

**PRAĆENJE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA  
REZULTATA U OBLASTI TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I INTEGRITETA U  
JAVNOJ UPRAVI U 2017. GODINI**

*Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave (PARM), implementiran od strane TI BiH i CIN-a, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) ili Vlade Danske.*

**April, 2018. godine**

## UVOD

Transparency International u BiH (TI BiH), uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj i Vlade Danske, u okviru projekta *Monitoring reforme javne uprave u BiH (PARM)*, priprema godišnje izvještaje o reformi javne uprave od 2014. godine, a ovaj izvještaj odnosi se na praćenje postignutih rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u 2017. godini. Metodologija prikupljanja podataka se nije značajno mijenjala u odnosu na period od 2014. do 2016. godine.

Unapređenje upravljanja javnom upravom je jedan od prioriteta strukturalnih reformi u BiH. Tokom 2016. godine pristupilo se izradi Strategije reforme javne uprave za Bosnu i Hercegovinu 2017 - 2022. godine, u šta su aktivno uključeni Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, MMF, SIGMA (OECD), institucije BiH, entitetski nivoi vlasti i Brčko distrikt BiH. Nacrt Strateškog okvira za reformu javne uprave<sup>1</sup> završen je u toku 2017. godine i proveden je proces javnih konsultacija. U martu 2018. godine predstavnici Zajedničke radne grupe za izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave za period 2018 – 2022. godine usaglasili su šesti dorađeni nacrt Strateškog okvira koji je poslan Vijeću ministara BiH, Vladi Republike Srpske, Vladi Federacije BiH i Vladi Brčko distrikta BiH na razmatranje.<sup>2</sup>

Bez Strategije reforme javne uprave Bosna i Hercegovina je od kraja 2014. godine. Uprkos nepostojanju važećeg strateškog okvira, reforma javne uprave se nastavila 2015. godine kroz tekuće projekte i druge nezavršene aktivnosti iz Revidiranog akcionog plana 1, a TI BiH već četvrtu godinu zaredom prati rezultate reformskih aktivnosti i nastoji preporukama i naglašavanjem izostanka suštinskih promjena naglastiti značaj reformi i uloge koju civilno društvo ima u tom procesu.

U ovom izvještaju navedeni su svi pomaci u provođenju reformi u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u proteklom periodu. Za pojedine analizirane indikatore nalazi se podudaraju sa nalazima prošlogodišnjeg izvještaja<sup>3</sup> te isti nisu navođeni u ovom dokumentu.

---

<sup>1</sup>Nacrt Strateškog okvira za reformu javne uprave, Ured koordinatora za RJU Izvor: <http://parco.gov.ba/hr/2017/11/13/javne-konsultacije-o-nacrtu-strateskog-okvira-za-reformu-javne-uprave-za-period-2017-2020/>

<sup>2</sup> Usaglašen Strateški okvir za reformu javne uprave za 2018 - 2022. godinu

<http://parco.gov.ba/2018/03/29/usaglasen-strateski-okvir-za-reformu-javne-uprave-za-2017-2022/>

<sup>3</sup> Transparency International u BiH, Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015-2016. godine, mart 2017. godine

[https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2017/07/Monitoring-rezultata-javne-uprave\\_-analiza-rezultatata-u-oblasti-transparentnost-odgovornost-i-integritet-2017.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2017/07/Monitoring-rezultata-javne-uprave_-analiza-rezultatata-u-oblasti-transparentnost-odgovornost-i-integritet-2017.pdf)

## TRANSPARENTNOST

U toku 2017. godine Ministarstvo pravde BiH je pripremlilo više verzija **prednacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama**, ali niti jedno od rješenja nije naišlo na dobar prijem među organizacijama civilnog društva. Većina predloženih izmjena i dopuna nije rješavala najbitnije manjkavosti važećeg Zakona o slobodi pristupa informacijama, ili su se predlagala nova rješenja kojima se opet nisu u potpunosti ispoštovali međunarodni standardi i preporuke. U 2016. godini Ministarstvo pravde BiH je pripremlilo i potpuno novi prijedlog zakona koji je takođe bio kritikovan u stručnoj i civilnoj javnosti. Više nevladinih organizacija, predvođenih Transparency International-om u BiH (TI BiH), istakli su u zajedničkoj reakciji<sup>4</sup> da novi predloženi prednacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama umjesto da unapređuje postojeća ukida već stečena prava u oblasti slobodnog pristupa informacijama. TI BiH je tako svoje komentare i prijedloge poslao Ministarstvu pravde BiH, a jedno od najspornijih i najkritikovanijih predloženih rješenja odnosi se na to da predloženi model proaktivne transparentnosti ne uključuje sve potrebne kategorije informacija i načine njihovog objavljivanja, onako kako to nalažu međunarodni standardi.

