URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

RAD KOMISIJA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: 01/02/03-09-16-1-540/13

maj 2013. godine

Rad komisija institucija BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je, u okviru revizije učinka, analizirao efikasnost rada komisija institucija BiH. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, uz primjenu Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSA i Principa revizije učinka VRI u BiH.

U skladu sa odredbama Zakona, Nacrt izvještaja je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjen je Konačni Izvještaj revizije učinka koji Vam se dostavlja na dalju upotrebu i postupanje.

Cilj revizije je bio analizirati da li komisije institucija BiH efikasno izvršavaju dodijeljene zadatke, utvrditi da li se isplate naknada vrše u skladu sa ostvarenim rezultatima rada, te da li su nadležne institucije i Vijeće ministara blagovremeno poduzimale potrebne mjere i komisije usmjeravale da učinkovito realizuju dodijeljene zadatke i ostvare postavljene ciljeve.

Istraživanja su pokazala da postojeće prakse osnivanja i rezultati koje komisije postižu, ostavljaju prostora za sumnju u rastrošnost i neekonomično korištenje javnih sredstava. Prilikom osnivanja, a ni kasnije, pred komisije se ne postavljaju jasni ciljevi koje u datom roku trebaju ostvariti.

Nadzor i kontrola rada komisija nije na zadovoljavajućem nivou, kako u okviru institucije na čiji prijedlog je komisija osnovana, tako i od strane Ministarstva finansija i trezora, te Vijeća ministara BiH. Navedene institucije nisu uspostavile adekvatno praćenje, monitoring i evaluaciju rada komisija.

Izostalo je mjerenje i upoređivanje postignutih rezultata s ciljem davanja odgovora da li komisije opravdavaju svoje postojanje i korištenje javnih resursa. Analiza rezultata rada se ne vrši, niti se rezultati dovode u vezu sa isplaćenim naknadama. Postojeće evidencije o komisijama su takve da na osnovu njih nije moguće utvrditi stvarni broj osnovanih komisija, kao ni iznos budžetskih sredstava koji se izdvaja za ove namjene. Ovakve prakse ukazuju na netransparentnost i ostavljaju prostora za rastrošnost i neekonomično korištenje javnih sredstava.

Studija je pokazala da bi se uspostavom i dosljednom primjenom jasnih pravila osnivanja, definisanjem ciljeva i postavljanjem vremenski mjerljivih zadataka koje komisija treba ostvariti, njihov broj smanjio, a transparentnost rada podigla na viši nivo. Uspostavom adekvatnog nadzora i monitoringa rada postignutih rezultata i ostvarenih ciljeva, učinkovitost rada javne uprave bi se mogla podići na veći nivo.

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dževad Nekić

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Božana Trninić

SADRŽAJ

KORIŠTENE SKRAĆENICE I DEFINICIJE 3
PREDGOVOR 4
SAŽETAK 5
1. UVOD 7
1.1. Pozadina problema 7
1.2. Obim, ograničenja i uzorak revizije 8
1.3. Cilj revizije i revizorska pitanja 9
1.4. Kriteriji revizije 9
1.5. Izvori i metode revizije 11
1.6. Struktura izvještaja 12
2. OPIS PROCESA 13
2.1. Teoretska osnova 13
2.2. Prakse u institucijama BiH 13
3. NALAZI 15
3.1. Pretpostavke za efikasan rad komisija 15
3.2. Nadzor i praćenje rada komisija 19
3.3. Odnos isplaćenih naknada i rezultata rada komisija 20
4. ZAKLJUČCI 24
4.1. Prilikom definisanja planskih zadataka, osnivač komisijama nije u potpunosti postavio jasne ciljeve i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti 24
4.2. Osnivači komisija nisu uspostavili odgovarajuće smjernice u pogledu nadzora, evaluacije i izvještavanja, odnosno praćenja rada svojih komisija 25
4.3. Isplate naknada komisijama se ne vrše na osnovu ostvarenih rezultata rada ... 26
5. PREPORUKE 27
DODACI 29

KORIŠTENE SKRAĆENICE I DEFINICIJE

Skraćenica	Značenje/Puni naziv
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions - Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions - Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
KM	Konvertibilna marka
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
ASH	Agencija za sigurnost hrane BiH
ALMS	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
AS	Agencija za statistiku BiH
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
MP	Ministarstvo pravde
MFT	Ministarstvo finansija i trezora
MCP	Ministarstvo civilnih poslova
RAK	Regulatorna agencija za komunikaciju
UZ	Ured za zakonodavstvo
COIP	Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
ADS	Agencija za državnu službu
VM	Vijeće ministara
MS	Ministarstvo sigurnosti BiH
PS	Parlamentarna skupština BiH
FIPA	Agencija za unapređenje stranih investicija BiH
INO	Institut za nestale osobe BiH
UZZB	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
TUŽ	Tužilaštvo BiH
AO	Agencija za osiguranje BiH
BHDCA	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH
CIPD	Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH
ARVOOK	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje BiH
MO	Ministarstvo odbrane BiH
APOSO	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH
AJN	Agencija za javne nabavke BiH
VRI	Ured za reviziju institucija BiH
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija BiH
CIK	Centralna izborna komisija BiH
IDDEEA	Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH
INCB	International Narcotics Control Board (Međunarodni odbor za kontrolu opojnih droga)

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH[1] ima pravo da izvrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti korištenja javnih resursa i o tome izvijestiti Parlamentarnu skupštinu BiH, Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH, revidiranu instituciju ili tijelo.

Prema ISSAI[2] standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, i obuhvata:

- reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekat koji je predmet revizije;
- reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.[3]

Pored termina revizija učinka u teoriji i praksi revizije se pojavljuju i drugi termini kao: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

U reviziji učinka, ekonomičnost je bazirana na tome kako se troše resursi, organizacija posla je efikasnost, a uticaj na korisnika i društvo je efektivnost.

Revizija učinka je povezana sa novim uticajnim naučnim idejama o tome kako unaprijediti rad javnog sektora, a njen zadatak je da rasvijetli ono što je vlada „sakrila“ ili o čemu ne brine, da javnost informiše o neučinkovitim aktivnostima vlasti, a građane o uticaju negativnih posljedica na njih. Važna uloga revizije učinka je i u tome da ukaže na postojeće propuste i u skladu s tim da odgovarajuće preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcionisanje sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

U današnje vrijeme, cilj većine vlada je unapređenje efikasnosti u radu njenih institucija. U tom smislu, sve više pažnje posvećuje se osiguravanju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno ostvarivanje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka ima poseban značaj.

[1] Član 14. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 12/06)
[2] *ISSAI – Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija*
[3] *Tačka 40. ISSAI 100, Službeni glasnik BiH, broj: 38/11*

SAŽETAK

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na rad komisija koje osniva ili članove imenuje Vijeće ministara. Razlozi za provođenje ove studije sadržani su u činjenici da se kao pomoć u radu u institucijama BiH formira veliki broj komisija i drugih radnih tijela, da se za njih godišnje izdvajaju značajna budžetska sredstava, te upozorenja javnosti i medija da rezultati njihovog rada nisu vidljivi.

Cilj revizije je bio utvrditi da li su komisije opravdale svoje postojanje, odnosno analizirati da li one na učinkovit način izvršavaju dodijeljene zadatke i ostvaruju postavljene ciljeve. Pored ovoga, cilj revizije je bio utvrditi i da li se isplate naknada komisijama vezuju za ostvarivanje rezultata rada, te analizirati da li je Vijeće ministara blagovremeno poduzimalo potrebne mjere i usmjeravalo komisije da učinkovito realizuju postavljene zadatke.

Iako su ispitanici tokom provođenja revizije izražavali mišljenje da su im jasni zadaci koje njihove komisije trebaju obaviti, revizija je pokazala da se komisijama ne postavljaju jasni ciljevi, te da im se ne definišu vremenski mjerljivi rezultati koje trebaju ostvariti.

Analiza je pokazala da je uspostavljena praksa da se naknada komisijama i drugim radnim tijelima određuje unaprijed i da se ne dovodi u vezu sa rezultatima rada. Ovo je omogućilo da pojedinci redovno primaju naknadu bez obzira na njihov rad i doprinos rezultatima koje komisija ostvari.

Ispitanici iz komisija su tokom provođenja revizije isticali da su neke komisije po broju članova „glomazne“ i da su samim tim neefikasne. Može se reći da rad komisija nije usmjeren prema ostvarivanju rezultata i postizanju ciljeva. Vijeće ministara i institucije pri kojima komisije djeluju, nisu uspostavile adekvatno praćenje, monitoring i evaluaciju njihovog rada. Nadzor rada komisija nije organizovan na način da osigurava efikasno i ekonomično korištenje budžetskih sredstava.

Izostalo je mjerenje i upoređivanje postignutih rezultata s ciljem davanja odgovora da li komisije opravdavaju svoje postojanje i korištenje javnih resursa, a postojeće prakse osnivanja komisija, njihov rad i rezultati koje one postižu, ostavljaju prostora za rastrošnost i neekonomično korištenje javnih sredstava.

Preporuke proistekle iz ove revizije upućene su Vijeću ministara i navode se dalje u tekstu:

- **Uspostavi jasne kriterije i definiše pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela koja će institucijama BiH pomagati u radu.**

- **Prilikom osnivanja komisija i drugih radnih tijela definiše jasne zadatke i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti, a koji će biti osnova za praćenje učinkovitosti njihovog rada.**

- **Isplatu naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima zasniva na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve.**

- **Radi unapređenja efikasnosti praćenja troškova, razmotri mogućnost uspostavljanja sistemskih evidencija o osnovanim komisijama i drugim radnim tijelima.**

Implementacijom datih preporuka sistemski će se riješiti formiranje i rad komisija i drugih radnih tijela u institucijama BiH. Komisije ili druga radna tijela bi se trebale formirati kao manje radne grupe sa zadatkom da razmatrajući određena stručna pitanja efikasno pomognu u radu osnivača. S tim ciljem, potrebno je uspostaviti efikasan nadzor njihovog rada, blagovremeno ih usmjeravati ka ostvarivanju postavljenih ciljeva, a nagrađivanje vršiti prema doprinosu i ostvarenim rezultatima rada.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Duži niz godina javnost BiH ukazuje da se na nivou institucija BiH formira veliki broj različitih tijela i komisija. Njihovi članovi su nerijetko i sami uposlenici institucija BiH, pa im se pored plata po ovom osnovu isplaćuju i značajna dodatna sredstva.

Podaci o broju formiranih komisija i drugih radnih tijela u institucijama BiH, kao i broju članova, ne postoje. Postoje slučajevi da su neka lica – uposlenici institucija BiH, članovi u više različitih komisija. Određene procjene govore da se godišnje na nivou institucija BiH redovno plaća više od stotinu različitih komisija i drugih radnih tijela, a da je pojedincima pored plaće godišnje po ovom osnovu isplaćeno više hiljada KM.

Ustaljena je praksa u institucijama BiH da se komisijska izdvajanja u institucijama prikazuju na različite načine, kao na primjer: naknade komisijama, ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, stimulacije na platu i sl. Grube procjene ukazuju da isplaćene neto naknade komisijama i drugim radnim tijelima institucija VM na godišnjem nivou iznose više od 2 miliona KM.

Javnost spominje da komisije u BiH obično nastaju za različite potrebe administracije, te da se nerijetko formiraju "zbog političkih koristi ili onda kad je nerješive političke probleme trebalo počistiti ispred ministarskih kabineta i prenijeti odgovornost na razne ekspertne grupe" [4]. Pisanja većine medija se mogu svesti na kritiku da javna uprava na komisije troši previše novca, a da se većina dodijeljenih zadatke zapravo obavlja u toku redovnog radnog vremena.[5]

VM je stvorilo relativno dobre pretpostavke za formiranje i plaćanje komisija.[6] Međutim, 2009. godine, VM na prijedlog MP donosi odluku čija primjena predlagačima i komisijama ostavlja prostor za neučinkovitost i isplatu naknada bez obzira na rezultate koje komisija ostvari.[7]

Komisije se često formiraju bez rokova za završetak posla i sa unaprijed određenim naknadama bez obzira na rezultate. U tom smislu, članstvo u komisiji nerijetko dolazi kao dodatni bonus na plaće zaposlenika u institucijama BiH. Uobičajena je praksa da se komisije sastaju i rade u toku redovnog radnog vremena. Posmatrajući na ovakav način, njihovi članovi u isto vrijeme primaju plaću za redovan rad i ostvaruju naknadu za rad u komisijama.

[4] CIN-Centar za istraživačko novinarstvo, Istraživačka priča: „Novac potrošen, rezultata malo", http://www.cin.ba/novac-potrosen-rezultata-malo/.

[5] Mediji također imaju česte komentare na dodatna primanja koja imaju članovi raznih komisija, od kojih su neki članovi više komisija, a za isplate nisu presudni ni broj sastanaka, niti efekti rada, s obzirom da se naknade isplaćuju svakog mjeseca. Također se navodi da je postojanje nekih komisija potpuno besmisleno i da su isplate članovima komisija dodatna primanja.

[6] Zaključci VM: 30 sjednica od 12.12.2007. i 45. sjednica od 24.04.2008. godine.

