

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

EFIKASNOST LOKALNE UPRAVE U RJEŠAVANJU ZAHTJEVA GRAĐANA

Broj: 01-02-10-11-7-3091-59/21



Sarajevo, maj 2022. godine



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „**Efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana**“. Cilj je bio ispitati efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana i uzroke koji dovode do nedovoljne efikasnosti u ovoj oblasti.

Revizija je provedena u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka VRI u BiH.

Revidirane su aktivnosti koje su općine i gradovi preduzimali kako bi osigurali brzo i jednostavno rješavanje zahtjeva građana. Uzorkom je obuhvaćeno ukupno 26 općina i gradova. Ispitane su i aktivnosti Federalnog ministarstva pravde, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija i Generalnog sekretarijata Vlade FBiH koje su preduzete s ciljem stvaranja pretpostavki za pojednostavljenje postupka rješavanja zahtjeva i uvođenje elektronskih usluga.

Rezultati revizije ukazuju na nedovoljnu efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana s obzirom na to da nije osigurano brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva, niti su uvedene elektronske usluge. Postojeći načini preuzimanja obrazaca i predaje zahtjeva iziskuju dodatno vrijeme i troškove. Također, općine i gradovi ne pribavljaju dokumentaciju po službenoj dužnosti, te su građani primorani obezbijediti čak i onu kojom raspolaže općina, odnosno grad.

Nisu poduzimane ni potrebne aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama stanovništva, kojima je potrebna posebna pomoć, olakšao pristup informacijama i predaja zahtjeva. Pored toga, nije osigurano ni da se zahtjevi građana rješavaju u propisanim rokovima. Konstatovana su kašnjenja u rješavanju određenog broja predmeta u većini općina i gradova iz uzorka.

Nadležne institucije na federalnom nivou nisu blagovremeno realizovale aktivnosti koje su imale za cilj pojednostavljenje upravnog postupka i stvaranje pretpostavki za uvođenje elektronskih usluga. Navedeno se prevashodno odnosi na kašnjenje u donošenju propisa kojima bi se trebalo urediti elektronsko podnošenje i rješavanje zahtjeva.

Unapređenjem efikasnosti lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana moguće je ostvariti značajnu dodanu vrijednost, koja se ogleda u **smanjenju administrativnih opterećenja i troškova za građane i privredu. Brzim i jednostavnim upravnim procedurama u općinama i gradovima ostvaruju se principi dobrog upravljanja, odgovornosti, transparentnosti i ekonomičnosti.** To doprinosi i stvaranju inkluzivnog okruženja, te prevenciji korupcije, što je u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja.

Na osnovu utvrđenih nalaza i zaključaka sačinjen je izvještaj revizije učinka i date su odgovarajuće preporuke. Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine cijeni da implementacija preporuka može unaprijediti efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana.

U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja dostavljen je subjektima revizije na komentar. Od ukupno 29 subjekata komentare na Nacrt izvještaja dostavili su: Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH, gradovi Tuzla, Mostar i Livno, te općine Novo Sarajevu, Novi Grad Sarajevu, Ravno i Foča. Dostavljeni komentari su s dužnom pažnjom razmotreni i uključeni u Izvještaj revizije učinka.

Sarajevo, 18. 5. 2022. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobaric



GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić



SADRŽAJ

REZIME	1
1. UVOD	3
1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije	3
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja	3
1.3. Obim i ograničenja revizije	4
1.4. Kriteriji revizije	5
1.5. Izvori podataka i metodologija	5
2. OPIS OBLASTI	7
2.1. Značaj lokalne uprave	7
2.2. Pravni okvir, relevantan za oblast revizije	7
2.3. Pravo na dobru upravu	8
2.4. Obaveza efikasnog rješavanja zahtjeva	8
3. NALAZI REVIZIJE	11
3.1. Osiguranje efikasnog podnošenja zahtjeva	11
3.1.1. Dostupnost informacija i obrazaca	11
3.1.2. Predaja zahtjeva	14
3.1.3. Potvrda o prijemu zahtjeva	15
3.2. Efikasnost rješavanja zahtjeva	16
3.2.1. Pribavljanje dokumentacije	16
3.2.2. Blagovremenost rješavanja zahtjeva	17
3.2.3. Najčešći uzroci kašnjenja u rješavanju zahtjeva	19
3.2.4. Nedostatak sveobuhvatnih informacija o trajanju rješavanja zahtjeva	20
3.2.5. Utisci korisnika usluga	20
3.3. Aktivnosti federalnih institucija na stvaranju pretpostavki za pojednostavljenje postupka rješavanja zahtjeva i uvođenje elektronskih usluga	21
3.3.1. Aktivnosti na pojednostavljenju upravnog postupka	21
3.3.2. Aktivnosti na uspostavi regulatornog okvira relevantnog za elektronski potpis i informacionu sigurnost	22
3.3.3. Osiguranje interoperabilnosti u javnoj upravi	23
3.3.4. Realizacija Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti	24
3.4. Dodana vrijednost koja se može postići efikasnijim rješavanjem zahtjeva građana	25
3.5. Komentari na Nacrt izvještaja	26
4. ZAKLJUČCI	27
5. PREPORUKE	29
P R I L O Z I	31
REFERENCE	37



LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMP	Federalno ministarstvo pravde
FMPIK	Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
GS Vlade FBiH	Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
JLS	Jedinice lokalne samouprave
MKT BiH	Ministarstvo komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine
RAP 1	Revidirani akcioni plan 1
SDG	UN ciljevi održivog razvoja
SOGFBiH	Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZUP	Zakon o upravnom postupku

LISTA TABELA

Tabela 1. Podaci o rješavanju zahtjeva građana u periodu 2018-2020. godine

Tabela 2. Aktivnosti FMP-a na realizaciji Revidiranog akcionog plana 1

Tabela 3. Obaveze GS-a Vlade FBiH na realizaciji okvira interoperabilnosti

Tabela 4. Obaveze FMPIK-a na realizaciji okvira interoperabilnosti

LISTA PRILOGA

Prilog 1: Uspostava elektronskih registara administrativnih postupaka, elektronskih obrazaca zahtjeva i elektronske predaje zahtjeva

Prilog 2. Izdavanje potvrda o prijemu zahtjeva

Prilog 3. Podaci o rješavanju zahtjeva u općinama/gradovima u periodu 2018-2020. godine

Prilog 4. Pregled općina/gradova koje su donijele interne procedure/hodograme

Prilog 5. Uspostava elektronske uprave u općinama/gradovima



PREDGOVOR

Revizija javnog sektora koju obavljaju vrhovne revizijske institucije predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem. VRI na ovaj način promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Nezavisna, efektivna i kredibilna VRI stoga je ključna komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije.¹

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine,² ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještavati na način koji određuje ovaj Zakon. U provođenju revizija primjenjuju se Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija.

Principi revizije učinka, u skladu sa ISSAI-jem 300.11, podrazumijevaju:

- **Princip ekonomičnosti** – svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni;
- **Princip efikasnosti** – najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova;
- **Princip efektivnosti** – ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvata analizu uslova koje je neophodno osigurati kako bi se mogli poštovati principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ti uslovi mogu obuhvatati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se osigurava ispravno i pravovremeno obavljanje usluga. Prema potrebi, u obzir treba uzeti i učinak regulatornog ili institucionalnog okvira na učinkovitost subjekta revizije.³

Pored termina revizija učinka, u stručnoj terminologiji i praksi pojavljuju se i drugi, kao što su: revizija uspjeha – uspješnosti, revizija 3 E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac. Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, ona promoviše transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Ona je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost, budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu sve više pažnje posvećuje se osiguranju kvalitetnijih usluga, uz permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u reformskim procesima, u mnogim segmentima javnog sektora revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ INTOSAI-P 12 – Vrijednost i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana

² „Službene novine FBiH“, broj 22/06

³ ISSAI 300.11 - Osnovni principi revizije učinka

REZIME

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „**Efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana**”. Revizija je obuhvatila aktivnosti općina i gradova preduzete s ciljem osiguranja brzog i jednostavnog rješavanja zahtjeva građana. Aktivnosti lokalne uprave ispitane su na uzorku od 26 općina/gradova. Također, ispitane su aktivnosti Federalnog ministarstva pravde, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija i Generalnog sekretarijata Vlade FBiH s obzirom na njihovu ulogu u stvaranju pretpostavki za pojednostavljenje upravnog postupka i digitalizaciju usluga u javnoj upravi.

Nedovoljne aktivnosti na osiguranju brzog i jednostavnog podnošenja zahtjeva, nepribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, kašnjenje u rješavanju zahtjeva u propisanim rokovima ukazuju na nedovoljnu efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana. Nadležne institucije na federalnom nivou nisu blagovremeno realizovale aktivnosti koje su imale za cilj pojednostavljenje upravnih postupaka i stvaranje pretpostavki za uvođenje elektronskih usluga.

Informacije potrebne za ostvarivanje prava i obrasci zahtjeva nisu uvijek lako dostupni građanima, iako bi olakšan pristup mogao smanjiti troškove i osigurati bržu uslugu za građane. Informacije relevantne za podnošenje i rješavanje zahtjeva građana nisu u svim općinama/gradovima iz uzorka dostupne na zvaničnim internet-stranicama. Također, općine/gradovi nisu preduzimali odgovarajuće aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama, shodno njihovim potrebama, olakšao pristup informacijama, te na taj način unaprijedila inkluzivnost.

Nije omogućeno elektronsko podnošenje zahtjeva, te se oni u praksi najčešće predaju u prostorijama lokalne uprave. Takav način rada iziskuje dodatno vrijeme i troškove koji nastaju zbog potrebe odlaska u općinu/grad. Pored toga, u slučaju predaje zahtjeva neposredno u lokalnoj upravi građani se moraju prilagoditi radnom vremenu šalter sale, odnosno radnom vremenu određenom za rad sa strankama pojedinih službi, koje je često ograničeno na određeni broj sati u toku dana. Potvrda o prijemu zahtjeva u većini općina/gradova iz uzorka izdaje se samo na zahtjev podnosioca, a kada se izdaje često ne sadrži informacije o zakonskom roku za rješavanje zahtjeva niti uputu o tome da podnosilac zahtjeva može, ukoliko njegov zahtjev ne bude riješen u zakonskom roku, podnijeti žalbu nadležnom organu.

Lokalna uprava nije u potpunosti osigurala pribavljanje dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva, po službenoj dužnosti, uprkos zakonskim odredbama. Građani gotovo uvijek trebaju pribaviti određenu dokumentaciju potrebnu za rješavanje zahtjeva, a često čak i dokumentaciju kojom raspolaže općina/grad koji rješava zahtjev.

Zahtjevi građana ne rješavaju se uvijek u propisanim rokovima. Konstatovani su slučajevi u kojima su rješavani duže od jedne godine, nekada čak i dvije godine, iako su rokovi značajno kraći, do maksimalno 60 dana. O razlozima kašnjenja podnosioci zahtjeva ne obavještavaju se adekvatno, što ih dovodi u neizvjesnost i postupak čini nepredvidivim.

U općinama/gradovima nije uspostavljeno elektronsko rješavanje zahtjeva, koje podrazumijeva potpunu elektronsku interakciju građana s javnom upravom, bez obaveze fizičke dostave dokumenata. Shodno strateškim dokumentima za reformu javne uprave, elektronske usluge u javnoj upravi trebale su se uspostaviti do kraja 2014. godine. U većini općina/gradova uvođenje elektronskih usluga nije predviđeno u planskim i razvojnim dokumentima, niti su izrađene analize na osnovu kojih bi se utvrdio nivo spremnosti, te finansijski, tehnički i kadrovski resursi potrebni za uvođenje elektronskih usluga. Samo je nekoliko općina/gradova iz uzorka u periodu 2018-2020. godine u lokalnim budžetima planiralo sredstva za razvoj i promociju e-uprave.

Federalno ministarstvo pravde nije blagovremeno preduzelo aktivnosti koje su imale za cilj pojednostavljenje upravnih postupaka i pravno regulisanje validnosti elektronskih dokumenata u upravnom rješavanju. Višegodišnje kašnjenje u donošenju potrebnih zakonskih i podzakonskih akata i realizaciji propisanih obaveza uzrokuje stagnaciju u razvoju uprave i neadekvatan kvalitet usluga za



građane. Federalne institucije nisu preduzele aktivnosti kako bi se općine/gradovi uključile u uspostavu interoperabilnosti koja podrazumijeva sposobnost za razmjenu elektronskih dokumenata između institucija javnog sektora. Nedostaci postojeće regulative koja uređuje pitanja interoperabilnosti i nedovoljno uključivanje općina/gradova u realizaciju aktivnosti prolongirat će uvođenje elektronskih usluga za građane u lokalnoj upravi.

Pojava pandemije COVID-19 jasno je potvrdila da digitalna transformacija nije samo poželjna, već i apsolutno neophodna za efikasan i funkcionalan javni sektor. Kriza je naglasila i važnost digitalnih usluga, posebno za marginalizovane grupe.

Uzimajući u obzir značaj lokalnog nivoa za ekonomski razvoj zemlje i kvalitet života građana, od iznimne je važnosti unaprijediti efikasnost lokalne uprave i smanjiti administrativna opterećenja za građane i privredu. Brze i jednostavne usluge lokalne uprave smanjuju troškove, stvaraju pravnu sigurnost i sužavaju prostor za korupciju.

1. UVOD

1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije

Komplikovane administrativne procedure jedan su od najčešćih izazova s kojima se suočavaju bh. građani prilikom korištenja usluga ili ostvarivanja svojih prava u institucijama javne uprave. Dostupni podaci ukazuju na to da je samo 10% građana zadovoljno uslugama koje pruža javna uprava.⁴ Nedovoljna otvorenost prema građanima, dugotrajne i skupe procedure navode se kao ključni problemi koje je potrebno otkloniti kako bi se funkcionisanje javne uprave uskladilo sa principima evropskog administrativnog prostora.

Lokalna uprava dio je ukupnog javnog sektora i ima veliki značaj za građane jer pruža javne usluge na koje se oni svakodnevno oslanjaju. Interakcija javnog sektora i građana najintenzivnija je na lokalnom nivou te je od iznimnog značaja da lokalna uprava djeluje efikasno. Građani i preduzetnici u najvećoj mjeri svoja prava i zahtjeve rješavaju na lokalnom nivou, zbog čega je posebno značajno da općine/gradovi u svom radu primjenjuju princip orijentisanosti prema korisnicima usluga. Efikasan rad lokalne uprave pretpostavka je za ostvarivanje pravne sigurnosti i ekonomskog razvoja lokalne zajednice. Brze, kvalitetne i jeftine usluge lokalne uprave karakteristike su dobrog upravljanja.⁵

Nadležne vlasti prepoznale su važnost unapređenja rada javne uprave, te je još 2006. godine usvojena Strategija reforme javne uprave.⁶ Reforma javne uprave usmjerena je na stvaranje efikasnije, djelotvornije, odgovornije i transparentnije javne uprave na svim nivoima, orijentisane ka korisnicima usluga i spremne da odgovori evropskim zahtjevima. Jedan od ciljeva reforme je pojednostavljenje upravnih procedura uvođenjem principa da državni organi po službenoj dužnosti prikupljaju podatke o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju.⁷

Iako se reforma provodi već niz godina, informacije ukazuju na to da javna uprava na lokalnom nivou još uvijek nije postala servis putem kojeg građani i preduzetnici brzo i jednostavno ostvaruju svoja prava i interese. Administrativne procedure u javnoj upravi nerijetko se označavaju kao prepreka za ostvarivanje razvoja i poboljšanja kvaliteta života građana. Medijski članci navode da su procedure u lokalnoj upravi komplikovane jer zahtijevaju prikupljanje brojne dokumentacije, te da se zahtjevi građana često ne rješavaju u propisanim rokovima.⁸ Takve okolnosti povećavaju troškove, a građani su često primorani čekati u redovima.

Globalna pandemija COVID-19 ukazala je na potrebu jačanja elektronskih usluga u javnoj upravi. Dostupni podaci pokazuju da zemlje koje imaju razvijene elektronske javne usluge građanima osiguravaju bolji pristup ovim uslugama i u vrijeme krize.⁹ Uvođenje elektronskih usluga u javnoj upravi u BiH također je predviđeno strategijom reforme javne uprave. Prema izvještaju Ureda koordinatora za reformu javne uprave, ova oblast već niz godina bilježi najniži procenat ostvarenja definisanih ciljeva.¹⁰

Uzimajući u obzir indikacije problema u predmetnoj oblasti, Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je reviziju učinka o temi „Efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana“.

1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije bio je ispitati efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana i uzroke koji dovode do nedovoljne efikasnosti u ovoj oblasti.

⁴ <https://parco.gov.ba/hr/2008/11/09/administracija-glomazna-preskupa-i-neefikasna/>

⁵ Termin *dobro upravljanje* (engl. *good governance*) općeprihvaćeni je princip koji su razvile i koriste međunarodne organizacije kao što su Ujedinjene nacije (UN), Svjetska banka (World Bank), Međunarodni monetarni fond (IMF), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i dr., koji opisuju način na koji bi institucije u određenoj zemlji trebale obavljati javne poslove i upravljati javnim resursima.

