запослени у министарствима, самосталним управним организацијама и управним организацијама у саставу министарстава, као и другим институцијама БиХ основаним посебним законом или којима је посебним законом повјерено обављање послова управе.

Према овој одлуци, донесеној у априлу 2013. године, институције БиХ су биле дужне у року годину дана донијети нове правилнике с тим да се радна мјеста именованих особа и руководећа радна мјеста не разврставају. Запосленичка радна мјеста разврставају се у складу са стручном спремом потребном за обављање послова, Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ и Методологијом за разврставање радних мјеста средње стручне спреме у платне разреде утврђене Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ³⁴.

Поступак разврставања службеничких радних мјеста проводи се тако што се на опис свих послова радног мјеста примијене критерији за процјену радног мјеста и потом одреди категорија која најбоље одговара радноме мјесту.

³² Службени гласник БиХ, број 12/03.

³³ Службени гласник БиХ, број 12/03.

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



Након ступања на снагу Одлуке о критеријима³⁵ министар МП БиХ је у циљу њене имплементације, а што је и прописано одлуком, именовано Комисију. Састав Комисије чине државни службеници и запосленици МП БиХ.

У надлежност Комисије је стављено вршење анализе описа послова службеничких радних мјеста на начин да Комисија посебно анализира опис сваког посла и провјерава да ли је опис за свако радно мјесто правилно састављен.

Комисија је дужна да укаже на неусклађености и да захтијева од институција БиХ да унесу неопходне измјене. Комисија разврстава приједлог описа радног мјеста у категорију која том радном мјесту најбоље одговара. Првенствено се упоређују описи радног мјеста са стандардним описима послова радног мјеста које сачињава МП БиХ у сарадњи са МФТ БиХ. Разврставање се сматра завршено ако је подударност описаних послова већа од 2/3 посла из стандардног описа послова радног мјеста. Ако упоредна анализа приједлога описа послова не омогући разврставање, Комисија примјењује све критерије из одлуке како би се радном мјесту одредила категорија.

Комисија два пута приступа провјери правилности приједлога описа послова те путем МП БиХ даје мишљење. У случајевима када руководилац достави приједлог описа који му је Министарство већ вратило, а који је усклађен с мишљењем Министарства, Комисија опет приступа провјери правилности приједлога описа послова. Уколико Комисија сматра да ни поновни приједлог описа радног мјеста није правилно састављен, исто наводи у приједлогу мишљења и Министарство о томе обавјештава руководиоца институције и назначава у којем дијелу није поступљено према мишљењу Министарства.

Руководилац институције може издати налог да се уклоне неусклађености наведене у мишљењу МП БиХ у приједлогу описа послова, да се сачини нови приједлог описа послова или да се отпочне с разврставањем приједлога описа послова радног мјеста супротно мишљењу МП БиХ.

Уколико руководилац потврди приједлог описа послова радног мјеста на који је МП БиХ дало негативно мишљење, дужан је о истом извјестити МП БиХ, сам разврстати радно мјесто и уз приједлог правилника доставити негативно мишљење МП БиХ.

МП БиХ је дужно у своме мишљењу, које даје према одредбама Пословника СМ БиХ, предложити да СМ БиХ не да сагласност на приједлог правилника ако поступак разврставања радних мјеста није правилно проведен, посебно ако су критерији погрешно примјењени те ако постоји негативно мишљење МП БиХ на приједлог описа послова. Коначни опис послова радног мјеста одобрава руководилац институције.

³⁵ Службени гласник БиХ, број 30/13 и 67/15.



3. НАЛАЗИ

У овом поглављу презентовани су главни налази до којих се дошло у процесу ревизије. Налази приказују одступања од критерија које је ревизија користила приликом процјене да ли су институције предузимале одговарајуће активности у циљу успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације.

3.1. Активности институција СМ БиХ у циљу успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације

Текст у наставку говори о активностима које је предузимао СМ БиХ, институције надлежне за давање мишљења на правилнике и институције из узорка, а у циљу успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације.

На нивоу институција СМ БиХ није успостављен систем који обезбјеђује увјерење да је унутрашња организација институција СМ БиХ заснована на анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова и броја организацијских јединица, те сходно томе, процјене могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организацијске структуре.

3.1.1. Активности СМ БиХ и институција СМ БиХ на успостави рационалне и ефикасне организације

Приликом давања сагласности на приједлоге правилника, СМ БиХ се ослањао на мишљења институција надлежних за давање мишљења која су настала на темељу образложења која нису садржавала довољно елемената за процјену јесу ли институције успоставиле рационалну и ефикасну организацију.

Иако је СМ БиХ у два наврата, својим одлукама из 2003. и 2013. године, исказао намјеру да обезбиједи рационалне и ефикасне организације, из поступака институција надлежних за давање мишљења и институција које састављају приједлоге правилника не може се закључити да су постигнути жељени ефекти.

Детаљнију анализу претходно наведеног смо провели на темељу приједлога правилника и пратећих образложења за девет институција из узорка. Увидом у правилнике који су настали након **Одлуке о начелима из 2003. године** и образложења која су их пратила, нисмо се увјерили да наведена образложења садрже елементе који омогућавају објективну оцјену примјене свих начела наведених у Одлуци, а која би требала допринијети успостави рационалне и ефикасне организације.

Образложења која су достављала институције из узорка су уопштена и, иако садрже податке о броју организацијских јединица и броју упослених, опису послова и друге информације које могу помоћи за оцјену испуњености одређених аспеката наведених начела, не садрже доказе као што су радна оптерећеност упослених и обим послова организацијских јединица који су битни за потпунију процјену примјене начела наведених у Одлуци.

МП БиХ је своје мишљење на правилнике давало на темељу оваквих образложења и без тражења додатних анализа које би омогућиле квалитетнију оцјену рационалности и ефикасности унутрашње организације у предложеним правилницима, нити су институције које су предлагале правилнике достављале детаљне анализе уз



образложења која би пружила доказе о испуњености начела из Одлуке. Такође, МП БиХ није развило детаљније критерије како би и самом Министарству, али и институцијама које достављају приједлоге правилника било јасније које доказе требају доставити.

Одлуком о начелима из 2003. године се не обавезују институције које су успостављене до 2003. године да преиспитају рационалност и ефикасност унутрашње организације. До 2003. године формирано је 15 институција СМ³⁶, од чега шест министарстава са значајним бројем систематизованих радних мјеста.³⁷

Након усвајања правилника, институције нису имале обвезу периодичног преиспитивања правилника ради провјере јесу ли могућа побољшања у смислу рационалности и ефикасности унутрашње организације, уважавајући промјене у институцији и окружењу које су се у међувремену десиле. У периоду од 2003. године до 2013. године када је донесена нова Одлука СМ БиХ, формиране су све институције БиХ, а за институције СМ БиХ, њих 54³⁸, пројцирано је укупно 23.870 систематизираних радних мјеста од којих је 82% попуњено са 31.12.2017. године³⁹. Анализа достављене документације је показала да двије од девет институција из узорка нису мијењале своје правилнике од успостављања институција до 2013. године. Код седам институција код којих су правилници мијењани углавном се радило о проширењу постојеће организације у погледу броја организацијских јединица или броја радних мјеста.