[7] Odluka o kriterijima za određivanje novčane naknade za rad članovima komisija i drugih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara i ministarstava BiH („Službeni glasnik BiH", broj: 27/02) i Odluka o načinu formiranja stručnih komisija i drugih radnih tijela i utvrđivanju kriterija za novčane naknade osobama angažovanim u komisijama i drugim radnim tijelima iz nadležnosti Vijeća ministara BiH („Službeni glasnik BiH", broj: 81/07);
Odluka VM o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija BiH, („Službeni glasnik BiH", broj: 19/09 i 10/12).

U kontekstu ovog izvještaja, pojam "komisije" koristit će se za sva tijela koja VM i druge institucije BiH formiraju kao pomoć u obavljanju svojih nadležnosti.

1.2. Obim, ograničenja i uzorak revizije

Radi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova, VM može osnivati stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela.[8] Komisije bi se trebale osnivati za rješavanje stručnih pitanja koja nisu u nadležnosti neke institucije BiH.

Analiza većeg broja odluka VM o formiranju drugih tijela, potvrdila je da se najveći broj njih odnosi na formiranje različitih komisija, te upravnih i nadzornih odbora u institucijama BiH. Pored toga što VM osniva različite komisije, ustaljena je praksa i da sami rukovodioci u institucijama BiH formiraju različite komisije. Najveći broj njih se također plaća, ali ni tu ne postoji jednoobraznost i dosljednost. Neke komisije se osnivaju kao stalna tijela, dok su druge formirane na ad hoc osnovi, na određeni vremenski period.

Od svih opisanih komisija i drugih radnih tijela, za analizu je odabrano njih deset. Od ovog broja, šest komisija je predviđeno nekim zakonskim ili podzakonskim aktom a četiri komisije osnovalo je VM na prijedlog neke od institucija BiH.

Druga tijela VM kao što su upravni i nadzorni odbori, radne i savjetodavne grupe, odbori, vijeća, biroi, te komisije koje osnivaju rukovodioci institucija BiH nisu bili predmet ove analize. Kako ova tijela imaju određenih zajedničkih karakteristika sa komisijama koje su predmet ove analize, neki zaključci i preporuke iznesene u ovoj studiji, mogu jednostavno biti primijenjeni i u njihovom radu.

Prvobitno je za uzorak odabrano 11 komisija. Tokom istraživanja, utvrđeno je da je Komisija za žalbe, izmjenom Zakona o udruženjima i fondacijama BiH[9] prestala sa radom u septembru 2011. godine, pa je izostavljena iz uzorka. Ovim je detaljna analiza provedena na uzorku od 10 komisija. Osnivanje 6 komisija iz uzorka predviđeno je nekim od zakona ili podzakonskih akata na nivou BiH, a preostalih 4 komisija osnovalo je VM na prijedlog neke od institucija BiH.

Prilikom odabira uzorka revizije, vođeno je računa da se uzorkom obuhvate komisije sa različitim brojem članova, različitim mandatima, različitim visinama i dinamikom isplate naknade i načinom izvještavanja. U Dodatku 1. navedene su komisije odabrane za uzorak revizije.

U ovoj studiji neće se detaljno analizirati rad drugih tijela osnovanih na nivou institucija BiH, kao ni komisija koje iz svoje nadležnosti osnivaju rukovodioci pojedinih institucija.

Primarni akcenat ove studije je analiza efikasnosti rada komisija VM, a izneseni su i određeni podaci koji se odnose na isplaćene naknade. Tokom rada na glavnoj studiji analizirane su i predstavljene razlike pri osnivanju komisija, jer to može doprinositi na pojavljivanje uskih grla ili probleme u radu komisija (da li je riječ o stalnim ili o ad-hoc komisijama, da li su članovi iz različitih institucija i sa zadatkom iz više resora ili su članovi iz jedne institucije, da li su članovi imenovani sa različitih nivoa vlasti i sl.).

[8] Član 22. Zakona o Vijeću ministara BiH (Službeni list BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06,76/07, 81/07, 94/07, 24/08).
[9] Zakon o udruženjima i fondacijama BiH („Službeni glasnik BiH", broj: 32/01, 42/03, 63/08 i 76/11).

1.3. Cilj revizije i revizorska pitanja

Cilj revizije je utvrditi da li komisije na zadovoljavajući način izvršavaju zadatke koji su im dodijeljeni, da li cilj ostvaruju u predviđenom roku, ko i kako vrši praćenje njihovog rada, da li je adekvatno vrednovanje rezultata rada, odnosno da li se isplate vrše prema ostvarenim rezultatima rada.

Polazna osnova za istraživanje revizijskog problema bila je sljedeća hipoteza: ***Rad komisija nije efikasan, a isplate naknada se ne dovode u vezu sa rezultatima rada i realizacijom postavljenih zadataka.***

Kako bi se potvrdila polazna hipoteza, postavljeno je jedno glavno revizijsko pitanje: "***Da li se radom komisija upravlja na efikasan način"?***

Glavno pitanje je razloženo na slijedeća potpitanja:

1. ***Da li su komisijama određeni jasni zadaci, ciljevi i mjerljivi rezultati rada?***
2. ***Da li se na odgovarajući način prati rad komisija?***
3. ***Da li se isplate naknada komisijama vrše na osnovu ostvarenih rezultata rada?***

1.4. Kriteriji revizije

U situaciji kad ova oblast u institucijama BiH nije adekvatno uređena, kriteriji revizije su uspostavljeni od strane Ureda za reviziju. Revizorski tim je razvio kriterije koji su dobrim dijelom utemeljeni na Zaključcima VM[10]. Kriteriji su utvrđeni za svako revizorsko pitanje pojedinačno i predstavljaju se dalje u tekstu:

- ***Komisije se formiraju za rješavanje jasno određenih stručnih pitanja koja se ne obrađuju unutar institucije, osnivač je odredio jasne zadatke i postavio mjerljive ciljeve rada svojih komisija.***

Komisija se osniva za rješavanje stručnih pitanja koja nisu u nadležnosti neke od institucija BiH. Osnivač pred komisiju postavlja jasne i mjerljive ciljeve. Svaki cilj je konzistentan s drugim ciljevima iz nadležnosti komisije čime se osigurava njihova povezanost. Ciljevi su izazovni, ali ne i nedostižni. Određeni su jasni zadaci čija realizacija vodi ostvarivanju prethodno definisanog cilja. Definisano je vrijeme u kojem će ciljevi biti ostvareni, pa mjesta prostoru za odlaganje nema. Postavljeni ciljevi imaju određen početak i kraj. Određena je individualna odgovornost članova komisija za ostvarivanje postavljenih ciljeva prema dogovorno utvrđenim planovima rada, uz preciznije utvrđivanje radnih zadataka i obaveza komisija.

Iz navedenog proizlaze karakteristike efektivnog postavljanja ciljeva, a to su:

[10] Zaključak sa 30. sjednice VM održane 12.12.2007. i Zaključak VM sa 45 sjednice VM održane 24.04.2008. godine (*Naknada za rad u komisijama nije pravilo nego izuzetak* : isplaćuje se u slučajevima kada je potrebno uraditi ekspertski posao sa jasnim, jednokratnim zadatkom i rokom završetka i kada postojeći kapaciteti u okviru budžetskog korisnika nisu dovoljni za kvalitetno izvršenje zadatka; komisijama koje poslove obavljaju u toku radnog vremena neće se isplaćivati naknade; naknade se neće isplaćivati ni za poslove interresorne kordinacije).

- specifičnost i mjerljivost;
- izazovnost ali realističnost;
- definiranost vremenskog razdoblja;
- obuhvaćenost područja ključnih rezultata;
- povezanost s nagrađivanjem.

- ***Osnivač na odgovarajući način analizira, prati i nadzire rad i rezultate rada svojih komisija.***

Osnivač kontinuirano evaluira rad komisije i uspoređuje postavljene ciljeve sa ostvarenim rezultatima. Vrednovanje ima za cilj uspoređivanje postignutih rezultata s ciljevima i standardima kvantiteta i kvaliteta koji su utvrđeni u planu rada komisije. Utvrđeni su jasni kriteriji učinkovitosti, rezultati rada se mjere i dovode u odnos s utvrđenim kriterijima, a uzročno-posljedičnom analizom u hodu se otklanjaju uočeni nedostaci. Utvrđuju se pozitivni aspekti rada, odnosno, identifikuju se nedostaci i preduzimaju mjere unapređenja rada komisije. Kontinuiran proces prikupljanja i analize podataka na osnovu kojih se mogu donijeti zaključci kako se aktivnosti sprovode u odnosu na očekivane rezultate.

Kontrolne funkcije više se usmjeravaju na maksimiziranje učinaka u upravljanju ograničenim resursima te ostvarivanje zadanih ciljeva s načelom minimiziranja troškova i time smanjenja budžetskih opterećenja.

Rokovi i način blagovremenog i pouzdanog izvještavanja su unaprijed postavljeni i na visokom su nivou.

- ***Isplate naknada komisijama vrše se na osnovu ostvarenih mjerljivih rezultata rada***

Naknada za rad u komisijama nije pravilo nego izuzetak. Za isplatu naknade trebaju biti ispunjeni slijedeći uslovi:

- Riječ je o obavljanju ekspertskog posla sa jasnim jednokratnim zadatkom i rokom završetka,
- Postojeći kapaciteti u okviru neke od institucija BiH nisu dovoljni za kvalitetno izvršavanje zadatka,
- Rad u komisiji se obavlja van redovnog radnog vremena.

Rezultati rada su ostvareni i izražavaju se u odnosu na definisane planske zadatke. Oni su osnova za isplatu naknada. Uspostavljena je jasna veza između postavljenih komisijskih ciljeva, ostvarenih zadataka i zarađene naknade. Osigurani su objektivni i mjerljivi kriteriji mjerenja rezultata i kvaliteta rada u odnosu na postavljene i očekivane rezultate. Sistem nagrađivanja je transparentan i pravedan. Nagrada je adekvatna uloženom naporu. Plaćanje je u potpunosti zasnovano na mjerenju rezultata koje je komisija postigla u odnosu na postavljene ciljeve.

1.5. Izvori i metode revizije

U ovom dijelu se predstavljaju obim i ograničenja revizije, te metode i izvori informacija koji su korišteni u ovoj reviziji.

Za prezentiranje globalne slike o broju komisija, a u cilju što kvalitetnijeg sagledavanja problematike, stvaranja dobre podloge za nalaze koji su prezentovani u studiji, te izvođenje zaključaka i preporuka ove revizije, prikupljeni su osnovni podaci o komisijama od svih institucija BiH za 2011. i 2012. godinu. Detaljnija analiza rada je provedena za komisije iz uzorka.

Za potrebe ove studije prikupljena je i analizirana regulativa kojom je uređena oblast formiranja i rada komisija te akti o formiranju komisija (odluke). Ovi podaci su pribavljani iz službenih glasila, arhive GSVM i u institucijama BiH za koje se vezuje osnivanje i rad komisija VM.

Radi prikupljanja informacija i podataka, obavljeni su razgovori sa relevantnim predstavnicima komisija iz uzorka koji su bili direktno uključeni u rad odabranih komisija (predsjednici, članovi i sekretari), te sa predstavnicima MFT i VM. S njima je razgovarano o planovima i izvještajima, dinamici i rezultatima rada, te o naknadama po osnovu rada, odnosno članstva u komisiji.

Radi objektivnog sagledavanja jasnoće zadataka i rezultata koje komisije VM trebaju ostvariti, te provjere navoda ispitanika, pored analize akata o osnivanju, analizirani su i planovi rada, zapisnici sa sastanaka i izvještaji o radu komisija iz uzorka.

U svrhu prezentiranja isplaćenih naknada komisijama, korišteni su podaci iz ISFU sistema. Prikupljeni su i analizirani zapisnici sa sastanaka komisija, planovi rada i izvještaji o radu, održanim sjednicama i prisustvu članova sjednicama komisije za 2011. i 2012. godinu. Podaci o isplaćenim naknadama su prikupljani u MFT, iz ISFU sistema, COIP-a i u institucijama BiH iz kojih su imenovani članovi komisije. Podaci o održanim sjednicama i prisustvu njenih članova prikupljani su iz arhive i dosjea pojedinih komisija. Prikupljeni podaci su analizirani, sistematizirani, statistički obrađivani i u mogućoj mjeri, međusobno upoređivani.

Analizirane su uspostavljene prakse imenovanja i rada komisija na entitetskim nivoima, te nekim zemljama u okruženju. Korištene su i druge raspoložive studije koje obrađuju sličnu problematiku, kao i podaci o ovoj problematici dostupni na internet stranicama.

S ciljem davanja odgovora na postavljena pitanja, prikupljanje mjerodavnih podataka vršeno je:

- analizom pravne regulative i akata koji regulišu rad komisija u institucijama BiH,
- proučavanjem izvještaja, studija, planova, statističkih podataka i drugih pisanih dokumenata koji se odnose na ovu oblast,
- analizom različitih podataka i evidencija u institucijama iz uzorka koja je vezana za rad komisija,
- intervjuisanjem kompetentnih osoba komisija iz uzorka (predsjednik, članovi, tehnički sekretari),
- intervjuisanjem kompetentnih osoba u GSVM BiH i MFT.

1.6. Struktura izvještaja

Predstavljanje rezultata rada o provedenoj reviziji organizovano je po poglavljima. U prvom poglavlju predstavljeni su pozadina problema, svrha revizije, revizorska pitanja i kriteriji revizije, obim, ograničenja izvori i metode revizije.