⁶ Strategiju reforme javne uprave su 2006. godine usvojili Vijeće ministara BiH, entitetske vlade i Vlada Brčko distrikta BiH (Odluka o prihvatanju Strategije za reformu javne uprave, „Službene novine FBiH“, broj 44/06“).

⁷ Revidirani Akcioni plan 1, dio 4. Upravni postupci i upravne usluge, cilj 1.8.

⁸ <https://www.akta.ba/vijesti/birokratija-i-vlast-najvece-prepreka-za-dolazak-stranih-investicija-u-bih/89569>

⁹ Podaci prezentirani na UNDP konferenciji „Vlade u BiH na putu digitalne transformacije“, Sarajevo, 12, juni 2020.

¹⁰ „Godišnji izvještaj o napretku“, Ured koordinatora za reformu javne uprave, februar 2019.



Za bolje razumijevanje i analizu problema definisana su sljedeća revizijska pitanja:

1. Da li je lokalna uprava osigurala brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva?
2. Da li lokalna uprava efikasno rješava zahtjeve?
3. Da li su nadležne institucije u FBiH preduzele aktivnosti s ciljem stvaranja pretpostavki za pojednostavljenje postupka rješavanja zahtjeva i uvođenje elektronskih usluga?

1.3. Obim i ograničenja revizije

Revizijom su obuhvaćene aktivnosti koje su općine/gradovi preduzimali kako bi osigurali brzo i jednostavno rješavanje zahtjeva građana. Zahtjev, u smislu ove revizije, predstavlja svaki podnesak kojim se pojedinci obraćaju organima.¹¹ Revizija je ispitala i aktivnosti Federalnog ministarstva pravde, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija i Generalnog sekretarijata Vlade FBiH s obzirom na njihovu ulogu u pojednostavljenju upravnih usluga i informatizaciji javne uprave u okviru reforme javne uprave u FBiH.

U okviru prvog revizijskog pitanja analizirano je da li je lokalna uprava omogućila brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva. Ispitano je da li su i koje aktivnosti preduzimale općine/gradovi kako bi osigurali laku dostupnost informacija i obrazaca zahtjeva. Analizirano je da li su općine/gradovi blagovremeno preduzimali aktivnosti na digitalizaciji rada i uvođenju elektronske predaje zahtjeva. Također, ispitano je da li su općine/gradovi preduzimali adekvatne aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama, shodno njihovim potrebama, poboljšala dostupnost usluga u lokalnoj upravi.

U okviru drugog revizijskog pitanja ispitano je da li su općine/gradovi preduzimali aktivnosti kako bi osigurali pribavljanje dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva građana po službenoj dužnosti. Također, analizirano je da li se zahtjevi građana u lokalnoj upravi rješavaju u propisanim rokovima, te da li su građani adekvatno informisani u slučaju kašnjenja u rješavanju njihovih zahtjeva. Analizirano je da li je osigurana mogućnost elektronskog rješavanja zahtjeva bez dolaska u prostorije općine/grada. Analizirano je da li evidencije o administrativnim postupcima osiguravaju blagovremene informacije o statusu i trajanju pojedinačnih postupaka i razlozima kašnjenja.

U okviru trećeg revizijskog pitanja ispitano je da li su nadležne institucije na federalnom nivou blagovremeno preduzele potrebne aktivnosti s ciljem pojednostavljenja upravnih postupaka i stvaranja pretpostavki za uvođenje elektronskih usluga za građane i poslovne subjekte. Ispitano je da li su aktivnosti predviđene u dokumentima za reformu javne uprave i uspostavu okvira interoperabilnosti realizovane u propisanim rokovima.

Ispitivanje je provedeno na odabranom uzorku od 26 općina/gradova. Uzorkom revizije obuhvaćene su općine/gradovi: Novi Grad Sarajevo, Travnik, Tešanj, Sanski Most, Vitez, Novo Sarajevo, Orašje, Odžak, Grude, Teočak, Bosanski Petrovac, Doboju-Jug, Ravno, Glamoč, Foča, Kreševo, Trnovo, Tuzla, Zenica, Mostar, Cazin, Živinice, Livno, Široki Brijeg, Čapljina, Goražde. Kriteriji za odabir uzorka općina/gradova bili su geografska zastupljenost i broj stanovnika. Odabrane su općine/gradovi iz svih deset kantona u FBiH. Iz većih kantona (preko 100 hiljada stanovnika)¹² za uzorak revizije odabrane su po tri općine/grada, dok su iz manjih kantona (do 100 hiljada stanovnika)¹³ za uzorak odabrane po dvije općine/grada.

Vodilo se računa da uzorkom budu obuhvaćene velike, srednje i male općine/gradovi. Uzimajući u obzir navedene kriterije, odabrani uzorak općina/gradova čini 32,5% od 80 općina/gradova koliko ih ukupno ima u FBiH.¹⁴ U općinama/gradovima iz uzorka živi 987.228 stanovnika ili 45,2% od ukupnog broja stanovnika u FBiH.

¹¹ Član 63. st. 1. ZUP-a propisuje: „Pod podnescima se podrazumijevaju zahtjevi, obrasci koji se koriste za automatsku obradu podataka, prijedlozi, prijave, molbe, žalbe, prigovori i druga priopćenja kojima se pojedinci ili pravna lica obraćaju organima.“

¹² KS, ZDK, TK, HNK, SBK i USK

¹³ PK, ŽZH, BPK i K10

¹⁴ Prilikom odabira uzorka nije uzet u obzir Grad Sarajevo s obzirom na to da ova jedinica lokalne samouprave ne ostvaruje nadležnosti vezane za neposredno rješavanje zahtjeva građana. Za potrebe revizije uzet je u obzir broj stanovnika četiri gradske općine koje čine Grad Sarajevo (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad).



Revizijom su obuhvaćene aktivnosti preduzete u periodu 2018 -2020. godine. U obzir su uzete i aktivnosti koje su institucije obuhvaćene revizijom preduzele izvan definisanog vremenskog obuhvata radi unapređenja efikasnosti rješavanja zahtjeva građana.

Revizija nije detaljno analizirala rješavanje pojedinačnih zahtjeva građana, niti je ispitivala dovoljnost ljudskih resursa u lokalnoj upravi. Cijeneći značaj i kompleksnost predmetnih pitanja, ona bi trebala biti obuhvaćena zasebnim revizijama.

Ograničenje u ovoj reviziji predstavljao je nedostatak pouzdanih informacija o trajanju postupaka rješavanja zahtjeva građana iz svih općina/gradova iz uzorka. Analiza blagovremenosti rješavanja zahtjeva građana izvršena je na osnovu podataka iz izvještaja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku¹⁵ koje je dostavilo 18 općina/gradova iz uzorka.¹⁶

1.4. Kriteriji revizije

Opći kriterij revizije proizilazi iz opredjeljenja vlasti da osigura da javna uprava u svom radu primjenjuje principe orijentisanosti prema korisnicima usluga, odnosno da predstavlja servis putem kojeg građani i preduzetnici brzo i jednostavno ostvaruju svoja prava i interese. Za formulisanje kriterija korištena je regulativa relevantna za organizaciju, odnosno rad lokalne uprave i upravni postupak,¹⁷ kao i obaveze koje proizilaze iz strateških dokumenata za reformu javne uprave.

Shodno navedenom, revizijski kriteriji formulisani su za svako pitanje na sljedeći način:

- Kriterij za prvo revizijsko pitanje:
 - građanima su osigurane sveobuhvatne i dostupne informacije za podnošenje i rješavanje zahtjeva, s posebnom pažnjom na ranjive skupine,
 - omogućeno je brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva, neposredno i elektronskim putem,
 - podnosiocu zahtjeva izdaje se pismena potvrda o prijemu zahtjeva koja sadrži propisane informacije.
- Kriterij za drugo revizijsko pitanje:
 - dokumentacija potrebna za rješavanje zahtjeva pribavlja se po službenoj dužnosti,
 - zahtjevi se rješavaju u propisanim rokovima,
 - uspostavljeno je elektronsko rješavanje zahtjeva,
 - osigurane su blagovremene informacije o trajanju pojedinačnih postupaka i razlozima kašnjenja,
 - lokalna uprava blagovremeno informiše podnosiocima zahtjeva o kašnjenju u rješavanju.
- Kriterij za treće revizijsko pitanje:
 - blagovremeno su doneseni propisi koji osiguravaju pojednostavljenje upravnih postupaka,
 - izrađeni su propisi neophodni za uvođenje elektronskih usluga,
 - uspostavljena je interoperabilnost javne uprave.

1.5. Izvori podataka i metodologija

Za potrebe revizije prikupljeni su podaci iz više izvora, čime su osigurani dovoljni, pouzdani i relevantni podaci neophodni za sveobuhvatno i objektivno ispitivanje predmeta revizije. Primarni izvori podataka bili su upitnici i intervjui sa subjektima revizije i građanima, te zakonska i podzakonska regulativa. Također, korišteni su sekundarni izvori podataka kako bi se obuhvatile sve relevantne perspektive predmeta revizije. U tom smislu koristile su se informacije dobivene analizom izvještaja, stručnih studija, statističkih podataka i međunarodnih publikacija, te druge dostupne informacije iz predmetne

¹⁵ Način iskazivanja podataka u izvještajima vrši se na propisanim obrascima.

¹⁶ Član 294. st. 1 ZUP-a propisuje: „U gradu – gradonačelnik, a u općini – općinski načelnik, obavezni su jedanput godišnje podnijeti pismeni izvještaj gradskom odnosno općinskom vijeću o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku svih gradskih, odnosno općinskih službi za upravu.“

¹⁷ Zakon o upravnom postupku i Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, Strategija reforme javne uprave i Strateški okvir za javnu upravu 2018-2022.



oblasti, kao i prakse drugih zemalja, što je omogućilo reviziji da stekne širu sliku o aktivnostima preduzetim u svrhu osiguranja brzih i jednostavnih usluga u lokalnoj upravi.

Prikupljanje i analiza podataka izvršena je kombinovanjem različitih metoda:

- Metoda upitnika i ankete;
- Metoda intervjua;
- Analitička metoda – analiza regulative i raspoložive dokumentacije subjekata revizije;
- Komparativna metoda – upoređivanje sa praksama zemalja iz okruženja.

Upitnici su dostavljeni općinama/gradovima koji su odabrani kao uzorak revizije, kao i Federalnom ministarstvu pravde.

Obavljeni su i intervjui s predstavnicima Generalnog sekretarijata Vlade FBiH, Zavoda za javnu upravu Federalnog ministarstva pravde, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, Saveza općina i gradova FBiH, kao i sa predstavnicima općina Travnik i Novi Grad Sarajevo, te gradova Tuzla i Široki Brijeg. Pored toga, obavljeno je anketiranje građana, korisnika usluga u dvije općine iz uzorka.¹⁸

U završnoj fazi glavne studije organizirana je fokus-grupa na koju su pozvani subjekti revizije i predstavnici SOG-a FBiH. Cilj je bio upoznati subjekte revizije s preliminarnim nalazima, te dati priliku njima i ostalim zainteresiranim stranama da u otvorenoj diskusiji daju svoj doprinos što kvalitetnijoj prezentaciji ove teme. Fokus-grupi su prisustvovali predstavnici iz općina/gradova Travnik, Tuzla, Foča, Trnovo, Živinice, Mostar, Tešanj i Široki Brijeg, te predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade FBiH. Učesnici fokus-grupe nisu imali primjedbe na preliminarne nalaze revizije.

Okolnosti izazvane pandemijom COVID-19 uticale su na organizaciju rada u institucijama obuhvaćenim revizijom. Zbog ovih okolnosti, s ciljem prikupljanja revizijskih dokaza i provođenja revizije prema planiranoj dinamici, omogućeno je dostavljanje informacija i dokumentacije u elektronskom obliku, te su određeni intervjui obavljeni telefonskim putem.

¹⁸ Anketom je obuhvaćeno 50 ispitanika iz općina Novo Sarajevo i Novi Grad Sarajevo.



2. OPIS OBLASTI

2.1. Značaj lokalne uprave

Općine i gradovi su jedinice lokalne samouprave koje, shodno utvrđenim nadležnostima, regulišu i upravljaju određenim javnim poslovima. Lokalna uprava dio je ukupne uprave. Ona ima značajnu ulogu u životu građana i važan je faktor kvaliteta života, teritorijalnog razvoja, ekonomske konkurentnosti i razvoja demokratije. Građani i privrednici u najvećoj mjeri prava i zahtjeve ostvaruju na lokalnom nivou, zbog čega je od posebnog značaja da općine/gradovi u svom radu primjenjuju princip orijentisanosti prema korisnicima usluga.

U FBiH ima 80 jedinica lokalne samouprave koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima. Prema raspoloživim podacima, budžeti općina i gradova u FBiH u 2020. godini iznosili su preko **1,28 milijardi KM**.¹⁹

Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH propisano je, pored ostalog, da su općine i gradovi nadležni da organizuju efikasnu lokalnu upravu, prilagođenu lokalnim potrebama.²⁰ Načelnik i gradonačelnik predstavljaju organe izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave i oni, pored ostalih dužnosti, utvrđuju organizaciju općinskih/gradskih službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave.²¹

Lokalni nivo ima veoma važnu ulogu u ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja (SDGs).²² Jedan od ciljeva (SDG 11) poziva na stvaranje održivih, inkluzivnih, sigurnih i otpornih gradova i ljudskih naselja što, između ostalog, podrazumijeva osiguravanje pristupa javnim dobrima i uslugama, kao i stvaranje održivih prilika za život, smanjenu nejednakost, otvorenu i odgovornu lokalnu upravu. Pored toga, lokalni nivo neposredno doprinosi i ostvarivanju drugih ciljeva održivog razvoja te predstavlja važno područje za aktivnosti i praćenje napretka prema održivom razvoju. Prema dostupnim podacima, čak 65% programa SDG-a ne može biti u potpunosti ostvareno bez uključivanja lokalnih aktera.²³

2.2. Pravni okvir, relevantan za oblast revizije

Za potrebe revizije uzeti su u obzir sljedeći propisi:

- **Ustav Federacije BiH**²⁴ koji regulira općinski nivo vlasti, a kojim je u članu VI.2, između ostalog, propisano da se u općini ostvaruje lokalna samouprava.
- **Ustavi kantona** koji utvrđuju položaj i nadležnosti općina koje proizilaze iz njihovog statusa kao jedinica lokalne samouprave. Općine mogu imati izvorne nadležnosti i nadležnosti koje im prenese Kanton posebnim propisom, u skladu sa ustavima kantona.
- **Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine**²⁵ koji, između ostalog, uređuje samoupravni djelokrug (nadležnost) i organe jedinica lokalne samouprave.
- **Zakon o upravnom postupku**²⁶ koji, između ostalog, propisuje dužnost gradske i općinske službe za upravu da postupa po predmetnom zakonu kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka.

¹⁹ Podaci Sektora za finansijsku reviziju institucija kantona, gradova i općina preuzeti iz usvojenih budžeta JLS-a (ažurirani 9. 4. 2021. godine)

²⁰ Član 8. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH

²¹ Član 15. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH

²² Ciljevi održivog razvoja (SDGs) u središtu su Agende za održivi razvoj 2030. koju su ratificirale sve članice Ujedinjenih naroda na Generalnoj skupštini održanoj 2015. godine.

²³ <https://www.udruga-gradova.hr/sto-znaci-lokalizacija-ciljeva-odrzivog-razvoja/>

²⁴ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 1/1994, 13/1997, 16/2002, 22/2002, 52/2002, 63/2003, 9/2004, 20/2004, 33/2004, 71/2005, 72/2005, 88/2008

²⁵ „Službene novine FBiH“, broj 49/06 i 51/09

²⁶ „Službene novine FBiH“, broj 2/98 i 48/99

- **Zakon o organizaciji organa uprave**²⁷ kojim je, između ostalog, uređena organizacija i način funkcionisanja organa državne uprave u BiH, kao i ovlaštenja i obaveze u obavljanju upravnih, stručnih i drugih poslova.
- **Kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi** koji uređuju osnove lokalne samouprave, samoupravni djelokrug općina i gradova, neposredno sudjelovanje građana u upravljanju i odlučivanju, organe jedinica lokalne samouprave, mjesne samouprave, imovinu i finansiranje lokalne samouprave, propise i druge akte, nadzor i zaštitu lokalne samouprave te druga pitanja od značaja za ostvarivanje lokalne samouprave na području kantona.
- **Odluka o usvajanju Okvira interoperabilnosti**²⁸ koju je donijela Vlada FBiH u svrhu uspostave pretpostavki za razvoj i pružanje elektronskih usluga javne uprave na području FBiH, a za čije provođenje su nadležni Federalno ministarstvo prometa i komunikacija i Generalni sekretarijat.
- **Pravilnik o kancelarijskom poslovanju**²⁹ koji, između ostalog, propisuje knjige evidencije u kancelarijskom poslovanju.
- **Statuti općina/gradova** kojima se, u skladu sa ustavom i zakonom, bliže uređuju pitanja samoupravnog djelokruga općine i gradova, organizacija, ovlaštenja i način rada organa općine i grada, međusobni odnosi općinskog i gradskog vijeća, odnosno načelnika i gradonačelnika, javnost rada i druga pitanja od značaja za ostvarivanje lokalne samouprave.

