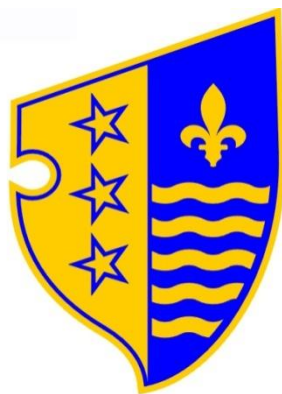


***Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
Bosansko-Podrinjski Kanton
Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose***



***Analiza stanja uprave Bosansko-podrinjskog
kantona Gorazde***

Gorazde, april 2015. godine

I. Uvod

Programom rada Vlade i Ministarstva za pravosuđe, upravu i radne odnose BPK-a predviđena je izrada Analize uprave BPK-a Goražde, čiji je cilj da utvrdi stanje uprave, ljudskih potencijala, organizacija, postupanje uprave, javnih finansija i shodno tome utvrdi pravce djelovanja na poboljšanju organizacije i aktivnosti uprave. Istovremeno ovim dokumentom stvara se polazna osnova za poduzimanje mjera kojim Kanton može doprinijeti realizacije strateških ciljeva¹ iz oblasti uprave, odnosno osnova za poduzimanje mjera kojima se može povećati djelotvornost, organizovanost, odgovornosti, efikasnost i ekonomičnost rada organa uprave i Vlade.

Centralno pitanje prema kome je usmjerena ova analiza je princip zakonitosti i njegovo ostvarivanje putem kojeg dolazi do podvrgavanja uprave volji zakonodavnih organa. Kroz zakonitost se ostvaruje jednakost pred zakonom i pravna sigurnost kao i jednostavnost u djelovanju samih organa uprave, kao i spriječavanje korupcije. Pomenuto je sastavni dio ciljeva od javnog značaja usmjerenih na uspostavu djelotvornije, efektivnije, efikasnije, otvorenije, transparentnije i odgovornije uprave koja će biti pristupačna građanima, a u namjeri da se postigne dobra uprava potrebna za održivost društvenog napretka i zadovoljavajućeg ekonomskog razvoja, kao i za pružanje kvalitetnijih usluga građanima i poslovnom sektoru. Preduslov ostvarivanja zakonitosti je dovoljna i kvalitetna normiranost, kvalitetni kadrovi, učestvovanje javnosti u procesima normiranja i sistem zaštite o čemu će se kroz ovu analizu kao o dodatnim ciljevima voditi računa.

Metodološki ova analiza obrađuje pitanja organizacije rada Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, normativno-pravnog okvira i organizacije uprave, pitanja kadrovske strukture, upravnog postupka i informatizacije uprave kao bitnog segmenata vezanih za reformske procese. Metodi su usmjereni na analizu postojećeg normativno-pravnog okvira, uspostavljene organizacione strukture i prakse i kompariranje sa teoretskim i praktičnim savremenim modelima, odnosno postavljenim principima javne uprave u BiH. Podaci koji su korišteni u izradi ove analize su pribavljeni putem službenih evidencija, postavljenih upitnika, empirijskog iskustva i kroz analizu stavljeni u međusobne odnose radi izvođenja određenih pokazatelja po različitim osnovama, a sve u cilju određivanja parametara za djelovanje u pogledu unaprijeđenja u upravi Bosansko-podrinjskog kantona.

Prema ovoj analizi pod upravom Bosansko-podrinjskog kantona Goražde se podrazumjevaju tijela organa izvršne vlasti obuhvaćena Zakonom o organizaciji organa uprave u FBiH² u šta spadaju Vlada Bosansko-podrinjskog kantona, organi uprave (ministarstva), upravne organizacije, stručne službe BPK-a, kao i pravna lica sa javnim ovlaštenjima. Pod uposlenim u upravi ovom analizom su obuhvaćeni državni službenici i namještenici za koje službenu evidenciju vodi Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose BPK-a i Ministarstvo unutrašnjih poslova u dijelu koji se odnosi na državne službenike, namještenike i policijske službenike.

¹Strategija reforme javne uprave u BiH, Strategija razvoja u jugo-istočnoj Evropi do 2020, SIGMA, dokument-prioriteti u BiH do 2020, Principi javne uprave.

²Zakonom o organizaciji organa uprave u FBiH (Sl. novine FBiH, broj 35/05)

II. Organizacija rada Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde

Analiziranje pitanja organizacije rada Vlade je usmjereno na normativno pravni okvir rada Vlade i njenih stručnih Službi, odnosa Vlade prema organima uprave, prema građanima i prema poslovnoj zajednici u cilju utvrđivanja problema i mjera na poboljšanju i ostvarenju ciljeva usmjerenih na poboljšanje preduslova ostvarivanja zakonitosti i povećanje djelotvornost, organizovanost, odgovornost, efikasnost i ekonomičnost rada organa uprave i Vlade

1. Normativno pravni okvir rada Vlade Bosansko-podrinjskog kantona proizilazi iz Zakona o Vladi Bosansko-podrinjskog kantona Goražde („Službene novine Bosansko – podrinjskog kantona Goražde“, broj:5/03) i Poslovnika o radu Vlade broj: 03-05-2263/03. Također okvir za organizaciju rada Vlade propisuje Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (Sl.novine FBiH, broj 35/05). Dio nadležnosti Vlade se ostvaruje kroz tri formirane Službe, odnosno Službu za zajedničke poslove (osnovana 1997. godine)³, Službu za odnose sa javnosti (osnovana 2004. godine)⁴ i Ured Vlade i Premijera (osnovan 2010. godine)⁵, koji se kroz ovu analizu obrađuju i u dijelu uprave kantona.

Važeći Zakon o Vladi Bosansko-podrinjskog kantona Goražde je donesen 2003 godine (Sl. novine BPK-a, broj 5/03) u odnosu na koji je na nivou zakonodavnih aktivnosti u Federaciji BiH i Bosansko-podrinjskom kantonu došlo do donošenja nekoliko propisa koji na direktan ili indirektan način utiču na normativno regulisanje pitanja rada Vlade BPK-a. Osim toga, rad Vlade od 2003. godine do danas se suočio sa nizom pravnih situacija koje nisu bile adekvatno normirane i u odnosu na koje su nastali problemi u funkcionisanju Vlade kao organa izvršne vlasti. Prije svega, u toku 2005. godine je na snagu stupio Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH (Sl.novine FBiH, broj 35/05), koji uspostavlja nova osnovna načela i kriterije za osnivanje i organizovanje organa uprave, kao i reguliše pojedina pitanja rada kantonalnih vlada. Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Sl. novine BPK-a, broj: 9/13 i 13/13), organizovano je pitanje rada organa uprave Bosansko-podrinjskog kantona i tim propisom je utvrđena obaveza usklađivanja Zakona o Vladi Bosansko-podrinjskog kantona sa odredbama pomenutog propisa.

Pored navedenog kroz dosadašnji rad Vlade u odnosu na primjenu Zakona o Vladi uočava se niz problema koji se pojavljuju u radu Vlade:

- U pojedinim periodima, koji su iziskivali hitnu reakciju Vlade, nije bilo normativno regulisano pitanje održavanja telefonskih sjednica, odnosno nije postojao pravni osnov. Komparativnim pregledom drugih nivoa vlasti u BiH utvrđeno je da se radi o pitanju koja se normativno uređuju, a što u slučaju BPK-a nije regulisano;

- Dosadašnja praksa u radu Vlade proizvodi različite pravne situacije odsustva ili nepopunjenosti pozicije ministra, davanje ovlaštenja nekom od državnih službenika za

³ Uredba o službi za zajedničke poslove kantonalnih organa (SL. Novine BPK-a, broj 7/97)

⁴Uredba o osnivanju Službe za odnose sa javnošću BPK (Sl. Novine BPK-a, broj 13/04)

⁵Uredbe o osnivanju Ureda Premijera i Vlade BPK-a (Sl. Novine BPK-a, broj: 4/10)

obavljanje nužnih i neophodnih poslova ministra. Ova pravna situacija nije na jasan način normativno uređena;

- Važeći uslovi imenovanja ministara podrazumjevaju posjedovanje određenog stručnog zvanja koje odgovara prirodi poslova organa pri čemu nije normirano pitanje radnog iskustva, koje se pojavljuje kao opšti uslov posjedovanja određenih znanja rukovodioca, a naručito je to bitno u BPK-a, obzirom da je i sistematizacija organa uprave koncipirana na ekonomičnost, na način da nema pomoćnika ili visoko rangiranih rukovodećih službenika u organima uprave na čelu kojih stoje ministri. Ovo pitanje je naručito bitno jer je kroz strateške dokumente potrebno razvijati kompetencije javnih funkcionera;

- Dosadašnja praksa rada Vlade stvorila je niz pravnih situacija u kojima je Vlada radila u tzv. "tehničkom mandatu" koji je nastajao iz razloga izglasavanja nepovjerenja Vladi ili je bio vezan za period implementacije izbornih rezultata u kojim situacijama nisu jasno definisana postupanja Vlade kao i periodi trajanja takvih situacija.

- Javnost rada Vlade nije normativno usaglašena sa Zakonom o organizaciji organa uprave i Zakonom o pristupu informacijama koji su stupili na snagu nakon perioda donošenja Zakona o Vladi BPK-a.