Nisu zabilježene zakonodavne aktivnosti na drugim nivoima vlasti u ovom području.

Vlada FBiH je na svojoj 111. sjednici 12.4.2018. godine usvojila informaciju Kancelarije za odnose sa javnošću<sup>5</sup> prema kojoj je u 2017. godini postupano po **448** zahtjeva za pristup informacijama upućenim Vladi FBiH, premijeru i zamjenicima premijera, federalnim ministrima i ministarstvima. U informaciji se zaključuje kako su se u ulozi podnosioca zahtjeva nalazili građani, nevladine organizacije, advokatske kuće i mediji koji se bave istraživačkim novinarstvom, te se nadalje konstatuje uspješna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama i značaj ovog zakona u podizanju svijesti građana o transparentnosti i kontroli organa vlasti. U informaciji se samo konstatuje broj zahtjeva za pristup informacijama, bez da se razvrstava dalje u koliko predmeta su podnosioci odbijeni sa zahtjevom, ili u koliko je predmeta zatraženo postupanje ombudsmana ili drugih organa.

Zaključci i nalazi iz *Izveštaja revizije učinka o transparentnosti rada institucija BiH*<sup>6</sup>, koji je Kancelarija za reviziju institucija BiH pripremlila u 2015. godini, i dalje su aktuelni. Revizori su tada konstatovali kako je ukupan broj zahtjeva za pristup informacijama prema institucijama BiH u 2014. godini iznosio oko **3 000**, dok je „neformalnih“ zahtjeva bilo preko **30 000**. Uz ovaj podatak se navodi kako ovako visok broj zahtjeva bespotrebno povećava radno opterećenje državnih službenika, te da bi se to olako moglo riješiti uz povećanje dostupnosti informacija putem web stranica. Ustanovljeno je i kako institucije ne praktikuju provođenje anketa o

---

<sup>4</sup> <https://ti-bih.org/prednacrt-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-ugrozava-medijske-gradanske-slobode/>

<sup>5</sup> [http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica\\_v2.php?sjed\\_id=712&col=sjed\\_saopcenje](http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica_v2.php?sjed_id=712&col=sjed_saopcenje)

<sup>6</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/revizija\\_ucinka/Izvjestaji2015/?id=4370](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjestaji2015/?id=4370)

zadovoljstvu korisnika službenih web stranica, kao i da stranice uglavnom nisu prilagođene krajnjim korisnicima. Revizori su iznijeli i ocjenu da postojeći zakonski okvir ograničava transparentnost, pa se između ostalog navodi kako postoji kolizija između Zakona o zaštiti ličnih podataka i Zakona o slobodi pristupa informacijama. Slični su nalazi iz *Monitoringa rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta* koji je Transparency International u BiH (TI BiH) pripremio za period 2015 - 2016. godine.<sup>7</sup> Tada je zabilježeno da svi nivoi vlasti bilježe veliki broj zahtjeva za pristup informacijama i da se najviše traže informacije koje se usko odnose na rad institucija ili njihove zaposlenike. Interesantno je i to da su u preovlađujućem broju predmeta zahtjevi bili usvojeni. Indikativni su i podaci iz *istraživanja TI BiH o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama u radu javnih preduzeća iz 2016. godine*<sup>8</sup> kada su od ovih preduzeća, na koje se takođe odnosi ovaj zakon, tražene sljedeće informacije: kopije svih ugovora o javnim nabavkama radova, roba i usluga, zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora, zaključenih putem bilo kojeg od zakonom predviđenih postupaka u toku 2015. godine; kopije pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta; spisak svih zaposlenih koji su u radnom odnosu, nezavisno od vrste i trajanja ugovornog odnosa. Iako su se tražile informacije koje bi po svom karakteru trebale po pravilu biti javne, samo **39,4%** od ukupnog broja obuhvaćenih preduzeća u Republici Srpskoj i **27.6%** u Federaciji Bosne i Hercegovine, svoj odgovor je dostavilo u zakonom predviđenom roku.