2.3. Pravo na dobru upravu

Pravo na dobru upravu utemeljeno je u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima.³⁰ Osiguranje ovog prava u kontekstu evropskih integracija predstavlja jedan od preduslova BiH za pristupanje Evropskoj uniji. Oblast javne uprave definisana je kao jedan od 14 prioriteta koje BiH treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji.³¹ Kriteriji za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu izgradnje javne uprave koja ima kapacitet da slijedi principe dobre uprave i da učinkovito transponira i provodi Acquis Communautaire.

Koncept dobre uprave redefiniše rad uprave i odnose između građana i uprave. Ovaj koncept odgovara na očekivanje i potrebu uravnoteženog pristupa u ostvarivanju javnog interesa uz istovremenu zaštitu prava i interesa građana. Dobra uprava treba da bude na usluzi zajednici i da promoviše povjerenje društva u vlast, čime doprinosi stabilnosti, ekonomskom razvoju i socijalnom blagostanju. Nefunkcionalna uprava uzrokuje nezadovoljstvo građana i predstavlja prepreku produktivnim investicijama. Savremeno demokratsko upravljanje dovelo je do transformacije uloge i države i građana. Građanin više nema pasivnu ulogu i ne doživljava se kao subjekat nad kojim državni organ obavlja neke funkcije, već se posmatra kao resurs i partner koji može doprinijeti općem blagostanju.³² Funkcionalna javna uprava predstavlja preduslov za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje.

2.4. Obaveza efikasnog rješavanja zahtjeva

Zakon o upravnom postupku predstavlja osnovni zakon koji primjenjuju tijela javne uprave kada odlučuju o pravima i obavezama građana i poslovnih subjekata. Propisano je da su, pored ostalih, i gradske odnosno općinske službe za upravu dužne postupati po Zakonu o upravnom postupku kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka.³³

²⁷ „Službene novine FBiH“, broj 35/05

²⁸ „Službene novine FBiH“, broj 56/16

²⁹ „Službene novine FBiH“ broj 96/19

³⁰ Član 41 Povelje Evropske unije o fundamentalnim pravima (2000/C 364/01)

³¹ Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, 2019. godina

³² Dobra uprava kroz bolji sistem upravnih procedura, SIGMA, 2012. godina

³³ Član 1. Zakona o upravnom postupku

Zakon o upravnom postupku u više članova utvrđuje obavezu organa da postupaju efikasno.³⁴ Naime, propisano je da se postupak treba voditi **brzo, sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe.**³⁵ Također, organi su dužni da osiguraju efikasno ostvarivanje prava i interesa građana, preduzeća (društava), ustanova i drugih pravnih lica, što obuhvata **dobru organizaciju na izvršavanju poslova organa**, koja osigurava brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku, uz svestrano razmatranje tih stvari.³⁶ Pored toga, propisano je da su, između ostalog, načelnik/gradonačelnik odgovorni da se **upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima.**³⁷ Zakon o upravnom postupku propisuje i to da je **službena osoba koja vodi postupak obavezna pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje. Na isti način postupit će službena osoba i u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ, odnosno preduzeće (društvo), ustanova ili drugo pravno lice.**³⁸ Zakon predviđa i novčane kazne za instituciju (2.000 – 8.000 KM) i za odgovornu osobu (300 – 1.200 KM) u slučaju nepoštovanja predmetne zakonske odredbe.³⁹

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH propisuje da su općinski organi uprave općinske službe za upravu, a gradski organi uprave su gradske službe za upravu. Ovaj zakon eksplicitno utvrđuje da su organi uprave dužni rješavati zahtjeve u skladu sa zakonom i drugim propisima, i **u rokovima propisanim zakonom.** Također, propisano je i da državni **službenici općinskih i gradskih organa uprave** koji rješavaju zahtjeve građana u upravnom postupku **ne smiju od građana zahtijevati da pribavljaju uvjerenja i druge javne isprave o činjenicama o kojima organi uprave te općine, odnosno grada vode službene evidencije**, jer podatke o tim činjenicama **državni službenici dužni su pribaviti po službenoj dužnosti.**⁴⁰ Ovim Zakonom su također utvrđene novčane kazne za pravno lice s javnim ovlaštenjima⁴¹ (3.000 KM – 20.000 KM) i odgovorno lice u organu uprave (300 – 2.000 KM) u slučaju nepoštovanja zakonskih odredbi.⁴²

Strategija reforme javne uprave u BiH,⁴³ između ostalog, predviđala je obavezu unapređenja upravnih postupaka i upravnih usluga koje pruža javna uprava. Cilj reforme u ovom segmentu bio je pojednostavljenje upravnog odlučivanja i poboljšanje kvaliteta, te osiguranje primjene principa orijentisanosti prema korisnicima.⁴⁴

³⁴ Osnovna načela Zakona o upravnom postupku: važenje zakona, poseban postupak, supsidijarna primjena zakona, načelo zakonitosti, zaštita prava građana i zaštita javnog interesa, načelo efikasnosti, načelo materijalne istine, načelo saslušanja stranke, ocjena dokaza, samostalnost u rješavanju, pravo žalbe, konačnost rješenja, pravomoćnost rješenja, ekonomičnost postupka, pomoć neukoj stranci, upotreba jezika i pisma te upotreba izraza „organ“.

³⁵ Član 14. Zakona o upravnom postupku – Ekonomičnost postupka

³⁶ Član 6. Zakona o upravnom postupku – Načelo efikasnosti postupka

³⁷ Član 293. st. 1. Zakona o upravnom postupku

³⁸ Član 134. st. 3. Zakona o upravnom postupku

³⁹ Član 298. st. 1. pod 5) Zakona o upravnom postupku

⁴⁰ Član 77. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH

⁴¹ Jedinice lokalne samouprave imaju status pravnog lica (član 6. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH)

⁴² Članovi 149–150. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH

⁴³ Strategija reforme javne uprave provodila se kroz Akcijski plan 1 za period 2006–2010. i Revidirani Akcijski plan 1 (RAP1) za period 2011–2014.

⁴⁴ Reforma ima za cilj uspostavljanje efikasnije, djelotvornije, odgovornije i transparentnije javne uprave, orijentisane ka građanima i spremne da odgovori evropskim zahtjevima. Implementacija reforme treba da dovode do preobražaja javne uprave od koncepta „uprave kao vlasti“ koji polazi od odnosa nadređenosti državnih organa prema građanima, do koncepta u kojem se javna uprava posmatra kao „servis građana“. Korisnici usluga očekuju da javna uprava usluge pruža brzo, jednostavno i kvalitetno, pri čemu se efektivnost i efikasnost javne uprave ne mjeri samo u odnosu na postojeće pravne odredbe. Princip dobre uprave orijentisane ka korisniku podrazumijeva ispunjavanje očekivanja korisnika, dok se istovremeno poštuju pravne odredbe. Jedna od najznačajnijih mjera vezanih za spomenute reformske oblasti, a koja ima za cilj da pojednostavi upravne procedure i smanji rizik od pojave korupcije, jeste uvođenje principa prikupljanja podataka iz službenih registara po službenoj dužnosti. Pravo građana na dobru upravu utemeljeno je u čl. 41. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima čija će primjena u narednom periodu u kontekstu evropskih integracija predstavljati jedan od preduslova za pristupanje BiH Evropskoj uniji.



Revidiranim akcionim planom (RAP 1) bile su definisane aktivnosti koje su trebale osigurati pojednostavljenje i skraćivanje postupaka i realne uštede za građane, poslovne subjekte i budžete na svim nivoima vlasti.⁴⁵ Neke od najznačajnijih aktivnosti kojima su se nastojali ostvariti ovi ciljevi odnosile su se na **uvođenje principa prikupljanja podataka iz službenih registara po službenoj dužnosti, odnosno zabrane da tijelo javne uprave traži od stranke da dokazuje činjenice o kojima se vodi službena evidencija, te osiguranje blagovremenosti rješavanja.**⁴⁶

Nakon isteka akcionog plana koji se odnosio na period 2011-2014. godine Vlada FBiH izrazila je opredijeljenost za nastavak započetih, nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i Revidiranim akcionim planom 1⁴⁷ te je zadužila institucije odgovorne za realizaciju da u planove rada uvrste ove aktivnosti.⁴⁸ Pored toga, Ured koordinatora za reformu javne uprave je nakon isteka Revidiranog akcionog plana 1 kontinuirano sačinjavao polugodišnje i godišnje izvještaje o napretku koji se zasnivaju na praćenju provođenja Revidiranog akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH. U izvještaju iz februara 2019. godine, između ostalog, navedeno je da, unatoč isteku rokova, u Revidiranom akcionom planu 1 postoje ciljevi čija realizacija još uvijek nije započela, te su date preporuke za njihovu realizaciju.

U toku 2018. godine usvojen je Strateški okvir za reformu javne uprave 2018 – 2022, a krajem 2020. godine Vlada FBiH usvojila je i Akcioni plan za reformu javne uprave u BiH⁴⁹ koji sadrži reformske aktivnosti za nastavak razvoja javne uprave i usklađivanje s evropskim upravnim prostorom. Akcionim planom utvrđeno je da je rok za realizaciju aktivnosti kraja 2022. godine, s tim da je za pojedine aktivnosti naznačeno da neće biti realizovane u ovom roku.

Važan segment reforme javne uprave odnosi se na uspostavu e-uprave koja podrazumijeva digitalizaciju javne uprave i uvođenje elektronskih usluga s ciljem povećanja efikasnosti, transparentnosti i smanjenja troškova. U strateškim dokumentima za reformu javne uprave u oblasti „e-uprava“ definisane su brojne aktivnosti koje se odnose na informatizaciju procesa rada javne uprave i usluga koje ona pruža.

Pojava pandemije COVID-19 jasno je potvrdila da digitalna transformacija nije samo poželjna, već i apsolutno neophodna za efikasan i funkcionalan javni sektor. Kriza je naglasila važnost i inkluzivnost digitalnih usluga, posebno za marginalizovane grupe koje su najviše osjetile posljedice. Globalna iskustva ukazuju na to da digitalizacija može značajno smanjiti opterećenje i troškove javnih usluga. Primjera radi, Vlada Velike Britanije je korištenjem tehnoloških rješenja optimizirala svoj rad, te uspješno odgovorila na 600% povećanje zahtjeva za javnim uslugama tokom pandemije.⁵⁰

⁴⁵ Revidirani akcioni plan 1, Dio 4. Upravni postupak i upravne usluge, <http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/revidirani-akcijski-plan-1.pdf>

⁴⁶ Revidirani akcioni plan 1, Dio 4. Upravni postupak i upravne usluge, cilj 1.8. i 1.11.

⁴⁷ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine su potkraj 2015. godine donijeli zaključke kojima su podržali nastavak reforme javne uprave „kroz nastavak započetih, a nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i RAP1“. Navedena opredjeljenja iskazana su u Informaciji o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. 7. 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. 7. 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. 11. 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. 6. 2015. godine.

⁴⁸ Akt Vlade FBiH, broj: 865/2015 od 9. 7. 2015. godine

⁴⁹ Odluka o usvajanju Akcionog plana za reformu javne uprave u BiH („Službene novine FBiH“, broj 73/20)

⁵⁰ https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/presscenter/vijesti/2020/digital-transformation-journey.html

3. NALAZI REVIZIJE

Nalazi koji se prezentiraju u ovom poglavlju predstavljaju odstupanja od utvrđenih kriterija revizije i strukturirani su u odnosu na revizijska pitanja.

3.1. Osiguranje efikasnog podnošenja zahtjeva

3.1.1. Dostupnost informacija i obrazaca

U hodnicima zgrade, na odgovarajućim oglasnim pločama kao i na zvaničnoj internet stranici tog organa, treba istaći potrebna obavještenja i upute o načinu ostvarivanja određenih prava stranaka i popis dokumenata potrebnih za ostvarivanje tih prava. (Član 90. st. 7. Pravilnika o kancelarijskom poslovanju u Federaciji Bosne i Hercegovine)

U većini općina/gradova iz uzorka neophodan je odlazak u prostorije općine kako bi se dobile sve potrebne informacije i obrasci za predaju zahtjeva. Na internet-stranicama općina/gradova često nedostaju sveobuhvatne informacije, poput onih o dokumentaciji koju je potrebno priložiti uz zahtjev, zakonskom roku u kojem bi zahtjev trebao biti riješen, mogućnosti informisanja o statusu rješavanja i sl. S obzirom na to da ovakve okolnosti od građana zahtijevaju fizički dolazak u općinu/grad i u nekim slučajevima čekanje u redovima samo kako bi se dobila informacija, pristup informacijama je otežan, a troškovi građana u vezi s ostvarivanjem prava veći.⁵¹

Kada su u pitanju informacije relevantne za podnošenje zahtjeva i ostvarivanje prava objavljene na zvaničnim internet-stranicama općina/gradova, rezultati analiza pokazuju da one veoma često nisu sveobuhvatne i lako pristupačne. U nekim općinama/gradovima⁵² **internet-stranice sadrže samo uopćene informacije, poput kontakt-brojeva telefona općinskih službi, e-mail adresa i sl., dok detaljnije informacije o pojedinačnim administrativnim postupcima i popis dokumenata potrebnih za ostvarivanje prava nisu istaknuti, iako bi shodno važećoj regulativi to trebalo osigurati. Pojedine općine nemaju dostupne ni obrasce za predaju zahtjeva.**⁵³

Također, konstatovani su slučajevi⁵⁴ gdje **na internet-stranicama općina/gradova nije istaknuto radno vrijeme kako bi se građani informisali o tome kojim danima i u koje vrijeme mogu koristiti usluge.**⁵⁵

Revizijom je utvrđeno da je tek **devet općina/gradova od ukupno 26 koliko ih je obuhvaćeno uzorkom**⁵⁶ **na internet-stranicama objavilo registre administrativnih postupaka.**⁵⁷ Objavljeni registri lako su uočljivi na početnim stranicama i sadrže sveobuhvatne i objedinjene informacije vezane za predaju zahtjeva, rokove za rješavanje zahtjeva, detaljne upute za plaćanje taksi i naknada, propise na osnovu kojih se zahtjev rješava, kontakte osoba odgovornih za rješavanje zahtjeva i sl. Registri administrativnih postupaka jedan su od ciljeva predviđenih strateškim dokumentima za reformu javne i trebalo ih je uspostaviti do kraja 2011. godine.

⁵¹ Primjera radi, dolazak u prostorije općine/grada iziskuje veće troškove građanima koji žive na udaljenom području, npr. periferiji općine/grada i sl.

⁵² Općine Teočak, Glamoč, Foča, Doboj Jug, Orašje i Vitez

⁵³ Preuzimanje obrazaca zahtjeva nije omogućeno u općinama Teočak, Glamoč, Foča, Doboj Jug, Orašje i Vitez.

⁵⁴ Gradovi/općine Tuzla, Zenica, Živinice, Goražde, Tešanj, Sanski Most, Grude, Orašje, Odžak, Teočak, Bosanski Petrovac, Doboj Jug, Glamoč, Kreševo, Vitez

⁵⁵ U slučajevima kada su informacije o radnom vremenu objavljene na internet-stranicama, najčešće se nalaze u dnu početne stranice ili u okviru drugih izbornika poput, kontakata i sl.

⁵⁶ Elektronske registre administrativnih postupaka uspostavili su gradovi Tuzla, Zenica, Cazin, Živinice i Čapljina, te općine Grude, Sanski Most, Tešanj i Travnik.

⁵⁷ Administrativni postupak je upravni i drugi postupak koji provode organi uprave i upravne organizacije koji se pokreću po zahtjevu privrednih subjekata i građana radi ostvarivanja određenog prava ili ispunjavanja propisane obaveze.

U slučajevima kada registri administrativnih postupaka nisu objavljeni, ⁵⁸ na internet-stranicama objavljene su samo određene informacije ⁵⁹ o administrativnim postupcima, koje nisu lako uočljive na početnoj stranici, nego su segmentirane u izbornicima u okviru pojedinačnih općinskih/ gradskih službi. Ove okolnosti otežavaju pristup informacijama budući da je potrebno dodatno vrijeme da bi ih se pronašlo. Primjera radi, pristup informacijama potrebnim za pokretanje određenog administrativnog postupka zahtijeva detaljnu pretragu internet-stranice s obzirom na to da se određene informacije nalaze u odjeljima pojedinačnih općinskih službi. Na pojedinim internet-stranicama nije lako pronaći ni odjeljke sa općinskim službama na kojima se nalaze informacije bitne za podnošenje zahtjeva. Također, ukoliko nije poznato koja općinska služba je nadležna za rješavanje zahtjeva, potrebno je pretražiti sve općinske službe kako bi se došlo do potrebnih informacija.

Nadležni iz pojedinih lokalnih uprava ⁶⁰ koji su objavili značajan broj informacija na internet-stranicama naveli su da građani uprkos tome vrlo često fizički dolaze u lokalnu upravu. Iako bi intenzivnije promovisanje elektronski dostupnih informacija moglo poboljšati korištenje funkcionalnosti internet-stranica, većina općina/gradova nije preduzimala značajnije promotivne aktivnosti kako bi se građani u što većoj mjeri upoznali s mogućnostima jednostavnijeg pristupa informacijama objavljenim na internet-stranicama i na taj način smanjila njihova potreba za dolazak u prostorije općine/grada radi informisanja.