U drugom poglavlju opisan je proces imenovanja i organizacija rada komisija VM.

U trećem poglavlju su prezentirani osnovni nalazi revizije koji daju odgovor na revizijska pitanja.

U poglavlju četiri izneseni su zaključci revizije.

U petom poglavlju date su preporuke čijom implementacijom bi se trebali stvoriti uslovi za efikasnije upravljanje komisija VM i njihov učinkovitiji rad.

2. OPIS PROCESA

2.1. Teoretska osnova

U ovom poglavlju, u kratkim crtama se prvo prezentira teoretski model formiranja i rada komisija, dok je u drugom dijelu opisan proces imenovanja, način rada i izvještavanje o radu, te nadzor nad radom komisija VM BiH.

Sa teoretskog aspekta, komisije se mogu definisati kao manje radne grupe koje imaju zadatak da razmatraju određena pitanja iz određene nadležnosti radi zadovoljavanja općeg cilja.

Bilo da se osnivaju kao privremena ili kao stalna tijela, njihov osnovni zadatak je ostvarivanje zadanog cilja. Planiranje je polazna funkcija u procesu dobrog definisanja ciljeva koje treba ostvariti, utvrđivanju preduslova u kojima će se ti ciljevi realizovati, izbora pravaca djelovanja, sredstava, metoda i tehnika za njihovo postizanje. Cilj može biti formulisan i kao poslovni rezultat koji se želi postići. Tako definisan cilj omogućuje racionalan pristup određivanju potrebnih resursa, oblikovanju organizacijske strukture i definisanju mjera koje je potrebno poduzeti.

Cilj ima tri osnovna elementa: mora definisati početnu tačku ili postojeće stanje; mora utvrditi konačnu tačku do koje treba stići; mora naznačiti vrijeme u kojem će se preći put od početne do konačne tačke.

Moguće je istaknuti slijedeće temeljne koristi od postavljanja ciljeva:

- usmjerenost na odluke i napore,
- pomoć u procesu planiranja,
- motiviranje osoblja i stimulisanje učinka.

2.2. Prakse u institucijama BiH

Kada su u pitanju komisije VM, Zakonom[11] je regulisano da VM radi obavljanja svojih dužnosti, može formirati stalna[12] i povremena tijela i komisije. Iako je ovaj Zakon definisao stalna tijela VM, neke komisije koje ono osniva su također stalnog karaktera.

Ako se u vezu dovedu teoretski model i potrebe VM, komisije i druga radna tijela bi trebalo da se formiraju radi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova iz nadležnosti institucija BiH.

Adekvatna evidencija o komisijama koje osniva VM BiH a koja bi omogućila da se na jednostavan način pribavi informacija o broju osnovanih komisija ne postoji. Iz ovih razloga nije poznat broj komisija koje su tokom godine aktuelne.

[11] VM u skladu sa članom 22. Zakona o Vijeću ministara BiH (Službeni list BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06,76/07, 81/07, 94/07, 24/08) može radi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova osnivati stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela.
[12] Stalna tijela VM, prema članu 22. Zakona o Vijeću ministara BiH su: Direkcija za EU integracije, Generalni sekretarijat, Ured za zakonodavstvo, Odbor za unutrašnju politiku i Odbor za ekonomiju.

Formiranje nekih komisija na nivou institucija BiH je predviđeno nekim od državnih zakona ili podzakonskih akata, dok neke komisije, VM formira na prijedlog rukovodioca neke od institucija BiH. Predlagač uz prijedlog za formiranje komisije podnosi obrazloženje za njeno formiranje, a uz prijedlog prilaže i mišljenja nadležnih institucija BiH (MFT, MP, UZ). MFT daje mišljenje u pogledu predložene visine naknade, MP u pogledu pitanja koja se odnose na organizaciju i funkcionisanje organa uprave BiH i njihove međusobne odnose, UZ u pogledu osiguranja metodološkog jedinstva i pravne tehnike. Članove imenuje ili potvrđuje VM.[13] VM svojim aktom (odluka ili rješenje) imenuju ili potvrđuje članove komisije. Kad je osnivanje komisije predviđeno nekim od državnih zakona, u komisiju se imenuju i predstavnici sa entitetskih nivoa vlasti. Neke komisije i radna tijela su stalnog karaktera, a neka se formiraju na ad hoc osnovi i sa ograničenim vremenskim djelovanjem.

Kad je riječ o broju imenovanih članova komisija, on je različit i kreće se od 3 do 15 pa i više. Isplate naknada određuju se za članove komisije. Obično je naknada za predsjednika utvrđena u većem iznosu nego za člana komisije.

Način isplate i visina naknade određuje se za svaku komisiju pojedinačnom odlukom VM i to na prijedlog osnivača. Nekim komisijama naknade se isplaćuju jednokratno, nekim mjesečno ili po razmatranom predmetu, dok se nekim komisijama naknada isplaćuje nakon usvajanja izvještaja o radu komisije. Institucije kroz ISFU sistem isplate naknada evidentiraju na više različitih bilansnih pozicija, pa je nepoznat tačan iznos sredstava koji se iz budžeta izdvaja za komisije.

Način i dinamika izvještavanja o radu propisani su aktom o osnivanju komisije. Komisije o svom radu podnose izvještaje nadležnim institucijama. Izvještaji se podnose ili instituciji na čiji prijedlog je komisija formirana ili direktno VM. Ako izvještaj o radu komisija podnosi instituciji koja je predložila njeno osnivanje, ta je institucija dužna izvještaj komisije ugraditi u svoj godišnji izvještaj o radu.

Izvještaji o radu se putem GSVM i šefa kabineta predsjedavajućeg VM uvrštavaju u dnevni red sjednica VM. VM izvještaje razmatra na svojim sjednicama.

Radi blagovremenog ostvarivanja postavljenih ciljeva, komisije bi svoj rad trebale planirati, a osnivači radi efikasnosti izvršenja postavljenih zadataka i ekonomičnog korištenja javnih sredstava, njihov rad pratiti i usmjeravati.

[13] Ako je osnivanje komisije predviđeno nekim državnim zakonom, onda se tim zakonom i definiše ko su predlagači članova komisije.

3. NALAZI

U ovom poglavlju se predstavljaju osnovni nalazi do kojih se došlo tokom rada na ovoj studiji. Prezentirani nalazi se odnose na zadatke i ciljeve komisije, evaluaciju i monitoring rada i rezultate komisija, te isplatu naknada. Predstavljeni nalazi potvrđuju polaznu hipotezu i daju odgovor na postavljena revizijska pitanja.

Određeni podaci su prikupljeni i za komisije koje formiraju rukovodioci institucija BiH. Uočeno je dosta sličnosti sa komisijama VM. Nalazi koji se odnose na upravljanje komisijama VM u najvećoj mjeri odražavaju rad i upravljanje komisijama koje osnivaju institucije BiH.

Više podataka o komisijama VM i komisijama koje osnivaju rukovodioci institucija BiH vidjeti u Dodatku 2. Podaci o komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH.

3.1. Pretpostavke za efikasan rad komisija

U ovom dijelu izvještaja, bit će riječi o zadacima, ciljevima i rezultatima koje komisije ostvaruju u svom radu.

Analiza je pokazala da VM pred svoje komisije postavlja djelomično jasne i mjerljive ciljeve. Nisu rijetke situacije da akt o osnivanju komisije ne sadrži navedene elemente koji bi na jasan i nedvosmislen način upućivao komisiju na zadatke koje treba obaviti, niti su komisijama na drugi način davane instrukcije za rad.

Radi objektivnog sagledavanja jasnoće zadataka i rezultata koje komisije VM trebaju ostvariti, te provjere navoda ispitanika, pored analize akata o osnivanju, analizirani su i planovi rada, zapisnici sa sastanaka i izvještaji o radu komisija iz uzorka. Podaci do kojih se došlo ukazuju da se komisijama dodjeljuju relativno jasni zadaci, što su potvrdili i ispitanici iz komisija. Međutim, kada je riječ o ciljevima i rezultatima koje komisije trebaju ostvariti situacija je drugačija. Polovini komisija iz uzorka nisu jasno postavljeni ciljevi i mjerljivi rezultati koje svojim radom trebaju ostvariti.[14]

U razgovoru sa kompetentnim predstavnicima komisija iz uzorka, većina njih je istakla da su im zadaci koje trebaju obaviti jasni, ali da im nisu jasno definisani mjerljivi rezultati i da ih ni oni sami ne mogu jasno definisati.[15]

Analiza je pokazala, da osnivač nije predvidio da komisije trebaju donositi plan rada, niti da plan i dinamiku rada komisije treba odobriti osnivač. Komisije su ovo protumačile na način da to nije potrebno, jer nije propisana obaveza donošenja.[16]

Među komisijama iz uzorka, njih 8 su stalne, a ostale su komisije privremenog karaktera[17]. Osnivač je komisijama najčešće definisao djelokrug rada (nadležnosti kod nekih Komisija su definisane Zakonom), ali ne i rokove u kojima se pojedini zadaci iz nadležnosti trebaju obaviti. Bilo je za očekivati da je od komisija zahtijevan plan njihovog rada i dinamika realizacije zadataka. Međutim, rezultati do kojih se došlo,

[14] Nalazi se iznose na osnovu analize zadataka definisanih u pojedinačnim odlukama o formiranju komisija, donesenim planovima i izvještajima o radu komisija za 2011. i 2012. godinu.
[15] O razumijevanju ciljeva i definisanju mjerljivih zadataka od strane komisija, biće riječi u tački 3.3. ovog Izvještaja
[16] Samo je za Komisiju za koordinaciju pitanja mladih u BiH, Odlukom o osnivanju (član 8.) predviđeno: „Komisija predlaže na usvajanje VM BiH svoj godišnji plan i program rada.
[17] Slijedeće komisije iz uzorka su privremenog karaktera: Komisija za plate i naknade u BiH i Stručna komisija foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH.

govore da su samo 3 komisije donosile godišnje planove rada[18], a samo je plan Komisije za koordinaciju pitanja mladih u BiH, VM razmatralo i usvojilo. Uz navedeno, analiza planova rada (3 komisije koje su izradile plan rada) ukazuje da se u planu za samo manji broj aktivnosti definišu mjerljivi rezultati i rokovi njihovog završetka, dok se za većinu zadataka rokovi definišu kao "kontinuirana aktivnost".

Po pitanju uslova i sredstava za rad komisija, analiza je pokazala da se regulisanju ovih pitanja nije posvećivala naročita pažnja. Komisije su sastanke održavale u prostorijama zgrade VM ili u kancelarijama predsjednika, odnosno tehničkog sekretara komisije. Ispitanici nisu isticali da u tom pogledu postoje smetnje koje bi uticale na rad komisija.

Kad je u pitanju utvrđivanje sastava i određivanje broja članova komisije, postoje različite situacije. Sastav komisija koje se formiraju na prijedlog neke od institucija BiH, predlaže rukovodilac institucije. Utvrđeno je postojanje slučajeva da rukovodioci sami sebe predlažu u komisije, a da im VM to potvrđuje.[19]

Nije utvrđeno da postoje kriteriji za određivanje broja članova komisija, osim kad je to predviđeno nekim zakonom. Tako postoje situacije da neke komisije imaju 3, a neke više od 20 članova. Ispitanici nisu imali pojašnjenje, ali su navodili da je to individualna procjena predlagača. Drugačije obrazloženje nije ponuđeno ni u GSVM BiH. Ispitanici 3 od 10 komisija iz uzorka su navodili da su komisije po pitanju brojnosti članova glomazne[20], ali o ovome nisu upoznavali osnivača.

Utvrđeno je da ne postoji ni ograničenje u koliko komisija neka osoba iz institucija BiH može biti angažovana. Tako postoje slučajevi da su osobe zaposlene u institucijama BiH, pored svog redovnog posla, bile angažovane u više komisija. Ovo im je omogućilo da u toku godine, mimo plaće za redovan rad, ostvare dodatnih nekoliko desetina hiljada KM.[21]

Ni u pogledu visine i dinamike isplate naknada komisijama, nije utvrđeno postojanje kriterija. Visinu i dinamiku isplate naknade članovima komisije predlaže osnivač, za svaku komisiju pojedinačno, utvrđuje VM BiH.[22] Visina naknade se određuje za članove komisije, a ne za zadatke koje komisija treba realizovati. Uz prijedlog odluke o visini naknade, predlagač pribavlja mišljenje MFT. Prilikom utvrđivanja visine naknade, VM uvažava mišljenje MFT. Međutim, MFT nije prezentiralo kriterije na osnovu kojih bi temeljili svoje mišljenje. Intervjuisane osobe MFT su navele da se prilikom davanja mišljenja na visinu naknade uvažava Zaključak VM[23] koji upućuje da naknada *za rad u komisijama nije pravilo nego izuzetak*; da se naknade isplaćuje u slučajevima kada je potrebno uraditi ekspertski posao sa jasnim, jednokratnim zadatkom i rokom završetka; kada postojeći kapaciteti u okviru budžetskog korisnika nisu dovoljni za kvalitetno

[18]Slijedeće komisije iz uzorka su donosile godišnje planove rada za 2011. i 2012. godinu: Komisija za deminiranje u BiH, Komisija za saradnju BiH sa UNESCO, Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH. Komisija za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga je sačinila Plan rada za 2011. godinu. Samo plan Komisije za koordinaciju pitanja mladih u BiH je usvojen od strane VM.