СМ БиХ је поново покушао да уреди област унутрашње организације доношењем **Одлуке о начелима и Одлуке о критеријима у 2013. години**. Овим одлукама су детаљније разрађена начела за израду правилника, али и даље је СМ БиХ давао сагласности на основу мишљења институција надлежних за давање мишљења која су се темељила на непотпуним образложењима институција у погледу доказа о рационалности и ефикасности унутрашњих организација достављених у приједлозима правилника.

МП БиХ, које је надлежно за давање мишљења на правилник у погледу организације и функционисања институција, доста је пажње посветило Одлуци о критеријима на темељу које је уједначавало описе радних мјеста, али није развило критерије на основу којих би процијенило јесу ли испоштована начела за рационалну и ефикасну организацију према Одлуци о начелима из 2013. године, као што то није радило ни након Одлуке о начелима из 2003. године.

Анализирајући образложења правилника која су доставиле институције из узорка након Одлуке о начелима из 2013. године и даље је видљиво да она не садрже битне доказе на темељу којих се може дати оцјена о поштивању утврђених начела у контексту радне оптерећености запослених, броју и стварном обиму послова организацијских јединица, могућностима за преиспитивање организацијске структуре, прерасподјеле послова између институција и унутар институција и сл.

³⁶ У наведеном раздобљу су формиране 24 институције БиХ, од тога њих 15 су институције СМ БиХ које су у фокусу ове студије.

³⁷ Тачан број систематизираних радних мјеста до 2003. године није било могуће утврдити због недостатка документације из наведеног раздобља и чињенице да су нека министарства у међувремену раздвојена, а неке институције промијениле организацијски облик.

³⁸ Према подацима Управног инспектората, 55 је институција СМ БиХ; због недостатка информација о Агенцији за пружање услуга у зрачној пловидби, за наведену анализу су узете 54 институције.

³⁹ Обрадом података из ДОБ-а за 2018.-2020. и ДОБ-а за 2019.- 2021. за 74 институције БиХ пројцирано је укупно 26.613 систематизираних радних мјеста од којих је 82% попуњено са 31.12.2017. године.



Иако су саговорници институција наводили да су предузимали одређене активности у процесу доношења правилника како би обезбиједили поштивање начела, те активности нису резултирале конкретним анализама, а посебно у смислу аргументирања успостављања ефикасне и рационалне организације. Тако су четири институције из узорка⁴⁰ доставиле документацију којом потврђују провођење интерних активности⁴¹ у процесу припреме приједлога правилника, али нас нису увјерили да су радили анализе стварних потреба и радне оптерећености у смислу успостављања ефикасне и рационалне организације. Три институције⁴² из узорка су нам доставиле документацију која им је, према њиховим наводима, послужила као подлога за припрему приједлога правилника, али такође без претходно урађених документованих анализа радне искориштености постојећих кадрова те, сходно томе, и анализе стварних потреба институције. Двије институције из узорка⁴³ нам нису предочиле документацију о одржавању интерних састанака у процесу припреме приједлога правилника нити документацију која би им послужила као подлога за припрему приједлога правилника. Све институције из узорка су наводиле да су организовале интерне састанке на којима су усмено образлагале стање и кадровске потребе.

Увидом у образложења приједлога правилника институција из узорка уочено је да су институције као разлоге за доношење правилника и измјена и допуна правилника наводиле законску обавезу, уочене потребе за промјеном организације. Институције су такође наводиле и то да су приликом припреме приједлога правилника радиле и одређене анализе, међутим, нису јасно дефинисале о каквим се анализама ради нити су приложиле доказе о извршеним анализама.

МФТ БиХ, као једна од надлежних институција за давање мишљења на предложене правилнике, нема јасне критерије нити дефинисане интерне процедуре на основу којих даје мишљење на приједлоге правилника. Иако је МФТ БиХ задужено да даје мишљење искључиво у погледу потребних финансијских средстава, анализа је показала да се приликом давања мишљења не приступа свим институцијама БиХ једнообразно, тако да имамо случајева гдје се мишљење даје у погледу финансијских средстава ако провођење правилника захтијева обезбјеђење финансијских средстава, а у неким случајевима се улази и у организацијску структуру и у надлежности институције предлагача.⁴⁴

3.1.2. Активности у примјени Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ и методологије процјене утицаја приликом израде прописа

Институције БиХ нису вршиле усклађивање својих правилника по одредбама методологије процјене утицаја приликом израде прописа (у даљем тексту:

⁴⁰ МФТ БиХ, МЦП БиХ, ГССМ БиХ и МИП БиХ.

⁴¹ Радне групе, састанци и е-маил комуникација.

⁴² АБХ БиХ, АДС БиХ и ИИВ БиХ.

⁴³ ДКПТ БиХ и МП БиХ.

⁴⁴ Увидом у документацију МФТ БиХ утврдили смо да је 2014. године радна група коју је именовао министар МФТ-а БиХ израдила Нацрт упутства за давање мишљења на материјале по Пословнику СМ БиХ, између осталог, и на правилнике. Иако су активности на изради упутства за давање мишљења покренуте још у 2014. години ово упутство није усвојено и још увијек се не примјењује. Према наводима саговорника, упутство није усвојено јер је неопходно радити на допунама истог, те су те активности планиране за наредни период.



методологија)⁴⁵ које су донесене у 2017. години⁴⁶, а које су саставни дио Измјена и допуна Јединствених правила. Методологијом је предвиђено да се, приликом израде приједлога правилника, врши свеобухватна процјена учинака и анализа стварног стања у сврху суштинског преиспитивања и стварања услова за израду и доношење квалитетнијих правилника утемељених на расположивим чињеницама и доказима.

ГССМ БиХ је, према донесеним Измјенама и допунама Јединствених правила која садрже методологију, одређено као централно координирајуће тијело поступка процјене утицаја прописа, али, према наводима саговорника, активности по овим обавезама нисе провођене у потпуности⁴⁷. Као одређено централно координирајуће тијело, ГССМ БиХ је отпочео одређене активности на начин да је организовао састанке са представницима институција из надлежности СМ БиХ на тему побољшања квалитете свих аката, с посебним нагласком на процес у вези са процјеном утицаја прописа. Одређене активности, у склопу своје надлежности, подузело је и МФТ БиХ.⁴⁸

Чињеница је да институције нису ускладиле своје правилнике у складу са наведеним прописима па самим тим нису ни искориштене све могућности како би институције БиХ на рационалан начин управљале својом организацијом. Иако је за провођење управног надзора над имплементацијом Анекса I који је саставни дио Измјена и допуна Јединствених правила задужено МП БиХ, контролне активности инспекцијског надзора над овим прописом су изостале. Саговорници из Управне инспекције МП БиХ су истакли да нису били укључени у процес припреме Измјена и допуна Јединствених правила те, самим тиме, нису били упознати са обавезама по овом пропису, али и да немају додатне људске капацитете за провођење наведених обавеза.