Prema *Godišnjem izvještaju* Institucije ombudsmana za ljudska prava za 2017. godinu<sup>9</sup> ombudsmani su izdali **59** preporuka koje su se odnosile na oblast slobode pristupa informacijama usljed utvrđenih nepravilnosti pri primjeni ovog zakona. Naime, zakoni na svim nivoima predviđaju da se podnosioci zahtjeva za pristup informacijama mogu obratiti ovoj instituciji. Žalbe koje se odnose na ovu oblast iste su kao i ranijih godina: nepoštivanje rokova za odlučivanje u prvostepenim i drugostepenim postupcima, neprovođenje testa javnog interesa, prekomjerna i nezakonita upotreba izuzetaka kod pristupa informacijama (u prvom redu *zaštite ličnih podataka i komercijalnih interesa treće strane*)... Ombudsmani u preporukama konstatuju nepravilnosti po podnijetim prijavama, dajući uputu na koji način se iste trebaju otkloniti. Od institucija koje su obuhvaćene uzorkom predmetnog istraživanja na njih **sedam** se odnosilo ukupno **osam preporuka** ombudsmana (od toga **tri preporuke nisu realizovane** u referentnom periodu) zbog povrede prava na pristup informacijama, i to su bile preporuke adresirane na sljedeće institucije:

---

<sup>7</sup> Transparency International u BiH, Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015-2016. godine, mart 2017. godine [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2017/07/Monitoring-rezultata-javne-uprave\\_-\\_analiza-rezultatata-u-oblasti-transparentnost-odgovornost-i-integritet-2017.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2017/07/Monitoring-rezultata-javne-uprave_-_analiza-rezultatata-u-oblasti-transparentnost-odgovornost-i-integritet-2017.pdf)

<sup>8</sup> <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2016/09/Istrazivanje-o-primjeni-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-BIH-2016.-TIBIH-1.pdf>

<sup>9</sup> [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen\\_doc2018030810344228bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2018030810344228bos.pdf)

- Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (dvije preporuke);
- Ministarstvo bezbjednosti BiH;
- Agencija za državnu službu FBiH;
- Federalno ministarstvo zdravstva;
- Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS;
- Ministarstvo prosvjete i kulture RS;
- Institut za intelektualno vlasništvo BiH.

Prema podacima prikupljenim u sklopu istraživanja od onih institucija koje su dostavile odgovor na upitnike, građani najčešće zahtijevaju informacije u vezi sa trošenjem javnih sredstava (subvencije, postupci javnih nabavki, grantovi i slično), predmetima u kojima su u ulozi stranke, radno-pravnim odnosom državnih službenika, namještenika i drugih zaposlenih i angažovanih lica, ali i osnovne informacije o radu i nadležnosti javnih tijela. Većina institucija obuhvaćenih istraživanjem ima službenika za informisanje ili sistematizacijom posebno predviđeno radno mjesto za oblast pristupa informacijama. Broj zahtjeva za pristup informacijama, prema nalazima ovog monitoringa, varira od institucije do institucije, i dok je kod nekih taj broj bio oko nekoliko stotina do nekoliko hiljada u 2017. godini, u drugim on nije prelazio broj od **deset** zahtjeva za pristup informacijama u jednoj godini, ili čak zahtjeva uopšte nije bilo.