[19] Predlagatelj sastava i predsjednik Komisije za saradnju BiH sa UNESCO je ministar Ministarstva civilnih poslove BiH. Komisiju za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH u skladu sa Zakonom o polaganju pravosudnog ispita imenuje ministar Ministarstva pravde BiH. Ministar je ujedno i predsjednik ove komisije.

[20] Prekobrojnost članova su isticali ispitanici sljedećih komisija: Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH, Stručna komisija Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH i Komisija za plate i naknade u institucijama BiH.

[21] Izvor podataka: COIP - Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća MFT.

[22] Odlukama VM iz obaveze primjene Odluke o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima iz nadležnosti institucija BiH izuzeti su: Komisiju za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, Komisiju za očuvanje nacionalnih spomenika BiH i Upravni odbor UIO BiH („Službeni glasnik BiH", broj: 10/12).

[23] Zaključak VM sa 30. sjednice održane 12.12.2007. godine.

izvršenje zadatka; neće se plaćati komisije koje poslove obavljaju u toku radnog vremena; naknade se neće isplaćivati za poslove interresorne koordinacije.

Analiza je pokazala da MFT prilikom davanja mišljenja na prijedlog visine naknade i dinamiku isplate, nema jasne kriterije. Ispitanici MFT-a su naveli da se prilikom davanja mišljenja rukovode opredjeljenjem VM i uvažavaju planirana i raspoloživa budžetska sredstva. Ispitanici su također naveli da kad je riječ o komisijama čije osnivanje je predviđeno nekim od zakona na nivou BiH, oni uglavnom ne osporavaju prijedlog visine i dinamiku isplate njihove naknade.

Međutim, kad je po procjeni MFT riječ o komisijama čija nadležnost je interresorna koordinacija, MFT predloži drugačiji vid isplate, odnosno korištenje zakonskog ovlaštenja odobravanja isplate stimulacije na plaću.[24]

Kad je u pitanju visina naknade, o ovome se na određeni način vodilo računa. VM je propisalo maksimalan iznos naknade za pojedine članove komisija.[25] Prilikom utvrđivanja visine naknade i izvršenih isplata za komisije iz uzorka, nisu utvrđena prekoračenja po ovom osnovu.

U slijedećoj tabeli se prezentiraju podaci o dinamici plaćanja i utvrđenim naknadama za članstvo/rad komisija iz uzorka:

[24] Mišljenje MFT dato MB na Prijedlog odluke o formiranju Koordinacionog tijela za pitanja migracija u BiH, broj: 08-02-2-9300-2/12 od 03.12.2012. godine i mišljenje MFT dato MCP na Prijedlog odluke o visini novčane naknade za rad u Komisiji za koordinaciju pitanja mladih u BiH, broj: 08-02-2-6206-2/12 od 20.07.2012. godine.
[25] Član (6) Odluke VM o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 19/09 i 10/12.

Tabela broj 1: Podaci o broju članova, predviđenoj dinamici i visini naknade članovima komisija za 2011. i 2012. godinu

Red. broj	Komisija	Broj članova komisije	Dinamika isplate naknade	Visina naknade u KM	
				Predsjednik	Članovi
1.	Komisija za deminiranje u BiH	3	Mjesečno	600	600
2.	Komisija za lijekove Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH	15	Mjesečno	300	250
3.	Komisija za plate i naknade u institucijama BiH	7	Mjesečno	752	752
4.	Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH	15	Po kandidatu[26]	120	90
5.	Komisija za suzbijanje opojnih droga	9	Naknada nije predviđena	Naknada nije isplaćena	Naknada nije isplaćena
6.	Komisija eksperata za poliomijelitis u BiH	6	Jednokrat. godišnje, nakon usvajanja izvještaja o radu	500	500
7.	Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH	18	Naknada predviđena	Naknada nije isplaćena	Naknada nije isplaćena
8.	Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH	8	Naknada predviđena	Naknada nije isplaćena	Naknada nije isplaćena
9.	Komisija za saradnju BiH sa UNESCO	19	Jednokrat. godišnje, nakon usvojenog izvještaja	Dvije prosječne neto plate u prethodnoj godini isplaćene u BiH	Dvije prosječne neto plate u prethodnoj godini isplaćene u BiH
10.	Stručna komisija Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH	22	Mjesečno	350*	300

Izvor: Ured za reviziju, dinamika i visina isplate naknada za komisije iz uzorka

** Naknada je isplaćivana sekretaru Stručne komisije Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH jer ova komisija nije imala predsjednika.*

Kao što se vidi iz gornje tabele, po pitanju utvrđivanja naknade situacija je različita. Za 4 od 10 komisija iz uzorka, naknada je određena u mjesečnom iznosu i nije vezana za izvještavanje ili rezultate rada.

U dva slučaja (Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH i Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH) odlukama o formiranju komisija predviđeno je pravo na naknadu. Međutim naknada za 2011. i 2012. godinu nije određena niti je isplaćena.

Komisiji za suzbijanje opojnih droga naknada uopće nije predviđena. U dva slučaja, isplata naknade je vezana za usvajanje godišnjeg izvještaja o radu komisije (Komisija eksperata za poliomijelitis u BiH i Komisija za saradnju BiH sa UNESCO). Isplata naknade članovima Komisije za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH vezana je za broj ispitanih kandidata.

Analiza je pokazala da je osnivač odlukom o osnivanju najčešće predvidio podnošenje izvještaja o radu imenovanih komisija, ali da od njih nije predvidio izvještavanje u

[26] Utvrđenu visinu naknade za pojedine kandidate vidjeti u članu 3. Rješenja ministra pravde o visini naknade za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH i određivanju naknade za rad članova, sekretara i zapisničara u komisiji za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, broj: 04-16-3-6123-2/08 od 28.10.2008. godine. Troškove polaganja pravosudnog ispita snose kandidati, a visina troškova utvrđena je u članu 1. iste Odluke.

skladu sa principima izvještavanja usmjerenog prema rezultatima rada.[27] Komisije su u tom smislu i sačinjavale izvještaje. Komisije čiji zadatak je vezan za rješavanje određenog zahtjeva (npr. Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, Komisija za lijekove Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH i Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH) u svojim izvještajima su jasno navodile broj riješenih zahtjeva, dok izvještaji ostalih komisija ne sadrže mjerljive rezultate.

Podneseni izvještaji komisija se od strane nadležnih institucija usvajaju bez posebnog razmatranja i bez donošenja zaključaka u pogledu preduzimanja mjera za unapređenje njihovog rada i blagovremenog ostvarivanja postavljenih zadataka. Kompetentni ispitanici GSVM BiH i komisija iz uzorka smatraju da je postojeći način izvještavanja dovoljan da nadležne institucije prate i usmjeravaju rad komisija.

Međutim, treba istaći da je VM poduzimalo određene mjere koje se odnose na oblast rada komisija. One nisu bile usmjerene na efikasnost rada komisija i ostvarivanje postavljenih zadataka, već na iznalaženje mjera koje bi rezultirale smanjenjem budžetskih izdataka.[28]

3.2. Nadzor i praćenje rada komisija

Analiza je pokazala da nadzor i praćenje rada komisija nisu usmjereni ka ostvarivanju postavljenih ciljeva i vremenski mjerljivih rezultata njihovog rada. Odlukom o formiranju komisije definišu se nadležnosti, ali ne i ciljevi koji se radom trebaju ostvariti. Kao što je navedeno u tački 3.1. ovog izvještaja, polovini komisija iz uzorka nisu postavljeni jasni ciljevi i mjerljivi rezultati koje one trebaju ostvariti. Komisijama ni na drugi način nisu davane instrukcije u pogledu ostvarivanja ciljeva. Posljedica ovome je da je praćenje rada komisija od strane nadležnih institucija[29] u pogledu efikasnosti realizacije postavljenih zadataka izostalo.

U pogledu praćenja i usmjeravanja rada komisija, utvrđeno je da je VM poduzimalo određene mjere koje se tiču komisija. Poduzimane mjere su uglavnom usmjerene na smanjivanje budžetskih izdataka za ovu namjenu. Iste se predstavljaju dalje u tekstu.

U februaru 2007. godine VM je odlukom okvirno definisalo način formiranja komisija i utvrdilo gornje limite za novčane naknade osobama angažiranim u komisijama i drugim radnim tijelima iz nadležnosti VM.[30] Primjenom ove odluke, došlo je do nekontrolisanog formiranja velikog broja komisija u institucijama BiH i isplate značajnih budžetskih sredstava njihovim članovima.

---

[27] Komisije bi trebale prezentirati detaljne i potpune informacije o stvarnim rezultatima svog rada u smislu izlaznog rezultata, efikasnosti i efektivnosti. Izvještaji o radu komisija bi trebali sadržavati informacije o ostvarenim rezultatima sa realnim prikazom postojećeg stanja i sa odgovarajućim prijedlozima za akcije koje je potrebno preduzeti.

[28] U zaključku VM sa 30. sjednice održane 12.12.2007. godine je navedeno da *naknada za rad u komisijama nije pravilo nego izuzetak* i to u slučajevima kada je potrebno uraditi ekspertski posao sa jasnim, jednokratnim zadatkom i rokom završetka i kada postojeći kapaciteti u okviru budžetskog korisnika nisu dovoljni za kvalitetno izvršenje zadatka. VM je na istoj sjednici zaključilo da se komisijama koje poslove obavljaju u toku radnog vremena neće isplaćivati naknade, te da se naknade neće isplaćivati ni za poslove interresorne koordinacije.
Na 12. sjednici održanoj 04.07.2012.godine, VM je usvojilo zaključak kojim se zadužuje MFT da pripremi i VM dostavi prijedlog mjera u cilju postizanja ušteda u ovoj oblasti.

[29] Ovdje se misli na VM ili institucije koje su predložile osnivanje neke komisije.

[30] Odluka o načinu formiranja stručnih komisija i drugih radnih tijela i utvrđivanju kriterija za novčane naknade osobama angažovanim u komisijama i drugim radnim tijelima iz nadležnosti Vijeća ministara BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 81/07.

U decembru 2007. godine, VM je razmatralo Informaciju o primjeni prethodne Odluke, I tom prilikom iznijelo stav da isplata naknada za rad u komisijama nije pravilo nego izuzetak. U pokušaju da smanji broj komisija i ograniči isplate iz budžeta, VM je tom prilikom usvojilo zaključak da će se plaćati samo one komisije, odnosno njeni članovi, koji zadatak obavljaju u svojstvu eksperta za pojedinu oblast, i to van radnog vremena.

U avgustu 2009. godine, VM na prijedlog MP van snage stavlja svoju odluku iz februara 2007. godine i donosi novu kojom propisuje drugačije kriterije za određivanje visine novčane naknade i način isplate naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH.[31] Ova odluka je u odnosu na prethodnu uopćenija i njom su derogirani ranije definisani ciljevi VM. Ovom odlukom, pravo na naknadu za rad u komisijama se proširuje.[32]

Više o sadržaju i načinu kako ove odluke definišu osnivanje, prava i obaveze komisija vidjeti u Dodatku 3: Analiza kriterija VM za utvrđivanje visine naknade.

S ciljem racionalizacije budžetskih izdataka, VM je u julu 2012. godine usvojilo zaključak kojim je zadužilo MFT da pripremi i VM dostavi prijedlog mjera u cilju postizanja ušteda u ovoj oblasti. Do dana objave Izvještaja, nisu poznate mjere ušteda [33]

3.3. Odnos isplaćenih naknada i rezultata rada komisija

Najčešća situacija je da se utvrdi dinamika i visina isplate naknade, a da se ostvarivanje rezultata rada uopće ne spominje, što za posljedicu ima da se plaća angažman a ne ostvareni rezultat.

Trećina institucija iz uzorka je osnovana da rješava po zahtjevima klijenata, ali je naknada samo kod Komisije za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH vezana za rezultat (isplata po ispitanom kandidatu). Komisiji za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH koja također rješava po zahtjevu, ne isplaćuje se naknada, dok se Komisiji za lijekove i medicinska sredstva naknada isplaćuje mjesečno.

Od komisija iz uzorka i institucija pri kojima one djeluju, te COIP-a, prikupljeni su podaci na osnovu kojih je utvrđena isplaćena naknada za 2011. i 2012. godinu.