Ревизијом смо утврдили да Управна инспекција нема информација о недостацима и проблемима по питању поступања институција приликом израде и доношења правилника по одлукама СМ БиХ из 2013. године. Такође, Управна инспекција за СМ БиХ није припремала информације ни стручна мишљења и објашњења за примјену прописа везаних за израду правилника, нити су такве информације од њих захтијеване.

3.2. Ефикасност СМ БиХ и институција СМ БиХ у поступању према одлукама СМ БиХ

Институције БиХ нису благовремено поступале према одлукама СМ БиХ из 2013. године у којима је дефинисано преиспитивање правилника, о чему говоримо у поглављима у наставку.

⁴⁵ У члану 41. Анекса I који чини саставни дио Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ наведено је да ће институције БиХ, у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог анекса, извршити усклађивање својих правилника са одредбама чл. 30. и 31. овог анекса и члана 69. Јединствених правила.

⁴⁶ Парламентарна скупштина БиХ је усвојила Јединствена правила 2005. године и Измјене и допуне Јединствених правила која садрже методологију процјене утицаја приликом израде прописа у јулу 2017. године. Усвајањем Јединствених правила и Измјена и допуна успостављен је правни оквир и уведен систем за израду прописа на нивоу БиХ, између осталог, и за израду правилника.

⁴⁷ Члан 31. Анекса I Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ.

⁴⁸ У члану 30. Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ наведено је да носилац нормативног посла прибавља мишљења у вези проведене свеобухватне процјене утицаја од одређених тијела, између осталог, и МФТ БиХ у погледу суштинске провјере процјене фискалних утицаја прописа, у складу са надлежностима. МФТ БиХ је, крајем 2017. године, приликом давања мишљења на приједлоге правилника институција БиХ захтијевало достављање попуњених образаца о фискалној процјени утицаја.



3.2.1. Ефикасност СМ БиХ приликом давања сагласности на приједлоге правилника

СМ БиХ није хронолошки стављао приједлоге правилника које су му институције СМ БиХ достављале у складу са Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима из 2013. године на дневни ред својих сједница. Уочено је да није постојао редослијед по којем приједлози правилника требају доћи на дневни ред сједница СМ БиХ. Приједлози правилника одређених институција чекају и по неколико година да буду разматрани на сједницама СМ БиХ, док правилници других институција бивају разматрани и сагласност добију у веома кратком року након што приједлог правилника буде упућен ГССМ БиХ.

Наведено је приказано у наредној табели, а детаљнији подаци су представљени у Прилогу број 2.

Табела 5: Преглед података о достављању приједлога правилника на сагласност СМ БиХ по одлукама из 2013. године

Р. бр	Назив Институције	Период од првог достављања приједлога правилника у ГССМ БиХ до стављања на дневни ред сједнице СМ БиХ (у данима)	Период од првог стављања на дневни ред сједнице СМ БиХ до давања сагласности на правилник од стране СМ БиХ (у данима)	Укупан период од првог достављања до давања сагласности на правилник од стране СМ БиХ (у данима)
1.	АБХ БиХ ⁴⁹	857	109	966
2.	АДС БиХ	773	54	827
3.	ГССМ БиХ ⁵⁰	594	252	846
4.	ИИВ БиХ ⁵¹	580	54	634
5.	МП БиХ	65	1	66
6.	МФТ БиХ ⁵²	7	1	8
7.	МЦП БиХ	6	1	7

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу податка из институција из узорка

Према подацима из табеле може се видјети да је период од достављања приједлога правилника ГССМ БиХ па до његовог разматрања од стране СМ БиХ најкраће трајао код МЦП БиХ, МФТ БиХ и МП БиХ и то 6, 7 и 65 дана, док је за остале институције из узорка наведени период трајао више од годину дана, изузев ДКПТ БиХ и МИП БиХ⁵³

⁴⁹ АБХ БиХ је у фебруару 2015. године доставила приједлог правилника и након само 11 мјесеци повукла приједлог те га поново доставила у процедуру у децембру 2016. године. Тај период од повлачења до поновног достављања је изузет из периода од првог достављања приједлога правилника у ГССМ БиХ до стављања на дневни ред сједнице СМ БиХ.

⁵⁰ ГССМ БиХ - Корекција и верификација на приједлог правилника је урађена и достављена у јануару 2018. године, без поновног прибављања мишљења надлежних институција позивајући се на мишљења прибављена у 2016. години. ГССМ БиХ је половицом 2018. године поново затражио мишљења од надлежних институција и доставио у септембру 2018. године приједлог правилника са новим текстом који је у истом мјесецу и усвојен.

⁵¹ ИИВ БиХ је у септембру 2014. године доставио приједлог правилника, а почетком 2016. године повукао приједлог истог правилника, те поново приједлог доставио у марту 2018. године. Тај период од повлачења до поновног достављања је изузет из периода од првог достављања приједлога правилника у ГССМ БиХ до стављања на дневни ред сједнице СМ БиХ.

⁵² МФТ БиХ је само 8 мјесеци након усвајања „новог“ правилника (јануар 2018. године) предложило и добило сагласност на допуну правилника којим се повећава број за 3 радна мјеста тако да је укупан број радних мјеста у садашњем важећем правилнику повећан за 1 радно мјесто (238) у односу на правилник из јануара 2018. године (237).

⁵³ МИП БиХ није свој правилник ускладило са одлукама СМ БиХ из 2013. године, с обзиром на то да није прибавило позитивно мишљење од МП БиХ на описе радних мјеста, од усклађивања је одустало до усвајања Закона о вањским пословима.



који нису завршили процес усклађивања својих правилника по одлукама СМ БиХ из 2013. године. Такође, подаци у табели показују да је код МФТ БиХ, МП БиХ и МЦП БиХ на приједлоге правилника дата сагласност одмах након првог разматрања на сједници СМ БиХ, док су приједлози правилника осталих институција били разматрани више пута на сједницама прије њиховог усвајања те је период од првог стављања на дневни ред до давања сагласности трајао од 54 до 252 дана. Такође, према подацима из табеле, може се видјети да је период од достављања приједлога правилника у ГССМ БиХ па до давања сагласности СМ БиХ, у појединим случајевима, трајао и до три године.

Иако је ГССМ БиХ дужан да не прихвати приједлоге правилника који су достављени СМ БиХ на разматрање, а који нису припремљени у складу са Пословником о раду СМ БиХ те не садрже сва потребна мишљења, било је случајева да су се и такви приједлози правилника стављали на дневни ред сједница и добили сагласност СМ БиХ. Наиме, анализом смо уочили да МП БиХ није давало мишљење, по Пословнику о раду СМ БиХ, на свој правилник.