Pored toga, utvrđeno je da se nisu preduzimale dovoljne aktivnosti kako bi se olakšalo neposredno preuzimanje obrazaca zahtjeva u prostorijama općine/grada. Ovakav način preuzimanja obrazaca iziskuje dodatno vrijeme i troškove koji nastaju zbog dolaska u lokalnu upravu, te čekanje u redovima.

Ilustracija postupka preuzimanja obrazaca zahtjeva sa internet-stranice

Preuzimanje obrazaca zahtjeva sa zvanične internet-stranice u jednoj općini podrazumijeva sljedeće korake:

- Otvaranje i pretraga početne internet-stranice
- Odabir odjeljka „općinska administracija“
- Odabir nadležne općinske službe (npr. Služba za civilnu zaštitu, urbanizam, imovinskopravne poslove i katastar nekretnina)
- Odabir odgovarajućeg resora unutar službe (npr. civilna zaštita, urbanizam, imovinskopravni poslovi i katastar nekretnina)
- Pretraga i odabir željenog obrasca zahtjeva
- Preuzimanje i štampanje obrasca

Konstatovano je da osoba koja je informatički pismena treba preko 20 minuta za pristup informacijama i obrascima

(Općina Kreševo)



Primjer bolje prakse konstatovan je u Općini Centar Sarajevo. Radi upoznavanja građana s obrascima koji su dostupni na internet-stranici u centru grada postavljani su bilbordi sa QR kodovima, putem kojih je moguće brzo i lako pristupiti informacijama i obrascima dostupnim na internet-stranici Općine.

Općina Centar Sarajevo nije bila u uzorku revizije, te se aktivnosti preduzete na poboljšanju dostupnosti informacija navode kao primjer bolje prakse.

⁵⁸ Gradovi Goražde, Široki Brijeg, Livno i Mostar, te općine Odžak, Ravno, Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo, Kreševo, Trnovo i Bosanski Petrovac

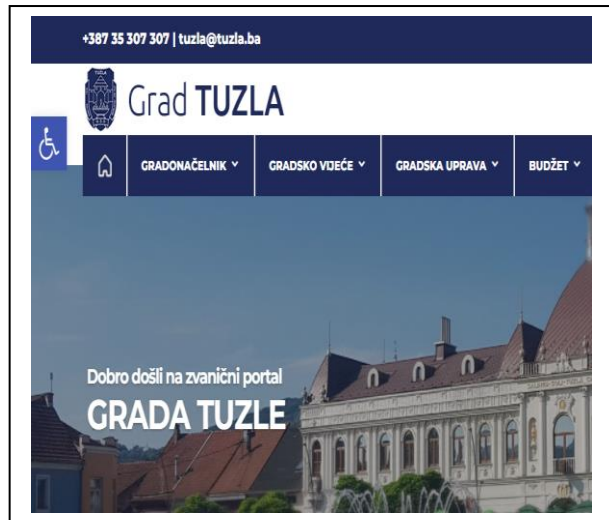
⁵⁹ Najčešće su date informacije o dokumentaciji koju podnosilac treba priložiti uz zahtjev.

⁶⁰ Intervju s nadležnima iz Općine Travnik i Grada Tuzle

Na osnovu informacija koje su dostavile općine/gradovi konstatovano je da nije omogućeno preuzimanje obrazaca zahtjeva na lokacijama koje su bliže građanima, primjera radi u mjesnim zajednicama, iako bi ova mogućnost znatno pojednostavila ovaj korak, naročito građanima koji žive na periferiji općine/grada. U jednoj općini uočena je bolja praksa s obzirom na to da se usluge lokalne uprave pružaju na dvije lokacije.⁶¹

- **Ranjive skupine imaju otežan pristup informacijama**

Prema podacima koje su dostavile općine/gradovi, **nisu se preduzimale značajnije aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama građana olakšao pristup informacijama potrebnim za predaju zahtjeva.** Primjera radi, nijedna općina/grad u svojim prostorijama nije osigurala taktilnu komunikaciju, Brajevo pismo, formate sa velikim slovima, pristupačne multimedije, kao ni pisane i audiosnimke, ljudske čitače ili alternativne oblike i dr., što je neophodno kako bi se osobama s invaliditetom⁶² olakšao pristup informacijama. Takve okolnosti otežavaju slabovidnim, gluhočujnim osobama, osobama s poremećajima u glasovno-govornoj komunikaciji i dr. da na jednak način kao ostali građani pristupe informacijama koje su im potrebne za podnošenje zahtjeva i ostvarivanje svojih prava u lokalnoj upravi. Tek je nekoliko općina/gradova navelo da je preduzimalo aktivnosti na uklanjanju fizičkih barijera kako bi se olakšao pristup prostorijama lokalne uprave i oslobodile od obaveze plaćanja naknada osobe s invaliditetom.⁶³ Uvidom u prakse općina iz regiona konstatovani su primjeri bolje prakse, gdje je ranjivim skupinama osiguran lakši pristup informacijama.⁶⁴



Samo na jednoj internet-stranici uočen je alat koji olakšava pristup informacijama za osobe s invaliditetom.⁶⁵

⁶¹ Općina Novi Grad Sarajevo

⁶² „Osobe sa invaliditetom obuhvataju osobe koje imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće ovih osoba u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.“ (član 1. st. 2. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori“, broj 11/09)

⁶³ Gradovi Mostar, Živinice, Široki Brijeg i Livno, te Općina Vitez

⁶⁴ Primjer općine Nikšić: <https://niksic.me/u-opstini-niksic-postavljene-naljepnice-na-brajevom-pismu/>

⁶⁵ Odabirom ikone „invalidska kolica“ otvaraju se različite opcije za prilagođavanje teksta na internet-stranici, poput onih za povećavanje i smanjivanje teksta, odabir visokog ili obrnutog kontrasta, za osvijetljavanje pozadine, potrcrtavanje teksta i sl.

3.1.2. Predaja zahtjeva

Predaja zahtjeva omogućena je na nekoliko načina, i svaki od njih ima određene specifičnosti koje od građana zahtijevaju dodatno vrijeme, odnosno veće troškove ili su u određenoj mjeri nepristupačni pojedinim skupinama. **Zahtjevi se u praksi najčešće podnose u prostorijama lokalne uprave,⁶⁶ što iziskuje vrijeme i troškove koji nastaju zbog potrebe odlaska u općinu, te čekanje u redovima.**

Pored toga, u slučaju predaje zahtjeva neposredno u lokalnoj upravi, građani se moraju prilagoditi radnom vremenu šalter sale, odnosno radnom vremenu određenom za rad sa strankama pojedinih službi, koje je često ograničeno na određeni broj sati u toku dana.

Primjera radi, u jednoj lokalnoj upravi, koja pruža usluge za cca 105 hiljada stanovnika, radno vrijeme centra za usluge građanima i područnih ureda gradske uprave je od 9.00 do 13.00 sati, pri čemu je pauza od 11.00 do 11.30 sati.⁶⁷ Pored toga što je ovo izuzetno kratko vrijeme, definisani termin nije prilagođen određenim grupama, poput zaposlenih u realnom sektoru. U pojedinim općinama uočena je bolja praksa. Tako je na primjer u jednoj općini koja ima cca 64 hiljade stanovnika radno vrijeme centra za pružanje usluga (šalter sale) od 8.00 do 18.00 sati.⁶⁸ S tim u vezi može se primijetiti da se pri utvrđivanju radnog vremena u pojedinim općinama/gradovima nije vodilo računa o ukupnom broju stanovnika koji žive u općini/gradu, kao ni o potrebama pojedinih kategorija građana. **Samo su dvije općine iz uzorka⁶⁹ analizirale da li je radno vrijeme lokalne uprave prilagođeno potrebama korisnika, dok su u ostalim općinama/gradovima ove aktivnosti izostale.** Kao razloge zbog kojih se nisu provodile nadležni, između ostalog, navode da građani nemaju pritužbe na radno vrijeme.⁷⁰



Također, uočeno je da **većina općina/gradova nije osigurala mogućnost predaje zahtjeva i korištenje usluga izvan uobičajenog radnog vremena u toku radne sedmice, kao ni vikendom.** Ovakve okolnosti otežavaju predaju zahtjeva određenim grupama korisnika usluga. Uvidom u praksu u okruženju uočeno je da mnoge općine/gradovi, pored e-usluga koje omogućavaju predaju zahtjeva svakim danom u bilo koje vrijeme, osiguravaju i rad subotom.

Na osnovu provedene revizije konstatovano je da u lokalnoj upravi nisu uspostavljene elektronske usluge koje omogućavaju predaju zahtjeva bez potrebe fizičkog dostavljanja dokumenata. Analiza podataka pokazala je da **81% općina/gradova iz uzorka⁷¹ nije osiguralo mogućnost podnošenja zahtjeva elektronskim putem ni za jedan administrativni postupak.** S druge strane, konstatovani su primjeri **bolje prakse, gdje su određene općine bile značajno proaktivnije te su omogućile određeni način elektronske predaje zahtjeva.** Tako su općine/gradovi Cazin, Široki Brijeg, Ravno i Odžak

⁶⁶ Zakon o upravnom postupku propisuje da se podnesci mogu poslati poštom, te izjavljivati i faksom ili telegrafski, ako nije drugačije propisano.

⁶⁷ Grad Mostar

⁶⁸ Općina Novo Sarajevo.

⁶⁹ Prema dostavljenim podacima, općine Vitez i Tešanj su preduzimale aktivnosti kako bi utvrdile da li je radno vrijeme prilagođeno potrebama korisnika.

⁷⁰ U Općini Novi Grad Sarajevo radno vrijeme za prijem podnesaka je od 8 do 18 sati

⁷¹ Općine/gradovi Novi Grad Sarajevo, Tešanj, Vitez, Novo Sarajevo, Orašje, Teočak, Sanski Most, Livno, Bosanski Petrovac, Doboju-Jug, Glamoč, Foča, Kreševo, Grude, Trnovo, Tuzla, Zenica, Mostar, Živinice, Čapljina, Goražde

osigurale određeni oblik elektronskog podnošenja zahtjeva za manji broj jednostavnijih administrativnih postupaka, kao što su izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima općina/grad vodi službenu evidenciju (izvod iz matične knjige rođenih, uvjerenje o državljanstvu), pristup informacijama i sl. U ovim slučajevima građani dostavljaju općini zahtjev sa pratećom dokumentacijom putem e-maila, te im se traženi dokument dostavlja poštom na adresu ili se lično preuzima. **Općina Travnik omogućila je određeni način elektronske predaje zahtjeva za veći broj administrativnih postupaka, među kojima se, pored jednostavnijih, nalaze i složeniji administrativni postupci.**⁷² Nadležni iz ove općine naveli su da se radi o novoj praksi⁷³ kojom se, u postojećim uslovima regulatornog okvira, nastoji skratiti vrijeme i olakšati podnošenje zahtjeva za upravno rješavanje.⁷⁴ Ova praksa podrazumijeva da se zahtjevi sa dokumentacijom predaju putem e-maila, a stranka prilikom neposrednog preuzimanja rješenja prilaže originalne dokumente (detaljnije u Prilogu 1).

Kao jedan od osnovnih razloga zbog kojih nije omogućena elektronska predaja zahtjeva nadležni iz općina/gradova naveli su činjenicu da ZUP nije regulisao elektronsku predaju zahtjeva, njihovo rješavanje i dostavljanje, kao i nedostatak podzakonskih akata kojima se regulišu pitanja poput zaprimanja, otvaranja, pregledanja, raspoređivanja elektronskih zahtjeva i sl. Međutim, **konstatovano je da općine/gradovi iz uzorka nisu preduzimali aktivnosti kako bi se kod nadležnih institucija inicirale izmjene i dopune propisa s ciljem otklanjanja ovih regulatornih prepreka.**⁷⁵

Kao značajnu prepreku za uspostavu elektronske predaje zahtjeva općine/gradovi istakli su i nepostojanje regulative vezane za elektronski potpis. Međutim, revizijom je utvrđeno da su još prije više od dvije godine ispunjeni uslovi za primjenu Zakona o elektronskom potpisu BiH, što je detaljnije obrazloženo u tački 3.3.2. Izvještaja.

Generalno gledajući, u općinama/gradovima uočen je izostanak značajnijih aktivnosti koje bi trebale povećati spremnost lokalne uprave za uvođenje elektronskih usluga. Digitalizacija usluga općinske/gradske uprave nije uvrštavana u lokalne strategije razvoja i planske dokumente, niti su se definisale konkretne aktivnosti za uspostavu i razvoj elektronskih usluga. Također, nisu provedene analize s ciljem osiguranja informacija o finansijskim, tehničkim i kadrovskim resursima potrebnim za uspostavu e-uprave, niti su sredstva potrebna za razvoj i promociju elektronskih usluga planirana u lokalnim budžetima i slično (detaljnije u Prilogu 5).

3.1.3. Potvrda o prijemu zahtjeva

Revizijom je utvrđeno da se potvrda o prijemu zahtjeva u 54% općina/gradova iz uzorka izdaje samo na zahtjev podnosioca ili se ne izdaje uopće, iako bi se, shodno odredbama važeće regulative, u većini slučajeva obavezno trebala izdavati.

Službena osoba koja primi podnesak dužna je, po službenoj dužnosti ili na usmeno traženje podnosioca, dati potvrdu o prijemu podneska. Za ovu potvrdu ne plaća se taksa. (Član 65. st. 2. Zakona o upravnom postupku)

Potvrda se obavezno mora izdati ako se radi o prijemu podneska po kojem se rješava u upravnom postupku i koji se okončava donošenjem upravnog akta. U potvrdu o prijemu obavezno se upisuje zakonski rok za rješavanje ovog podneska. (Član 19. st. 2. Pravilnika o kancelarijskom poslovanju u FBiH)

⁷² <https://opcinatravnik.com.ba/ba/e-zahtjevi-online-zahtjevi>

⁷³ Nadležni iz Općine Travnik naveli su da je elektronska predaja zahtjeva osigurana od sredine 2021. godine.

⁷⁴ Prema informacijama nadležnih iz Općine Travnik, zahtjevi sa dokumentacijom predaju se putem e-maila, a stranka prilikom neposrednog preuzimanja rješenja prilaže originalne dokumente.

⁷⁵ Odgovori na Upitnik revizije učinka i intervju s nadležnim iz SOGFBIH

Pored toga, i u slučajevima kada se potvrde izdaju one često ne sadrže sve informacije koje bi shodno propisanom obrascu trebale imati.⁷⁶ Iako bi, pored ostalog, trebale sadržavati informaciju o zakonskom roku za rješavanje zahtjeva, utvrđeno je da u nekim općinama/gradovima potvrde uopće ne sadrže ovu informaciju⁷⁷ ili je naveden znatno duži rok od zakonom utvrđenog za rješavanje (30 – 60 dana).⁷⁸ Uvidom u raspoložive potvrde vidljivo je da je jedna općina navela kako je rok za rješavanje duži čak od dvije godine.⁷⁹ Također, u nekim slučajevima⁸⁰ potvrde ne sadrže uputu o tome da podnositelj zahtjeva može, ukoliko njegov zahtjev ne bude riješen u zakonskom roku, podnijeti žalbu nadležnom organu kao da je zahtjev odbijen, što bi shodno utvrđenom obrascu trebale sadržavati⁸¹ (detaljnije u Prilogu 2).

3.2. Efikasnost rješavanja zahtjeva

3.2.1. Pribavljanje dokumentacije

Rezultati provedene revizije pokazali su da nijedna općina/grad iz uzorka nije u potpunosti osigurala da se dokumentacija potrebna za rješavanje zahtjeva pribavlja po službenoj dužnosti, iako su, shodno zakonskim odredbama, to dužne osigurati.

Službena osoba koja vodi postupak obavezna je pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje.

Na isti način postupit će službena osoba u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ, odnosno poduzeće (društvo), ustanova ili drugo pravno lice.⁸² (Član 134. st. 3. Zakona o upravnom postupku)

Državni službenici općinskih i gradskih organa uprave koji rješavaju zahtjeve građana u upravnom postupku ne smiju od građana zahtijevati da pribavljaju uvjerenja i druge javne isprave o činjenicama o kojima organi uprave te općine, odnosno grada vode službene evidencije, jer podatke o tim činjenicama državni službenici dužni su pribaviti po službenoj dužnosti.⁸³ (Član 77. st. 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH)

Prema podacima koje su dostavile općine/gradovi, **veliki je broj dokumenata koje općinske/gradske službe ne pribavljaju po službenoj dužnosti.** Među njima je **značajan broj dokumenata o kojima općina/grad vodi službenu evidenciju**, kao što su izvodi iz matičnih knjiga, izvodi iz katastarskog plana, razna rješenja koje su donijele općinske/gradske službe i dr.

⁷⁶ Obrazac potvrde propisan je Pravilnikom o kancelarijskom poslovanju u FBiH (član 19. st. 3.)

⁷⁷ Čapljina, Grude, Bosanski Petrovac

⁷⁸ Na potvrdu koju je dostavila Općina Živinice navedeno je da je zahtjev podnesen 24. 1. 2022. godine, a da je zakonski rok za rješavanje 23. 7. 2022. godine. Također, na potvrdu koju je dostavio Grad Cazin navedeno je da je zahtjev predat 11. 1. 2022. godine, a da je zakonski rok za rješavanje 25. 6. 2022. godine.