U donjoj tabeli se prezentiraju prikupljeni podaci:

[31] Odluka VM broj 12/09 od 5. februara 2009. godine o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima u nadležnosti institucija BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 19/09.
[32] Prema mišljenju Ureda, odluka VM iz 2007.godine, iako je okvirno definisala formiranje, prava i obaveze, ipak bila restriktivnija u pogledu ostvarivanja prava na naknadu.
[33] Zaključak VM sa 12. sjednice održane 04.07.2012.godine

Tabela broj 2: Podaci o naknadama članovima komisija iz uzorka

Red. broj	Naziv komisije	Naknada u KM	
		2011. godina	**2012. godina**
1.	Komisija za deminiranje	21.600	21.600
2.	Komisija za lijekove Agencije za lijekove i medicinska sredstva	45.600	45.600
3.	Komisija za plate i naknade u institucijama BiH	51.136	58.656
4.	Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH	83.397	106.248
5.	Komisija za suzbijanje opojnih droga	Naknada nije predviđena i nije isplaćivana	Naknada nije predviđena i nije isplaćivana
6.	Komisija eksperata za poliomijelitis u BiH	3.000	3.000
7.	Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH[34]	Naknada nije isplaćivana	Naknada nije isplaćivana
8.	Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH	Naknada nije isplaćivana	Naknada nije isplaćivana
9.	Komisija za saradnju BiH sa UNESCO	30.324	31.008
10.	Stručna komisija Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH	26.900	Komisija završila sa radom u 2011. godini
Ukupno:		**261.957**	**266.112**

Izvor: Ured za reviziju i COIP

Komisije su uspostavile praksu vođenja zapisnika o održavanju sjednica. Njihovom analizom, kod 7 komisija iz uzorka se moglo utvrditi vrijeme početka i završetka sjednice komisije, odnosno vrijeme trajanja pojedine sjednice. Kod ostalih komisija to nije bio slučaj.[35]

Na osnovu utvrđenih isplaćenih neto naknada, broja održanih sjednica, njihovog trajanja i prisustva članova sjednicama komisija u 2011. i 2012. godini, pokušale su se utvrditi neto naknade po održanoj sjednici, po satu aktivnog rada i članu za komisije iz uzorka.

Podaci do kojih se došlo, radi ilustracije, prezentiraju se u narednim tabelama:

[34] Više o naknadama Komisiji za koordinaciju pitanja mladih u BiH, vidjeti u Dodatku 1: Uzorak revizije

[35] Komisija eksperata za poliomijelitis u BiH i Stručna komisija Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH su u zapisnicima navodili vrijeme početka, ali ne i vrijeme završetka sjednice, a Komisija za saradnju BiH sa UNESCO u zapisnicima uopće nije navodila vrijeme održavanja sastanaka. Iz zapisnika Stručne komisije Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH je za dvije sjednice bilo moguće utvrditi njihovo trajanje, dok za ostale to nije bilo moguće. Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, zapisnike sačinjava za svakog kandidata pojedinačno i vrijeme po održanoj sjednici komisije nije prikladno mjeriti.

Tabela broj 3: Neto naknade po održanoj sjednici za komisije iz uzorka

Red. broj	Naziv komisije	2011. godina		2012. godina	
		Broj održanih sjednica	Naknada po održanoj sjednici	Broj održanih sjednica	Naknada po održanoj sjednici
1.	Komisija za deminiranje u BiH	11	1.964	12	1.800
2.	Komisija za lijekove Agencije za lijekove i medicinska sredstva	11	4.560	9	5.067
3.	Komisija za plate i naknade u institucijama BiH	10	5.136	10	5.866
4.	Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH	Komisija se plaća po ispitanom kandidatu			
5.	Komisija za suzbijanje opojnih droga	1	Nema naknadu	0	Nema naknadu
6.	Komisija eksperata za poliomijelitis u BiH	3	1.000	2	1.500
7.	Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH	5	Nema naknadu	5	Nema naknadu
8.	Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH	7	Nema naknadu	0	Nema naknadu
9.	Komisija za saradnju BiH sa UNESCO	3	10.108	2	15.504
10.	Stručna komisija Foruma o digitalnoj zemaljskoj televeziji BiH	7	3.843	Završila sa radom	—

Izvor podataka: Ured za reviziju institucija BiH

Iz gornje tabele se vidi da se isplaćena neto naknada po održanoj sjednici komisije kreće od hiljadu do preko 10 hiljada KM u 2011. godini i od 1,5 hiljadu do preko 15,5 hiljada KM u 2012. godini.[36]

Radi prezentacije podataka o isplaćenim neto naknadama po satu aktivnog rada komisije, iz zapisnika su preuzeti podaci o trajanju pojedinih sjednica komisija iz uzorka. Dalje u tekstu se prezentiraju podaci do kojih se došlo:

Tabela broj 4: Isplaćene neto naknade po aktivnom satu rada (komisije iz uzorka)

Red. broj	Naziv komisije	2011. godina		2012. godina	
		Ukupno trajanje svih sjednica komisije u satima	Neto naknada po satu aktivnog rada	Ukupno trajanje svih sjednica u satima	Neto naknada po satu aktivnog rada
1.	Komisija za deminiranje u BiH	21	1.029	16	1.350
2.	Komisija za lijekove i medicinska sredstva	24	1.900	24	1.900
2.	Komisija za plate i naknade u institucijama BiH	12	4.261	18	3.259

Kad su u pitanju isplaćene neto naknade po satu aktivnog rada[37] komisije, zbog nedostatka podataka o trajanju sastanaka, podaci su prezentirani samo za 3 komisije iz čijih zapisnika se moglo utvrditi trajanje sjednica. Kod tri komisije je utvrđeno trajanje sjednica, ali one nisu primale naknadu[38]. Za tri komisije[39] nije bilo moguće utvrditi

[36] Neto naknade po održanoj sjednici iskazane u Tabeli broj 3. utvrđene su na način da je isplaćena godišnja naknada podijeljena sa brojem održanih sjednica u toj godini.

[37] Neto naknada po satu aktivnog rada je utvrđena na način da je godišnja naknada podijeljena sa ukupnim trajanjem svih sjednica održanih u godini za koju se podatak iskazuje. Efektivni sat u ovom slučaju predstavlja vrijeme koje je komisija zasjedala, a utvrđeno je iz zapisnika sa sjednica komisija.

[38] Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH, Komisija za suzbijanje opojnih droga, Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH.

vrijeme trajanja njihovih sastanaka. Komisiji za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH naknade su određene i isplaćivane po kandidatu, bez obzira na vrijeme koje komisija utroši prilikom ispitivanja kandidata. [40]

Analizom isplaćenih naknada za aktivan rad u komisijama, utvrđeno je da je pojedinim članovima satnica za efektivan rad u komisiji iznosila više od hiljadu KM. Stavljajući u odnos isplaćenu neto satnicu za redovan rad sa neto satnicom rada u komisiji (za članove koji dolaze iz institucija BiH), došlo se do podatka da su pojedini uposlenici u državnim institucijama za jedan sat rada u komisiji primali više od 70 satnica svog redovnog rada (sve ovo za vrijeme redovnog radnog vremena).

Analizom vremena prisutnosti pojedinih članova sjednicama komisija, utvrđeno je da su naknade članovima isplaćivane bez obzira da li su oni sjednicama prisustvovali ili ne. Da nije plaćano odsustvo sa sjednica, odnosno da se plaćao efektivni rad, procjenjuje se da bi izdaci za komisije mogli biti manji za 10 do 15%.

Ovdje treba istaći da su predstavnici komisija navodili da rad u pojedinim komisijama zahtijeva aktivnost njenih članova i mimo oficijelnih sjednica komisije (to se ne spori, ali utrošeno vrijeme se nije moglo procijeniti). Naša analiza je pokazala i da su se sastanci komisija u svim slučajevima održavali u toku redovnog radnog vremena.

Više podataka o isplatama komisijama i drugim radnim tijelima prezentira se u Dodatku 2 Podaci o komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH.

[39] Komisija eksperata za poliomijelitis u BiH, Komisija za saradnju BiH sa UNESCO i Stručna komisija Foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH.
[40] Naknada članovima Komisije za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, utvrđena je i isplaćuje se po kandidatu. Više o Komisiji za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, vidjeti u Dodatku 1: Komisije iz uzorka.

4. Zaključci

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je reviziju učinka rada komisija institucija BiH. Revizija je pokazala da postoje značajne slabosti u procesu rada komisija u cijelom procesu od osnivanja, planiranja, kontrole do izvještavanja .

U ovom poglavlju prezentuju se rezultati obavljene revizije na osnovu analize 10 komisija iz uzorka. Rezultati su pokazali da se procesom rada komisija institucija BiH ne upravlja efikasno te da postoji dosta prostora za poboljšanja. Nalazi do kojih se došlo, pomogli su da se iznesu neki zaključci.

4.1. Komisijama nisu definisani mjerljivi rezultati ni ciljevi koje trebaju ostvariti

Prilikom osnivanja, komisijama često nisu postavljeni jasni ciljevi i određeni mjerljivi rezultati koji se trebaju ostvariti.

Prilikom definisanja zadataka za komisije, javljaju se određeni nedostaci koji mogu uticati na blagovremeno postizanje ciljeva i mjerljivih rezultata. Polovini komisija iz uzorka nisu jasno postavljeni mjerljivi rezultati koje svojim radom trebaju ostvariti. Iako su zadaci utvrđeni, nisu jasno definisani ciljevi i odgovornost uključenih institucija (VM i institucija pri kojoj komisija djeluje) pa je odgovornost u slučaju kašnjenja realizacije zadataka teško utvrditi. Ovo znači da je za svaku komisiju osnivač trebao jasno definisati ciljeve, radne zadatke, te očekivane rezultate, što su komisije dalje trebale delegirati na svoje pojedine članove. Na ovakav način bi bilo moguće osigurati bolje praćenje, ocjenu napretka i blagovremeno poduzimanje korektivnih mjera za postizanje cilja.

Kod većine komisija, osnivač nije definisano vrijeme u kojem zadaci trebaju biti ostvareni. Potrebno vrijeme za obavljanje pojedinih zadataka iz nadležnosti, nisu definisale ni same komisije. Analizom je utvrđeno da je i u slučajevima gdje je bilo utvrđeno vrijeme za realizaciju određenog zadatka, isto nije ispoštovano (primjer: mandat Komisiji za plate i naknade u institucijama BiH je bio godina dana sa mogućnošću produženja; VM u dva navrata Komisiji produžava mandat, pa je komisija predviđene zadatke obavljala pune 4 godine).

Radi efikasnijeg praćenja rada i ostvarivanja napretka, komisije bi trebale sačinjavati planove rada, a osnivač iste razmatrati i usvajati. Analiza je pokazala da većina komisija nema planove rada, a one koje ih i imaju, predviđaju da se pojedine aktivnosti obavljaju kontinuirano i bez utvrđenih rokova. Osnivač najčešće ne obavezuje komisije da donose svoje operativne planove rada, niti da plan i dinamiku njihovog rada neko treba odobriti. Komisije su ovo protumačile na način da to nije potrebno, jer obaveza nije propisana. U slučaju kad je ova obaveza propisana, ona se i provodi (primjer: Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH).

Ne postoje kriteriji za određivanje broja članova komisija, osim kad je to predviđeno nekim zakonom. Tako postoje situacije da neke komisije imaju 3, a neke više od 20 članova. Glomazne komisije su skupe i neefikasne. Ispitanici iz VM i komisija iz uzorka nisu imali pojašnjenje. Stav većine komisija koje broje više od 5 članova je da su glomazne i da bi dodijeljene zadatke mogle obavljati i sa manjim brojem članova.

Ispitanici su navodili da je određivanje broja članova neke komisije individualna procjena predlagača.

Utvrđeno je da ne postoji ograničenje u koliko komisija i drugih radnih tijela neka osoba iz institucija BiH može biti angažovana. Postoje slučajevi da su pojedine osobe bile angažovane u više komisija i radnih tijela, pa je istima uz obavljanje komisijskih poslova u toku redovnog radnog vremena, omogućeno da u isto vrijeme ostvaruju naknadu po dva osnova, po osnovu plaće i po osnovu angažmana u komisijama i drugim radnim tijelima.

Pored ovoga, VM je u ranijem periodu, imalo stav da se ne plaćaju komisije koje zadatke obavljaju u toku redovnog radnog vremena. Međutim, početkom 2009. godine, VM je na prijedlog MP donijelo odluku u kojoj je ovakav zahtjev u pogledu plaćanja izostavljen i sad više nije regulisan. Ovo je ostavilo prostora da se ovakve komisije plaćaju kroz stimulaciju na plaću, što je postala praksa u institucijama BiH.

4.2. Nadzor, evaluacija, praćenje i izvještavanje o radu nisu usmjereni ka efikasnom radu komisija

Osnivači komisija nisu uspostavili odgovarajuće smjernice u pogledu nadzora, evaluacije i izvještavanja, odnosno praćenja rada svojih komisija.

Nadzor rada i ostvarivanja rezultata rada komisija nije uspostavljen na način da osigura efikasno i ekonomično korištenje dodijeljenih resursa. Standardi kvantiteta i kvaliteta nisu definisani, niti su utvrđeni jasni kriteriji učinkovitosti njihovog rada. Osnivači ne vrše evaluaciju postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata, a nisu ni poduzimali mjere u pogledu unapređenja rada svojih komisija.

U radu komisija ne primjenjuje se upravljanje zasnovano na rezultatima. Izostale su kontrolne funkcije koje bi trebale biti usmjerene na maksimiziranje učinaka i efikasno upravljanje resursima u ostvarivanju zadatih ciljeva.

Izvještavanje o radu komisija je najčešće formalnog karaktera. Kako nije uspostavljen nikakav drugi vid praćenja i kontrole rada komisija, izvještaji o radu su postali jedini način da se osnivač upozna sa rezultatima rada svojih komisija. Međutim, izvještaji koje komisije podnose o svom radu ne prezentiraju postignute ciljeve i ostvarene rezultate na jasan i nedvosmislen način, pa iz njih nije moguće utvrditi koji su zadaci i u kojoj mjeri realizovani. U izvještajima se ne navode ni poteškoće u radu, niti se predlažu mjere za unapređenje rada i blagovremenu realizaciju dodijeljenih zadataka. Osnivači izvještaje o radu komisija najčešće usvajaju bez posebnih zaključaka i instrukcija za unapređenje rada komisija.