Надаље, ни ГССМ БиХ, иако је доставио СМ БиХ на сагласност кориговани приједлог правилника⁵⁴ почетком 2018. године, на исти није прибављао нова мишљења институција надлежних за давање мишљења, него је исти доставио позивајући се на мишљења прибављена на приједлог правилника из 2016. године. На приједлог правилника су тек накнадно прибавили мишљења надлежних институција у другој половини 2018. године.

Пословником о раду СМ БиХ је прописано да ГССМ БиХ закључке СМ БиХ утврђене записницима са сједница СМ БиХ, доставља институцијама на које се закључци односе ради њиховог извршења. Како Пословник о раду СМ БиХ није предвидио процедуру комуницирања везано за материјале, па и приједлоге правилника који су достављени СМ БиХ на сагласност, а нису уврштени на дневни ред сједница, комуникација између ГССМ БиХ и институција предлагача је у овим ситуацијама изостала. Институције нису обавјештаване о статусу њихових приједлога правилника, нити о разлозима због којих исти нису уврштени на дневни ред сједница.⁵⁵

ГССМ БиХ није достављао повратне информације ни у случају упућивања ургенција институција предлагача у смислу поновног захтјева за информацијама о статусу приједлога правилника. Како, према Пословнику о раду СМ БиХ, не постоји одредба која би се односила на термин ургенција, ГССМ БиХ није обезбиједио институцијама предлагачима правилника информације у којој фази одобравања се налазе приједлози правилника одређених институција СМ БиХ. Све наведено упућује на кашњења у процедурама давања сагласности на приједлоге правилника, што у коначници може утицати на реализацију извршавања задатака и циљева институција СМ БиХ.

Иако је ГССМ БиХ, између осталог, задужен за праћење провођења одлука, СМ БиХ није благовремено информисан о току провођења Одлуке о начелима и Одлуке о

⁵⁴ Корекције приједлога правилника су извршене на начин да је укинута Канцеларија генералног секретара и извршена реорганизација постојећих извршиоца, затим Одсјек е-влада се позиционирао као самостална унутрашња организацијска јединица, те два радна мјеста која нису била попуњена реорганизују се на начин да се умјесто њих уводе нова радна мјеста

⁵⁵ У периоду писања извјештаја само 12 институција СМ БиХ су кориснице портала „е-сједнице“ у оквиру система „е-влада“ путем којег могу пратити статус њихових предложених правилника, али се не могу путем портала „е-сједнице“ информисати о разлозима због којих њихови материјали нису уврштени на дневни ред сједница ни када ће предложени материјали бити на сједници СМ БиХ.



критеријима из 2013. године⁵⁶. Рок за провођење наведених одлука је био април 2014. године, а СМ БиХ је тек у децембру 2015. године закључком задужио⁵⁷ све органе управе који су били у обавези да ускладе своје правилнике, а то нису учинили, исто ураде што прије.

Након што већина институција није поступила по првом захтјеву, СМ БиХ је тек након три године поновно актуализирао ово питање и послало нови захтјев у мају 2018. године и задружило⁵⁸ све институције СМ БиХ које нису ускладили своје правилнике с Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима из 2013. године да то хитно ураде и доставе своје приједлоге правилника на сагласност. У складу са истим закључком СМ БиХ од МП БиХ је затражена информација о реализацији наведених одлука, коју је МП БиХ сачинило и доставило. Надлежне институције нису преиспитивале разлоге због којих институције нису поступиле у складу са одлукама из 2013. године. Евиденције о приједлозима правилника на које је СМ БиХ дао сагласност се воде без обавезе праћења поступања институција по закључцима СМ БиХ, уколико их је било.

СМ БиХ је прије децембра 2015. године (када је задужио институције СМ БиХ да ускладе своје правилнике), својим закључцима⁵⁹ позвао све институције из надлежности СМ БиХ да доставе приједлоге измјена правилника у дијелу који се односи на посебне услове за обављање послова радних мјеста руководиоца, замјеника и других руководећих кадрова именованих на мандатни период, без обзира да ли су те институције претходно ускладили своје правилнике са одлукама из 2013. године што показује да СМ БиХ нема потпуну контролу над процесом имплементације раније датих задатака и циљева.

Иако је од доношења Одлуке о начелима и Одлуке о критеријима прошло више од пет година и још увијек све институције нису ускладили своје правилнике с одлукама СМ БиХ, саговорници у МП БиХ тврде да је дефинисан рок од године дана био довољан да институције своје обавезе по одлукама и изврше. Саговорници из МП БиХ, који су и чланови Комисије, тврде да, иако су све институције прошле обуке како да поступе по одлукама из 2013. године, те да су им чланови Комисије били на располагању за сва питања, већина институција СМ БиХ нису на вријеме започеле процес усклађивања својих правилника због чега је долазило до кашњења у цијелом процесу.

3.2.2. Благовременост надлежних институција приликом давања мишљења на приједлоге правилника

Закон о управи те Пословник о раду СМ БиХ предвиђају да мишљење на приједлог правилника даје МП БиХ, МФТ БиХ и УЗ БиХ. По закључку СМ БиХ⁶⁰, све управне организације дужне су приликом достављања приједлога правилника на разматрање СМ БиХ, уз исти доставити и мишљење ресорног министарства. Иако су институције надлежне за давање мишљења на приједлоге правилника, по Пословнику о раду СМ, биле дужне да дају мишљење најкасније у року од 10 дана по пријему материјала, утврдили смо да је било одступања од дефинисаног рока у појединим случајевима. Анализа мјерења прекорачења времена за давање мишљења је проведена за период

⁵⁶Закон о СМ БиХ (Сл.гл., бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08) члан 24. ГССМ БиХ обавља нарочито послове који се односе на: припрему сједница и састанака, вођење записника, вођење евиденције, информирање јавности, праћење провођења одлука СМ БиХ, протокол, обавља материјално-финансијске, административне и техничке послове за СМ БиХ у извршавању његових задатака, стара се о објављивању одлука СМ БиХ у службеним гласилима те врши и друге послове које му одлуком додијели СМ БиХ.

⁵⁷ 35. сједница СМ БиХ одржана 16.12.2015. године.

⁵⁸ 141. сједница СМ БиХ одржана 04.05.2018. године.

⁵⁹ 13. сједница СМ БиХ одржана 01.07.2015. године и 14. сједница одржана 08.07.2015. године.

⁶⁰ Закључак СМ БиХ са 48. сједнице одржане 15.03.2016. године.



Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији

након одлука из 2013. године. Наведено је приказано у наредној табели, а детаљнији подаци су представљени у Прилогу број 3.

Табела 6: Временско прекорачење рока за давање мишљења надлежних институција по пословнику о раду СМ БиХ на приједлоге правилника институцијама из узорка

Ред.бр.	Институције из узорка	Кашњење у данима		
		МФТ	УЗЗ	МП
1.	АДС БиХ	332	0	14
2.	АБХ БиХ	0	0	8
3.	ДКПТ БиХ	24	0	27
4.	ГССМ БиХ	40	0	17
5.	ИИВ БиХ	316	0	10
6.	МЦП БиХ	7	0	7
7.	МФТ БиХ	21	22	18
8.	МП БиХ	107	21	X*
9.	МИП БиХ	35	0	63

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података из институција из узорка
*МП БиХ није давало мишљење на свој правилник што је обавеза по Пословнику о раду СМ БиХ

Као што се види из табеле, одступања од прописаног рока за давање мишљења надлежних институција на приједлоге правилника су се кретала у распону од 7 до 332 дана.