Vladu BPK-a sačinjava Premijer i 8 ministara. Razmatranjem odredbi Zakona o Vladi uočava se da istim nije normativno definisano pitanje radno-pravnog statusa članova Vlade. Radno –pravni status članova Vlade je djelimično regulisan kroz Zakon o naknadama plaća poslanika i plaćama funkcionera koje bira, imenuje ili čiji izbor i imenovanje potvrđuje Skupština Bosansko-podrinjskog kantona Goražde kao i Odlukom Skupštine BPK-a o uslovima i načinu ostvarivanja prava iz Zakona o naknadama plaća poslanika i plaćama funkcionera koje bira, imenuje ili čiji izbor i imenovanje potvrđuje Skupština BPK-a. U pojedinim kantonima kao što je Kanton Sarajevo pitanje radno-pravnog statusa članova Vlade je regulisano posebnim zakonom. Primjenom propisa kojim se donekle reguliše ovo pitanje, između ostalog, omogućeno je korištenje naknade za vrijeme raspolaganja koje iziskuje značajna finansijska sredstva, naručito u odnosu na prisutnu političku nestabilnost. Stvorena je praksa korištenja godišnjeg odmora nakon prestanka funkcije što uz primjenu naknade za raspolaganje istu produžava na period duži od 12 mjeseci. Posmatrajući potrebu za ekonomičnijim radom i opšti stav javnosti po ovom pitanju nameće se potreba ukidanja ovog prava na nivou izvršne vlasti putem čega bi se i povećalo povjerenje građana u upravu i izvršnu vlast i ukupno doprinijelo ostvarenju principa uprave i ujedno na jedinstven način regulisala sva pitanja iz ove oblasti. Pored navedenog, osim postojanja opštih odredbi o reprezentaciji i visini nije podzakonskim aktom regulisano pitanje reprezentacije i poklona.

Razmatrajući normativni okvir Službe za zajedničke poslove i Službe za odnose sa javnošću Vlade, prva činjenica koja se pojavljuje kao relevantna, jeste da su iste osnovane i normativno uređene propisima koji datiraju prije Zakona o organizaciji organa uprave FBiH. To znači da se i u ovom slučaju pojavljuje potreba usklađivanja propisa, kao i prilagođavanja novonastalim potrebama povećanja transparentnosti i pristupa informacijama kao bitnog segmenta u ostvarivanju ciljeva razvoja uprave. U odnosu na Službu za zajedničke poslove, pored usklađivanja, uočava se odsustvo pravila

kućnog reda unutar objekata u kojima su smješteni kantonalni organi uprave kao i pravila protokola prilikom posjeta delegacija i obilježavanja važnih datuma. U ovom segmentu organizovanja na nivou Vlade i kantonalnih organa uprave također se uočava nedovoljna definisanost vezana za raspoređivanje radnog vremena od 40 časova sedmično, naručito u pogledu potreba za radom izvan standardnog vremena od 08-16 časova. To se prije svega odnosi na rad posebnih službi, inspeksijskih organa i slično jer nisu stvoreni uslovi za rad izvan standardnog radnog vremena, a sve u okviru 40 satnog radnog vremena sedmično. U radu Vlade i ministarstava uočava se i neodređenost perioda za prijem stranaka što ukupno dovodi do smanjenja organizovanosti i efikasnosti u radu.

Ured premijera i Vlade kao centralno tijelo u radu Vlade i ministarstava, pored opštih nadležnosti, odgovorno je za koordinaciju izrade politika, strateških dokumenata za razvoj kantona i koordinaciju i praćenje aplikacija za projekte koje Vlada upućuje. Ured ima široke nadležnosti, a trenutno je popunjen sa dva uposlenika (sekretar vlade i namještenik). Ukoliko se uzmu u obzir potrebe i poslovi koje obavlja ovo tijelo, naručito u pogledu razvijanja strateških dokumenta na nivou Vlade, izvršavanja obaveza u postupcima evropskih pridruživanja, izrade i monitoringa izvršenja Programa rada Vlade, kao i pitanja izrade i upravljanja projektima i javnim investicijama jasno se uočava slabost organizovanja ovog tijela. Cijeneći i činjenicu da se kroz rad Ureda Vlade i Premijera obezbjeđuje zakonitost u radu Vlade, te davanje mišljenja o prijedlozima materijala koji se razmatraju na sjednici Vlade jasno se uočava nedovoljna kadrovska popunjenost.

2. Rad Vlade u kontekstu rada javne uprave, odnosno kvalitetnog rada kojim se ostvaruje zakonitost, djelotvornost, organizovanost, odgovornost, efikasnost i ekonomičnost rada organa uprave i Vlade u velikom obimu zavisi od odnosa Vlade prema organima uprave, prema građanima i prema poslovnoj zajednici.

Odnos *Vlade* Bosansko-podrinjskog kantona prema *organima uprave*, upravnim organizacijama na nivou kantona se ostvaruje kroz odredbe Poslovnika o radu Vlade, Metodologije izrade programa rada i izvještaja o radu, Sistema ocjenjivanja rada rukovodećih državnih službenika, Uredbe o osnivanju Ureda Premijera i Vlade i Uredbe o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa. U odnosu na pomenute propise i analizu istih uočava se da je pravni osnov za donošenje Poslovnika o radu Vlade, Zakon o Vladi, pa u odnosu na Poslovnik stoji sve naprijed rečeno vezano za Zakon o Vladi. Važeća metodologija izrade programa rada i izvještaja o radu nije dovoljno normirala pitanje monitoringa izvršenja Programa rada što dovodi do odstupanja i neizvršenja programiranih aktivnosti i ukupno smanjuje efikasnost, djelotvornost i odgovornost u radu organa uprave i uposlenika. Uzevši u obzir činjenicu da se planira usvajanje Strategije razvoja kantona 2016-2020 oblast uređivanja programiranja i izvještavanja je potrebno dodatno razvijati u tom pravcu i usklađivati sa metodama viših i nižih nivoa vlasti. Sistem ocjenjivanja rada rukovodećih državnih službenika nije adekvatno uspostavljen i isti nije primjenjen u praksi. Odnos kroz nadležnosti Ureda Premijera i Vlade je otežan zbog pomenute slabe popunjenost ovog tijela. Konačno, veoma bitna pretpostavka za kvalitet rada uprave u dijelu adekvatne pravne normiranosti i adekvatnog kreiranja politika, te regulatornih kapaciteta, proizilazi iz normativnog uređivanja postupka pripreme, izrade i dostavljanja propisa. Važeći normativni akt iz ove oblasti ne sadrži; potrebu utvrđivanja načela za uređivanje

odnosa na koje se odnosi propis; potrebu da propis bude usklađen sa legislativom Evropske unije; definisanje očekivanih efekata koje proizvodi propis; stavove učesnika u javnoj raspravi; potrebu da se propisi iz oblasti ekonomske, socijalne i razvojne politike dostave na mišljenje Ekonomsko-socijalnom vijeću kao važnom tijelu u procesu konsultacija; obavezu pridržavanja Jedinistvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama vlasti BiH i Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa; postupak nakon dobijanja negativnog mišljenja od strane nadležnog organa. Ukoliko bi se ovi metodi uvrstili u postupke izrade propisa može se reći da se postepeno usklađuje ovo pitanje sa metodologijom SIGME.

Osim pomenutog u sistemu uprave BPK-a bitno se je osvrnuti na pitanje smještaja organa uprave od strane Vlade. Organi uprave Kantona su smješteni u 9 objekata. U odnosu na neke objekte nisu riješena imovinsko-pravna pitanja, nisu adekvatno obezbjeđeni uslovi zagrijavanja, dok u objektu u kojem je sjedište Vlade BPK-a dio prostora nije čak ni građevinski opremljen iako postoji potencijal za smještanjem značajnog broja institucija u jedan objekat. Na ovaj način se ne može postići adekvatan sistem odgovornosti, efikasnost i ekonomičnosti, ne mogu se obezbjeđiti jednaki uslovi za rad uposlenika, ne može razvijati ekonomičan sistem elektronske uprave, ne mogu se postići značajne uštede za zagrijavanje, komunalne troškove, troškove održavanja i sl.

Što se tiče *pravnih lica sa javnim ovlaštenjima* saradnja i odnos *Vlade* sa istim se ostvaruje kroz zakonski okvir Zakona o organizacije organa uprave FBiH, Uredbe o javnim ustanovama, Zakona o javnim preduzećima i Zakona o vladinim i ministarskim imenovanjima FBiH. Ono što se u ovoj analizi nameće kao činjenica jeste postojanje različitosti u visinama i obimu ostvarivanja prava imenovanih i uposlenih lica unutar ovog sistema kao i odstupanja Vlade i ministarstava od pomenutog zakonskog okvira, prije svega u procesima imenovanja i smjenjivanja. Bitnim se čini obrada pitanja ostvarivanja ocjene učinika rada u upravnim odborima pravnih lica sa javnim ovlaštenjima. Identičnim se pojavljuje nagrađivanje unutar uspješnog i neuspješnog rada pravnih lica, odnosno nije razvijen sistem koji u sebi sadrži motiviranost za angažman ni uspjeh u poslovanju.

Odnosi između *Kantona i organa lokalne samouprave* često su zbog sukoba nadležnosti, političke neusaglašenosti i nedostatka finasijskih sredstava na niskom nivou, nisu izraz sinergije u postupanju i nemaju svoj institucionalni okvir izražen kroz uspostavljeno zajedničko tijelo čiji bi zadatak mogao biti da usaglašava strateške i razvojne ciljeve i projekte, budžetske okvire i zajednički nastup prema višim nivoima vlasti što je potreba u odnosima srednjeg i lokalnog nivoa vlasti i izraz je principa supsidijarnosti. U pogledu ovog pitanja uočava se činjenica da na nivou Kantona nije još uvijek donešen Zakon o lokalnoj samoupravi BPK-a.