⁷⁹ Na potvrdu koju je dostavila Općina Tešanj navedeno je da je zahtjev podnesen 31. 5. 2021. godine, te da je zakonski rok za rješavanje 17. 11. 2023. godine, što predstavlja rok duži od dvije godine.

⁸⁰ Čapljina, Grude, Cazin, Živinice, Zenica, Tešanj, Vitez, Livno, Mostar, Travnik, Bosanski Petrovac

⁸¹ Mogućnost podnošenja žalbe u slučaju nerješavanja zahtjeva u zakonom propisanom roku utvrđena je članom 216. st. 3. ZUP-a

⁸² Član 193. st. 1 pod. 5) Zakona o upravnom postupku propisuje novčane kazne za instituciju (2.000 – 8.000 KM) i za odgovornu osobu (300 – 1.200 KM) u slučaju nepoštovanja člana 134. st. 3. Zakona.

⁸³ Član 149. i 150. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH propisuje novčane kazne za pravno lice s javnim ovlaštenjima (3.000 – 20.000 KM) i odgovorno lice u organu uprave (300 – 2.000 KM) u slučaju nepoštovanja člana 77. st. 1. Zakona.

Pored toga, konstatovano je da građani često, za potrebe rješavanja svojih zahtjeva, samostalno pribavljaju razne saglasnosti, mišljenja, potvrde ili odobrenja od drugih organa. Njihovo pribavljanje iziskuje značajno vrijeme i troškove, što za građane dodatno komplicira postupak i čini ga skupljim. Značajan broj ovih dokumenata izdaje se u upravnom postupku, što od građana zahtijeva podnošenje novih zahtjeva i prikupljanje dodatne dokumentacije.⁸⁴ Najčešće razloge zbog kojih se dokumentacija potrebna za rješavanje zahtjeva ne pribavlja po službenoj dužnosti nadležni iz općina/gradova vezuju za nedovoljne ljudske i materijalne resurse, naslijeđenu praksu, neosposobljenost komunalnih preduzeća za takvu vrstu saradnje,⁸⁵ obavezu plaćanja različitih taksi i naknada za pribavljanje dokumenata, neusaglašenost odredbi sektorskih zakona sa ZUP-om i dr.⁸⁶

Ilustracija prakse u većini općina/gradova iz uzorka

Podnosilac je uz zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti obavezan priložiti izvod iz katastarskog plana koji izdaje općina/grad, najčešće ista općinska/gradska služba koja provodi postupak izdavanja urbanističke saglasnosti.

Podnosilac je uz zahtjev za izdavanje odobrenja za građenje obavezan priložiti original ili ovjerenu kopiju urbanističke saglasnosti koju je izdala ista općinska služba koja će izdati i odobrenje za građenje.

Kod predaje zahtjeva za izdavanje upotrebne dozvole podnosilac je dužan priložiti original ili ovjerenu kopiju odobrenja za građenje, koju je izdala ista služba koja će izdati upotrebnu dozvolu.

3.2.2. Blagovremenost rješavanja zahtjeva

Na osnovu provedene revizije konstatovano je da podaci o blagovremenosti rješavanja zahtjeva kojima općine/gradovi raspolažu nisu pouzdani i sveobuhvatni. Naime, utvrđeno je da sedam općina/gradova iz uzorka⁸⁷ ne izrađuje izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku koji bi trebali da sadrže, između ostalog, podatke o blagovremenosti rješavanja zahtjeva građana. Obaveza izrade ovih izvještaja i njihovo dostavljanje općinskom/gradskom vijeću propisano je ZUP-om.⁸⁸

Ovakve okolnosti za posljedicu imaju nedostatak odgovarajućih informacija potrebnih za sveobuhvatnu analizu blagovremenosti rješavanja.⁸⁹

Kod ostalih općina/gradova⁹⁰ koje su izrađivale izvještaje konstatovana je nekonzistentnost podataka s obzirom na to da izvještaji ne sadrže uvijek sve predviđene i ažurirane podatke. U izvještajima iz nekoliko općina/gradova razlikuju se podaci o broju neriješenih zahtjeva na kraju prethodnog izvještajnog perioda sa brojem prenesenih neriješenih zahtjeva u narednu godinu⁹¹ ili se

⁸⁴ Primjera radi, da bi općinska/gradska služba izdala odobrenje za građenje podnosilac uz zahtjev, kada je to zakonom propisano, treba priložiti i okolinsku dozvolu koja se izdaje u potpuno odvojenom upravnom postupku. Isto se odnosi na saglasnosti za priključenje na javni put, poljoprivredne saglasnosti, vodne dozvole, saglasnosti za zaštitu od požara i dr.

⁸⁵ Općina Novo Sarajevo, akt broj: 01-19-4501/22 od 9. 5. 2022. godine

⁸⁶ Odgovori na Upitnik revizije učinka

⁸⁷ Općine/gradovi Orašje, Kreševo, Foča, Odžak, Grude Livno, Goražde ne izrađuju godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku.

⁸⁸ Član 294. st. 1 ZUP-a propisuje: „U gradu – gradonačelnik, a u općini – općinski načelnik, obavezni su jedanput godišnje podnijeti pismeni izvještaj gradskom odnosno općinskom vijeću o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku svih gradskih, odnosno općinskih službi za upravu.“

⁸⁹ Član 204. st. 6. ZUP-a propisuje: „Izvještaj sadrži naročito sljedeće podatke: broj podnesenih zahtjeva od stranaka, broj pokrenutih upravnih postupaka po službenoj dužnosti, način i rokove rješavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, broj poništenih odnosno ukinutih upravnih akata, broj odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih upravnih postupaka, broj i vrste primijenjenih prisilnih mjera, odnosno izrečenih novčanih kazni i broj neriješenih upravnih predmeta.“

⁹⁰ Godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari dostavile su sljedeće općine/gradovi: Novi Grad Sarajevo, Tuzla, Zenica, Mostar, Cazin, Živinice, Travnik, Tešanj, Sanski Most, Široki Brijeg, Vitez, Bosanski Petrovac, Glamoč, Čapljina, Trnovo, Ravno, Teočak, Doboj jug, Novo Sarajevo.

⁹¹ Općina/grad Tešanj, Živinice, Teočak, Novo Sarajevo, Vitez, Zenica, Novi Grad Sarajevo

broj neriješenih predmeta iz prethodne godine uopće ne prenosi kao početno stanje u narednu godinu.⁹² To za posljedicu ima da je u nekim općinama/gradovima broj riješenih zahtjeva bio veći od broja zaprimljenih zahtjeva u istoj godini, te se nije mogao egzaktno utvrditi ukupan broj zahtjeva koji su se u tekućoj godini rješavali.

Analiza dostupnih podataka o riješenim zahtjevima ukazuje na neblagovremenost rješavanja u odnosu na propisane rokove.⁹³ Kašnjenje u rješavanju najčešće je prisutno u prvostepenim upravnim postupcima pokrenutim po zahtjevima građana. Ovi postupci podrazumijevaju rješavanje lokalne uprave o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka, poput izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje i upotrebne dozvole, legalizacije objekata, socijalne zaštite i sl. U tabeli su podaci o rješavanju zahtjeva građana u periodu 2018-2020. godine.

Tabela 1. Podaci o rješavanju zahtjeva građana u periodu 2018-2020. godine

Godina	Broj zaprimljenih zahtjeva	Broj riješenih zahtjeva u zakonskom roku	Broj riješenih zahtjeva izvan zakonskog roka	Broj riješenih zahtjeva (3+4)	Broj neriješenih zahtjeva
1	2	3	4	5	6
početno stanje 1. 1. 2018.	17.545	/	/	/	17.545
2018.	97.148	78.057	16.185	94.242	20.449
2019.	87.216	72.709	15.727	88.436	19.230
2020.	89.318	73.855	14.780	88.635	19.913
UKUPNO	291.227	224.621	46.692	271.313	19.913

Izvor: Izvještaji o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku za 2018, 2019. i 2020. godinu za 18 općina/gradova iz uzorka⁹⁴ Analiza je obuhvatila podatke o prvostepenim upravnim postupcima pokrenutim po zahtjevima građana.

Kako je vidljivo iz tabele, općine i gradovi obuhvaćeni ovom analizom su pored neriješenih 17.545 zahtjeva iz prethodne godine u posmatranom periodu zaprimili još 273.682 zahtjeva. Od ukupno 291.227 zahtjeva u rješavanju, riješeno je 271.313, odnosno 93%, dok je 19.913 zahtjeva, odnosno 7% ostalo neriješeno. Od ukupnog broja riješenih predmeta u zakonskom roku riješeno je 224.621 zahtjeva, odnosno 83%, dok je van zakonskog roka riješeno 46.692 zahtjeva, odnosno 17%.

Revizijom je konstatovano da broj neriješenih zahtjeva i zahtjeva riješenih izvan zakonskog roka čini gotovo četvrtinu od ukupnog broja zahtjeva koji su se rješavali.

Uvidom u raspoloživu dokumentaciju uočeno je da određeni predmeti nisu bili riješeni ni u roku od jedne godine od podnošenja zahtjeva, a u nekim slučajevima rješavanje zahtjeva trajalo je i do dvije godine od podnošenja.

Iako postoje zahtjevi koji nisu riješeni u propisanim rokovima, revizijom je utvrđeno da općine/gradovi nisu osigurali adekvatno informisanje podnosioca zahtjeva o kašnjenju u rješavanju. Odredbe ZUP-a predviđaju obavezu da se podnosilac zahtjeva u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje pismeno obavijesti o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno i o tome koje će radnje poduzeti radi njegovog donošenja, te da se da pouka o pravnim sredstvima koja podnosilac može

⁹² Općina/grad Bosanski Petrovac, Cazin, Čapljina, Ravno, Sanski Most

⁹³ Analiza je urađena na osnovu podataka iz izvještaja o upravnom rješavanju iz 18 općina i gradova koji su ih izradili i dostavili. Obuhvatila je podatke o prvostepenim upravnim postupcima pokrenutim po zahtjevima građana.

⁹⁴ Detaljnije u Prilogu 3.

koristiti.⁹⁵ Revizijom je ustanovljeno da općine/gradovi ne dostavljaju podnosiocima zahtjeva pismene obavijesti u slučaju kada zahtjev nije riješen u zakonskom roku.⁹⁶

3.2.3. Najčešći uzroci kašnjenja u rješavanju zahtjeva

Na osnovu raspoloživih informacija konstatovano je da se najčešći razlozi kašnjenja u rješavanju zahtjeva građana odnose na nepotpunost zahtjeva, neblagovremenost drugih organa u izdavanju mišljenja, saglasnosti, neblagovremeno evidentiranje, praćenje trajanja rješavanja zahtjeva.⁹⁷

3.2.3.1. Nepotpunost zahtjeva

Nepotpune zahtjeve građana lokalna uprava ne može odbaciti, nego je dužna od podnosioca tražiti da u određenom roku upotpuni svoj zahtjev.

Ako podnesak sadrži neki formalni nedostatak koji sprečava postupanje po podnesku, ili je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ne može se samo zbog toga odbaciti. Organ koji je primio takav podnesak dužan je učiniti one radnje koje će osigurati da se nedostaci otklone i odredit će podnosiocu rok u kome je dužan da to učini. (Član 67. st. 1. Zakona o upravnom postupku)

Iako ZUP ne propisuje rokove za pojedinačne radnje u postupku rješavanja zahtjeva⁹⁸ na osnovu provedene revizije konstatovano je da **57% općina/gradova iz uzorka⁹⁹ nije donijelo interne procedure/hodograme kojima bi se u nedostatku zakonskih odredbi definisali interni rokovi za pojedinačne radnje u rješavanju zahtjeva. Pojedine općine smatraju da su registri administrativnih postupaka koji se vode u aplikaciji za elektronsko upravljanje predmetima zamjena za interne procedure. Međutim, konstatovano je da u aplikacijama nisu definisani rokovi za preduzimanje pojedinačnih radnji/koraka, što bi se odgovarajućom procedurom trebalo definisati.**

Okolnosti u kojima rokovi nisu jasno definisani ostavljaju prostor za postupanje općina/gradova koje može dovesti i do prekoračenja propisanih zakonskih rokova za rješavanje zahtjeva (30-60 dana) s obzirom na to da se, shodno odredbama ZUP-a, u slučaju kada podnosilac zahtjeva u ostavljenom roku upotpuni svoj zahtjev **smatra da je on od početka bio uredan.**¹⁰⁰

Na osnovu raspoloživih podataka evidentirano je da se podnosioci pozivaju da dopune zahtjev nakon **više od 30, odnosno 60 dana od predaje zahtjeva, što je duže i od zakonskih rokova za rješavanje predmeta.** Također, uočeno je da općine/gradovi **podnosiocima određuju različite rokove za dopunu dokumentacije, koji variraju između pet do 30 dana.**¹⁰¹

Ukoliko podnosilac zahtjeva u ostavljenom roku **ne dostavi nedostajuću dokumentaciju,** donosi se akt u kojem se, shodno odredbama ZUP-a, podnosilac obavještava da se **smatra da zahtjev nije ni podnesen.** Na osnovu analize raspoložive dokumentacije konstatovano je da značajno varira vrijeme u

⁹⁵ Član 293. st. 2. ZUP-a propisuje: „Službena osoba koja je ovlaštena za poduzimanje radnji u upravnom postupku, odnosno koja je ovlaštena za rješavanje u upravnim stvarima, dužna je da u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje iz čl. 216. i 244. ovog zakona obavijesti pismeno stranku o razlozima zbog kojih rješenje, odnosno zaključak nije donesen i o tome koje će radnje poduzeti radi donošenja rješenja, odnosno zaključka i poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti. To obavještenje se istovremeno mora da dostavi i odgovornim osobama iz stava 1. ovog člana radi poduzimanja mjera da se rješenje odnosno zaključak donese bez odlaganja.“

⁹⁶ Odgovori općina/gradova na Upitnik revizije učinka

⁹⁷ Neke općine/gradovi kao razloge kašnjenja navode i nedovoljan broj službenika u odnosu na broj zahtjeva, nedovoljna finansijska sredstva, neriješena prethodna pravna pitanja, česta promjena boravišta građana, neusaglašenost propisa i dr.

⁹⁸ Rok u kojem je organ dužan izvršiti provjeru potpunosti zahtjeva i pozvati podnosioca da dopuni zahtjev, rok u kojem je podnosilac zahtjeva dužan dostaviti nedostajuće dokumente, rok u kojem je organ dužan okončati postupak nakon što podnosilac u ostavljenom roku ne upotpuni svoj zahtjev

⁹⁹ Detaljnije u Prilogu 4

¹⁰⁰ Član 67. st. 2. ZUP-a

¹⁰¹ Razlozi različitog postupanja vezuju se za različitu praksu općina/gradova u pogledu vremena kada se vrši provjera potpunosti zahtjeva. U nekim općinama/gradovima iz uzorka potpunost zahtjeva provjerava se pri njihovoj predaji, dok se u nekim ova aktivnost provodi nakon što se zahtjev stranke dostavi nadležnoj općinskoj/gradskoj službi na rad.

kojem općine/gradovi okončaju postupak na način da utvrde da se zbog nepostupnosti zahtjeva smatra da nije ni podnesen. Primjera radi, uočeno je da je **nekim općinama/gradovima bilo potrebno više od 100 dana da postupak okončaju na način da utvrde da se smatra da zahtjev nije podnesen.**

3.2.3.2. Čekanje na akte drugih organa

Pribavljanje potrebnih saglasnosti, mišljenja, potvrda i odobrenja koja izdaju drugi organi može značajno produžiti trajanje rješavanje zahtjeva u lokalnoj upravi. Organi čija je saglasnost ili mišljenje, odnosno potvrda ili odobrenje potrebno za donošenje rješenja često ne poštuju zakonske rokove. ZUP-om je propisano da su ovi organi dužni izdati dokument u roku od 15 dana od dana kada je zatražen. Međutim, u praksi to često traje mnogo duže. ZUP predviđa da, ukoliko organ u propisanom roku ne izda svoj akt, smatra se da je dao saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, te da se rješenje može donijeti i bez pribavljene saglasnosti ili mišljenja, odnosno potvrde ili odobrenja.¹⁰² **Iako bi primjena ove odredbe mogla ubrzati rješavanje zahtjeva, nadležni u općinama/gradovima ovu zakonsku mogućnost u praksi ne koriste. U slučaju kašnjenja drugih organa ne pristupa se donošenju rješenja bez njihove saglasnosti, mišljenja, potvrda ili odobrenja, niti se o kašnjenju obavještavaju nadležni inspeksijski organi. Prema prikupljenim informacijama, aktivnosti lokalne uprave u ovim slučajevima najčešće se svode na upućivanje pismene ili usmene urgencije za izdavanje potrebnog akta. Nadležni iz općina/gradova stava su da je sigurnije pribaviti potrebu dokumentaciju i nakon toga donijeti rješenje, čak ako to rezultira kašnjenjem u rješavanju zahtjeva.**¹⁰³

3.2.4. Nedostatak sveobuhvatnih informacija o trajanju rješavanja zahtjeva

Na osnovu provedene revizije konstatovano je da nisu sve općine/gradovi iz uzorka osigurali sveobuhvatne i ažurirane informacije o trajanju administrativnih postupaka u kojima se rješavaju zahtjevi građana, iako su ove informacije neophodna pretpostavka za blagovremeno preduzimanje potrebnih aktivnosti s ciljem rješavanja zahtjeva u propisanim rokovima.