Иако су институције биле у обавези да донесу нове приједлоге правилника по Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године и Комисија била задужена да разврста радна мјеста по прописаним критеријима, утврђене су недоследности у имплементацији одлука што је утицало на благовременост процеса. Наиме, поједине институције су Комисији достављале на разврставање само одређена радна мјеста, а не и цијели правилник, како је прописано Одлуком о начелима. Институције надлежне за давање мишљења су и на такве приједлоге правилника давале мишљења уз напомену да је потребно ускладити приједлоге правилника у њиховој цијелости како је и прописано, како би подстакнули институције да покрену процес усклађивања правилника са одлукама. Такође је, анализом институција из узорка, уочено одступање од прописане процедуре давања мишљења. Тако МФТ БиХ, на допуну правилника из 2018. године, није прибавило мишљење МП БиХ - Комисије као што је јасно прописано Одлуком о начелима⁶¹ који каже да се након прибављеног мишљења МП БиХ на приједлог описа послова прибављају и мишљења институција надлежних за давање мишљења по Пословнику о раду СМ БиХ. У мишљење МП БиХ дато у складу са Пословником о раду СМ БиХ уграђено је и мишљење Комисије, што није у складу са прописима.

Извјештаји⁶² Комисије садрже податке о редослиједу по којем су вршена разврставања радних мјеста, тј. о времену одржавања радних састанака и броју извршених прегледа, као и броју службеничких радних мјеста за који се вршило разврставање. Међутим, извјештаји не садрже податке о проблемима са којима се Комисија сусреће у свом раду, проблемима везаним за кашњења институција БиХ у погледу извршавања обавеза по Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године, као ни о томе које институције су биле у обавези да ускладе своје правилнике

⁶¹ Одлука о начелима (члан 15).

⁶² Комисија је о свом раду сачињавала табеларне извјештаје.



по овим одлукама. Комисија је разврставала службеничка радна мјеста по јасно дефинисаним критеријима и развијеном механизму контроле сваког службеничког радног мјеста.

Институције надлежне за давање мишљења немају повратну информацију, нити су задужене за провођење контролних активности о стварној provedби сугестија и коментара из њиховог мишљења. Иако се често на сједницама СМ БиХ доносе закључци да су институције, иако су добиле сагласност, дужне да испоштују сугестије надлежних институција за давање мишљења, нико не провјерава и нико није задужен за провјеру да ли је то стварно и урађено. МП БиХ води евиденцију свих усвојених правилника и измјена правилника, без обавезе провјере стварне имплементације закључака СМ БиХ код институција.

На успоравање процеса прибављања мишљења и сагласности може утицати више фактора.

ДКПТ БиХ је, на примјер, по закључку СМ БиХ, требала прибавити мишљење МБ БиХ на приједлог правилника и преко истог упутити правилник СМ БиХ на сагласност. Међутим, ДКПТ БиХ је путем МБ БиХ прибављала и мишљења институција надлежних за давање мишљења на приједлог правилника, што је знатно успорило процес доношења правилника. Наиме, ДКПТ БиХ је у марту 2014. године почело процедуру прибављања мишљења на описе радних мјеста. Након усаглашавања радних мјеста са Комисијом по редовној процедури, ДКПТ БиХ је почетком 2017. године доставила Приједлог правилника МБ БиХ за даље просљеђивање, с циљем прибављања мишљења институција надлежних за давање мишљења. МБ БиХ, тек крајем 2017. године, доставља Приједлог правилника надлежним институцијама на мишљење. МФТ БиХ се није могло очитовати на Приједлог правилника због недостатака обрасца о фискалној процјени, али се није очитовало ни на допуњени приједлог правилника који је садржавао образац. У мају 2018. године, након упита ДКПТ БиХ о статусу приједлога правилника, МБ БиХ доставља одговор у којем наводи да су предметни материјал доставили у процедуру, али да нису добили мишљење МФТ БиХ. ДКПТ БиХ се затим поново обраћа МБ БиХ са захтјевом за хитну ургенцију према МФТ БиХ.

3.2.3. Благовременост институција СМ БиХ у усклађивању правилника

Институције СМ БиХ нису благовремене у поступању према Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године у погледу активности на усклађивању правилника и нису у потпуности предузимане адекватне активности.

Иако је прошло више од пет година од доношења одлука по којима су институције биле у обавези своје правилнике ускладити са одредбама ових одлука у року од године дана, још увијек све институције СМ БиХ то нису урадиле.

Табела 10: Динамика усвајања правилника у периоду 2013. – 2018. година

Година	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Укупно
Број институција	1	3	2	3	0	10	19

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података од МП БиХ и ГССМ БиХ и закључака са сједница СМ БиХ од јула до новембра 2018. године

Као што је видљиво из претходне табеле, у периоду од 2013.-2018. године, усвојени су правилници 19 институција, од 55 институција које су биле у обавези усклађивања



својих правилника. Међутим, поређењем података до којих је дошла ревизија са евиденцијом о усвојеним правилницима институција СМ БиХ коју води МП БиХ и подацима које нам је доставило ГССМ БиХ, нисмо се увјерили у потпуност и ажурираност истих. Детаљнији подаци о динамици усвајања правилника у периоду 2013. – 2018. година могу се видјети у Прилогу број 4.

Један од разлога због којих је усвојено само 19 од 55 правилника јесте тај што одређени број институција није ни започео усклађивање на вријеме што се види из наредне табеле, а детаљније се може видјети у Прилогу број 5.

Табела 11: Преглед статуса започетих активности на поступању институција СМ БиХ по Одлуци о начелима и Одлуци о критеријима из 2013. године

Број институција које су започеле процес усклађивања у предвиђеном року	Број институција које нису ни започеле процес усклађивања у предвиђеном року	Број институција које су биле у обавези усаглашавања правилника са одлукама ⁶³
31	24	55

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података из извјештаја Комисије за анализу радних мјеста

Напомена: наведени подаци се односе само на први корак у процесу усклађивања правилника, а то је процес разврставања радних мјеста са Комисијом

Као што се види из табеле, од 55 институција које су биле у обавези да ускладе своје правилнике са одлукама из 2013. године, 31 институција је започела процес усклађивања у предвиђеном року од године дана за давање сагласности на правилнике, док 24 институције то нису урадиле. Тако, илустрације ради, неке од институција су усклађивање започеле тек у 2016. години.⁶⁴

За разлику од одређеног броја институција које су покушале своје правилнике ускладити са одлукама из 2013. године, али тај процес још нису завршиле, три институције БиХ, Служба за послове са странцима, Управа за индиректно опорезивање и Агенција за пружање услуга у зрачној пловидби, нису ни покушавале покренути активности на усклађивању својих правилника.