Odnos *Vlade* prema *građanima* se pojavljuje kao veoma važan segment u radu svake Vlade jer se kroz isti ostvaruje učešće građana u razvoju politika, obazbjeđuje transparentnost, praćenje rada i korektiv u radu Vlade. Ista se ostvaruje direktnim odnosom sa pojedincima, putem javnih rasprava, kroz rad organizacija civilnog društva, putem informisanja i kroz pristup informacijama. Kada razmatramo odnos prema pojedincima uočava se da nije jasno definisano i uređeno pitanje perioda i termina direktnog kontaktiranja rukovodilaca organa sa građanima, kao oblika organizovanog pristupa. Posjeta javnim raspravama je neznatna u odnosu na nivo aktivnosti koje se

provode kroz javne rasprave i neznatno je prisutno organizovanje javnih tribina ili okruglih stolova putem kojih bi se javnost mogla informisati o aktivnostima, problemima i metodama rješavanja problema u društvu. Također sistem konsultovanja nije normativno definisan na nivou BPK-a. Okvir saradnje sa civilnim društvom trenutno u normativno-organizacionom smislu ne postoji, tačnije nije uspostavljen sporazum⁶ sa nevladinim sektorom kao pretpostavka organizovanije i potpunije saradnje sa nevladinim sektorom. Situacija u ovom segmentu je nešto razvijenija u oblasti boračkih i sportskih organizacija za koje postoji organizovaniji sistem finansiranja iz budžeta. Ukupno posmatrano, postoji značajan broj organizacija civilnog društva koji nije aktivan, vrlo malo se ostvaruje uloga civilnog društva u razvoju politika, Kanton nije definisao oblasti djelovanja organizacija i ciljeve civilnog društva koja su od interesa za Kanton i shodno tome, izuzev sportskih i boračkih organizacija, odredio kriterije finansiranja i sufinansiranja potpore u radu i razvoju civilnog društva, a sve u cilju povećanog učešća građana u društvenim procesima. Vezano za oblast informisanja uspostavljena je službena web stranice koja sadrži značajan broj informacija u radu Vlade i uspostavljena je Služba za odnose sa javnošću. Služba za odnose sa javnošću je aktom Vlade osnovana 2004 godine i obzirom na zakonodavne i društvene promjene Odluka kojom je uređen normativno-pravni okvir rada je potrebno uskladiti u cilju povećanja informisanosti i pristupa informacijama.

Odnos Vlade prema poslovnoj zajednici se ostvaruje kroz strukovna udruženja i direktnim kontaktima sa poslovnom zajednicom. Poslovna zajednica zasigurno posjeduje znanje i kvalitet koji može biti upotrebljiv u razvoju ukupnog društva. U tom pravcu potrebno je omogućiti aktivniji angažman poslovne zajednice kroz rad ekonomsko-socijalnog vijeća i udruženja, prije svega u sferi ekonomskih pitanja. Nužnim se ukazuje potreba uključivanja poslovne zajednice u izradu i donošenje strateških dokumenata i programa rada, kao i razvoj programa usmjerenih na poslovnu zajednicu u smislu razvoja sistema podsticaja i subvencioniranja. Uzevši u obzir planirane aktivnosti viših nivoa potrebno je poduzeti mjere usmjerene na postizanje rasterećenja privrede na nivou kantona i nadležnosti kantona (sudske, administrativne takse i sl.) uz predhodno analiziranje fiskalnih efekata.

Uzevši u obzir navedeno nameće se niz prijedloga usmjerenih na:

- Donijeti novi Zakon o Vladi Bosansko-podrinjckog kantona Goražde
- Donijeti Zakon o radno-pravnom statusu članova vlade
- Donijeti Pravilnik o kućnom redu u prostorijama kantonalne uprave
- Donijeti Zakon o inspekcijama
- Osnaživati centralno vladino tijelo
- Donijeti Izmjenu Uredbe o osnivanju Službe za zajedničke poslove
- Donijeti izmjenu Odluke o osnivanju Službe za odnose sa javnošću
- Razvijati i usvojiti poboljšanu metodologiju izrade programa rada i izvještaja
- Usvojiti i implementirati sistem ocjene rada rukovodećih državnih službenika
- Donijeti novu Uredbu o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa
- Razvijati unaprijeđeni sistem javnih rasprava

⁶Postojala je Strategija saradnje sa civilnim sektorom u BPK-a (2008-2012) koja je vremenski prestala da važi i iz iste nisu razvijene daljnje mjere putem kojih bi se povećala saradnja i razvoj civilnog sektora.

- Pokrenuti i dovršiti postupke rješavanja imovinsko-pravnih odnosa imovine kantona
- Izraditi i implementirati projekat uspostave administrativnog centra Kantona
- Izraditi normativni okvir za uređivanje visine primanja unutar pravnih lica sa javnim ovlaštenjima u BPK-a
- Razvijati sistem ocjene učinka i adekvatnog nagrađivanja u upravnim odborima
- Donijeti Zakon o lokalnoj samoupravi BPK-a
- Formirati kolegij načelnika
- Zaključiti sporazum sa civilnim društvom
- Donijeti Uredbu o finansiranju/sufinansiranju programa i projekata NVO
- Poduzeti aktivnosti na brisanju iz registra neaktivnih udruženja
- Analizirati postojeće sisteme podsticaja i subvencioniranja poslovne zajednice i razvijati efikasnije sisteme
- Izraditi programe podsticaja rada udruženja u oblasti poslovne zajednice
- Razviti sisteme konsultovanja poslovne zajednice
- Razvoj sistema lokalnog partnerstva kao oblika privlačenja sredstava
- Poboljšanje normativnog okvira kao doprinosa rasterećenja poslovne zajednice

II. Organizaciona struktura uprave

Normativno pravni okvir uprave u Bosansko-podrinjskom kantonu proizilazi iz Zakona o Vladi Bosansko-Podrinjskog kantona („Službene novine Bosansko – podrinjskog kantona Goražde“, broj:5/03), Zakona o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave („Službene novine Bosansko – podrinjskog kantona Goražde“ broj 9/13). Pomenutim zakonima su organizovani organi uprave i upravne organizacije između kojih su preraspoređeni poslovi iz okvira nadležnosti Bosansko-podrinjskog Kantona. Ujedno okvir za organizaciju organa uprave u FBiH i kantonima propisuje Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (Sl.novine FBiH, broj 35/05).Vladu BPK-a sačinjava 8 ministara i Premijer. Organizaciju organa uprave u Bosansko-podrinjskom kantonu čine 25 organizacijske jedinice od čega je 8 organa uprave, 5 upravnih organizacija u sastavu organa uprave, 5 samostalnih upravnih organizacija, 4 stručne službe i 3 tijela⁷ osnovana posebnim zakonima.

Dio nadležnosti Uprava Bosansko-podrinjskog kantona ostvaruje kroz pravna lica sa javnim ovlaštenjima.⁸

Razmatranjem rada uprave BPK-a, u smislu njene organizacije, uočeno je nekoliko pitanja koja dijelom usporavaju efikasiji rad.

Prije svega, uočava se da organizacija uprave u kantonu nije u potpunosti uređena u skladu sa principom⁹ da se isti ili slični upravni poslovi obavljaju u okviru jednog organa uprave. Kao primjer se navodi resor rada koji spada u oblast socijalne zaštite ali kroz pomenute kantonalne zakone je stavljen u nadležnost organa čiji su poslovi vezani za pravosuđe i upravu. Na takav način izuzetno važno pitanje rada,

⁷ Agencija za privatizaciju, Ured interne revizije i Kantonalno pravobranilaštvo.

⁸ J.U. Centar za socijalni rad, J.U. Kantonalna bolnica, Zavod zdravstvenog osiguranja, Zavod za javno zdravstvo, J.U. Starački dom, 10 školskih ustanova, Služba za zapošljavanje BPK-a i J.P Bosansko-podrinjske šume u okviru kojih je uposleno 555 lica.

⁹ Član 35. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH.

zapošljavanja i općih radnih odnosa, kao sastavnog dijela socijalne politike, je neadekvatno pozicionirano unutar organizacije uprave u kantonu. Neadekvatno pozicioniranje pojedinih nadležnosti dovodi do neadekvatnog i neusklađenog djelovanja i često do kadrovske nepopunjenosti u tim oblastima. Zapravo, adekvatno pozicioniranje pojedinih nadležnosti zajedno sa kadrovskim osnaživanjem stvara veći efekat i povećava sistem pružanja usluga građanima.

Isto tako, analiziranjem organizacionih jedinica uprave (25) uočen je još uvijek nizak nivo kadrovske popunjenosti u smislu kadrova¹⁰ koji vrše poslove osnovne djelatnosti. To uslovljava i nepostojanje osnovnih organizacionih jedinica (sektora) unutar pojedinih organa uprave kao preduslova za kvalitetnu podjelu poslova, ocjenjivanje rada i efikasan rad. Pojedine organizacione jedinice uprave imaju manji broj popunjenosti u odnosu na minimalne kriterije popunjenosti što ukupno dovodi u pitanje opravdanost postojanja istih i upućuje na potrebu reorganizovanja poslova unutar uprave kantona. Zapravo se dolazi do zaključka da postojeća organizacija uprave i njena kadrovska popunjenost, u određenom obimu, nisu usklađene, odnosno da uprava kantona, u odnosu na njenu organizaciju, u određenom dijelu udovoljava samo ispunjavanju osnovnih funkcija. Ova tvrdnja se može dokazati činjenicom da vršenje studijsko-analitičkih poslova, kao nadogradnje u radu i kao pretpostavke za donošenje kvalitetnih propisa i kvalitetno kreiranje politika, nije značajno zastupljeno. Prema podacima koji su prikupljeni unutar uprave kantona u prošloj godini je sačinjeno veoma mali broj analiza ¹¹ što u odnosu na oko 220 zakonom utvrđenih nadležnosti predstavlja neznatan broj. Pomenuti podatak istovremeno ukazuje na slabu osposobljenost za pristupanje srednjoročnom i dugoročnom strateškom planiranju, kao i izradi dokumenata vezanih za predpristupne fondove Evropske unije kao i razvijanje sistema podsticaja. Pored navedenog još jednom se nameće zaključak slabe popunjenost centralnih organa kao što je Ured Vlade i Premijera. Ograničenost budžetskih sredstava upućuje na organizovanje uprave kroz preraspoređivanje poslova, grupisanje poslova, bolju kadrovsku iskorištenost i jačanje centralnih organa.