Utvrđeno je da neke općine uopće ne vode evidencije o trajanju postupaka u kojima se rješavaju zahtjevi građana.¹⁰⁴ S druge strane, u općinama/gradovima koji vode evidencije uočeno je da one često nisu potpune i ažurirane budući da ne sadrže podatak o datumu rješavanja zahtjeva ili se ovaj podatak ne vodi za sve predmete.¹⁰⁵

Većina općina/gradova je, pored knjiga evidencija koje se vode shodno propisima o kancelarijskom poslovanju, uvela i informacione sisteme za elektronsko upravljanje dokumentima. Iako ovi sistemi omogućavaju znatno više informacija o pojedinačnim administrativnim postupcima (poput trajanja i statusa rješavanja svakog pojedinačnog zahtjeva, automatskog upozorenja na rok rješavanja i sl.), evidencije ne odražavaju uvijek stvarno stanje trajanja rješavanja zahtjeva u općini/gradu. Utvrđeno je da se u nekim općinama/gradovima u informacioni sistem ne evidentiraju svi zaprimljeni zahtjevi, podaci o rješavanju zahtjeva ne unose se blagovremeno, a ni sve općinske/gradske službe nisu uvezane u informacioni sistem.

3.2.5. Utisci korisnika usluga

Većina općina i gradova iz uzorka¹⁰⁶ nije preduzimala aktivnosti kako bi se osigurale informacije o zadovoljstvu građana, iako su one neophodan input za poboljšanje kvaliteta usluga. Konstatovano je

¹⁰² Član 202. st. 5 ZUP-a, između ostalog, propisano je: „... Ako taj organ u tom roku ne izda svoj akt i ne dostavi ga organu koji donosi rješenje, kojim daje ili odbija suglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, smatra se da je dao suglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, a ako ne da nikakvo izjašnjenje, nadležni organ može donijeti rješenje i bez pribavljene suglasnosti ili mišljenja, odnosno potvrde ili odobrenja, ako posebnim propisima nije drugačije određeno.“

¹⁰³ Odgovori na Upitnik revizije učinka

¹⁰⁴ Prema odgovorima na Upitnik revizije učinka, općine Kreševo, Foča, Glamoč, Doboj – jug, Bosanski Petrovac i Odžak ne vode evidencije o trajanju administrativnih postupaka u kojima se rješavaju zahtjevi građana.

¹⁰⁵ Utvrđeno uvidom u dostavljene upisnike predmeta prvostepenih upravnih postupaka dostavljenih iz sljedećih općina/gradova: Kreševo, Grude, Vitez, Novo Sarajevo, Livno, Zenica, Široki Brijeg, Čapljina

¹⁰⁶ Mjerenje zadovoljstva korisnika usluga ne vrši se u sljedećim općinama/gradovima: Trnovo, Kreševo, Foča, Glamoč, Ravno, Doboj-Jug, Bosanski Petrovac, Teočak, Grude, Odžak, Orašje, Goražde, Vitez, Livno, Živinice.

da 19% općina i gradova iz uzorka¹⁰⁷ nije osiguralo knjigu utisaka putem koje građani imaju mogućnost istaknuti primjedbe i prijedloge u vezi s uslugama lokalne uprave. Uvidom u knjige utisaka općina/gradova koje su ih dostavile uočene su pojedine pozitivne impresije, ali i ozbiljne primjedbe. Pozitivni komentari odnosili su se uglavnom na zadovoljstvo radom pojedinih službenika, dok su se zamjerke odnosile na nedovoljne informacije, komplikovane procedure, neadekvatno radno vrijeme, pa čak i na nedovoljnu profesionalnost osoblja i neuslovne prostorije u kojima se predaju zahtjevi. Iako su utisci građana vrijedan izvor informacija koje bi se trebale koristiti za unapređenje usluga, nisu dostavljeni dokazi da je lokalna uprava preduzimala konkretne aktivnosti kako bi se nedostaci otklonili.¹⁰⁸ U većini općina/gradova nisu donesene interne procedure kojima bi se propisao način i rokovi za postupanje po primjedbama građana, te svrha korištenja informacija prikupljenih na ovaj način.

Izvršeno je anketiranje građana različite starosne dobi u pogledu zadovoljstva uslugama lokalne uprave i prijedlozima za unapređenje. Sagovornici revizije dobne skupine od 25 do 65 godina istakli su da bi bilo korisno omogućiti podnošenje zahtjeva i nakon ustaljenog radnog vremena (8-16 sati), čime bi pružanje usluga bilo prilagođeno potrebama građana. Također, upoznati su i s mogućnošću preuzimanja obrazaca zahtjeva sa internet-stranica, ali ovu mogućnost ne koriste dovoljno. Jedan od ispitanika istakao je da pojedini obrasci dostupni na stranici općine nisu ažurirani. Ispitanici iz ove dobne skupine navode da bi koristili mogućnost elektronskog podnošenja i rješavanja zahtjeva u općini/gradu u kojem žive ukoliko bi im to bilo omogućeno.

Sagovornici revizije dobne skupine preko 65 godina istakli su da im ustaljeno radno vrijeme uglavnom odgovara, ali im problem predstavlja stajanje u redu i čekanje. Također, naveli su da im nije poznato da se obrasci zahtjeva mogu preuzeti sa internet-stranice, te da nisu dovoljno osposobljeni za korištenje elektronskih usluga. Te usluge voljeli bi koristiti ukoliko bi im zaposlenici općine/grada pružili inicijalnu pomoć. Pojedini ispitanici naveli su da bi im bilo od koristi kada bi se za potrebe elektronskih usluga obezbijedila mogućnost korištenja određenog broja računara u prostorijama općine/grada.

3.3. Aktivnosti federalnih institucija na stvaranju pretpostavki za pojednostavljenje postupka rješavanja zahtjeva i uvođenje elektronskih usluga

3.3.1. Aktivnosti na pojednostavljenju upravnog postupka

Strateški dokumenti za reformu javne uprave još od 2006. godine predviđaju pojednostavljenje upravnog postupka. Ukidanje koraka ili elemenata u postupcima koji stvaraju nepotrebne komplikacije i troškove trebao je realizovati FMP. **Revizijom je utvrđeno višegodišnje kašnjenje u realizaciji ovih aktivnosti koje su trebale biti okončane do kraja 2014. godine.** Status realizacije prezentiran je u tabeli.

Tabela 2. Aktivnosti FMP-a na realizaciji Revidiranog akcionog plana 1

FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE				
Red. br.	Aktivnost	Rok realizacije	Realizirano	
			NE	DA
1.	Usvojiti Program za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja	2011.	✓	
2.	Uspostaviti registre postupaka na svim nivoima vlasti u FBiH	2011.		✓ *
3.	Izraditi izmjene i dopune ZUP-a kojima je propisana obaveza da tijela javne uprave, bez obzira na specijalne propise, sama pribavljaju podatke	2012.	✓	
4.	Podzakonskim propisom regulisati način razmjene podataka iz javnih evidencija koje za potrebe upravnog rješavanja pribavljaju institucije po službenoj dužnosti	2012.	✓	
5.	Izraditi izmjene i dopune propisa kako bi se: a) ukinula mjesna nadležnost u postupcima gdje je to moguće, u okviru ustavnih nadležnosti	2012.	✓	

¹⁰⁷ Općine Kreševo, Foča, Ravno, Teočak i Odžak

¹⁰⁸ Nadležni iz općina/gradova naveli su da, iako postupaju po primjedbama građana, ove aktivnosti ne dokumentuju.



	b) propisala obaveza redovnog mjerenja zadovoljstva korisnika i objavljivanje podataka	2012.		
	c) omogućilo plaćanje upravnih usluga na mjestima gdje se usluga traži/pruža	2014.		
6.	Izraditi izmjene i dopune ZUP-a kako bi se: a) izjednačila validnost elektronskih i pisanih dokumenata b) izjednačila validnost elektronskih i vlastoručnog potpisa c) pravno regulisao elektronski podnesak d) pravno regulisao elektronsko dostavljanje dokumenata	2013.	✓	

Izvor: Odgovori FMP-a na Upitnik

* Aktivnost realizovana samo za federalni nivo

Kako je vidljivo iz tabele, FMP nije realizovao nijednu aktivnost za koju je, shodno Revidiranom akcionom planu 1, bio odgovoran. Prema informacijama nadležnih iz FMP-a, određene aktivnosti privode se kraju (aktivnost 6), dok određene nisu aktuelne jer je istekao period na koji se odnosio Revidirani akcioni plan 1, te nisu sadržene u Akcionom planu za reformu javne uprave usvojenom krajem 2020. godine.

Analizom raspoložive dokumentacije utvrđeno je da su ove aktivnosti odavno trebale biti provedene. Naime, nakon isteka Revidiranog akcionog plana 1, koji se odnosio na period 2011-2014. godine, Vlada FBiH izrazila je opredijeljenost za nastavak započetih, nerealiziranih projekata predviđenih Strategijom reforme javne uprave i Revidiranim akcionim planom 1, te je zadužila institucije odgovorne za realizaciju da u planove rada uvrste ove aktivnosti.¹⁰⁹ Također, Ured koordinatora za reformu javne uprave u godišnjem Izvještaju o napretku iz februara 2019. godine, koji se zasniva na praćenju provođenja Revidiranog akcionog plana 1, između ostalog naveo je da, unatoč isteku rokova, u Revidiranom akcionom planu 1 postoje ciljevi čija realizacija još uvijek nije započela, te su date preporuke za njihovu realizaciju.

3.3.2. Aktivnosti na uspostavi regulatornog okvira relevantnog za elektronski potpis i informacionu sigurnost

Na osnovu provedene revizije utvrđeno je da zakon o elektronskom potpisu u FBiH nije donesen, iako je prema strateškim dokumentima za reformu javne uprave¹¹⁰ trebao biti donesen još 2007. godine. Utvrđeno je da je FMPIK izradio Nacrt zakona o elektronskom potpisu u FBiH 2018. godine, koji su prihvatila oba doma Parlamenta FBiH (Predstavnički dom Parlamenta FBiH u junu 2018. godine¹¹¹ i Dom naroda Parlamenta FBiH u martu 2020. godine¹¹²). Nakon toga, FMPIK, odnosno Vlada FBiH nisu izradili, odnosno uputili prijedlog ovog zakona u Parlament FBiH na usvajanje. Nadležni iz FMPIK-a pojasnili su da su aktivnosti na izradi prijedloga zakona obustavljene s obzirom na to da se čeka donošenje nove regulative vezane za elektronski potpis na državnom nivou.¹¹³

FMPIK je u januaru 2022. godine od Ministarstva komunikacija i transporta BiH tražio informaciju o statusu primjene Zakona o elektronskom potpisu BiH.¹¹⁴ Shodno informacijama iz Ministarstva komunikacija i transporta BiH, još 2018. godine uspostavom Kancelarije za nadzor i akreditaciju ovjerilaca¹¹⁵ ispunjeni su svi uslovi za primjenu Zakona o elektronskom potpisu BiH. Također, u periodu 2019-2020. godine akreditovani su i upisani ovjerioci kvalifikovanih elektronskih potpisa.¹¹⁶

¹⁰⁹ 14. sjednica Vlade FBiH od 9. 7. 2015. godine, akt broj: 865/2015 od 9. 7. 2015. godine

¹¹⁰ Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave, Dio VI – računalne tehnologije, aktivnost. 2.

¹¹¹ Akt Predstavničkog doma FBiH, broj: 01,02-02-906/18 od 22. 6. 2018. godine

¹¹² Akt Doma naroda FBiH, broj: 02-02-906/18 od 3. 3. 2020. godine

¹¹³ Intervju s nadležnima i naknadno dostavljene informacije iz FMPIK-a

¹¹⁴ Akt MKT-a BiH broj: 01-10-02-1-301-1/22 od 1. 2. 2022. godine

¹¹⁵ Kancelarija je nadzorno tijelo pri Ministarstvu komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine ovlašteno da preduzima mjere kojima se osigurava ispunjavanje obaveza Zakona o elektronskom potpisu i pratećih podzakonskih propisa, kao što je zabrana upotrebe neodgovarajućih tehničkih sredstava i postupaka ili pružanje svih ili pojedinih usluga u vezi sa elektronskim potpisom i ovjeravanjem, opoziv potvrde ovjerioca ili potpisnika i sl.

¹¹⁶ Halcom d.o.o. Slovenija od 2. 10. 2019. godine i Uprava za indirektno oporezivanje BiH od 6. 3. 2020. godine

Revizijom je utvrđeno da još uvijek nisu uspostavljene pretpostavke vezane za informatičku sigurnost. Naime, procedura izrade **nacrta zakona o informacionoj sigurnosti FBiH nije okončana, iako je ovaj propis, shodno strateškim dokumentima, trebao biti donesen prije više od deset godina. Vlada FBiH je, shodno akcionim planovima za reformu javne uprave, bila odgovorna za izradu ovog zakona, te je aktivnosti izrade realizovao FMPIK.**¹¹⁷ Budući da još uvijek nije finalizirana procedura izrade nacrta zakona, neizvjesno je kada će on biti donesen, te kada će u konačnici otpočeti njegova primjena.¹¹⁸

3.3.3. Osiguranje interoperabilnosti u javnoj upravi

Uspostava interoperabilnosti u javnoj upravi jedna je od temeljnih pretpostavki za uvođenje elektronskih usluga za građane i druge korisnike usluga lokalne uprave. Svrha interoperabilnosti je da se omogući razmjena elektronskih dokumenata i poruka između institucija javnog sektora.¹¹⁹

Iako je, prema strateškim dokumentima, za reformu javne uprave interoperabilnost trebala biti osigurana do kraja 2011. godine,¹²⁰ ovaj proces u lokalnoj upravi nije ni započeo. Utvrđeno je da uspostava interoperabilnosti u lokalnoj upravi nije uređena nijednim aktom, niti su definisane konkretne aktivnosti koje trebaju preduzeti općine/gradovi kako bi se omogućila elektronska razmjena dokumenata između općina/gradova, kao i razmjena s višim nivoima vlasti.

Jedini važeći akt usmjeren na uspostavu interoperabilnosti (Odluka o usvajanju okvira interoperabilnosti¹²¹), koji je donijela Vlada FBiH 2016. godine, ni na koji način ne uključuje općine/gradove u uspostavu interoperabilnosti.¹²² Iako je u samoj Odluci navedeno da je njena svrha osiguranje, između ostalog, elektronske razmjene podataka među institucijama različitih upravnih nivoa,¹²³ evidentno je da ova razmjena neće biti uspostavljena s lokalnim nivoom.¹²⁴ Pored toga što Odluka ne uključuje direktno javnu upravu na nižim nivoima vlasti, nisu preduzete ni aktivnosti kako bi se općine/gradovi na indirektnan način uključile u uspostavu interoperabilnosti. Utvrđeno je da **Zavod za javnu upravu,¹²⁵ koji ima nadležnost da koordinira reformu javne uprave, nije preduzimao aktivnosti kako bi se osigurala interoperabilnost lokalne uprave.** Nadležni iz općina/gradova iz uzorka potvrdili su kako do sada nisu bili pozivani da se na bilo koji način uključe u implementaciju predmetne Odluke. Iako strateški dokumenti za reformu javne uprave posmatraju javnu upravu kao cjelinu, reviziji nisu data obrazloženja na koji način će se interoperabilnost uspostaviti u lokalnoj upravi, gdje je interakcija javnog sektora i građana najintenzivnija.

¹¹⁷ Prema informacijama iz FMPIK-a, Vlada FBiH nije jasno utvrdila odgovornosti i obaveze pojedinačnih institucija na realizaciji aktivnosti utvrđenih u akcionim planovima za reformu javne uprave, a koje se odnose na računalne tehnologije i uspostavu elektronske uprave.

¹¹⁸ Prema informacijama dobivenim iz FMPIK-a, tekst nacrta zakona je izrađen, ali se čeka mišljenje Federalnog ministarstva finansija.

¹¹⁹ Svrha okvira interoperabilnosti je da se osigura razmjena elektronskih dokumenata i elektronske usluge između organa uprave istog nivoa (vlastita interoperabilnost), elektronska razmjena podataka između organa uprave različitog nivoa (zajednička interoperabilnost) i razmjena elektronskih dokumenata i podataka s institucijama Evropske unije i vlada drugih država. Interoperabilnost povećava efektivnost javne uprave i kvalitet usluga, te smanjuje troškove javne uprave (Okvir interoperabilnosti Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 56/16)

¹²⁰ Revidirani akcioni plan 1, Dio 6. e-uprava, cilj 1.2.