Ilustrativan je primjer **Agencije za bankarstvo FBiH** koja je od ukupno 16 obrađenih zahtjeva za pristup informacijama čak šest odbila sa pozivom na zaštitu privatnosti. TI BiH je upravo u 2017. godini tužio **Agenciju za bankarstvo FBiH** zbog nedostavljanja informacija o platama i pripadajućim naknadama zaposlenih. Nakon što je upravo akt kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama postao konačan, pokrenut je i upravni spor pred Kantonalnim sudom u Sarajevu. Spor je još u toku. Od ukupnog broja institucija obuhvaćenih predmetnim istraživanjem, TI BiH je u 2017. godini, prema nalazima iz Godišnjeg izvještaja svog Centra za pružanje pravne pomoći<sup>10</sup> tužio četiri javna organa zbog nedostavljanja traženih informacija, i to jednu od njih (**Ministarstvo prosvjete i kulture RS**) čak dva puta. Pored Ministarstva prosvjete i kulture RS i Agencije za bankarstvo FBiH, tuženi su i **Ministarstvo komunikacije i transporta BiH** i **Ministarstvo spoljnih odnosa i trgovine BiH**. TI BiH je podnio i apelaciju Evropskom sudu za ljudska prava protiv **Ministarstva trgovine i turizma RS** koje je takođe obuhvaćeno ovim istraživanjem, i to zbog nedostavljanja kopije ugovora o privatizaciji RK Boska nakon što su iscrpljene procedure pred Okružnim sudom u Banjaluci i Ustavnim sudom BiH.

Informacije koje su se tražile od organa protiv kojih se vode upravni sporovi odnosile su se i na informacije u vezi sa konkursnim postupkom, odnosno izborom i imenovanjem članova **Komisije za koncesije** u slučaju Ministarstva spoljnih trgovina i ekonomskih odnosa BiH, te

---

<sup>10</sup> <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/03/Godisnji-izvjestaj-Centra-za-pruzanje-pravne-pomoci-TI-u-BiH-2017.pdf>

informaciju o ispunjenosti posebnih uslova za imenovanog kandidata na mjesto direktora **Regulatornog odbora željeznica** (Ministarstvo komunikacije i transporta), zatim, na rješenja po žalbi u vezi sa inspeksijskim nadzorom (Ministarstvo prosvjete i kulture RS).

## **Nalazi**

Institucije na svim nivoima vlasti i dalje obrađuju veliki broj zahtjeva za pristup informacijama, a kod većine nisu zabilježene značajne aktivnosti na implementaciji standarda proaktivne transparentnosti. Nepravilnosti u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama su već godinama iste i svode se na nepoštivanje zakonskih rokova, nesprovođenje testa javnog interesa, odnosno automatsku primjenu zakonom predviđenih izuzetaka kod pristupa informacijama. U referentnom periodu zabilježene su zakonodavne aktivnosti na državnom nivou, ali prijedlozi izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama i dalje nisu usvojeni. Proces konsultacija pokazao je da Ministarstvo pravde BiH kao ovlaštenu predlagач nije imalo jasnu ideju na koji način izmijeniti i unaprijediti zakonski okvir, a da se uvažavaju međunarodni standardi i preporuke. Na entitetskim nivoima vlasti nije bilo zakonodavnih aktivnosti.

## **Preporuka**

Neophodno je izmijeniti **zakone o slobodi pristupa informacijama** na svim nivoima vlasti, uvodeći proaktivnu komponentu. Javni organi bi trebali objavljivati što veći broj informacija u svom posjedu koje su od javnog značaja, i pored toga što ne postoji eksplicitno određena zakonska obaveza. Na taj način bi se formirali i primijenili standardi proaktivne transparentnosti.

## ODGOVORNOST I INTEGRITET

Evropska komisija (EK) u svom posljednjem izvještaju za Bosnu i Hercegovinu<sup>11</sup> iz aprila 2018. godine naglašava kako je BiH u ranoj fazi reforme javne uprave i da u posljednjoj godini nije zabilježen nikakav napredak. Ističe se i kako BiH tek treba donijeti novu strategiju reforme javne uprave, a posebno se preporučuje da se smanji rizik od politizacije državne službe. U kontekstu odgovornosti i integriteta, posebno je značajan nalaz Evropske komisije da **ne postoje jasna razgraničenja nadležnosti između institucija**, kao i da su procesi odlučivanja **suviše centralizovani** sa vrlo malo delegiranja sa razine lica koja su politički imenovana na viši menadžment. Evropska komisija ističe u ovom svom izvještaju da je nivo implementacije ombudsmanovih preporuka nizak, te da to u konačnici utiče na pravo građana na dobru upravu. Nalazi dole pokazuju da su slične konstatacije iznijeli i sami ombudsmeni u svom izvještaju u dijelovima koji se odnose na javnu upravu, kao i da, na primjer, od 14 institucija za koje su izdate preporuke njih pet ih nisu realizovali.