Na ovom mjestu je vrijedno istaći da postoji određeni broj pravnih lica sa javnim ovlaštenjima (J.U. Starački dom i J.U. Kantonalna bolnica) koje se suočavaju sa finansijskim problemima u poslovanju i u odnosu na koje se pojavljuje potreba razvijanja sanacionih mjera putem kojih bi se stanje moglo unaprijediti. Ukupno na ovom nivou se uočava različitost nivoa ostvarivanja materijalnih primanja vezanih za plaću i druga primanja uposlenih.

Pitanja reforme javne uprave se pojavljuju kao ciljevi Bosne i Hercegovine, entiteta i kantona. Najveći dio ključnih aktivnosti je vezan za nadležnosti viših nivoa vlasti što u odnosu na kantone, pored pitanja o kojima samostalno odlučuju, znači da isti mogu dati ukupan doprinos praćenjem i pozitivnim stavom usmjerenim na provedbu reformi.

Uzevši u obzir navedeno nameće se niz prijedloga usmjerenih na:

¹⁰ Državni službenici (70 od čega je rukovodećih 17, šefova organizacionih jedinica 5, 12 stručnih svajetnika, 4 viša stručna saradnika, 16 inspektora, 16 stručnih saradnika)

¹¹ U ovaj broj se neuračunavaju različite vrste izvještaja i informacija koje su sačinjavane u toku godine.

- Razvoj adekvatnijeg sistema rapoređenosti nadležnosti unutar uprave Kantona putem koje bi se postigla veća efikasnost i ekonomičnost djelovanja kroz normativne i operativne mjere.
- Izrada elaborata opravdanosti postojanja pojedinih upravnih jedinica unutar Uprave Kantona radi uspostave što efikasnijeg i ekonomičnijeg sistema uprave
- Programiranje većeg broja izrade analiza kao stvaranje analitičke podloge za razvoj mjera i kreiranje politika u Kantonu
- Razvoj vještina strateškog planiranja i razvoja projekata pristupnih fondova Evropske unije i drugih fondova
- Osnaživanje centralnih tijela unutar uprave u cilju poboljšanja planiranja, programiranja i prikupljanja izvanbudžetskih sredstava.
- Poduzimanje sanacionih mjera unutar ustanova koje se suočavaju sa problemima u radu
- Stvaranje normativnog okvira izjednačavanja materijalnih primanja uposlenika i rukovodilaca unutar ukupne uprave Kantona
- Aktivan doprinos reformama javne uprave koje se provode na višim nivoima vlasti

III. Kadrovska struktura uprave (državna služba)

III.1. Normativno pravni okvir državne službe

Normativno pravni okvir državne službe u Bosansko-podrinjskom kantonu je u procesu reforme javne uprave u potpunosti bio pravno normiran i regulisan na jedinstven način za cjelokupnu Federaciju BiH Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH (Sl.novine FBiH, broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 , 8/06 i 4/12).

Presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-27/09, kojom je odlučujući o zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, utvrđeno je da odredba člana 1. stav 1. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 ,8/06 i 4/12) u dijelu, koji glasi "kantona, grada i općine" nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Osnovni sadržaj obrazloženja se odnosi na činjenicu da se u konkretnom slučaju prema Ustavu FBiH radi o „zajedničkoj nadležnosti“, odnosno da Parlament Federacije BiH ne može samostalno uređivati pitanje državne službe u FBiH.

Nakon objavljivanja presude ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 34/10 od 09.06.2010.godine) nema primjene ovog zakona i podzakonskih akata donesenih temeljem ovog zakona na području kantona, grada i općine.

U nastaloj situaciji Bosansko-podrinjski kanton je donio Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, kojim je utvrđeno da se Zakon o državnoj službi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj:29/03,23/04,39/04,54/04,67/05,8/06 i 4/12) primjenjuje u Bosansko – podrinjskom kantonu Goražde. Vlada Kantona u predhodnom mandatu je bila pokrenula proceduru donošenja Kantonalnog Zakona o državnoj službi koji je nakon provedenih javnih rasprava povučen iz procedure donošenja na zahtjev predlagača. Imajući u vidu ovu činjenicu možemo reći da je normativno pravni okvir uređenja državne službe

nepotpun i upitan. Takođe, dodatan problem kod normativno pravnog okvira državne službe predstavlja i nedonošenje Zakona o plaćama i podzakonskih akata koji proizilaze iz istog, koji je takođe bio u proceduri donošenja, ali je isti posle obavljenih javnih rasprava povučen. Što se tiče propisa koji regulišu status namještenika normativno pravni okvir je nešto uređeniji obzirom da se Zakon o namještenicima u FBiH primjenjuje u kantonima.

Pored navedenog, normativni okvir rada državne službe u kantonu čine Uredba o poslovima osnovne djelečnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa (Sl. novine FBiH, broj 35/04 i 3/06) i Uredba o dopunskim poslovima osnovne djelatnosti i poslovima pomoćne djelatnosti i kategorijama mjesta namještenika u organima državne službe (Sl. novine FBiH, broj: 69/05). Pomenutim propisima utvrđene su kategorije poslova, uslovi koje moraju ispuniti državni službenici i namještenici za obavljanje istih, odnosno određuje se koji rang¹² državnih službenika i namještenika može ovlašteno obavljati pojedine poslove. Bitno je istaći da poslove osnovne djelatnosti kao najvažnije poslove organa uprave obavljaju državni službenici dok namještenici obavljaju dopunske poslove. Ono što se uočava jeste činjenica nedovoljno definisanog pitanja disciplinske odgovornosti i ocjene učinka i normativnih akata koji regulišu to pitanje.

Na kraju treba istaći da je u toku izrada Strategije razvoja Bosansko – podrinjskog kantona Goražde 2016 – 2020. godine i da bi bilo potrebno kao ključni cilj razvoja definisati sveobuhvatnu reformu javne uprave po standardima koji važe u zemljama Evropske unije, a kao prioritetan zadatak javne uprave u oblasti razvoja osigurati djelotvornu, efikasnu i harmonizovanu javnu upravu. Pomenuti prioritetan zadatak proizilazi iz ciljeva reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i aktivnosti na uređenju normativno-pravnog okvira usmjerenog na harmonizaciju sistema državne službe u FBiH. Budući da je na nivou Federacije BiH u toku donošenje predmetnog Zakona, pri čemu su u taj proces uključene i relevantne međunarodne organizacije u cilju postizanja ciljeva reforme javne uprave, potrebno je rješenje u BPK-a harmonizirati sa rješenjima viših nivoa vlasti.

Uzevši u obzir navedeno nameće se niz prijedloga usmjerenih na:

- Donošenje Zakona o državnoj službi ili zakonskog rješenja koje u sebi sadrži odredbe kojim se pridonosi harmonizaciji sistema državne službe i ostvaruju ciljevi reforme javne uprave izražene u jedinstvenosti sistema, kao i regulisanje pojedinih zakonskih rješenja shodno kreiranim politikama nosilaca vlasti.
- Usvajanje normativnog okvira za regulisanje plaća i naknada uposlenih u organima uprave BPK-a i shodno tome donošenje podzakonskih propisa.
- Razvoj normativnog okvira ocjene učinka, ocjenjivanja i disciplinske odgovornosti u Kantonu.
- Dodatni razvoj reformskih mjera unutar procesa usvajanja Strategije razvoja kantona 2016-2020.

¹² Npr. Stručni savjetnici mogu obavljati najsloženije upravne stvari, viši stručni saradnici složenije dok stručni saradnici obavljaju jednostavnije stvari iz okvira osnovne djelatnosti.

III.2. Kadrovska pitanja i struktura uposlenih

Uvidom u personalnu evidenciju uposlenih u organima uprave, upravnim organizacijama, stručnim službama unutar uprave Bosansko-podrinjskog kantona, Agenciji za privatizaciju i Kantonalnom pravobranilaštvu, koja se vodi kod Ministarstva za pravosuđe, upravu i radne odnose BPK-a kao i pribavljenih podataka iz personalne evidencije uposlenih u MUP-u BPK-a ukupno se u radnom odnosu¹³ nalazi **396** uposlenika koja su u različitim obimu raspoređena unutar 25 organizacione jedinice unutar uprave BPK Goražde. U pogledu vrste radnih odnosa u kojima se nalazi ukupan broja uposlenih, njih **166** su policijski službenici, **81** uposlenih su državni službenici, **145** uposlena su namještenici, **2** pravobranioaca i **2** uposlena¹⁴ po Zakonu o radu. Radi što sistematičnijeg pregleda podataka i mogućnosti zaključivanja, u nastavku se podaci iskazuju putem tabela i grafikona.