U GSVM, u čijoj nadležnosti je praćenje realizacije zaključaka VM, nisu razvijeni potrebni kapaciteti koji bi odgovorili zadatku, niti je uspostavljena praksa analize sadržaja dostavljenih planskih i izvještajnih dokumenata komisija VM.

Mjere za koje se može reći da su trebale rezultirati efikasnijim radom komisija i drugih radnih tijela u institucijama BiH, odnose se na zaključke VM iz ranijih perioda. Međutim, institucije koje su VM predlagale osnivanje komisija, nisu uvažavale odredbe tih zaključaka. Ostavljen je prostor za neučinkovitost, pa pokušaji VM da unaprijedi rad komisija nisu rezultirali efikasnijim radom niti smanjenjem sredstava za ovu namjenu.

4.3. Isplate naknada komisijama se ne vrše na osnovu ostvarenih rezultata rada

Nije utvrđena veza između isplaćivanja naknada i rezultata rada komisija i drugih radnih tijela u institucijama BiH. Plaćanje naknada nije uslovljeno realizacijom dodijeljenih zadataka. Zadaci se dodjeljuju komisiji, a naknade su određene i isplaćuju se članovima, bez obzira na njihov doprinos u radu komisije.

Niti jedna institucija u BiH nije vršila analizu cijene rada komisija i drugih radnih tijela VM. Niko nije analizirao da li su resursi korišteni na optimalan i zadovoljavajući način, odnosno da li je bilo moguće postići iste rezultate uz angažovanje manje resursa. Isplate naknada članovima komisija nisu uslovljene nikakvim konkretnim aktivnostima. Plaćanje nije zasnovano na mjerenju rezultata koje je komisija postigla u odnosu na postavljene ciljeve.

Analizom broja održanih sjednica i stavljanjem dobivenih podataka u odnos sa isplaćenim naknadama (za komisije iz uzorka), došlo se do podatka da se isplaćena neto naknada po održanoj sjednici komisije kreće od hiljadu do 10 hiljada KM. Iako na ograničenom uzorku (zbog nepostojanja podataka o vremenu trajanja sjednica za sve komisije iz uzorka), analiza je pokazala da sat aktivnog vremena provedenog u komisiji, državu košta između hiljadu i 4 hiljade KM neto. Navedeni podaci potvrđuju pisanje medija o plaćanju komisija.

Procjene govore da je u radu komisija moguće ostvariti određene uštede. Samo na analizi efektivnog rada komisija iz uzorka čijim članovima su naknade isplaćivane mjesečno bez obzira na prisustvo sjednicama, može se reći da uštede mogu iznositi između 10 i 15%.[41]

[41] Analiza je pokazala da članovi komisija koje se plaćaju mjesečno ne prisustvuju na najmanje 1/5 sjednica, odnosno da sa sjednica odsustvuju 10-15% ukupnog vremena rada komisije u jednoj godini.

5. Preporuke

Ured za reviziju je proveo analizu rada komisija institucija BiH i mišljenja je da u ovoj oblasti ima dosta prostora za poboljšanje. Aktivnosti institucija nadležnih za osnivanje i praćenje rada komisija, trebaju biti usmjerene ka zadovoljavanju principa efikasnosti i ekonomičnosti korištenja javnih sredstava.

U nastavku, Ured za reviziju daje određene preporuke koje institucijama BiH mogu pomoći u uređenju i unapređenju ove oblasti.

Ured preporučuje Vijeću ministara BiH da:

- ***Uspostavi jasne kriterije i definiše pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela koja će institucijama BiH pomagati u radu***

Institucije u radu trebaju maksimalno koristiti svoje raspoložive kapacitete. Osnivanje komisija i drugih radnih tijela ne treba biti pravilo već izuzetak. Tijela koja se osnivaju kao pomoć u radu VM i drugim institucijama BiH, trebaju se formirati za rješavanje jasno određenih stručnih pitanja a koja nisu u nadležnosti neke od postojećih institucija BiH.

- ***Prilikom osnivanja komisija i drugih radnih tijela definiše jasne zadatke i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti, a koji će biti osnova za praćenje učinkovitosti njihovog rada***

Osnivači bi trebali cjelokupan proces (osnivanje, praćenje, izvještavanje i nagrađivanje) fokusirati na ostvarivanje postavljenih ciljeva i definisanje pokazatelja uspjeha koji će se dalje pratiti. Radi efikasnije realizacije dodijeljenih zadataka i praćenja rada komisija i drugih radnih tijela, VM bi trebalo utvrditi obavezu planiranja rada i izvještavanja o ostvarenim rezultatima. Planiranje i izvještavanje trebaju biti povezani sa ciljevima i zadacima, te orijentisani na ostvarivanje rezultata.

Radi efikasnijeg praćenja i učinkovitijeg rada komisija i drugih radnih tijela, pitanjima evaluacije planova i izvještaja, trebalo bi posvetiti više pažnje. U tom smislu, mogle bi se uspostaviti određene kontrolne tačke, a predsjednici komisija i drugih radnih tijela bi zajedno sa rukovodiocem institucije pri kojoj komisija djeluje, mogli biti osobe odgovorne za osiguranje kvalitete planskih i izvještajnih dokumenata i odobrenje isplate naknada.

Nadzor i kontrola u različitim fazama, mogu pomoći blagovremenoj realizaciji zadataka i ostvarenju postavljenih ciljeva, te unaprijediti efikasnost rada komisija i drugih radnih tijela.

- ***Isplatu naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima zasniva na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve***

Efikasno upravljanje i ekonomično korištenje javnih sredstava s ciljem ostvarivanja najboljih rezultata bi trebali biti imperativ u radu javne uprave. U ovom smislu, rad u komisijama i drugim radnim tijelima bi trebao biti vrednovan i nagrađivan prema ostvarenim rezultatima i doprinosu u radu. Poslovi i radni zadaci koji se kroz komisijski

rad mogu obavljati u toku i za vrijeme redovnog radnog vremena, ne bi trebali biti posebno plaćani.

- ***Radi unapređenja efikasnosti praćenja troškova, razmotri mogućnost uspostavljanja sistemskih evidencija o osnovanim komisijama i drugim radnim tijelima.***

Osiguranjem sistemskih evidencija o osnovanim komisijama i drugim radnim tijelima koje će se kontinuirano ažurirati, omogućilo bi se efikasnije praćenje broja, nadležnosti i troškova koji se odnose na njihov rad.

Tim revizije:

Jasna Ćesir, revizor učinka-vođa tima

Dragana Božović, revizor učinka

Rukovodilac Odjela za reviziju učinka:

Fadila Ibrahimović, viši revizor učinka

Dodaci

Dodatak 1: Komisije iz uzorka

Dodatak 2: Podaci o komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH

Dodatak 3: Analiza kriterija Vijeća ministara za utvrđivanje visine naknade

Dodatak 4: Lista referenci

Dodatak 1: Uzorak revizije

Komisije čije osnivanje je predviđeno zakonom ili podzakonskim aktom

1. Komisija za deminiranje u BiH

Komisije je osnovana Zakonom o deminiranju u BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 5/02). Funkcioniše kao centralno tijelo za poslove deminiranja u BiH. VM je imenovalo članove, utvrdilo djelokrug rada i način finansiranja. Komisija djeluje u sastavu Ministarstva civilnih poslova BiH i za svoj rad odgovara ministarstvu. Komisija ima 3 člana koji dolaze iz reda tri konstitutivna naroda. Mandat članova komisije je 2 godine. Zakonom je definisano da bi se komisija trebala sastajati najmanje jedanput mjesečno.

Cilj komisije je da u saradnji sa Odborom donatora , koji se sastoji od Misije Ujedinjenih naroda , Uredom visokog predstavnika i dr. donatora usmjerava sredstva za uklanjanje mina i omogućavanje BH MAC-u da obavlja obimne i efikasne operacije humanitarnog uklanjanja mina. BH MAC je formiran kao stručna služba Komisije.

Naknada članovima komisije iznosi 600 KM i isplaćuje se mjesečno. Sekretar Komisije je zaposlenik MCP i nema pravo na naknadu.

2. Komisija za lijekove Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH

Komisije je osnovana Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima („Službeni glasnik BiH“, broj: 81/07). Komisija ima 15 članova. Po 7 članova predlažu entitetska ministarstva zdravstva, a Odjel za zdravstvo Brčko Distrikta jednog člana. Direktor Agencije uz prethodnu saglasnost Stručnog vijeća imenuje članove komisije. Mandat članova komisije traje 4 godine.

Komisija za lijekove ocjenjuje dokumentaciju o kvalitetu, sigurnosti i djelotvornosti lijeka koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole za stavljanje lijeka u promet, njene obnove i izmjene te predlaže Stručnom vijeću Agencije listu esencijalnih lijekova BiH.

Naknada za rad u komisiji za predsjednika iznosi 300 KM, a članove 250 KM. Ukupna godišnja naknada za članove ne može iznositi više od 12 prosječnih neto plaća isplaćenih u BiH.

Komisija još uvijek nije predložila usaglašenu esencijalnu listu lijekova na državnom nivou, a kao razlog ispitanici su naveli različite stavove i neusaglašenost entiteta u vezi s ovom problematikom.

3. Komisija za plate i naknade u institucijama BiH

Komisija formirana na osnovu Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj: 50/08,75/09,32/12,42/12,50/12). Način rada Komisije regulisan je Poslovnikom o radu kojeg je usvojilo VM. Komisija je formirana u januaru, a njeni članovi imenovani u julu 2009. godine. Komisija ima 7 članova, od čega njih 5

dolazi iz institucija BiH, jedan član je predstavnik Sindikata uposlenih u institucijama BiH, a jedan je nezavisni ekspert koga je predložio tadašnji Predsjedavajući VM.

Visina naknade je određena u visini prosječne neto plate u BiH isplaćene u 2008. godini koja je tada iznosila 752 KM. Visina naknade nije mijenjana, a isplaćivana je mjesečno bez obzira na broj održanih sjednica.

Prema Odluci o formiranju Komisije rok za izvršenje zadataka bio je 31.12.2009. godine s mogućnošću da VM produži rok do 31.12.2010. godine.

Komisija je u svom Izvještaju o radu za 2009. godinu koji je podnijela VM na usvajanje u februaru 2010. godine tražila produženje mandata do 31.12.2010. godine.

VM je na 118. sjednici održanoj 08.04.2010. godine zaključkom produžilo mandat Komisije do 31.12.2010. godine.

Izvještajem o radu za 2010. godinu koji je Komisija VM podnijela u julu 2011. godine zatraženo je produženje roka za realizaciju zadataka do 31.12.2012. godine. VM je na 161. sjednici održanoj 15.09.2011. godine ponovo zaključkom produžilo mandat Komisije do 31.12.2012. godine, naglašavajući mogućnost produženja mandata Komisije ukoliko to VM ocijeni opravdanim. Komisija je završila sa radom 31.12.2012. godine.

4. Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH

Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH je formirana temeljem Zakona o polaganju pravosudnog ispita u Bosni i Hercegovini (“Službeni glasnik BiH”, broj: 33/04, 56/08 i 62/11).

Zakonom je predviđeno da predsjednika Komisije, dva zamjenika i 18 ispitivača imenuju nadležni ministri pravde i to: ministar pravde Bosne i Hercegovine, ministar pravde Federacije Bosne i Hercegovine i ministar pravde Republike Srpske, svaki za svoj nivo na vrijeme od dvije godine iz reda diplomiranih pravnika s položenim pravosudnim ispitom, koji su radom u pravosudnim organima ili advokaturi ili u državnim organima uprave ili drugim institucijama ili drugim pravnim licima stekli visok ugled pravnog stručnjaka, kao i iz reda naučnika iz područja pravnih nauka.

Rješenje o imenovanju predsjednika Komisije, njegovih zamjenika, sekretara i ispitivača donosi Ministar pravde. Komisija ima 15 članova, pored predsjednika i dva zamjenika ima i 13 ispitivača. Predsjednik Komisije je Ministar pravde BiH. On rješenjem imenuje ispitnu komisiju za svakog kandidata. Ispitna komisija ima 5 članova.

Komisija o svom radu podnosi izvještaj najmanje jednom godišnje Ministru pravde. Mjesečni izvještaj pravi sekretar komisije i šalje u računovodstvo i taj izvještaj je osnova za obračun naknada.

Kao što je navedeno u ovom Izvještaju, Komisiju za polaganje pravosudnog ispita VM je na prijedlog ministra pravde BiH izuzelo iz okvirne Odluke o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj: 10/12).

Visinu naknade svim članovima Komisije rješenjem određuje Ministar pravde BiH. Naknada se isplaćuje po ispitanom kandidatu svim članovima ispitne komisije.

U prvom ispitnim roku, naknada za predsjednika Komisije je 120 KM, člana 90 KM, sekretara 50 KM i zapisničara 30 KM. Član Komisije koji je pregledao pismeni rad naknada se uvećava za 50%.

Za ispitivanje kandidata na popravnom roku, naknada je nešto manja (detaljnije u članu 3. Rješenja ministra pravde BiH o visini naknade za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH i određivanju naknade za rad članova, sekretara i zapisničara u Komisiji za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, broj: 04-16-3-6123-2/08 od 28.10.2008. godine.