¹²¹ „Službene novine Federacije BiH“, broj 56/16

¹²² Član 2. Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti propisuje: „Institucije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine su dužne primjenjivati Okvir interoperabilnosti.“

¹²³ Član 4. st. 1. pod b) Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti

¹²⁴ Nadležni iz GS-a Vlade FBiH smatrali su važnim istaknuti koristi od primjene okvira interoperabilnosti propisane članom 5. Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti, kako slijedi: „Usvajanjem Okvira interoperabilnosti uspostavljaju se pretpostavke za razvoj i pružanje elektronskih usluga javne uprave za građane i privredne subjekte, lokalnu samoupravu i ostale grupe korisnika usluga javne uprave na području FBiH, a kroz pravnu, procesno-organizacionu, semantičku i tehničku interoperabilnost.“

¹²⁵ Zavod za javnu upravu u sastavu je Federalnog ministarstva pravde

Važno je napomenuti da strateški dokumenti za reformu javne uprave navode kako je bez saradnje općina i njihovog indirektnog uključivanja provedba reforme javne uprave nezamisliva, kao i da bi mnogi projekti, poput razmjene podataka između tijela javne uprave i ideje *sve na jednom mjestu, nema pogrešnih vrata* i dr. bili neostvarivi. Pored toga, i drugi strateški razvojni dokumenti koji sadrže mjere za digitalizaciju javne uprave, poput Strategije razvoja FBiH 2021–2027, naglašavaju važnost sistemskog pristupa i snažne koordinacije u razvoju elektronske javne uprave.

3.3.4. Realizacija Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti

Pored toga što Odluka o usvajanju okvira interoperabilnosti ne uključuje niže nivoe vlasti, nisu preduzete dovoljne aktivnosti kako bi se na federalnom nivou realizovale obaveze iz propisane nadležnosti. Za realizaciju Odluke nadležni su Generalni sekretarijat Vlade FBiH i Federalno ministarstvo prometa i komunikacija.¹²⁶

Na osnovu provedene revizije konstatovano je da, iako je Odluka donesena još 2016. godine, mnoge se aktivnosti iz propisane nadležnosti nisu provodile. Status realizacije prezentiran je u tabeli.

Tabela 3. Obaveze GS-a Vlade FBiH na realizaciji okvira interoperabilnosti

GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE FBiH				
Red. br.	Naziv obaveze	Realizirano		
		Ne	Djelimično	Da
1.	U saradnji sa FMPIK-om izrađen i potpisan Sporazum o saradnji nadležnih institucija za interoperabilnost			✓
2.	Izgradnja, razvijanje, održavanje i nadziranje infrastrukture interoperabilnosti, poput: biblioteka dokumenata interoperabilnosti, repozitorija poslovnih procesa, metarječnika i rječnika podataka, biblioteke XML (Extensible Markup Language - prošireni označeni jezik) shema dokumenata, servisne sabirnice javne uprave, PKI infrastrukture (Public Key Infrastructure - infrastruktura javnih ključeva), kataloga javnih registara i elektroničkih usluga, portala dobrih e-praksi		✓	
3.	Pružanje tehničke, stručne i administrativne pomoći Koordinaciji za interoperabilnost			✓
4.	Mjerenje uspješnosti primjene interoperabilnosti	✓		
5.	Izrada godišnjih operativnih planova za provedbu dugoročnih provedbenih planova interoperabilnosti	✓		
6.	Objavlivanje relevantnih standarda, preporuka i arhitektura, u skladu s važećim pravnim propisima		✓	
7.	Pružanje stručne pomoći institucijama: u pripremi projekata, izradi pravilnika, pripremi tenderske dokumentacije i dizajnu rješenja, uz korištenje standarda i preporuka Okvira interoperabilnosti	✓		
8.	Implementacija projekata razvoja i primjene tipskih sporazuma i protokola za interoperabilnost			✓ *
9.	Sudjelovanje u održavanju Okvira interoperabilnosti		✓	
10.	Stručna podrška za održavanje Okvira interoperabilnosti i vlastitih specifičnosti (procesne, semantičke, tehničke) za institucije Vlade FBiH		✓	
11.	Praćenje razvoja elektronskih usluga, elektronskih javnih registara i primjene interoperabilnosti	✓		

Izvor: GS Vlade FBiH

* Protokoli o razmjeni podataka potpisivani su samo s federalnim institucijama jer se lokalna uprava nije obraćala sa zahtjevima

Razlozi neprovođenja aktivnosti uglavnom se vezuju za nedostatak finansijskih sredstava u Budžetu FBiH, ali i donatorskih sredstava koja su trebala biti osigurana za ove namjene.¹²⁷ Prema izjavama nadležnih iz GS Vlade FBiH, federalne institucije još uvijek nisu na nivou da digitalno razmjenjuju informacije zbog toga što je u tehnološkom smislu stepen razvijenosti u FBiH nizak. Naglasili su kako je

¹²⁶ Član 9. Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti

¹²⁷ Intervju s predstavnicima Generalnog sekretarijata Vlade FBiH



njihov permanentni fokus djelovanja bio tehnološko održavanje servisne sabirnice koja se od 2017. godine nalazi kod GS Vlade FBiH. Također, uspostavljen je portal e-uprava Vlade FBiH¹²⁸ čiji je cilj da se na jednom mjestu omogući komunikacija zainteresirane javnosti s federalnim organima uprave, upravnim organizacijama i institucijama, i na taj način osigura transparentnost rada u postupku pružanja javnih usluga i kreiranju propisa. Naglasili su da taj portal nije povezan s pružanjem usluga građanima na lokalnom nivou, te da bi se jedino linkovi službenih stranica općina/gradova mogli dodati na portal, kako bi bili na jednom mjestu.

Revizijom je utvrđeno da ni FMPIK nije preduzeo većinu aktivnosti koje su mu Odlukom o usvajanju okvira interoperabilnosti date u nadležnost. Pregled realizacije aktivnosti prezentiran je u tabeli.

Tabela 4. Obaveze FMPIK-a na realizaciji okvira interoperabilnosti

FEDERALNO MINISTARSTVO PROMETA I KOMUNIKACIJA			
Red. br.	Naziv obaveze	Realizirano	
		Ne	Da
1.	U saradnji s GS-om Vlade FBiH izraditi i potpisati Sporazum o saradnji nadležnih institucija za interoperabilnost		✓
2.	Priprema odluke o imenovanju članova u Interresornu radnu grupu		✓
3.	Izrada prijedloga i nacрта dugoročnih provedbenih planova, na nivou Vlade FBiH	✓	
4.	Prikupljanje zahtjeva za budžetiranje projekata/ investicija u infrastrukturu interoperabilnosti	✓	
5.	Predlaganje propisa i odluka vezanih za interoperabilnost		✓
6.	Bilježenje dobre prakse i populariziranje efekata		✓
7.	Pružanje stručne i administrativne pomoći predstavnicima svih upravnih nivoa	✓	
8.	Stručna podrška za održavanje Okvira interoperabilnosti	✓	

Izvor: FMPIK

Nadležni iz FMPIK-a također su kao najznačajniji razlog nerealizovanja projekata iz oblasti interoperabilnosti naveli nedostatak finansijskih sredstava u Budžetu FBiH. Međutim, reviziji nisu dostavljeni dokazi koji dokumentuju da su se preduzimale aktivnosti s ciljem osiguranja finansijskih sredstava u budžetu.

Vlada FBiH je 2016. godine uspostavila i Koordinaciju za interoperabilnost¹²⁹ kao savjetodavni organ. Iako bi Koordinacija trebala izvještavati Vladu FBiH o stepenu napredovanja uspostavljanja i provođenja okvira interoperabilnosti najmanje jednom godišnje, konstatovano je da je posljednji izvještaj upućen Vladi FBiH podnesen prije skoro četiri godine. Koordinacija je izradila Dugoročni provedbeni plan za implementaciju okvira interoperabilnosti na nivou FBiH koji je Vlada FBiH usvojila 2018. godine.¹³⁰ Provedenom revizijom utvrđen je nedostatak sveobuhvatnih i blagovremenih informacija o realizaciji predmetnog dugoročnog plana i provedbi interoperabilnosti u FBiH. Prema raspoloživim informacijama, većina aktivnosti predviđena dugoročnim planom nije ni započeta.

3.4. Dodana vrijednost koja se može postići efikasnijim rješavanjem zahtjeva građana

Unapređenjem efikasnosti lokalne uprave moguće je postići značajnu dodanu vrijednost kako za građane i privredu, tako i za samu lokalnu upravu. Brze, jeftine i jednostavne upravne procedure u općinama/gradovima pretpostavka su za ostvarivanje principa dobrog upravljanja, odgovornosti, učinkovitosti i orijentisanosti prema korisnicima. To će doprinijeti **smanjenju nejednakosti, povećanju inkluzivnosti, otvorenoj i odgovornoj lokalnoj upravi, u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja (SDG).**

Efikasnijim procedurama i uvođenjem elektronskih usluga olakšala bi se predaja i rješavanje zahtjeva, što je od velikog značaja kako za zaposlene građane, kojima je teže prilagoditi se ustaljenom radnom vremenu lokalne uprave, tako i za ranjive skupine stanovništva kojima je potrebna dodatna pomoć, radi njihove inkluzivnosti i ostvarenja jednakih mogućnosti.

¹²⁸ <http://euprava.fbih.gov.ba/>

¹²⁹ Odluka V. broj 1775/2016 od 22. 9. 2016. godine, „Službene novine FBiH“, broj 76/16

¹³⁰ „Službene novine FBiH“, broj 69/18

Uvođenjem elektronskih usluga smanjila bi se i opterećenja za građane i privredu koja proizlaze iz komplikovanih procedura prikupljanja dokumentacije i potrebe za većim brojem odlazaka u prostorije lokalne uprave. Pored toga, digitalizacija rada omogućila bi i veću transparentnost, u svrhu zaštite prava stranaka.

Značajne su koristi i za samu lokalnu upravu, koji se mogu ostvariti efikasnijim pružanjem usluga i digitalizacijom rada. Naime, unapređenje efikasnosti dovodi do bolje iskorištenosti resursa, što omogućava da se postojećim kapacitetima riješi veći broj zahtjeva. Uvođenjem elektronskih usluga moguće je smanjiti broj radnih sati potreban za poslove koji se znatno brže obavljaju elektronskim putem. Također, moguće je smanjiti troškove koji nastaju korištenjem papira i materijala za štampu, arhiviranjem i čuvanjem dokumentacije i time smanjiti negativan uticaj na okoliš. Važno je napomenuti da digitalizacija usluga javne uprave smanjuje prostor za korupciju, što pozitivno utiče na povjerenje građana.

Imajući u vidu navedeno, dodana vrijednost efikasnijeg rješavanja zahtjeva ogleda se u smanjenju administrativnih opterećenja i troškova građana i lokalne uprave. Radi se o značajnim finansijskim sredstvima s obzirom na veliki broj zahtjeva koji se rješavaju u općinama i gradovima svake godine.

Koristi od unapređenja efikasnosti u predmetnoj oblasti značajne su ne samo za FBiH, nego i za cijelu BiH, zbog toga što javna uprava ima ključnu ulogu u procesu integracije u Evropsku uniju. Učinkovita i otvorena javna uprava, koja pruža kvalitetne javne usluge, omogućava transponiranje evropskog zakonodavstva i provođenje neophodnih reformi.

3.5. Komentari na Nacrt izvještaja

Od ukupno 29 subjekata revizije komentare na Nacrt izvještaja dostavilo je njih osam. Komentare su dostavili: Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH, gradovi Tuzla, Mostar i Livno, te općine Novo Sarajevo, Novi Grad Sarajevo, Ravno i Foča.¹³¹

Općine Ravno¹³² i Foča¹³³ su u dostavljenim komentarima navele da nemaju primjedbi na Nacrt izvještaja. Pored toga, općine/gradovi: Zenica, Orašje, Doboj Jug, Vitez, Sanski Most, Grude i Glamoč su putem e-maila potvrdili da nemaju primjedbi na Nacrt izvještaja.

Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH,¹³⁴ gradovi Tuzla,¹³⁵ Mostar¹³⁶ i Livno,¹³⁷ te općine Novo Sarajevo¹³⁸ i Novi Grad Sarajevo¹³⁹ dale su određene komentare i dodatna pojašnjenja vezana za tekst Izvještaja. S dužnom pažnjom razmotreni su svi komentari, te su argumentovani i adekvatno dokumentovani inkorporirani u konačan tekst Izvještaja. U tekst Izvještaja dodana su pojašnjenja koja su se odnosila na: koristi od primjene Okvira interoperabilnosti; informacije o potpisivanju protokola o razmjeni podataka; radno vrijeme Općine Novi Grad Sarajevo; pretpostavke za realizaciju preporuka vezanih za uvođenje elektronskih usluga i pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti; razloge nepostojanja registra administrativnih postupaka na internet-stranici Grada Mostara; nepostojanje odgovarajućih internih procedura/hodograma u Gradu Mostaru; podatke o izdavanju potvrda o prijemu zahtjeva u Gradu Tuzla i olakšice za osobe s invaliditetom u Gradu Livno.

Pojedini subjekti istakli su da su već preduzeli, odnosno da će u narednom periodu preduzeti aktivnosti kako bi se date preporuke realizovale.¹⁴⁰

¹³¹ Federalno ministarstvo prometa i komunikacija nije dostavilo zvaničan komentar na Nacrt izvještaja, potpisan od strane odgovorne osobe, nego je zaposlenik Ministarstva putem e-maila 10. 5. 2022. godine dostavio određene komentare-mišljenje na nacrt izvještaja. Argumentovani komentari uzeti su u razmatranje prilikom sačinjavanja konačnog Izvještaja.

¹³² Općina Ravno, akt broj: 01-20-245/22 od 11. 5. 2022. godine

¹³³ Općina Foča, akt broj: 01-1-04-499/2022 od 9. 5. 2022. godine

¹³⁴ GS Vlade FBiH, akt broj: 07-04-430/2021 od 9. 5. 2022. godine

¹³⁵ Grad Tuzla, akt broj: 02-138-05-2022 od 9. 5. 2022. godine

¹³⁶ Grad Mostar, akt broj: 02-45-6031/22 od 9. 5. 2022. godine

¹³⁷ Grad Livno, akt broj: 02-04-1483/22 od 13. 5. 2022. godine

¹³⁸ Općina Novo Sarajevo, akt broj: 01-19-4501/22 od 9. 5. 2022. godine

¹³⁹ Općina Novi Grad Sarajevo, akt od 9. 5. 2022. godine

¹⁴⁰ Grad Zenica, Grad Tuzla, Općina Novo Sarajevo, Općina Grude i Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH

4. ZAKLJUČCI

Generalni zaključak provedene revizije je da **lokalna uprava nije dovoljno efikasna u rješavanju zahtjeva građana** jer općine i gradovi iz uzorka **nisu osigurali brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva, pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, kao ni rješavanje zahtjeva u propisanim rokovima**. Također, nadležne federalne institucije kasne s izradom propisa kojima se trebaju uspostaviti pretpostavke za pojednostavljene upravnih postupaka i uvođenje elektronskih usluga. Unapređenje efikasnosti lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana trebalo bi doprinijeti djelotvornijoj, odgovornijoj i transparentnijoj javnoj upravi, orijentisanoj ka građanima i njihovim potrebama.

Na osnovu provedene revizije i utvrđenih nalaza, izvedeni su sljedeći zaključci:

4.1. Nije osigurano brzo i jednostavno podnošenje zahtjeva

Informacije potrebne za ostvarivanje prava nisu uvijek sveobuhvatne i lako dostupne građanima. Podaci o administrativnim postupcima, sa detaljnim informacijama i popisom potrebnih dokumenata, nisu lako dostupni na većini službenih internet-stranica općina/gradova, a neke općine nisu osigurale ni mogućnost elektronskog preuzimanja obrazaca. Postojeći načini preuzimanja i predaje obrazaca često od građana iziskuju dodatno vrijeme i troškove ili su u određenoj mjeri teže pristupačni pojedinim skupinama. Izostale su značajnije aktivnosti na tome da se različitim ranjivim skupinama, shodno njihovim potrebama, olakša pristup informacijama i uslugama lokalne uprave i na taj način poboljša inkluzivnost.

U većini općina i gradova iz uzorka izostale su aktivnosti potrebne kako bi se utvrdilo da li je radno vrijeme lokalne uprave prilagođeno potrebama građana. Potvrde o prijemu zahtjeva ne izdaju se u svim općinama/gradovima, a kada se izdaju često ne sadrže sve propisane informacije, što za posljedicu ima nedovoljnu informisanost podnosioca o zakonskom roku za rješavanje zahtjeva i pravnoj zaštiti u slučaju kašnjenja.

Elektronska predaja zahtjeva nije osigurana. Nedostatak dobro planiranih, konkretnih aktivnosti za uspostavu elektronskih usluga, kao neblagovremeno osiguranje potrebnih finansijskih, tehničkih i ljudskih resursa, prolongira uvođenje elektronskih usluga.

4.2. Lokalna uprava zahtjeve ne rješava efikasno

Lokalna uprava nije u potpunosti osigurala pribavljanje dokumentacije potrebne za rješavanje zahtjeva, po službenoj dužnosti, uprkos zakonskim odredbama. Građani često samostalno pribavljaju dokumentaciju, kako onu koju izdaju drugi organi, tako i onu kojom raspolaže općina, odnosno grad. Ovakve okolnosti nameću im administrativna opterećenja, a lokalnu upravu čine neefikasnom.