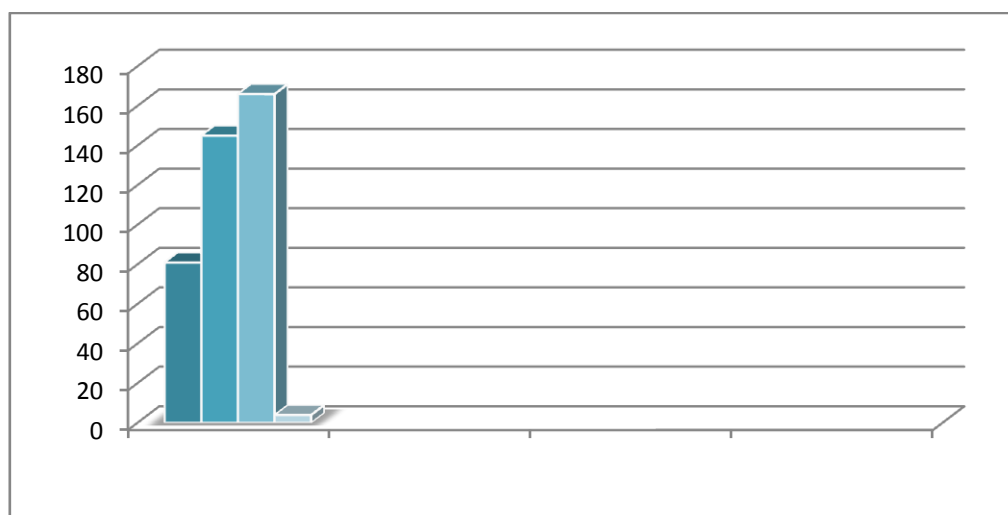
1.Tabela 1. (broj popunjenih i sistematizovanih radnih mjesta unutar organa uprave, upravnih organizacija i službi BPK-a)

Br.	Organ	Sistematizovani broj radnih mjesta		Popunjeni broj radnih mjesta	
		2012	2014	2012	2014
1	Ured Vlade i Premijera	8	8	2	2
2.	Ured Interne revizije	4	4	2	2
3.	Kantonalna civilna zaštita	13	13	6	6
4.	Kantonalna uprava za inspeksijske poslove	26	26	17	20
5.	Arhiv kantona	3	3	2	2
6.	Direkcija robnih rezervi	13	13	10	7
7.	Stručna služba skupštine	12	12	3	3
8.	Služba za zajedničke poslove	36	32	24	22
9.	Služba za odnose s javnošću	5	5	3	3
10.	Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose	12	12	6	5
11.	Ministarstvo finansija	26	26	18	16
12.	Ministarstvo za boračka pitanja	8	8	5	5
13.	Ministarstvo za socijalnu politiku, zdravstvo, izbjegla i raseljena lica	9	9	6	6
14. 15.	Ministarstvo za urbanizam, prostorno uređenje i zaštitu okoliša u sastavu kojeg je kantonalni stambeni fond	13	13	7	7

¹³ U ovaj broj se ne računavaju Premijer kantona i 8 ministara

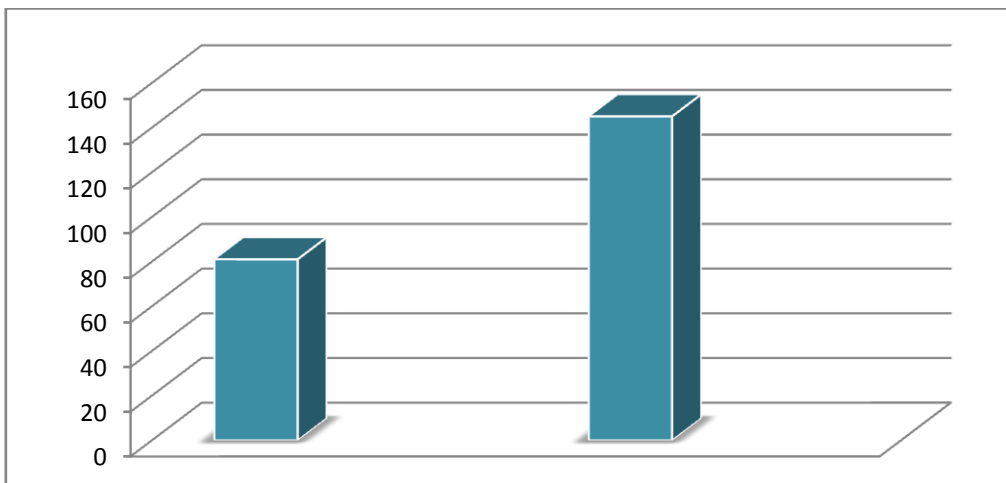
16. 17.	Ministarstvo za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport u sastavu kojeg je Pedagoški zavod	15	19	11	11
18. 19. 20.	Ministarstvo privrede u čijem sastavu su Direkcija za ceste i Kantonalna uprava za šumarstvo	55	64	33	33
21. 22.	Ministarstvo unutrašnjih poslova u čijem sastavu je Uprava policije	284	284	234	234
23.	Agencija za privatizaciju	4	4	4	2
24.	Kantonalno pravobranilaštvo	4	4	3	3
25.	Kantonalni zavod za pružanje besplatne pravne pomoći	3	3	3	3
UKUPNO		553	562	399	392

2. Grafikon 1. (broj i procentualna zastupljenost policijskih službenika, državnih službenika, namještenika i ostalih)



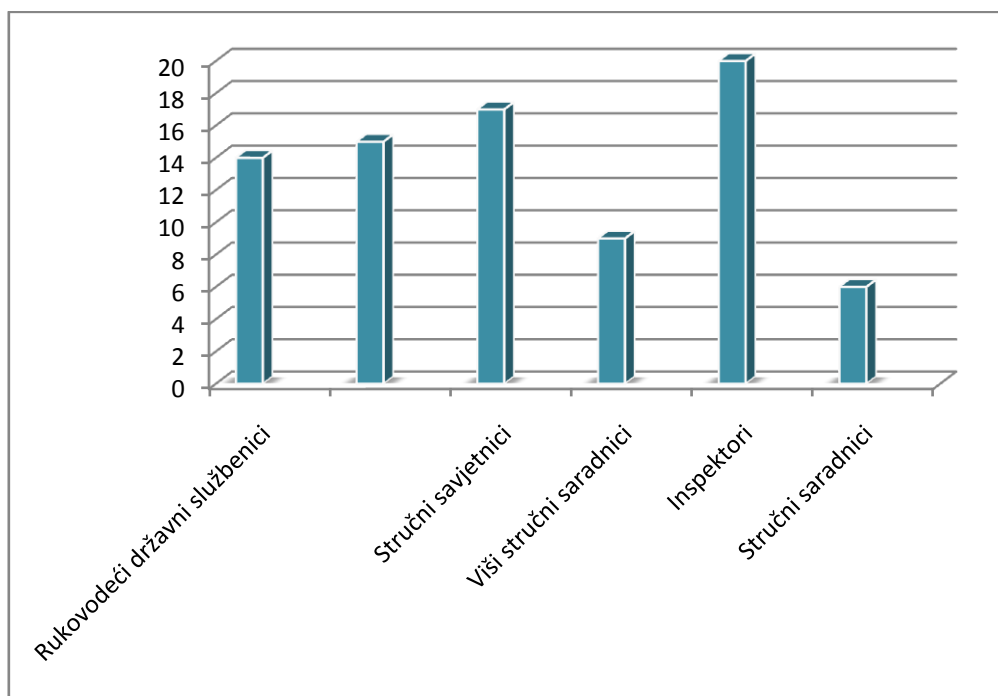
Državnih službenika 81 (20,66%), namještenika 145 (36,98%), policijskih službenika 166 (42,34%), ostalih 4 (1,02%).

3. Grafikon 2. (procentualno iskazan odnos zastupljenosti državnih službenika i namještenika).



Državni službenici 81 (35,8%), namještenici 145(64,15%)

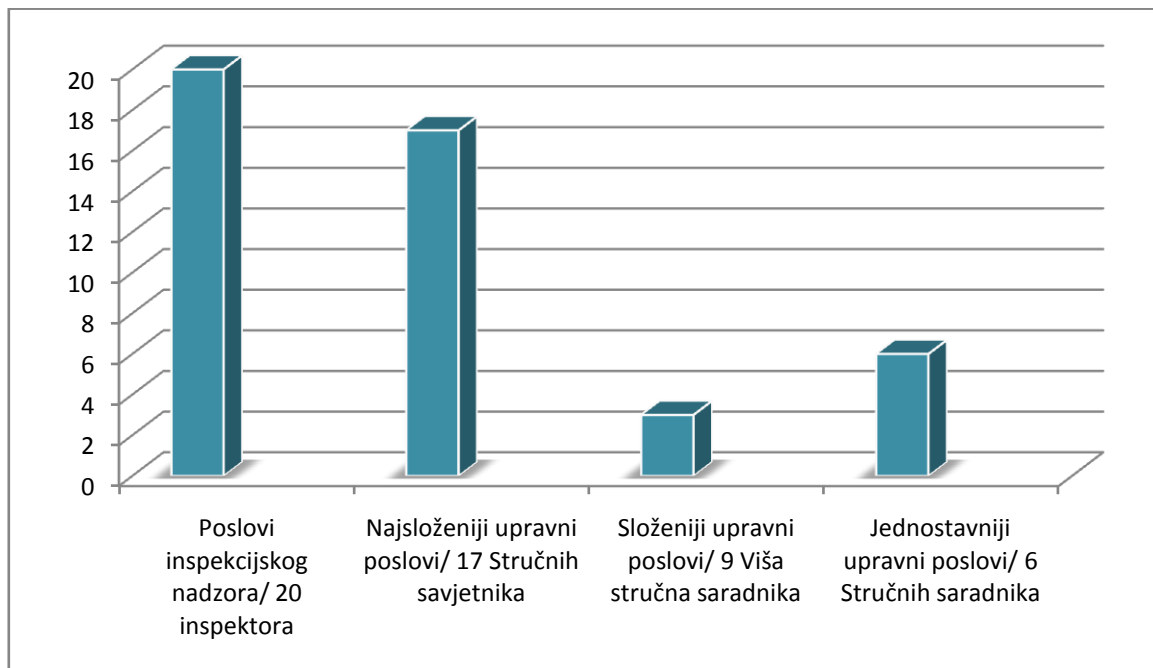
4. Grafikon 3. (brojčano iskazana struktura državnih službenika).