Ured za reviziju institucija BiH je u svojoj reviziji učinka pod nazivom „Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH“<sup>12</sup> iz decembra 2017. godine konstatovao kako proces pripreme projekata namijenjenih za reformu javne uprave nije efikasan, da kašnjenje u implementaciji projekata utiče na ostvarenost strateških ciljeva, kao i da je upitna relevantnost kvalitete tamo gdje su projekti završeni. Revizori su izračunali da je u periodu od deset godina od nastanka Fonda za reformu javne uprave, od ukupno uplaćenih 31,5 miliona KM, ugovoreno projekata u vrijednosti od 16,6 miliona KM, tj. nešto više od polovine uplaćenih i predviđenih sredstava. Prema nalazima iz ove revizije **ispostavlja se da finansijska sredstva izdvojena za reformu javne uprave postoje, ali da sporost u planiranju projekata i njihova neadekvatna realizacija predstavljaju ključni problem koji utiče na slabe konačne rezultate**. Revizori su u svojim preporukama potcrtali da je neophodan dodatni angažman **Savjeta ministara, Upravnog odbora Fonda za reformu javne uprave** i naročito **Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave** koja bi trebala detektovati slabe tačke i analizirati proces pripreme projekata i iznaći operativna rješenja.

Prema *Godišnjem izvještaju* Institucije ombudsmana za 2017. godinu<sup>13</sup>, ombudsmeni su u ovoj godini primili **427 žalbi** na rad uprave i izdali **64 preporuke**. Građani su uglavnom isticali sljedeće primjedbe: povrede načela na kojima počiva upravni postupak, neljubaznost službenika, nepoštivanje rokova, neučinkovitost u radu... Ističe se kako pojedine žalbe i nepravilnosti u radu organa uprave nisu uspješno riješeni ni po intervenciji ombudsmana. Institucije obuhvaćene monitoringom u odnosu na koje su ombudsmeni izdavali preporuke zbog opštih pritužbi na njihov rad su:

---

<sup>11</sup> <http://europa.ba/wp-content/uploads/2018/04/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

<sup>12</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/revizija\\_ucinka/lzvjestaji2017/?id=5741](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/lzvjestaji2017/?id=5741)

<sup>13</sup> [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen\\_doc2018030810344228bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2018030810344228bos.pdf)

- Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS;
- Federalno ministarstvo pravde (dvije preporuke);
- Ministarstvo inostranih poslova BiH;
- Ministarstvo finansija RS;
- Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica RS;
- Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS (dvije preporuke);
- Federalno ministarstvo okoliša i turizma;
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS (dvije preporuke);
- Ministarstvo civilnih poslova BiH;
- Federalno ministarstvo izbjeglih i raseljenih lica;
- Ministarstvo bezbjednosti BiH;
- Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove (RUGIPP) (tri preporuke);
- Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove (FUGIPP).

Sljedeće institucije iz ovog monitoringa **nisu realizovale preporuke, ili dostavile odgovore:**

- Ministarstvo inostranih poslova BiH;
- Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS;
- Ministarstvo civilnih poslova BiH;
- Ministarstvo bezbjednosti BiH;
- Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

Prikupljeni nalazi, na osnovu dostavljenih odgovora na upitnike institucija koje su pripremile iste, pokazuju da i dalje postoje slične tendencije kao i ranijih godina u domenu oblasti *Odgovornost* i *Integritet*. Većina institucija iskazuje iznimno veliki broj nepopunjenih radnih mjesta, koji je varirao od nekoliko do nekoliko desetina. Takođe, pojedine institucije kao što su **Agencija za državnu službu BiH** ili **Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH** navele su kako su pripremili nove pravilnike o sistematizaciji, ali da i dalje nisu dobili neophodnu saglasnost Savjeta ministara.