Troškove polaganja pravosudnog ispita snose sami kandidati koji za prvi ispitni rok plaćaju 880 KM. Troškovi polaganja na popravnim ispitima su nešto niži (vidjeti u članu 1. Odluke navedene u prethodnom pasusu).

5. Komisija za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga

Potreba za formiranjem Komisije proističe iz Zakona o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga (“Službeni glasnik BiH”, broj: 8/06). Komisiju je osnovalo VM u junu 2007. godine. Njeni članovi po Zakonu su ministar civilnih poslova BiH, entitetski ministri nadležni za poslove zdravstva i odgovorno lice Brčko Distrikta.

Na zahtjev Ministarstva civilnih poslova BiH, VM je na 46. sjednici održanoj 8. maja 2008. godine povećalo broj članova Komisije za još 4 člana, i to predstavnicima iz slijedećih državnih ministarstava: Ministarstva finansija i trezora, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstva pravde i Ministarstva sigurnosti. Nakon ovoga, u decembru 2008. godine, VM je Rješenjem imenovalo članove Komisije za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga.

Članovima Komisije nije predviđena naknada za rad. Administrativno-tehničku podršku Komisiji pruža Odjel za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga Ministarstva sigurnosti BiH. Po Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva sigurnosti BiH, ovaj Odjel treba imati 5 radnih mjesta (šefa odsjeka, dva stručna saradnika, jednog stručnog savjetnika i referenta). Međutim, ovaj Odjel Ministarstva trenutno ima tri uposlenika.

Komisija je tokom 2011. godine održala samo jedan sastanak. Ispitanici su kao razlog naveli da su se nakon održanih općih izbora u BiH u oktobru 2010. godine desile promjene na pozicijama ministara i zamjenika ministara u ministarstvima koji su bili članovi Komisije. U 2012. nije održana ni jedna sjednica Komisije niti je Komisija obavljala svoje zadatke.

Bez obzira na neaktivnost Komisije, ministar Ministarstva civilnih poslova BiH, kao predsjednik Komisije za suzbijanje opojnih droga je potpisivao tromjesečne izvještaje Agencije za lijekove i medicinska sredstva koji su inače u nadležnosti Komisije za suzbijanje opojnih droga. Ostali zadaci koji su u nadležnosti Komisije se ne ispunjavaju. Kao obrazloženje, predsjednik Komisije je naveo da: “Odsjek za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga Ministarstva sigurnosti BiH koji pruža administrativno tehničku potporu Komisiji nije proveo procedure imenovanja novih članova što je prouzrokovalo zastoj u radu, te je bilo moguće jedino obavljati aktivnosti dostavljanja

izvještaja za INCB. …Bez obzira što je postojao određeni period nemogućnosti sazivanja sjednica Komisije, aktivnosti na polju suzbijanja zloupotrebe opojnih droga su se provodile u koordinaciji sa nadležnim državnim i entitetskim institucijama, kao i kontinuiranom saradnjom sa Evropskim centrom za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA)…"

Ministarstvo sigurnosti BiH je 21.03.2012. godine VM uputilo na usvajanje prijedlog Rješenja o imenovanju članova Komisije za suzbijanje opojnih droga.[42]
Komisija bi svoje izvještaje o radu trebala podnositi VM. Izvještaj o radu za 2010. godinu je usvojen od strane VM. Odsjek za droge Ministarstva sigurnosti BiH je sačinio Izvještaj o radu Komisije za 2011. godine i isti dostavio predsjedniku Komisije, odnosno ministru Ministarstva civilnih poslova BiH. Izvještaj nije upućen na usvajanje VM, jer je prema mišljenju ministra Ministarstva civilnih poslova BiH isti prije toga treba da usvoji Komisija (koja nije ni počela raditi u novom sazivu).

Prema riječima predstavnika iz Ministarstva sigurnosti BiH, zbog nerada ove Komisije dosta trpi država na polju sprječavanja zloupotreba droga, pa da bi se pokušao riješiti taj problem Odjel za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga je pripremio prijedlog izmjene Zakona o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga.

6. Komisija za priznavanje prirodnih mineralnih i prirodnih izvorskih voda u BiH

Potreba za formiranjem Komisije proističe iz Pravilnika o stonim vodama. Komisiju je osnovalo VM na prijedlog Agencije za sigurnost hrane Bosne i Hercegovine u novembru 11.2010. godine.

U skladu sa odredbama Pravilnika o prirodnim mineralnim i prirodnim izvorskim vodama („Službeni glasnik BiH", broj: 26/10) i Pravilnika o stonim vodama („Službeni glasnik BiH", broj: 40/10 i 43/10), u Komisiju su imenovani predstavnici Agencije za sigurnost hrane Bosne i Hercegovine, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Federalnog ministarstva zdravstva, Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske i Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine – Odjel za zdravstvo i ostale usluge.

Mandat članova komisije je određen u Odluci o osnivanju i traje tri godine. Odlukom je također predviđeno da komisija podnosi izvještaje o radu direktoru Agencije i VM.

Komisiji je Odlukom o osnivanju za rad predviđena naknada. Članovi Komisije to pravo još uvijek ne ostvaruju. Iako su VM dostavili Prijedlog odluke o visini novčane naknade za rad u Komisiji u maju 2011. godine, te Urgenciju u februaru 2012 godine, još uvijek nemaju odgovor VM.

Komisija je od osnivanja zaprimila oko 30 predmeta riješila je 16 a u procesu realizacije je još 14 predmeta. U 2012. godini, nisu održali ni jednu sjednicu Komisije.

[42] Prema informaciji MS od 01.07.2013. godine, Odluka o imenovanju članova Komisije od strane VM usvojena je 05.06.2013.godine.

Komisije koje je VM osnovalo na prijedlog neke od institucija

7. Komisija eksperata za poliomijelitis

Donošenje Odluke o formiranju Komisije proizilazi iz informacije „Alarmantno stanje u BiH po pitanju poliomijelitisa“ koju je VM na 136. sjednici održanoj 21.12.2006. god razmotrilo i usvojilo. Tom prilikom, zaduženo je MCP da osigura da BiH relevantne podatke i izvještaje dostavlja Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, te da MCP zajedno sa nadležnim organima entiteta i Brčko distrikta formira radnu grupu. Komisija ima neograničen mandat.

Komisiju je na prijedlog MCP osnovalo VM u oktobru 2008. godine. Tom prilikom su imenovani članovi Komisije, određeni zadaci, način izvještavanja i visina naknade. Komisija ima šest članova.

Naknadu za članstvo u ovoj Komisiji imaju članovi iz entiteta i Brčko distrikta i to jednokratno 500 KM nakon usvajanja godišnjeg Izvještaja od strane VM. Predsjednik Komisije je službenik MCP i ne prima naknadu.

8. Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH

Komisiju je na prijedlog predsjedavajućeg VM, osnovalo VM 2004. godine (Odluka o osnivanju Komisije za koordinaciju pitanja mladih u Bosni i Hercegovini - „Službeni glasnik BiH“, broj 3/05).

Komisija je stalno tijelo Vijeća ministara BiH i sastoji će se od 18 članova. Njih 8 su predstavnici institucija vlasti BiH, 10 predstavnici omladinskog nevladinog sektora, a sekretar Komisije je državni službenik zaposlen u MCP. Odlukom o osnivanju su definisani zadaci Komisije, način izvještavanja, mandat njenih članova i naknada. Članovi Komisije iz reda institucija vlasti BiH su imenovani u julu 2005. godine (Odluka o imenovanju osam članova institucija vlasti BiH - „Službeni glasnik BiH“, broj: 52/05), a u decembru 2005. godine imenovani su članovi nevladinog sektora (“Službeni glasnik BiH”, broj: 3/06).

U maju 2006. godine VM donijelo je Odluku o visini naknade za članove komisije po kojoj predsjednik ima pravo na mjesečnu naknadu od 400 KM, članovi 300 KM, a zamjenici 350 KM (“Službeni glasnik BiH”, broj: 40/06) .

Zaključkom VM sa 30. sjednice od 12.12.2007. godine zatraženo od institucija koje su resorno zadužene za predlaganje naknada za komisije i druga radna tijela, da daju prijedloge odluka o visini naknade, pridržavajući se odredbi Odluke o načinu formiranja stručnih komisija i drugih radnih tijela iz nadležnosti VM. U skladu sa zahtjevom VM, MFT je na prijedlog Odluke o visini naknade za rad u ovoj Komisiji dalo negativno mišljenje (pozivajući se na to da je VM zaključilo da članovi Komisije ne mogu ostvariti pravo na naknadu za rad u istoj, obzirom da isti obavljaju poslove međuresorne i međuentitetske koordinacije).

Uvažavajući mišljenje MFT-a, VM je zaključilo da je odredbe Odluke o osnivanju Komisije za koordinaciju pitanja mladih, koje se odnose na naknadu za učešće u radu Komisije, potrebno staviti van snage. Međutim to je ostalo samo na zaključku. Odluka

nikad nije promijenjena, a članovima je obustavljena naknada (čitava 2008.godina i polovina 2009.godine).

Svoje pravo dato u Odluci o osnivanju Komisije za koordiniranje pitanja mladih u Bosni i Hercegovini, članovi Komisije su zatražili i ostvarili putem Suda BiH, što je budžet BiH koštalo 102.459 KM.

U 2012. godini MFT pripremilo je prijedlog Odluke o stavljanju van snage Odluke o naknadi za rad članovima Komisije za koordinaciju pitanja mladih BiH i anažovanju administrativno-tehničkog osoblja, koja do dana objavljivanja ovog Izvještaja nije usvojena od strane VM.

9. Komisija za saradnju BiH sa UNESCO

U skladu sa Statutom Organizacije UN za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) svaka zemlja članica UNESCO-a osniva Državnu komisiju za saradnju sa UNESCO-om.

Odlukom o osnivanju Državne komisije za saradnju Bosne i Hercegovine sa Organizacijom Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) ("Službeni glasnik BiH" broj 77/09), Komisija je osnovana kao savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH.

Komisija je stalno i jedino ovlašteno tijelo koje vrši poslove komunikacije i administracije sa UNESCO-m i određivanje i imenovanje saradnika i partnera za saradnju sa UNESCO-m.

Komisija je 2002. godine imala deset članova i bila je u sklopu MIP-a. Na prijedlog MCP, u avgustu 2008. godine, VM je povećalo broj članova na 18 plus predsjednik, a Komisiju smjestilo u okvir MCP.

Mandat članova Komisije je četiri godine, sa mogućnošću produženja i uz zamjenu polovine članova svake četiri godine. Generalni sekretar Komisije ima mandat pet godina. Ministar MCP-a je predsjednik Komisije.

Članovi komisije imaju pravo na jednokratnu novčanu naknadu u visini dvije prosječne neto plate isplaćene u BiH u godini koja prethodi godini za koju Komisija podnosi Izvještaj o radu i ista se isplaćuje nakon što VM usvoji godišnji izvještaj o radu Komisije (Prosječna plaća u BiH za 2012. godinu iznosi KM 819).

10. Stručna komisija foruma o digitalnoj zemaljskoj televiziji BiH

Komisiju je na prijedlog MKT osnovalo VM u junu 2009. godine kad je donijelo Odluku o usvajanju Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radio-difuziju. Predviđeno je da se Komisija sastoji od 10 članova koje imenuje Vijeće Foruma iz radnih grupa koje su učestvovale u pripremi Prijedloga Strategije i stručnjaka u Sektoru komunikacija BiH.

Zadatak Komisije je da kroz redovne sastanke i individualni rad članova osigura uspješno provođenje Strategije i procesa prelaska na digitalnu radiodifuziju u BiH.

Na prijedlog MKT je VM u maju 2010. godine povećalo broj članova Komisije sa 10 na 22. (za članove Stručne komisije koja je radila na pripremi Strategije sa članovima VM, predstavnicima Parlamentarne skupštine, RAK-a, tri javna RTV servisa te predstavnicima komercijalnog sektora iz oba entiteta).

Naknadu Komisiji je odredilo VM u julu 2011. godine u visini od 350 KM mjesečno za sekretara i 300 KM za članove. Naknada se trebala isplatiti po okončanju zadatka Komisije. U Odluci o određivanju naknade je navedeno da će se Odluka primjenjivati od 15.02.2011. godine. Tu je nastao problem, jer su članovi Komisije tražili da im se i naknada isplati od 15.02.2011. godine, iako se iz zapisnika sa prvog sastanka Komisije od 28.09.2011. godine vidi da su stvarno počeli sa radom u septembru 2011. godine. RAK nije dozvolio isplatu za one mjesece u kojima Komisija nije radila.

Mandat Komisije je 31.12.2011. godine. Rezultat rada Komisije je Prijedlog akcionog plana koji je VM na razmatranje i usvajanje dostavljen još u decembru 2011. godine. Vijeću ministara Prijedlog akcionog plana još nije razmatralo. U predloženom akcionom planu su navedeni rokovi za neke aktivnosti, koji su već istekli.