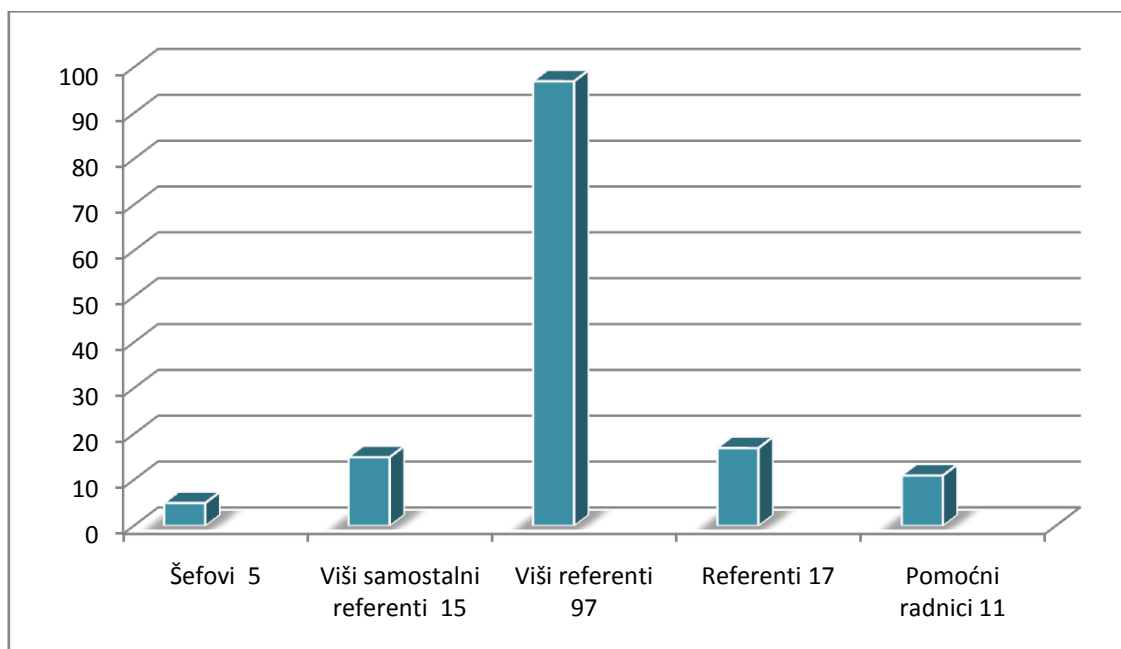
Rukovodeći drž. službenici 14, šefovi unutrašnjih organizacionih jedinica 15, stručni savjetnici 17, Viši stručni saradnici 9, inspektori 20, stručni saradnici 6

Napomena: Rukovodeći državni službenici unutar uprave Bosansko-podrinjskog kantona su uglavnom direktori upravnih organizacija izuzev 1-og pomoćnika ministra u MUP-u i 1-og pomoćnika u Ministarstvu finansija. Ostala ministarstva nemaju rukovodećih državnih službenika. U ovaj broj se ne računaju šefovi unutrašnjih organizacionih jedinica koji po zakonu ne spadaju u rukovodeće državne službenike, koji su informacije radi, raspoređeni u MUP-u, Ministarstvu finansija i Ministarstvu privrede.

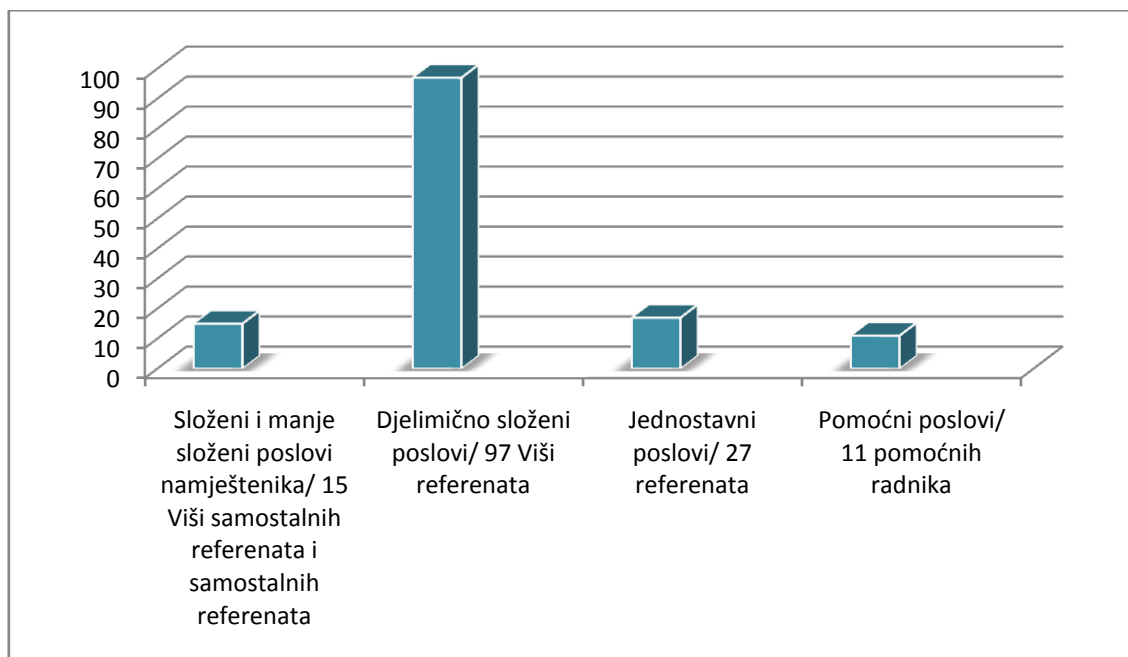
5. Grafikon 4. (Broj državnih službenika izvršilaca poslova osnovne djelatnosti organa uprave



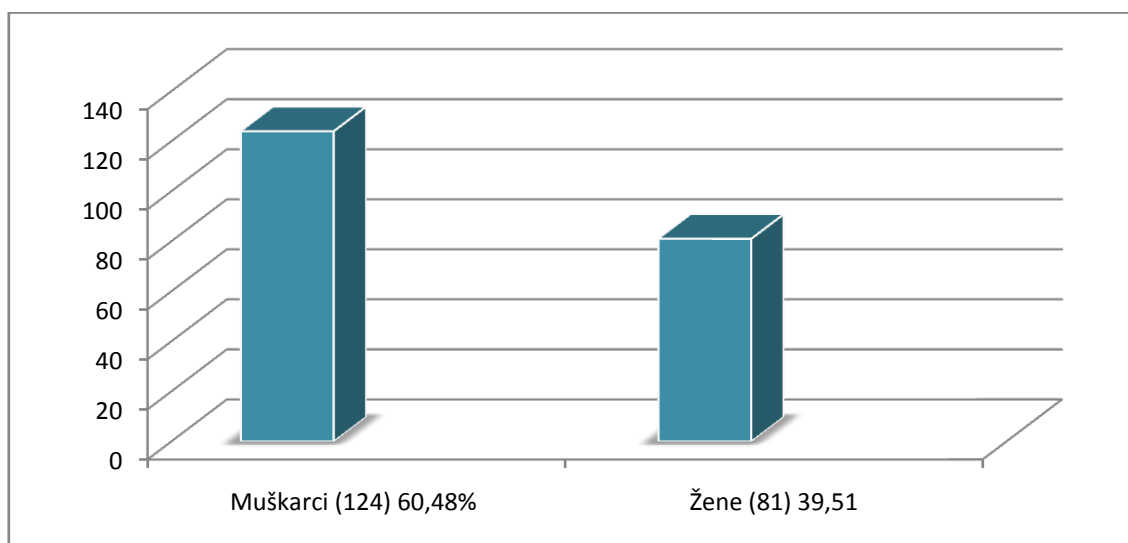
6. Grafikon 5. (brojčano iskazana struktura namještenika)



7. Grafikon 6. (Broj namještenika izvršilaca dopunskih poslova osnovne djelatnosti i pomoćnih poslova organa uprave)



8. Grafikon 7. (polna zastupljenost državnih službenika i namještenika).

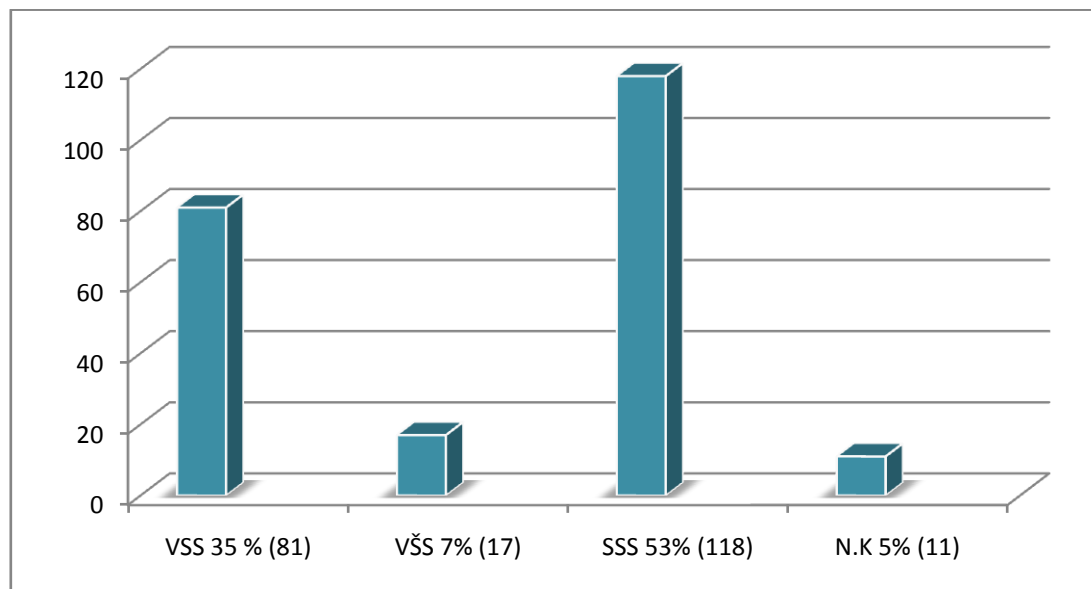


9. Tabela 2. (starosna zastupljenost državnih službenika, nemještenika i policijskih službenika iskazano brojčano i procentualno).