⁶³ Према подацима Управне инспекције МП БиХ, 55 субјеката је било у обавези примјењивати Одлуку о начелима и Одлуку о критеријима из 2013. (9 министарстава, 26 управних организација, 8 полицијских и сродних агенција, 12 регулаторних и сродних агенција).

⁶⁴ МФТ БиХ, Агенција за развој високог образовања и обезбјеђење квалитета БиХ, Канцеларија за ветеринарство БиХ и Архив БиХ.



3. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је ревизију учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“. Ревизија је, на одабраном узорку институција, показала да на нивоу институција СМ БиХ нису предузете одговарајуће активности које обезбјеђују успоставу ефикасне и рационалне унутрашње организације, нити су у процесу преиспитивања постојећих правилника институције СМ БиХ биле благовремене.

4.1. СМ БиХ и институције СМ БиХ нису предузимале одговарајуће активности на успостави рационалне и ефикасне организације

Иако је СМ БиХ доношењем одлука у 2003. и 2013. години покушао унаприједити унутрашњу организацију институција СМ БиХ и рационално управљање унутрашњом организацијом, као и обезбиједити успоставу економичне организационе структуре потребне за ефикасно и успјешно обављање послова, исто није у потпуности и постигнуто.

Из поступака институција надлежних за давање мишљења и образложења институција СМ БиХ које састављају приједлоге правилника не може се закључити да су постигнути жељени ефекти, а који се односе на успостављање рационалне и ефикасне организације.

У циљу постизања потпуне контроле над процесом и доказивањем да су институције СМ БиХ рационално и на основу стварних потреба припремиле приједлоге својих правилника, институције надлежне за давање мишљења су требале развити детаљније критерије на основу којих би давали мишљење на приједлоге правилника. На тај начин би се обезбиједиле јасне информације и институцијама надлежним за давање мишљења и институцијама СМ БиХ о доказима које требају доставити на основу којих би се могло процијенити јесу ли испоштована начела за рационалну и ефикасну организацију.

Институције из узорка су предузимале одређене активности у поступку припреме приједлога правилника. Међутим, нисмо се увјерили у постојаност свеобухватних анализа стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова и броја организацијских јединица те, сходно томе, процјене могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организацијске структуре, а што би у коначници могло допринијети успостави ефикасне и рационалне унутрашње организације. Недовољне информације за посљедицу могу имати и давање сагласности СМ БиХ на правилнике који нису засновани на аргументима и оправданим захтјевима институција.

Уочене слабости могу утицати на одсуство жељених ефеката и реализацију првобитно утврђеног циља успостављања рационалне и ефикасне организације, а због које је СМ БиХ и донио своје одлуке. Унутрашња организација која није у складу са потребама може као посљедицу имати негативне утицаје који се одражавају кроз неоправдано увећану потрошњу буџетских средстава, али се и негативно одразити на реализацију циљева и задатака институције.

Иако су донесене Измјене и допуне Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ са методологијом за процјену утицаја приликом израде прописа (која је њен саставни дио), исте нису примјењиване приликом израде приједлога



правилника, нити су надлежне институције које су биле у обавези да координирају и надзиру примјену наведених правила и методологије исто у потпуности и вршиле. Чињеница је да институције нису ускладиле своје правилнике у складу са наведеним прописима па самим тим нису ни искориштене све могућности како би институције СМ БиХ на рационалан начин успоставиле своје организације.

4.2. СМ БиХ и институције СМ БиХ нису предузимале ефикасне и благовремене активности у процесу усклађивања правилника о унутрашњој организацији

С обзиром на то да није јасно којим редослиједом, односно у којем временском периоду приједлози правилника требају доћи на дневни ред сједнице СМ БиХ, СМ БиХ није хронолошки разматрао приједлоге правилника о унутрашњој организацији. Наведено је довело до нетранспарентног и неједнаког приступа СМ БиХ приликом давања сагласности на приједлоге правилника. СМ БиХ се није благовремено информисао о току имплементације својих одлука, те није благовремено упознато са проблемом кашњења институција СМ БиХ у процесу усклађивања правилника, иако је за обављање тих послова одређено стално тијело.

Иако је Одлуком о начелима и Одлуком о критеријима из 2013. године прописано да су институције дужне донијети нове приједлоге правилника, у процесу усклађивања су примијећене недоследности у примјени одлука те неиспуњавање прописане процедуре.

Институције надлежне за давање мишљења на приједлоге правилника нису у обавези прибавити повратне информације о прихватању или неприхватању њихових мишљења, односно имплементације усклађивања приједлога правилника у складу са њиховим сугестијама или закључцима СМ БиХ.

Институције СМ БиХ нису биле досљедне у поштивању обавеза по одлукама СМ БиХ, што је резултирало неиспуњавањем свих дијелова процеса усклађивања њихових правилника. Наиме, поједине институције СМ БиХ су Комисији достављале на разврставање само одређена радна мјеста, а не и цијели правилник, како је прописано Одлуком о критеријима СМ БиХ.

Већина институција СМ БиХ приједлоге правилника на усклађивање није достављала у прописаном року.

Иако је од доношења Одлуке о начелима и Одлуке о критеријима прошло више од пет година, све институције СМ БиХ још увијек нису ускладиле своје правилнике с наведеним одлукама, што показује да процес усклађивања није ефикасан.

Такође, потпуне и ажуриране евиденције о усвојеним правилницима и измјенама правилника институција СМ БиХ нису обезбијеђене.



5. ПРЕПОРУКЕ

Канцеларија за ревизију, темељем налаза и закључака до којих је дошла током провођења предметне ревизије, даје препоруке СМ БиХ, Управној инспекцији МП БиХ и институцијама СМ БиХ.

У циљу обезбјеђења успоставе ефикасне и рационалне унутрашње организације у институцијама СМ БиХ, Канцеларија за ревизију препоручује слjedeће:

Препоруке Савјету министара БиХ:

- *Савјет министара БиХ треба размотрити могућности и модалитете суштинског преиспитивања постојеће унутрашње организације у институцијама СМ БиХ с циљем њиховог усклађивања са дефинисаним начелима ефикасне и рационалне организације. При томе је потребно водити рачуна о примјени одредаба Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ и методологије процјене утицаја приликом израде прописа које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ.*

Без обзира на који начин СМ БиХ изабере да суштински преиспита постојеће организације, потребно је да обезбједи увjерење да је давање сагласности на правилнике засновано на мишљењима институција надлежних за давање мишљења која су утемељена на доказима да су приједлози правилника припремљени у складу са начелима рационалне и ефикасне организација.