Rješavanje zahtjeva građana nije uvijek blagovremeno. Oni nekad čekaju od jedne do dvije godine kako bi zahtjev bio riješen uprkos višestruko kraćim zakonskim rokovima. O razlozima kašnjenja podnosioci nisu adekvatno obaviješteni, što stvara neizvjesnost i postupak čini nepredvidivim.

Nedovoljno se koriste zakonom propisane mogućnosti da se postupak ubrza i zahtjev riješi ukoliko nadležni organi kasne sa dostavljanjem potrebnih saglasnosti odnosno mišljenja. Podaci o trajanju postupaka često nisu ažurirani, što za posljedicu ima nedostatak informacija neophodnih za blagovremeno preduzimanje aktivnosti s ciljem rješavanja zahtjeva u propisanim rokovima.



4.3. Nisu uspostavljene odgovarajuće pretpostavke za pojednostavljenje postupaka rješavanja zahtjeva i za uvođenje elektronskih usluga

Federalno ministarstvo pravde nije blagovremeno preduzelo aktivnosti, predviđene strateškim dokumentima za reformu javne uprave, koje su imale za cilj pojednostavljenje upravnih postupaka. Višegodišnje kašnjenje u izradi prijedloga potrebnih zakonskih i podzakonskih akata koji uređuju pitanja podnošenja i rješavanja elektronskih zahtjeva, kao i neblagovremena realizacija propisanih obaveza, usporava unapređenje kvaliteta usluga koje lokalna uprava pruža građanima.

Također, nadležne federalne institucije nisu bile dovoljno efikasne na stvaranju pretpostavki za uvođenje elektronskih usluga. Federalne institucije nisu uključile lokalnu upravu u realizaciju aktivnosti potrebnih za uvođenje elektronskih usluga, što ukazuje na nedostatak koordinacije i planskog djelovanja na digitalizaciji javne uprave u FBiH.

5. PREPORUKE

U skladu s nalazima i zaključcima provedene revizije, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine daje preporuke koje mogu unaprijediti efikasnost lokalne uprave u rješavanju zahtjeva građana.

Preporuke za općine i gradove u FBiH

5.1. Preporuke koje se odnose na podnošenje zahtjeva

- Jasne upute o načinu ostvarivanja prava stranaka i detaljan popis neophodne dokumentacije istaći na lako pristupačnim oglasnim pločama i na zvaničnoj internet-stranici općine/grada
- Preduzeti odgovarajuće aktivnosti kako bi se ranjivim skupinama stanovništva olakšao pristup uslugama lokalne uprave
- Izdavati potvrde o prijemu zahtjeva sa svim propisanim informacijama
- Ispitati zadovoljstvo građana radnim vremenom općine/grada i prilagoditi radno vrijeme potrebama građana

5.2. Preporuke za efikasnije rješavanje zahtjeva

- Donijeti interne procedure/hodograme za postupanje po zahtjevima, kojima će se utvrditi koraci i rokovi za postupanje u pojedinačnim administrativnim postupcima
- Dokumentaciju potrebnu za rješavanje zahtjeva pribavljati po službenoj dužnosti. U slučaju postojanja određenih prepreka koje onemogućavaju pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti od drugih organa, općine i gradovi trebaju inicirati kod nadležnih organa i javnih preduzeća da se ustanovljene prepreke otklone
- Uspostaviti elektronske usluge kojima se osigurava preuzimanje obrazaca, te predaja i rješavanje zahtjeva elektronskim putem. Općine i gradovi u periodu čekanja na unapređenje regulatornog okvira trebaju preduzeti aktivnosti kako bi bili spremni za potpunu digitalizaciju usluga
- Obavještavati inspekcijske organe u slučajevima kada nadležni organi kasne sa izdavanjem saglasnosti ili mišljenja potrebnih za rješavanje zahtjeva, te u slučajevima kašnjenja kad je moguće rješenje donijeti i bez pribavljene saglasnosti ili mišljenja
- U slučajevima kašnjenja u rješavanju zahtjeva pismeno obavještavati podnosiocima zahtjeva o razlozima zbog kojih zahtjev nije riješen u zakonom propisanom roku, te o radnjama koje će se u određenom roku poduzeti kako bi se zahtjev riješio
- Uspostaviti sveobuhvatne evidencije o trajanju administrativnih postupaka i osigurati njihovo redovno ažuriranje



5.3. Preporuke za uspostavu pretpostavki za pojednostavljenje postupaka i uvođenje elektronskih usluga

Preporuka za Generalni sekretarijat Vlade FBiH i Federalno ministarstvo prometa i komunikacija

- Osigurati realizaciju Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti

Preporuka za Federalno ministarstvo prometa i komunikacija

- Okončati proceduru izrade nacrtu zakona o informacijskoj sigurnosti i uputiti ga putem Vlade FBiH u parlamentarnu proceduru

Preporuke za Federalno ministarstvo pravde

- Putem Zavoda za javnu upravu osigurati da se u aktivnosti reforme javne uprave i implementaciju interoperabilnosti aktivno uključe općine i gradovi u FBiH
- Izraditi i uputiti u proceduru usvajanja izmjene i dopune Zakona o upravnom postupku kako bi se osiguralo elektronsko rješavanje zahtjeva i efikasna provedba odredbi o pribavljanju dokumentacije po službenoj dužnosti
- Osigurati efikasnu realizaciju aktivnosti predviđenih akcionim planovima za reformu javne uprave za koje je nadležno ovo ministarstvo

Rukovoditeljica Sektora za reviziju učinka

Aida Đozić

Tim za reviziju

Ajsela Tanković, voditeljica tima

Negra Alijagić Selimbegović, članica tima

Selma Herco, članica tima



PRILOZI

PRILOG 1: Uspostava elektronskih registara administrativnih postupaka, elektronskih obrazaca zahtjeva i elektronske predaje zahtjeva

Tabela 1. Pregled po općinama i gradovima iz uzorka

Red. br.	Općina/grad	Elektronski registar administrativnih postupaka objavljen na internet-stranici	Elektronski obrasci zahtjeva	Elektronska predaja zahtjeva
1.	Bosanski Petrovac	-	✓	-
2.	Cazin	✓	✓	✓
3.	Čapljina	✓	✓	-
4.	Doboj Jug	-	-	-
5.	Foča	-	-	-
6.	Glamoč	-	-	-
7.	Goražde	-	✓	-
8.	Grude	✓	✓	-
9.	Kreševo	-	✓	-
10.	Livno	-	✓	-
11.	Mostar	-*	✓	-
12.	Novi Grad Sarajevo	-**	✓	-
13.	Novo Sarajevo	-	✓	-
14.	Odžak	-	✓	✓
15.	Orašje	-	-	-
16.	Ravno	-	✓	✓
17.	Sanski Most	✓	✓	-
18.	Široki Brijeg	-	✓	✓
19.	Teočak	-	-	-
20.	Tešanj	✓	✓	-
21.	Travnik	✓	✓	✓
22.	Trnovo	-	✓	-
23.	Tuzla	✓	✓	-
24.	Vitez	-	-	-
25.	Zenica	✓	✓	-
26.	Živinice	✓	✓	-

* Nadležni iz Grada Mostara navode da se Registar administrativnih trenutno ne nalazi na internet-stranici jer je ona u procesu rekonstrukcije.

** Općina Novi Grad Sarajevo nije objavila Registar administrativnih postupaka, nego su pojedinačni administrativni postupci objavljeni na internet-stranici Općine u okviru različitih općinskih službi.

**PRILOG 2.** Izdavanje potvrda o prijemu zahtjeva

Tabela 2. Podaci o izdavanju potvrda o prijemu zahtjeva podnosiocima

Općine/gradovi koje izdaju potvrdu o prijemu zahtjeva	Općine/gradovi koje izdaju potvrdu o prijemu zahtjeva samo na zahtjev stranke	Općine/gradovi koje ne izdaju potvrdu o prijemu zahtjeva
Cazin	Bosanski Petrovac	Čapljina
Livno	Doboj jug	Foča
Mostar	Goražde	Glamoč
Novo Sarajevo	Grude	Odžak
Novi Grad Sarajevo	Kreševo	Orašje
Sanski Most	Široki Brijeg	Ravno
Tešanj	Travnik	Teočak
Trnovo		
Vitez		
Zenica		
Živinice		
Tuzla		

PRILOG 3. Podaci o rješavanju zahtjeva u općinama/gradovima u periodu 2018-2020. godine

Tabela 3. Podaci o rješavanju zahtjeva u 2018. godini

Redni broj	Općina/grad	Broj zaprimljenih zahtjeva	Broj riješenih zahtjeva u zakonskom roku	Broj riješenih zahtjeva izvan zakonskog roka	Broj neriješenih zahtjeva
1	2	3	4	5	6
1.	Tuzla	25.288	23.112	2.214	8.531
2.	Novi Grad Sarajevo	11.925	10.046	3.298	3.812
3.	Travnik	11.273	11.018	827	762
4.	Tešanj	8.599	5.860	1.694	1.045
5.	Novo Sarajevo	6.335	5.507	942	1.625
6.	Živinice	7.035	6.094	762	605
7.	Vitez	4.845	252	4.041	552
8.	Cazin	4.805	2.696	1.184	925
9.	Široki Brijeg	4.497	4.416	43	38
10.	Zenica	3.538	1.687	424	1.427
11.	Sanski Most	2.183	1.550	378	255
12.	Čapljina	1.654	1.627	10	17
13.	Teočak	1.291	1.272	0	19
14.	Trnovo	1.168	916	153	166
15.	Bosanski Petrovac	1.120	667	5	448
16.	Mostar	757	594	160	180
17.	Doboj jug	762	670	50	42
18.	Ravno	73	73	0	0
UKUPNO		97.148	78.057	16.185	20.449

* Općina Glamoč dostavila godišnji izvještaj o rješavanju prvostepenih upravnih predmeta samo za 2018. godinu

Tabela 4. Podaci o rješavanju zahtjeva u 2019. godini

Redni broj	Općina/grad	Broj primljenih zahtjeva u toku izvještajnog perioda	Broj riješenih zahtjeva u zakonskom roku	Broj riješenih zahtjeva izvan zakonskog roka	Broj neriješenih zahtjeva
1	2	3	4	5	6
1.	Tuzla	22.009	20.121	2.148	8.271
2.	Novi Grad Sarajevo	11.717	9.997	3.687	3.048
3.	Travnik	11.610	10.736	838	798
4.	Novo Sarajevo	6.904	6.402	792	1.356
5.	Živinice	5.141	3.907	1.286	222
6.	Cazin	4.248	3.148	1.112	1.113
7.	Vitez	5.025	536	3.169	1.320
8.	Tešanj	3.853	2.891	1.352	694
9.	Široki Brijeg	4.658	4.558	55	45
10.	Zenica	2.255	1.810	491	1.431
11.	Sanski Most	2.298	1.664	368	266
12.	Čapljina	2.044	2.012	16	16
13.	Mostar	1.309	1.143	196	170
14.	Trnovo	1.302	1.046	165	286
15.	Teočak	1.204	1.252	0	31
16.	Doboj jug	776	768	52	18
17.	Bosanski Petrovac	793	648	0	145
18.	Ravno	70	70	0	0
UKUPNO		87.216	72.709	15.727	19.230

Tabela 5. Podaci o rješavanju zahtjeva u 2020. godini

Redni broj	Općina/grad	Broj primljenih zahtjeva u toku izvještajnog perioda	Broj riješenih zahtjeva u zakonskom roku	Broj riješenih zahtjeva izvan zakonskog roka	Broj neriješenih zahtjeva
1	2	3	4	5	6
1.	Tuzla	26.350	22.634	2.534	9.453
2.	Novi Grad	9.006	8.089	3.005	2.773
3.	Travnik	11.285	10.412	917	754
4.	Tešanj	7.082	5.256	1.389	1.177
5.	Novo Sarajevo	5.912	5.173	844	1.289
6.	Živinice	5.267	5.068	108	206
7.	Zenica	3.213	2.641	741	1.627
8.	Vitez	4.979	587	3.701	691
9.	Cazin	3.806	3.446	378	897
10.	Široki Brijeg	3.902	3.795	53	54
11.	Sanski Most	1.827	1.678	239	176



12.	Čapljina	1.693	1.615	1	27
13.	Trnovo	1.388	376	623	494
14.	Teočak	1.281	1.210	27	30
15.	Doboj jug	893	771	47	93
16.	Mostar	685	442	156	140
17.	Bosanski Petrovac	698	611	17	32
18.	Ravno	51	51	0	0
UKUPNO		89.318	73.855	14.780	19.913

Izvor: Izvještaji općina/gradova o rješavanju prvostepenih upravnih predmeta u kojima je postupak pokrenut po zahtjevu građana za izvještajni period 1. 1. 2018 – 31. 12. 2020. godine

Gradovi Goražde i Livno, općine Foča, Grude Kreševo, Odžak i Orašje nisu navedeni u tabelama zbog toga što ne izrađuju godišnje izvještaje o rješavanju prvostepenih upravnih predmeta. Općina Glamoč dostavila godišnji izvještaj o rješavanju prvostepenih upravnih predmeta samo za 2018. godinu.

PRILOG 4. Pregled općina/gradova koje su donijele interne procedure/hodograme

Tabela 6. Donošenje internih procedura/hodograma

Općine/gradovi koje imaju interne procedure/hodograme		Općine/gradovi koje nemaju interne procedure/hodograme	
1.	Cazin	1.	Bosanski Petrovac
2.	Goražde	2.	Čapljina
3.	Livno	3.	Doboj Jug
4.	Novo Sarajevo	4.	Glamoč
5.	Široki Brijeg	5.	Grude
6.	Tešanj	6.	Kreševo
7.	Travnik	7.	Mostar
8.	Tuzla	8.	Novi Grad Sarajevo
9.	Vitez	9.	Odžak
10.	Zenica	10.	Orašje
11.	Živinice	11.	Ravno
		12.	Sanski Most
		13.	Teočak
		14.	Trnovo
		15.	Foča

PRILOG 5. Uspostava elektronske uprave u općinama/gradovima

Tabela 7. Realizacija aktivnosti na uspostavi elektronske uprave u općinama i gradovima

Red. br.	Općina/ grad	Uspostavljanje e-uprave predviđeno planskim dokumentima	Provedena analiza kako bi se utvrdili potrebni resursi i nivo spremnosti za uspostavu e-uprave	Donesene interne procedure za uspostavu i razvoj e-uprave	Planirana sredstva za razvoj i promoviranja e-uprave u budžetu općine/grada u periodu 2018-2020. godine	Realizovani projekti u periodu 2018-2020. godine s ciljem uspostave i razvoja e-uprave	Preduzimane aktivnosti na uspostavi pretpostavki za elektronsku razmjenu dokumenata s drugim institucijama i pružanje e-usluga
1.	Bosanski Petrovac	NE	NE	NE	NE	NE	NE
2.	Cazin	NE	NE	NE	NE	DA	DA
3.	Čapljina	NE	NE	DA	NE	DA	DA
4.	Doboj jug	NE	NE	NE	NE	NE	NE
5.	Foča	NE	NE	NE	NE	NE	NE
6.	Glamoč	NE	NE	NE	NE	NE	DA
7.	Goražde	NE	NE	NE	NE	NE	DA
8.	Grude	NE	NE	NE	NE	NE	NE
9.	Kreševo	NE	NE	NE	NE	DA	DA
10.	Livno	DA	NE	NE	NE	NE	DA
11.	Mostar	DA	DA	DA	NE	DA	DA
12.	Novi Grad Sarajevo	DA	NE	NE	DA	DA	DA
13.	Novo Sarajevo	DA	NE	NE	NE	NE	NE
14.	Odžak	NE	NE	NE	NE	DA	NE
15.	Orašje	NE	NE	NE	NE	NE	NE
16.	Ravno	NE	NE	NE	NE	NE	NE
17.	Sanski Most	DA	NE	NE	NE	DA	DA
18.	Široki Brijeg	NE	NE	NE	NE	NE	NE
19.	Teočak	NE	NE	NE	NE	NE	NE
20.	Tešanj	DA	DA	DA	DA	DA	DA
21.	Travnik	NE	NE	DA	DA	DA	DA
22.	Trnovo	NE	NE	NE	NE	NE	NE
23.	Tuzla	DA	NE	NE	DA	DA	DA
24.	Vitez	NE	NE	NE	NE	NE	DA
25.	Zenica	NE	NE	NE	NE	NE	NE
26.	Živinice	DA	DA	NE	NE	NE	DA



REFERENCE

- INTOSAI-P 12 – Vrijednosti i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana
- ISSAI 300.11 – Osnovni principi revizije učinka
- Odluka o usvajanju Okvira interoperabilnosti („Službene novine FBiH“, br. 56/16)
- Pravilnik o kancelarijskom poslovanju („Službene novine FBiH“, br. 96/19)
- Revidirani akcioni plan 1
- Strategija reforme javne uprave
- Strateški okvir za javnu upravu 2018-2022.
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 1/1994, 13/1997, 16/2002, 22/2002, 52/2002, 63/2003, 9/2004, 20/2004, 33/2004, 71/2005, 72/2005, 88/2008)
- Zakon o organizaciji organa uprave („Službene novine FBiH“, br. 35/05)
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 49/06 i 51/09)
- Zakon o upravnom postupku („Službene novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99)
- Zakon o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 22/06)