Br.	Starosni period	Broj uposlenih	Iskazano u procentima
1.	25-35 godina	50	12,8%
2.	35-50 godina	233	59 %
3.	50-65 godina	107	27,43%

Napomena: Od 107 uposlenika starosne dobi od 50-65 godina za period 2014 -2018 uslove za sticanje penzije ispunjava 33 uposelnika, od čega 22 u Ministarstvu unutrašnjih poslova (17 policijskih službenika, 5 državnih službenika i namještenika), a u ostalim kantonalnim organima 11 uposlenika.

10. Grafikon 8. (zastupljenost školske spreme državnih službenika i nemještenika iskazana brojčano i procentualno i vrste VSS i VŠS)



11. Tabela 3. (podaci o ocjenjivanju na osnovu personalne evidencije koja se vodi kod Ministarstva za pravosuđe, upravu i radne odnose BPK-a državnih službenika i nemještenika po sistemu 10 slučajno izabranih uzoraka)

Vrsta ocjene	Izuzetno uspješan/a	Uspješan/a	Zadovoljava	Nezadovoljava
Broj ocjena	9	1	0	0

12. Tabela 4. (broj napredovanja policijskih službenika, državnih službenika i namještenika u 2014. godini.

Uposlenici	Broj napredovanja
Policijski službenici	12
Državni službenici	15
Namještenici	4
Ukupno	31

Napomena: U odnosu na organe u kojima je vršeno unapređenje u Ministarstvu unutrašnjih poslova unaprijeđeno je 18 uposlenika, od čega 12 policijskih službenika, 2 državna službenika i 4 namještenika, Ministarstvu za privredu 4 državna službenika, Ministarstvu za pravosuđe, upravu i radne odnose 2 državna službenika, Ministarstvu za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport 2 državna službenika, Ministarstvu za urbanizam, prostorno uređenje i zaštitu okoline 2 državna službenika, Ministarstvu za boračka pitanja 1 državni službenik, Ministarstvu za socijalnu politiku, zdravstvo

raseljena lica i izbjeglice 1 državni službenik i Ministarstvo za finansije 1 državni službenik.

U svrhu ove analize bitno je istaći i činjenicu da je edukacija uposlenih u upravi BPK-a svedena na minimum.

Razmatranjem naprijed navedenih podataka i njihovim međusobnim upoređivanjem može se izvući nekoliko slijedećih zaključaka kao pravaca u kome se može djelovati u cilju povećanja kadrovskih performansi uprave.

- Od 25 organizacione jedinice uprave BPK-a najveća popunjenost kadrovima je izražena u Ministarstvu unutrašnjih poslova (60,64%) kroz šta se postiže organizacija ovog organa izražena kroz sektore i unutrašnje organizacione jedinice kao preduslova kvalitene organizacije organa uprave. Što se tiče većine ostalih organa koji djeluju kroz druge Ustavom i zakonom ustanovljene resore¹⁵, popunjenost, naročito u pogledu državnih službenika, pa samim tim i unutrašnja organizacija nisu adekvatni. Zapravo može se zaključiti da bez kadrova i dobre unutrašnje organizacije nema sveobuhvatnog, kvalitetnog i efikasnog djelovanja uprave.
- Pojedine organizacione jedinice uprave (upravne organizacije, stručne službe) imaju manji broj uposlenih od utvrđenih minimalnih kriterija unutrašnje organizacije organa.
- Broj sistematizovanih radnih mjesta je znatno veći u odnosu na broj popunjenih radnih mjesta i nerealno je visoko postavljen u ukupnom broju.
- Smanjenje broja uposlenih lica u posljednje tri godine je neznatno.
- Uočava se slaba kadrovska popunjenost centralnih organa kao što je Ured Vlade i Premijera koji predstavlja kordinatora aktivnosti i generatora kreiranja politika. Akcioni planovi reforme javne uprave u BiH u jednom svom dijelu su usmjereni na osnaživanje centralnih organa u smislu kadrovskog osnaživanja i povećanja obima poslova naročito u pogledu razvoja projektnih ideja kroz predpristupne fondove i strateško planiranje.
- U strukturi uposlenih u upravi kantona najmanje su zastupljeni državni službenici, kao nosioci izvršenja poslova osnovne djelatnosti organa uprave i u odnosu na namještenike radi se o omjeru cc-a 1:2 na strani namještenika, što je proporcija koja nije usklađena sa kadrovskom strukturom zemalja evropske unije u kojima je omjer na strani državni službenika.
- U strukturi državnih službenika primjetno je povećanje popunjenosti stručnih savjetnika i viših stručnih saradnika, kao državnih službenika koji su osposobljeni i ovlašteni za obavljanje najsloženijih i najvažnijih poslova osnovne djelatnosti uprave, kao rezultat unapređenja u 2014. godini. Međutim, bez obzira na tu činjenicu smatramo da je i dalje izražena potreba za popunjavanjem državnih službenika stručnih savjetnika. Ako podatak da se radi o 17 izvršilaca uporedimo sa činjenicom da organi uprave imaju oko 220 nadležnosti, dolazimo do zaključka da pomenuti zaposlenici u prosjeku pokrivaju 12 nadležnosti, odnosno da gotovo svi dodatno obavljaju poslove koji nisu u opisu njihovog radnog mjesta. Isto tako ako uzmemo u obzir da pomenuti uposlenici predstavljaju određeni servis rukovodećim državnim službenicima i šefovima

¹⁵220 nadležnosti utvrđene Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima organa uprave BPK-a

unutrašnjih organizacionih jedinica, ministrima i premijeru, funkcionerima u skupštini dolazimo do zaključka da jedan pomenuti državni službenik opslužuje najmanje 3,5 lica sa rukovodećim ili funkcionerskim ovlaštenjima. Jasno se uočava da je ovo pitanje centralno u kvaliteti rada uprave i jasno se uočava nedostatak kapaciteta za većim obimom analitičkog djelovanja kao preduslova kvalitetnih propisa, strateškog planiranja, kvalitetnih projekata i efikasnog i efektivnog rada uprave. Problem se u praksi nastoji riješiti i dodatnim angažovanjem pojedinih inspektora i šefova unutrašnjih organizacionih jedinica koji također u određenom obimu obavljaju poslove van opisa radnog mjesta.

- U strukturi rukovodećih državnih službenika uglavnom se radi o direktorima upravnih organizacija koji često rukovode malim brojem uposlenika, i u neznatnom broju pomoćnika ministara raspoređenih u MUP-u (1) i Ministarstvu finansija (1) kao rukovodilaca sektora unutar ministarstva. Šefovi unutrašnjih organizacionih jedinica su raspoređeni u MUP-u, Ministarstvu finansija, Ministarstvu privrede i Ministarstvu za pravosuđe, upravu i radne odnose. Ostala ministarstva nemaju rukovodećih državnih službenika, obzirom da u unutrašnjoj organizaciji zbog smanjenja budžetskog opterećenja, nema sektora i unutrašnjih organizacionih jedinica i shodno tome nema sistematizovanih i popunjenih rukovodećih radnih mjesta. Ovaj problem se u praksi riješava na način da pomenute poslove obavljaju gore pomenuti državni službenici (stručni savjetnici, inspektori).
- Struktura namještenika je takva da se najveći broj odnosi na namještenike koji obavljaju djelimično složene i jednostavne poslove dok je najmanji broj namještenika koji obavljaju složene poslove. Zapravo radi se o istoj situaciji kao u slučaju strukture državnih službenika.
- Polna zastupljenost je na strani muškog pola.
- U starosnoj strukturi najmanji broj je mladih kadrova (50), dok je najveći broj uposlenika starosne dobi između 35-50 godina (233), a između 50-65 je zastupljen također značajan broj (107). Navedeno dovodi do zaključka da dugoročno gledano postoji pretpostavka podmlađivanja uprave Bosansko-podrinjskog kantona budući da postoji određen broj lica koja do 2018 godine ispunjavaju uslove za penziju.
- Školska sprema državnih službenika i namještenika je adekvatna broju istih pri čemu je struktura srednje škole prisutna u obimu preko od 50% naspram visoke i VŠŠ školske spreme.
- U pogledu sistema ocjenjivanja uposlenika uočavaju se visoke ocjene u radu ali istovremeno je značajno prisutan stav da sistem ocjenjivanja i same ocjene nisu adekvatni. Obzirom na navedeno i na osnovu empirijskog iskustva može se zaključiti da postojeći normativni okvir ocjenjivanja nije dovoljno razrađen u smislu utvrđivanja jasnih indikatora kvantiteta i kvaliteta u radu i da rukovodioci koji vrše ocjenjivanje olako izriču ocjene i površno pristupaju istom često nezamjerajući se sa uposlenicima. Na taj način upravo se ne ostvaruje cilj ocjenjivanja kao sredstva podsticanja za kvalitetnijim radom, sredstva kretanja uspješnih uposlenika u službi i nazadovanje neuspješnih, kao i osnova za nagrađivanje, a sve u svrhu povećanja kvaliteta rada uposlenika i performansi uprave u cjelini.
- Nasuprot državnih službenika i namještenika sistem prohodnosti kroz unaprijeđivanje u službi u značajnom obimu je najviše prisutan kod policijskih službenika.

- Edukacija je na jako niskom nivou što je zabrinjavajuće obzirom na sve veće zahtjeve koji će doći pred organe uprave kroz proces evropskih integracija.