U pojedinim subjektima koji su predmet monitoringa (**Direkcija za koordinaciju policijskih tijela** i **Uprava za indirektno oporezivanje**) govori se o čak nekoliko stotina upražnjenih radnih mjesta. Ovdje je uputno ponoviti nalaz iz prethodnih monitoringa jer se podaci ne razlikuju. Naime, i ranije je uočen akutni nedostatak konzistentnog i strateškog kadrovskog planiranja jer akti kojima se planiraju sistematizacije nisu adekvatni kako ne uzimaju u obzir postojeće kapacitete kada se planira obavljanje zacrtanih poslova i zadataka.<sup>14</sup>

Izmjene i dopune ili donošenje novih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta variraju od onih koje su rijetke (svakih sedam ili više godina) do onih koje su veoma

<sup>14</sup> Vidi izvještaje iz prethodnih godina na: <https://ti-bih.org/projekti/monitoring-reforme-javne-uprave-parm/>



česte (na manje od godinu dana). Moglo bi se zaključiti da, uopšteno uzevši, institucije prilično često vrše promjene unutrašnje organizacije i sistematizacije. I pored velikog broja zaključenih ugovora o djelu u referentnom periodu, uglavnom se ne praktikuje planiranje usluga koje se angažuju na ovaj način. Kako su pokazali i raniji nalazi, na svim nivoima vlasti ne postoje prakse planiranja usluga ili angažmana na osnovu ugovora o djelu. Revizorske službe su na svim nivoima vlasti izradile posebne revizije učinka u čijem su fokusu bili ugovori o djelu, upravljanje i planiranje istima. Ono što je zajedničko svim nalazima jeste zaključak da ne postoje prakse planiranja, kontrolni mehanizmi u pogledu provjere kvaliteta angažmana po ovom osnovu, ali ni jasne procedure i pravila koja regulišu postupanje javnih organa što ostavlja prostor za netransparentne postupke izbora lica koji se angažuju.

U Izvještaju o monitoringu SIGMA za 2017. godinu<sup>15</sup> navodi se kako i pored postojanja pravne osnove, zapošljavanje u javnoj upravi i dalje nije na principu meritornosti, a kao glavni nedostaci se ističu sljedeći razlozi: previše formalni postupci; neadekvatni kapaciteti komisija za izbor; zapošljavanja na određeno vrijeme i poštovanje principa nacionalne zastupljenosti na uštrb kompetencija i stručnih kvalifikacija. TI BiH je u proteklom periodu zajedno sa Centrima civilnih inicijativa, uz načelnu podršku Vlade FBiH, radio i na izradi Uredbe o regulisanju postupka javne konkurencije u javnom sektoru u FBiH koja se trebala odnositi na postupke prijema u radni odnos u zavodima, agencijama, direkcijama i upravnim organizacijama pod drugim nazivom, pravnim licima sa javnim ovlaštenjima na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine kao i u javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač Federacija, kanton, grad ili opština, te u privrednim društvima u kojima Federacija, kanton, grad ili opština učestvuju sa više od 50% ukupnog kapitala. Ideja je bila da se u svim ovim subjektima normira postupak javne konkurencije na principu meritornosti po ugledu na državnu službu. Iako je akt pripremljen, isti nikad nije usvojen, kako nisu usvojene izmjene i dopune Zakona o radu koje bi dopustile njegovo donošenje.

Rijetki su organi koji nisu imali zaključene ugovore o djelu u posmatranom periodu (**Federalni zavod za programiranje razvoja/Ministarstvo saobraćaja i veza RS**). Kod većine institucija nisu zabilježeni disciplinski postupci, tj. nije utvrđivana disciplinska odgovornost, a tamo gdje jeste to su obično organi sa velikim brojem zaposlenih (**Uprava za indirektno oporezivanje**) i to su uglavnom bili disciplinski postupci zbog težih povreda radnih dužnosti. Ovdje je potrebno opet istaći da posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima RS, koje su usvojene u hitnoj proceduri, disciplinske mjere su ublažene i to tako što su visina i trajanje novčanih kazni prepolovljene.<sup>16</sup> Uputno bi bilo ujednačiti kaznenu politiku u disciplinskim postupcima na svim nivoima predviđajući istovrsne i ujednačene disciplinske mjere.

---

<sup>15</sup> <http://parco.gov.ba/2018/02/01/sigma-izvjestaj-za-2017-godinu/>

<sup>16</sup> <https://ti-bih.org/blaze-disciplinske-mjere-za-drzavne-sluzbenike-u-republici-srpskoj-slabe-institut-disciplinske-odgovornosti/>

Napredak je zabilježen u pogledu iskazivanja odgovornosti koji se odnosi na praksu sve češćeg objavljivanja planova integriteta (tamo gdje su doneseni) i godišnjih izvještaja o radu. Primjetno je da je sve veći broj institucija donio planove integriteta ili, ako nije, da su u procesu izrade istog. Takođe, uočen je smanjen broj tužbi protiv monitorisanih institucija zbog zaštite prava iz radnih odnosa u odnosu na ranije monitoringe.