- *Савјет министара БиХ треба обезбједити да се припрема, давање мишљења и давање сагласности на приједлоге правилника о унутрашњој организацији одвија ефикасно.*

Препорука Управној инспекцији Министарства правде БиХ:

- *Управна инспекција треба обезбједити провођење надзора над примјеном прописа који се односе на правилнике о унутрашњој организацији.*

Препоруке институцијама СМ БиХ које доносе правилнике:

- *Потребно је да институције, приликом припреме приједлога правилника о унутрашњој организацији, изврше документоване свеобухватне анализе у складу са дефинисаним начелима ефикасне и рационалне унутрашње организације.*

Ово подразумијева да је унутрашња организација институција СМ БиХ заснована на документованим анализама стварних потреба у смислу процјене или мјерења радне оптерећености, обима послова и броја организацијских јединица, те сходно томе, процјене могућности прерасподјеле кадрова унутар организационих јединица и реорганизације постојеће организацијске структуре.

- *Институције треба да све своје активности у процесу припреме правилника о унутрашњој организацији проводе у складу са заданим роковима и прописаним процедурама.*



Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији

Тим ревизије учинка:

Јасна Ћесир, вођа тима

Jasna C.

Руководилац Одјелјења ревизије учинка:

Хрвоје Твртковић

Хрвоје Твртковић

Милан Миловић, ревизор учинка

Milan Milovic

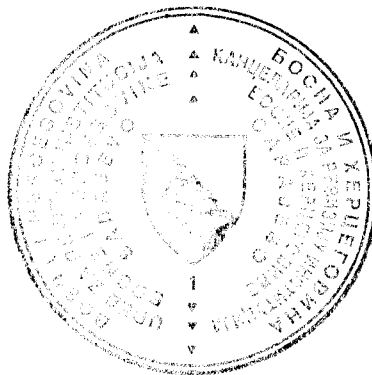
Руководилац Одјелјења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка:

Радивоје Јеремић

Radivoje Jeremic

Магдалена Пејак, ревизор учинка

Magdalena Pejic





6. ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Поређење организационих структура институција БИХ по одлукама СМ БИХ прије и после 2013. године

Прилог 2: Преглед података предавања приједлога правилника на сагласност СМ БиХ и давање сагласности СМ БиХ

Прилог 3: Мјерење времена за добивање мишљења надлежних институција за институције из узорка

Прилог 4: Листа институција чији су правилници усвојени након доношења одлука СМ из 2013. године

Прилог 5: Преглед институција које су/нису започеле процес усклађивања са Комисијом за анализу радних мјеста у току 1. године и листа субјеката на које би се требале примјењивати Одлуке СМ

Прилог 6: Референце



Прилог 1: Упоредивање организационих структура институција БИХ по одлукама СМ БИХ прије и после 2013. године

Институција	Врста ОЈ	Број ОЈ по старом правилнику	Број ОЈ по новом правилнику и допунама
Министарство финансија и трезора	Основна	13	13
	Унутрашња	29	28
	Самостална	0	1
Генерални секретаријат СМ БИХ	Основна	5	4
	Унутрашња	7	6
	Самостална	0	1
Агенција за државну службу	Основна	4	3
	Унутрашња	6	6
	Самостална	0	1
Министарство цивилних послова	Основна	12	13
	Унутрашња	21	23
	Самостална	0	0
Агенција за безбједност хране	Основна	4	3
	Унутрашња	10	8
	Самостална	0	0
Институт за интелектуално власништво	Основна	3	5
	Унутрашња	5	11
	Самостална	2	0
Министарство правде	Основна	12	16
	Унутрашња	17	20
	Самостална	0	0

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка



Прилог 2: Преглед података предавања приједлога правилника на сагласност и давање сагласности од СМ БиХ

Ред. Бр.	Назив институције	Датум достављања у ГССМ БиХ	Датуми разматрања (били на дневном реду без обзира да ли је дата сагласност или је скинут са дневног реда)	Датум давања сагласности	Давања сагласности на измјене и допуне правилника
1	Агенција за безбједност хране ⁶⁴	06.02.2015. 02.12.2016.	23.05.2018. 18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
2	Институт за интелектуално власништво ⁶⁵	18.09.2014. 27.03.2018.	18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
3	Агенција за државну службу	26.05.2016.	18.07.2018.	11.09.2018.	23.07.2015.
4	Генерални секретаријат СМ БиХ ⁶⁶	06.06.2016. 24.01.2018.	30.01.2018. 23.05.2018.	11.09.2018.	28.11.2013. 23.07.2015.
5	Министарство правде БиХ	23.09.2013.	28.11.2013.	28.11.2013.	11.02.2015. 16.04.2018.
6	Министарство финансија и трезора БиХ	11.01.2018.	18.01.2018.	18.01.2018.	28.11.2013. 24.09.2018.
7	Министарство цивилних послова БиХ	01.07.2016.	07.07.2016.	07.07.2016.	28.11.2013. 18.01.2018.
8	Дирекција за координацију полицијских тијела ⁶⁷				
9	Министарство иностраних послова БиХ 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.		

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

⁶⁴ АСХ 04.01.2016. повукла приједлог правилника и након прибављања мишљења и поновног усклађивања, поново доставила 02.12.2016. године

⁶⁵ ИИВ почетком 2016. повукао приједлог правилника и након прибављања мишљења поново доставила 27.03.2018.

⁶⁶ ГССМ - Корекција и верификација на приједлог Правилника 24.1.2018. године, без поновног прибављања мишљења надлежних институција

⁶⁷ ДКПТ поред провођења процедуре усклађивања приједлога правилника са Одлукама СМ БиХ није успјела прибавити сва потребна мишљења. Иако је завршила процедуру разврставања радних мјеста у складу са Одлуком о критеријима и прибавила мишљења УЗЗ и МП, још увијек чека мишљење МФТ. Процес усклађивања те прибављања мишљења знатно је успорило МС преко којег се обављала кореспонденција.

⁶⁸ МИП нису свој правилник ускладити са Одлукама СМ БиХ из 2013. године, обзиром да нису прибавили позитивно мишљење од МП на описе радних мјеста одустали су од усклађивања до усвајања Закона о вањским пословима. Датуми у колонама за МИП се односе на измјене правилника независно за Одлуке СМ БиХ из 2013. године.

Прилог 3: Мјерење времена за добивање мишљења надлежних институција за институције из узорка

Датуми слања приједлога правилника и измјена и допуна институција из узорка надлежним институцијама на мишљење и сагласност и одговори надлежних институција за давање мишљења и сагласности									
Р. бр.	Назив институције	Послан пп МФТ на мишљење	Одговор / мишљење МФТ	Послан пп УЗЗ на мишљење	Одговор / мишљење УЗЗ	Послан пп МП на мишљење (Комисији)	Одговор / мишљење Комисије	Послан пп МП на мишљење	Одговор / мишљење МП
1	АСХ	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	ИИВ	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	МФТ	07.12.2017.	11.01.2018.	07.12.2017.	12.01.2018.	11.09.2013. 28.10.2016. 24.02.2017.	14.10.2013. 27.01.2017. 10.04.2017.	07.12.2017.	08.01.2018.
			18.08.2018.	12.09.2018.	24.09.2018.	12.09.2018.	14.09.2018.	12.09.2018.	14.09.2018.
4	МП	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	МИП					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	МЦП	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	ГССМ	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	ДКПТ	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	АДС	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.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка



Прилог 4: Листа институција чији су правилници усвојени након доношења одлука СМ из 2013. године

Година усвајања	Листа институција
2013	Министарство правде
2014	Служба за заједничке послове
	Јединица за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера
	Државна агенција за истраге и заштиту
2015	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
	Канцеларија за разматрање жалби
2016	Управа за заштиту здравља биља
	Агенција за полицијску подршку
	Министарство цивилних послова
2018	Агенција за антидопинг контролу
	Министарство финансија и трезора
	Институт за интелектуално власништво
	Агенција за државну службу
	Генерални секретаријат СМ
	Уред за законодавство
	Фонд за повратак
	Агенција за безбједност хране
	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова
Дирекција за европске интеграције	

Извор: Канцеларија за ревизију на основу достављених табела из МП и ГС СМ и закључака са сједница СМ БИХ од јула 2018. године до новембра 2018. године



Прилог 5: Преглед институција које су нису започеле процес усклађивања са Комисијом за анализу радних мјеста у току 1. године и листа субјеката на које би се требале примјењивати Одлуке СМ

Институције које су започеле процес усклађивања правилника са Комисијом у току 1. године	Институције које нису започеле процес усклађивања са Комисијом у току 1. године
Агенција за форензичка испитивања и вјештачења	Агенција за антидопинг контролу
Агенција за идентификациска документа, евиденцију и размјена података	Агенција за државну службу
Агенција за надзор над тржиштем	Агенција за јавне набавке
Агенција за осигурање	Агенција за лијекове и медицинска средства
Агенција за полицијску подршку	Агенција за пружање услуга у зрачној пловидби
Агенција за поштански промет	Агенција за развој високог образовања и обезбјеђење квалитета
Агенција за предшколско, основно и средње образовање	Агенција за статистику
Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције	Архив
Агенција за рад и запошљавање	Централна хармонизацијска јединица
Агенција за безбједност хране	Дирекција за цивилно ваздухопловство
Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Фонд за повратак
Агенција за унапређење иностраних инвестиција	Јединица за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера
Агенција за заштиту личних података	Комисија за концесије
Центар за информирање и признавање докумената из области високог образовања	Конкуренијски савјет
Дирекција за економско планирање	Министарство цивилних послова
Дирекција за еуропске интеграције	Министарство финансија и трезора
Дирекција за координацију полицијских тијела	Министарство комуникација и транспорта
Државна агенција за истраге и заштиту	Министарство одбране
Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност	Министарство безбједности
Гранична полиција	Министарство иностраних послова
Институт за акредитовање	Регулаторна агенција за комуникације
Институт за интелектуално власништво	Служба за послове са странцима
Институт за метрологију	Управа за индиректно опорезивање
Институт за стандардизацију	Канцеларија за ветеринарство
Министарство правде	
Министарство спољне трговине и економских односа	
Министарство за људска права и избјеглице	
Служба за заједничке послове	
Управа за заштиту здравља биља	
Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју	
Канцеларија за разматрање жалби	

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу мишљења Комисије за анализу радних мјеста на приједлоге правилника



Листа субјеката на које би се требале примјењивати Одлуке СМ

Министарства (9): <ol style="list-style-type: none">1. Министарство цивилних послова2. Министарство финансија и трезора3. Министарство комуникација и транспорта4. Министарство одбране5. Министарство правде6. Министарство безбједности7. Министарство спољне трговине и економских односа8. Министарство иностраних послова9. Министарство за људска права и избјеглице
Управне организације (26): <ol style="list-style-type: none">1. Агенција за државну службу2. Агенција за идентификацијска документа, евиденцију и размјену података3. Агенција за јавне набавке4. Агенција за осигурање5. Агенција за рад и запошљавање6. Агенција за статистику7. Агенција за унапрјеђење иностраних инвестиција8. Агенција за заштиту личних података9. Архив10. Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања11. Дирекција за економско планирање12. Дирекција за европске интеграције13. Фонд за повратак14. Институт за акредитовање15. Институт за интелектуално власништво16. Институт за метрологију17. Институт за стандардизацију18. Конкурентијски савјет19. Служба за заједничке послове институција20. Управа за индиректно опорезивање21. Управа БиХ за заштиту здравља биља22. Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју23. Канцеларија за разматрање жалби24. Канцеларија за ветеринарство25. Јединица за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера26. Централна хармонизацијска јединица
Полицијске и сродне агенције (управне организације) (8): <ol style="list-style-type: none">1. Агенција за форензичка испитивања и вјештачења2. Агенција за полицијску подршку3. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције4. Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова5. Дирекција за координацију полицијских тијела6. Државна агенција за истраге и заштиту7. Гранична полиција8. Служба за послове са странцима
Регулаторне и сродне агенције (12): <ol style="list-style-type: none">1. Агенција за антидопинг контролу2. Агенција за лијекове и медицинска средства3. Агенција за надзор над тржиштем4. Агенција за поштански саобраћај5. Агенција за предшколско, основно и средње образовање6. Агенција за развој високог образовања и обезбјеђење квалитета7. Агенција за безбједност хране8. Дирекција за цивилно ваздухопловство9. Агенција за пружање услуга у зрачној пловидби10. Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност11. Комисија за концесије12. Регулаторна агенција за комуникацију

Укупан збир субјеката на које би се требале примјењивати Одлуке СМ: 55

Извор: Канцеларија за ревизију на основу достављених података Управне инспекције М



Прилог 6: Референце

1. Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 и 83/17)
2. Закон о управи („Службени гласник БиХ“, бр. 32/02, 102/09 и 72/17)
3. Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 и 48/05)
4. Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 26/04, 7/05 и 48/05)
5. Закон о Савјету министара БиХ („Службени гласник БиХ“ број бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)
6. Пословник о раду Савјета министара Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 22/03)
7. Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 12/03)
8. Одлука о пословима основних дјелатности и помоћно-техничким пословима и условима за њихово обављање у тијелима управе институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 12/03)
9. Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ („Службени гласник БиХ“, број: 30/13)
10. Одлука о разврставању радних мјеста и критеријима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 30/13, 67/15, 51/18)
11. Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 11/05), текст Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 58/14) и текст Измјена и допуна Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 60/14)
12. Измјене Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ 50/17)
13. Студија „Управљање људским потенцијалима у државној служби у БиХ, Група аутора, Сарајево, 2015. година
14. Управљање људским потенцијалима у структурама јавне управе у БиХ – изазови у процесу праћења реформи, Transparency International БиХ, септембар 2014. године
15. Стручни чланак „Поступак дефинисања задатака, одговорности, овласти и компетенција у суставима управљања, Кондић В., Хорват М., 2015. година
16. Топ менаџер: визионар и стратег, др. Азиз Шуње, Сарајево, 2002. година
17. Извјештај о извршењу буџета и међународних обавеза у институцијама БиХ за 2016. и 2017. године
18. Документи оквирног буџета институција БиХ
19. Извјештаји о напретку БиХ за 2015., 2016. и 2017. године