Uzevši u obzir navedeno nameće se niz prijedloga usmjerenih na:

- Izrada i usvajanja smjernica kadrovske politike u Kantonu kroz koje je potrebno uspostaviti mjere politike zapošljavanja, smanjivanja negativnog omjera državnih službenika u odnosu na namještenike, podmlađivanja uprave, zaustavljanja značajnijeg rasta uprave, politike napredovanja u službi kroz adekvatno cijenjenje kvaliteta i doprinosa u radu, adekvatne polne zastupljenosti, fleksibilnije prohodnosti i raspoređivanja unutar uprave i drugo.
- Razvoj normativnog okvira u skladu sa ukupnim procesima reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u odnosu na kadrovska pitanja.
- Analizirati unutrašnje organizacije i broj sistematizovanih radnih mjesta približiti realnim mogućnostima i potrebama uprave kroz izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Unutrašnju organizaciju i popunu iste uspostaviti na način da se prevashodno popunjavaju radna mjesta koja po rangu omogućavaju zakonito i ovlašteno djelovanje u svim poslovima iz nadležnosti organa.
- Kadrovsko osnaživanje centralnih organa i povećanje obima poslova istih.
- Provedba postojećeg i razvoj i donošenje normativnog okvira za kvalitetnije i odgovarajuće ocjenjivanje državnih službenika i namještenika.
- Adekvatno korištenje instituta nagrađivanja uposlenika kao motivacije u radu u cilju prevazilaženja trenutne situacije podjednakog vrednovanja različitih doprinosa i performansi u radu.
- Razvoj sistema disciplinske odgovornosti i drugih oblika djelovanja na odgovorniji odnos prema zadacima i obavezama
- Poticanje svih oblika educiranja i povećanja znanja uposlenika

IV. Upravni postupak i upravno rješavanje

Zakonom o upravnom postupku FBiH (Sl.novine FBiH, broj 2/98 i 48/99) članom 1. propisano je da su svi organi uprave dužni postupati po pomenutom zakonu kada u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka. Članom 2. istog Zakona propisano je da se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu urediti samo iznimno, posebnim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima zakona o upravnom postupku.

Pomenutim odredbama određen je okvir za postupanje u upravnim stvarima na koji način se ostvaruje pravna sigurnost, jednakost u postupanju, pravična, zakonita uprava i upravno postupanje i onemogućuje diskreciono odlučivanje.

Organizacione jedinice uprave Bosansko-podrinjskog kantona u protekloj godini su prema dostavljenim podacima vodili 1230 upravna postupka i donijeli 3389¹⁶ rješenja.

Br.	Organ	Broj vođenih postupaka u 2014	Broj donesenih rješenja u 2014
1	<i>Ured Vlade i Premijera</i>	30	24
2.	<i>Ured Interne revizije</i>	0	0
3.	<i>Kantonalna civilna zaštita</i>	0	0
4.	<i>Kantonalna uprava za inspekcijske poslove</i>	2528	2431
5.	<i>Arhiv kantona</i>	0	0
6.	<i>Direkcija robnih rezervi</i>	2	2
7.	<i>Stručna služba skupštine</i>	0	0
8.	<i>Služba za zajedničke poslove</i>	0	0
9.	<i>Služba za odnose sa javnošću</i>	31	31
10.	<i>Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose</i>	69	69
11.	<i>Ministarstvo finansija</i>	223	219
12.	<i>Ministarstvo za boračka pitanja</i>	700	698
13.	<i>Ministarstvo za socijalnu politiku, zdravstvo, izbjegla i raseljena lica</i>	164	163
14.	<i>Ministarstvo za urbanizam, prostorno uređenje i zaštitu okoliša u sastavu kojeg je kantonalni stambeni fond</i>	21	21
15.			
16.	<i>Ministarstvo za obrazovanje, nauku, kulturu i sport u sastavu kojeg je Pedagoški zavod</i>	33	21
17.			
18.	<i>Ministarstvo privrede u čijem sastavu su Direkcija za ceste i Kantonalna uprava za šumarstvo</i>	713	700
19.			
20.			
21.	<i>Ministarstvo unutrašnjih poslova u čijem sastavu je Uprava policije</i>	796	770
22.			
23.	<i>Agencija za privatizaciju</i>	1	1

¹⁶ U ovaj broj ne ulaze rješenja iz radno-pravnog statusa uposlenika koji imaju status akta raspolaganja ni rješenja koja su donosila pravna lica sa javnim ovlaštenjima (Centra za socijalni rad i sl.)

24.	<i>Kantonalno pravobranilaštvo</i>	0	0
25.	<i>Kantonalni zavod za pružanje besplatne pravne pomoći</i>	27	19
	UKUPNO	5305	5169

U odnosu na vođene upravne postupke uočavaju se određeni problemi u pogledu: poštivanja rokova za rješavanje postupaka na način da se rokovi nepoštuju; prikupljanja dokaza po službenoj dužnosti od strane organa koji vodi postupak na način da se stranka upućuje na prikupljanje dokaza čak u situacijama kada se dokazi pribavljaju kod organa unutar Bosansko-podrinjskog kantona i općina u sastavu istog; vođenje postupaka ili radnji u postupku od strane uposlenika koji po zakonu i podzakonskim aktima ne mogu poduzimati radnje u upravnom postupku; nepostupanje po pravilima postupka kao rezultat nedovoljnog poznavanja i praktične primjene Zakona o upravnom postupku.

Pored navedenog je uočen značajan problem kod primjene i zakonskog normiranja posebnih postupaka iz člana 2. ZUP-a. Naime, pomenutim članom je propisano da se posebni postupci kao nužnost jedino mogu propisati zakonom. U praksi se uočava da se posebni postupci propisuju pravilnicima kao propisima nižeg ranga što cjelokupni postupak dovodi u pitanje zakonitosti postupanja. Naročito je upitno što pomenute akte donosi organ koji sprovodi postupak na koji način postoji mogućnost otvaranja prostora diskrecionom odlučivanju što je u suprotnosti sa načelom zakonitosti koji ZUP štiti pomenutom odredbom.

Značajno je i pitanje donošenja i postupanja po Programima utroška sredstava koji po prirodi stvari spadaju u oblast akata raspolaganja. Zbog činjenice da se odnose na neodređni krug lica i pokreću javnim pozivima, sadrže elemente upravnog postupka i samim tim su dijelom podložni primjeni odredbi ZUP-a. Dodatnu težinu stvara činjenica da se kroz uvid u pojedine, sistemom slučajnog uzorka izabrane Programe utroška, neuspostavlja određeni nivo mehanizma dvostepenosti ili prava na žalbu, kao sistema zaštite zakonitosti. Istovremeno se može tvrditi da su programi utroška sredstava različiti od organa do organa, što sve ukupno stvara prostor diskrecionom ocjenjivanju.

Dodatno se ističe da je uočena praksa da se pojedina prava utvrđena zakonom kandiduju u formi Odluka Vladi Bosansko-podrinjskog kantona na koji način se izbjegava omogućavanje redovnog pravnog lijeka.

U pogledu navedenog ovom analizom se predlaže:

- Povećanje i uspostava saradnje između organa unutar BPK-a u pogledu dostavljanja dokaza po službenoj dužnosti putem utvrđivanja postupaka i mjera za ostvarivanje pomenutog načela.
- Uređivanje unutrašnje organizacije organa na način da poslove upravnog rješavanja vode državni službenici po zakonu ovlašteni za vođenje postupka
- Obezbeđivanje sredstava za edukaciju naprijed pomenutih lica u oblasti upravnog rješavanja.

- Posebne postupke propisivati isključivo zakonom i o tome voditi računa u postupku izrade propisa
- Razvijati jedinstven obrazac Programa utroška sredstava za sve organe i u isti u zavisnosti od prirode Programa ugraditi dvostепенost u odlučivanju.
- Podržati mjere usmjerene na proces „giljotine“ propisa kao aktivnosti pojednostavljenja procedura.

V. Informatizacija uprave

Informatizacija uprave je kroz projekcije reformskih procesa javne uprave izuzetno značajno pitanje i trenutno je u najvećem obimu unaprijeđena u oblasti javnih finansija i sudske uprave, što je slučaj i sa Bosansko-podrinjskim kantonom.

Prikupljanjem podataka utvrđeno je da 25 organizacione jedinice uprave BPK-a raspolazu sa 230 računara u upotrebi, pri čemu su, prema dostavljenim podacima, uspostavljene oko 24 baze podataka od čega najveći broj (16) u Ministarstvu finansija. Uočava se nizak stepen umreženosti i uspostave jedinstvenih informacionih sistema. Što se tiče konfiguracija računarske opreme i modela radi se o velikom broju različitih modela i konfiguracija od kojih je veliki broj amortizovan i u lošem je stanju.

Iz navedenog se može zaključiti da svaki uposlenik, čiji je opis poslova vezan za korištenje računara, ima na raspolaganju računar. Nivo uspostavljenih elektronskih baza podataka, kao sredstava za kvalitetan analitički rad, je nizak što ukazuje da je u tom segmentu računarska oprema slabo iskorištena. Umreženost računarske opreme u jedinstven informacioni sistem, kakav imaju uspostavljene jake moderne organizacije, nije uspostavljen ni u minimalnom obimu, a samo uspostavljanje zbog različitosti modela opreme i konfiguracija je upitno.

U odnosu na navedeno ovom analizom se predlaže:

- Utvrđivanje potreba za nabavkom opreme i utvrđivanje plana nabavke u skladu sa raspoloživim sredstvima i prikupljanjem putem donacija i projekata
- Planiranje i uspostava elektronskih baza podataka u resorima kojima se bave organi uprave.
- Uspostava centralne nabavke računarske opreme i softvera u cilju dugoročnog postizanja kompatibilnosti konfiguracija u svim organima i mogućnosti umrežavanja.
- Dugoročno obezbjeđenje sredstava za uspostavu jedinstvenog informacionog sistema unutar organa uprave i sistema komuniciranja sa građanima.
- Uspostava rada e-Vlade BPK-a

Broj: 05-34-199-2/15
Goražde, 04.05.2015. godine

MINISTAR

Radmila Janković, dipl. pravnik