Positivan je i primjer pojedinih institucija koje su pokazale poseban vid odgovornosti unapređenjem standarda proaktivne transparentnosti. TI BiH je takođe sprovodio obuke za predstavnike ovih institucija promovišući izgradnju otvorene vlasti zajedno sa predstavnicima njemačkog GIZ-a.<sup>17</sup> Prema podacima iz septembra 2016. godine koje je pripremio Centar za društvena istraživanja – Analitika<sup>18</sup>, institucije koje su dobile naročito dobru ocjenu u uspostavljanju principa proaktivne transparentnosti razvojem sopstvenih kapaciteta su: **Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO); Direkcija za evropske integracije (DEI); Agencija za razvoj visokog obrazovanja BiH.**

## Nalazi

Ocjene relevantnih izvještaja o stanju u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta (npr. revizorski izvještaji), kao i zbirne/generalne ocjene, poput onih koje je iznijela Evropska komisija u svom posljednjem izvještaju za Bosnu i Hercegovinu, ukazuju da nije bilo napretka u proteklom periodu. Podaci koje je prikupio TI BiH ukazuju da se nalazi ne razlikuju od ranijih godina. Institucije i dalje iste vrste informacija objavljuju, dok se, na primjer, ugovori o djelu i dalje ne planiraju unaprijed, niti postoje naznake da su unapređeni postupci i procedure za ovu vrstu angažmana. Ako bi se mogla izdvojiti oblast gdje je detektovan izvjesni napredak, to bi onda bio institut integriteta koji je kao pojam ranije bio nepoznat pretežnom broju javnih organa. Sada je, pak, povećan broj institucija koje su donijele planove integriteta ili koje ih planiraju izraditi u narednom periodu. Posebno zabrinjava što se izvjesne slabosti ili uočeni nedostaci ponavljaju, kao što su česte izmjene sistematizacija koje ukazuju da su kadrovske politike najčešće nasumične ili da se ne kreiraju na srednjoročnoj ili dugoročnoj osnovi.

---

<sup>17</sup> Ministarstvo pravde BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Centralna izborna komisije BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) i Ured za reviziju institucija BiH

<sup>18</sup> [http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/primjena\\_standarda\\_bos\\_web.pdf](http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/primjena_standarda_bos_web.pdf)

## Preporuke

Ovdje izdvajamo preporuke, koje su uglavnom spomenute i u ranijim monitorinzima<sup>19</sup> kako se nalazi nisu bitno mijenjali.

- ✓ Pri izradi sistematizacija u vidu treba imati strateške dokumente i načelna opredjeljenja javne uprave zasnovane na principima efikasnosti i učinkovitosti u radu. To bi dalje značilo da bi pažljivo pripremane sistematizacije u obzir morale uzeti postojeće kapacitete, te da bi se za svako radno mjesto morala izvršiti analiza koja bi opravdala njegovo postojanje.
- ✓ Objavljivati revizorske izvještaje na službenim web stranicama institucija, te uspostaviti praksu prezentovanja planova postupanja po revizorskim preporukama široj javnosti i izvještavanje o ispunjenosti.
- ✓ Na svim nivoima vlasti jasno definisati na principima transparentnosti i javnosti rada uprave okvirna pravila i procedure u vezi sa angažovanjem po osnovu ugovora o djelu, te smanjiti postojeće izdatke po ovoj stavci, ali i uvesti sistem provjere i kontrole kvaliteta obavljenog posla.
- ✓ Uputno bi bilo ujednačiti kaznenu politiku u disciplinskim postupcima na svim nivoima predviđajući istovrsne i ujednačene disciplinske mjere za sve državne službenike.

---

<sup>19</sup> Transparency International u BiH, Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015 - 2016. godine, mart 2017. godine [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/03/Monitoring-reforme-javne-uprave-u-BiH\\_Oblast-TOI-2017.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/03/Monitoring-reforme-javne-uprave-u-BiH_Oblast-TOI-2017.pdf)