Dodatak 2: Podaci o komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama Bosne i Hercegovine

Red. Br.	Naziv institucije	Naziv komisije ili drugog radnog tijela	Broj članova	Visina neto naknade (KM)	Način isplate naknade
1	PS	Interresorna radna grupa za pripremu prijedloga izmjena i dopuna izbornog zakona BiH, zakona o finansiranju političkih stranaka i zakona o sukobu interesa u institucijama BIH	12	498,10 475,69	Mjesečno
2		Istražna komisija koja će istražiti proces uništavanja municije, minsko-eksplozivnih sredstava, naoružanja i vojne opreme	6	498,10 475,69	Mjesečno
3		Privremena zajednička komisija za provođenje procedura za izbor člana Upravnog odbora Agencije za razvoj visokog obrazovanja	6	498,10 475,69	Mjesečno
4		Komisija za izbor članova CIK-a BiH	3	498,10 475,69	Mjesečno
5		Privremena zajednička komisija za imenovanje direktora i zamjenika direktora Agencije za zaštitu ličnih podataka BIH	6	498,10 475,69	Mjesečno
6		Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	7	498,10 475,69	Mjesečno
7		Komisija oba doma PS BiH za provođenje imenovanja jednog predstavnika akademske zajednice u komisiju za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	6	498,10	Mjesečno
8		Vijeće nacionalnih manjina	12	600	Mjesečno
9		Nezavisni odbor	9	do maja 2011. 1.580x1 i 1.185x8 od juna 2011. 1.596x1 i 1.197x8	Mjesečno
10		Odbor za žalbe građana	7	do maja 2011. 1.580x1 i 1.185x6 od juna 2011. 1.596x1 i 1.197x6	Mjesečno
11		Nezavisna komisija za nadzor nad izvršenjem krivičnih sankcija	5	do maja 2011. 1.580x1 i 1.185x4 od juna 2011. 1.596x1 i 1.197x4	Mjesečno
12	FIPA	Upravni odbor FIPA-e	9	500	Mjesečno

13	GSVM	Žalbeno vijeće pri VM BIH	3	50	Po predmetu
14		Komisija za državnu imovinu	15	50x1; 40x1; 45x1; 30x1 i 15 x1	Po predmetu
15	MCP	Komisija za deminiranje	3	600	Mjesečno
16		Komisija za UNESCO	19	1.596	Jednokratno
17		Komisija eksperata za poliomijelitis	7	500	Jednokratno
18	INO	Upravni odbor INO	5	800	Mjesečno
19		Nadzorni odbor INO	3	500	Mjesečno
20		Savjetodavni odbor INO	6	500	Mjesečno
21		Komisija za popis osnovnih sredstava	4	500	Jednokratno
22	UZZB	Komisija za službenu provjeru i potvrđivanje	5	60	kvartalno
23	TUŽ	Udarna grupa za borbu protiv trgovine ljudima i ilegalne imigracije u BiH	19	1.050x1; 900 x17 i 600x1	Kvartalno (ugovor o djelu)
24	AO	Upravni odbor AO	7	800x1 i 600x6	Mjesečno (01.01-30.06.2012.)
25	BHDCA	Projektni odbor za realizaciju projekta upravljanja vazdušnim saobraćajem u BIH	45	265,60	Mjesečno
26	CIPD	Upravni odbor CIPD	7	800x1; 700x2 i 400x3	Mjesečno
27	ARVOOK	Upravni odbor ARVOK	10	800x1 700x1 i 600x8	Mjesečno
28	MS	Odbor za žalbe policijskih službenika	7	40x1 i 30x6	Po riješenom predmetu
29		Radna grupa za izradu nacrta zakona o programu zaštite svjedoka BIH*	4	750	Jednokratno
30	ALMS	Stručno vijeće Agencije za lijekove i medicinska sredstva BIH	7	800x1 i 600x6	Mjesečno
31		Komisija za lijekove Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH	15	300 x1 i 250x14	Mjesečno
32		Komisija za medicinska sredstva agencije za lijekove i medicinska sredstva BIH	9	300x1 i 250x8	Mjesečno
33		Komisija za klinička ispitivanja lijekova Agencije za lijekove i medicinska sredstva BIH	7	300x1 i 250x6	Mjesečno

34	UIO	Upravni odbor UIO	6 članova i 2 posmatrača (iz BD i CB)	od mart 2012. 2.288 KM za predsjednika;, po 3.200 KM za tri člana iz reda stručnjaka; po 2.080 KM za entitetske ministre finansija i po 1.600 KM za posmatrače iz BD i CB	Mjesečno
35	AS	Vijeće za statistiku	3	300	Mjesečno
36		Centralni popisni biro	12 + 1 sekretar	350	Mjesečno
37	ASH	Upravni odbor ASH	15	500x1 i 400x14	Mjesečno
38		Vijeće za genetski modifikovane organizme	7	400x3 i 300x4	Mjesečno
39	MO	Izrada tehničkih uslova pripadajuća materijalna sredstva (klasa II)	7	752	
40	MP	Komisija za polaganje stručnog upravnog ispita	24 člana (4 komisije)	predsjednik 50; članovi 40; ostali 25 i 15	Po ispitanom kandidatu
41		Komisija za polaganje pravosudnog ispita	15	predsjednik 120; članovi 90, ostali 50 i 30	Po broju ispitanih kandidata
42		Komisija za uslovni otpust	6	predsjednik 40; članovi 40; ostali 10	Po broju riješenih predmeta
43		Komisija za pomilovanje	6	predsjednik 50; članovi 50 i ostali 10	Po broju riješenih predmeta
44		Upravni odbor zavoda za izvršenje krivičnih sankcija pritvora i drugih mjera BIH-u izgradnji	6	predsjednik 900; članovi 800 i ostali 300	Mjesečno
45		Komisija za žalbe	3	50	Po žalbi
46		Stručni savjet za praćenje, proučavanje i unapređenje sistema izvršenja sankcija	11	predsjednik 250; članovi 200 i ostali 200	Mjesečno
47	APOSO	Odbor agencije za predškolsko, osnovno, i srednje obrazovanje	7	predsjednik 800; zamjenik 700 i članovi 600	Mjesečno

48	AJN	Odbor Agencije za javne nabavke	4 stalna člana	500	Mjesečno
49			4 ovlaštena predstavnika i posmatrača	250	Po prisustvu na sjednici
50		Komisija za izbor članova odbora	6	100	Jednokratno
51	RAK	Vijeće agencije	6	1.000x1 i 900x5	Mjesečno
52		Stručna komisija DTT foruma	22	350x1 i 300x21	Mjesečno
53		Komisija za utvrđivanje liste kandidata za članove Upravnog odbora Javnog radio-televizijskog servisa BIH	4	100	Jednokratno
54	MFT	Komisija za plate i naknade u institucijama BiH**	1	752	Mjesečno
55	VRI	Koordinacioni odbor	3 člana i sekretar	950x1; 800x2; 500x1	Mjesečno
56	Fiskalno vijeće BiH	Savjetodavna grupa fiskalnog vijeća	7	1.000	Mjesečno
57	Sanacija psihijatrijske klinike Podromanija-Sokolac	Nadzorni odbor za kontrolu uloženih sredstava za sanaciju psihijatrijske klinike Podromanija- Sokolac	3 i sekretar	Članovima cijela, a sekretaru 80% prosječne neto plate u BiH ostvarene u prethodnoj godini;	Mjesečno
58	SZP	Komisija za realizaciju projekta nabavke/izgradnje objekta za smještaj institucija BiH	5 članova i sekretar	750x1; 700x 4 600x1	septembar-decembar 2011.

Podaci prikupljeni od MFT, GSVM i finansijske revizije Ureda za reviziju institucija BiH

* Radna grupa za izradu nacrta zakona o programu zaštite svjedoka BiH - članovi radne grupe su predstavnici MS, MFT i IDDEA. Radi preglednosti radna grupa je pripisana MS.

** Komisija za plate i naknade - članovi su predstavnici MS, MO, MFT, MP, ADS i GSVM. Radi preglednosti komisija je pripisana MFT.

Napomena:
Podaci iz gore navedene tabele odnose se na radna tijela koja su formirana Zakonom ili podzakonskim aktom, Odlukom VM i odlukama Parlamenta. Pored ovih postoje i druga radna tijela koje osnivaju rukovodioci institucija (npr. komisije za prijem državnik službenika i zaposlenika, komisije za popis, komisije za javne nabavke i dr.)

Dodatak 3: Analiza kriterija Vijeća ministara za utvrđivanje visine naknade

Radi prezentacije opredjeljenja VM u različitim vremenskim periodima napravljena je usporedba odluka VM iz 2002., 2007. i 2009. godine.

Naime, VM je 2002. godine donijelo Odluku o kriterijima za određivanje naknada za rad u komisijama[43], kojom se utvrđuje da članovi komisija i drugih radnih tijela iz nadležnosti VM za obavljeni rad imaju pravo na novčanu naknadu:

- ako su rad obavljali izvan radnog vremena,
- ako su rad obavljali izvan sjedišta institucije u kojoj su zaposleni i
- ako njihov obavljeni rad nije predviđen opisom poslova i zadataka aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Ovom Odlukom je također bilo utvrđeno da naknada koju članovi prime za jedan mjesec na ime rada u komisijama, ne može biti veći od 50% njihove redovne plate.

Ova odluka je važila do polovine 2007. godine, kada VM na prijedlog MFT-a donosi novu Odluka o načinu formiranja stručnih komisija[44] koja je detaljnije utvrdila način obrazovanja stručnih komisija, upravnih, nadzornih i drugih tijela iz nadležnosti VM, uslove za predlaganje i imenovanje članova, kriterije za utvrđivanje novčane naknade i način isplate naknada za članove komisije. Njenim donošenjem, van snage se stavlja Odluka VM iz 2002. godine.

Odluka propisuje da akt o formiranju komisije mora sadržavati sljedeće podatke: ime i prezime predsjednika komisije, imena i prezimena članova komisije, naziv institucije, osobe zadužene za administrativno - tehničke poslove za potrebe komisije, rok završetka zadataka i pravo na ukupnu naknadu članovima komisije i osobama zaduženim za administrativno - tehničke poslove. Ovom odlukom je propisano sljedeće:

- Način formiranja komisija (zakonom, odlukom VM na prijedlog resornog ministra ili rukovodioca institucije, rukovodilac na temelju posebnog zakona vezano za provođenje zakonskih procedura prijema zaposlenika i procedura provođenja javnih nabavki)
- Propisan je način plaćanja članovima komisija (dvije prosječne mjesečne neto plate, jedna prosječna plata, 2/3 prosječne neto plate
- Kriteriji za utvrđivanje naknada (složenost zadaće za koju se formira Komisija, specifična ekspertska znanja članova, potreba za interresornom saradnjom pri realizaciji zadataka, procijenjeni obim angažovanja članova, realna procjena roka za izvršenje zadataka Komisije)
- Obavezu tromjesečnog izvještavanja o radu komisije nakon čega VM može obustaviti isplatu naknade (komisije osnovane zakonom)
- Obračun naknada vrši se na bazi izvještaja predsjednika komisije o broju dana stvarnog angažovanja članova komisije i njihovom učinku (odlukom VM na prijedlog resornog ministra ili rukovodioca institucije, rukovodilac na temelju posebnog zakona vezano za provođenje zakonskih procedura prijema zaposlenika i procedura provođenja javnih nabavki)

[43] Odluka o kriterijima za određivanje novčane naknade za rad članovima komisija i drugih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara i ministarstava Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 27/02).
[44] Odluka o načinu formiranja stručnih komisija i drugih radnih tijela i utvrđivanju kriterija za novčane naknade osobama angažovanim u komisijama i drugim radnim tijelima iz nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 81/07).

- Isplata pojedinačnih naknada vrši se po nalogu rukovodioca institucije nakon završetka posla i prihvatanja izvještaja o radu od strane rukovodioca, odnosno VM.
- Ograničenje 12 prosječnih neto plata u BiH za jednu osobu

Razmatrajući efekte primjene odluke iz 2007. godine, VM je na 30. sjednici održanoj 12.12.2007. godine razmatralo i usvojilo Informaciju o primjeni odluke o načinu formiranja stručnih komisija i drugih radnih tijela i utvrđivanju kriterija za novčane naknade osobama angažovanim u komisijama i drugim radnim tijelima iz nadležnosti VM, te s tim u vezi i donijelo određene zaključke.[45] Zaključak VM koji upućuje da naknada *za rad u komisijama nije pravilo nego izuzetak*; da se naknade isplaćuje u slučajevima kada je potrebno uraditi ekspertski posao sa jasnim, jednokratnim zadatkom i rokom završetka; kada postojeći kapaciteti u okviru budžetskog korisnika nisu dovoljni za kvalitetno izvršenje zadatka; neće se plaćati komisije koje poslove obavljaju u toku radnog vremena; naknade se neće isplaćivati za poslove interresorne koordinacije.

Odluka iz 2007. godine je važila godinu dana. Naime, početkom 2009 godine, VM sad na prijedlog MP, donosi novu Odluku[46] o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija Bosne i Hercegovine. Odluka je u primjeni od 01.01.2009. godine. Odlukom je propisala:

- Kriterije za određivanje visine novčane naknade i način isplate u zavisnosti da li je komisija ili radno tijelo formirano zakonom, odlukom VM, odlukom VM na prijedlog rukovodioca institucije, rukovodilac institucije na temelju posebnog zakona vezano za provođenje zakonskih procedura prijema zaposlenika, rukovodilac na temelju posebnih zakona koji kontinuirano obavljaju poslove provođenja utvrđenih obaveza;
- Broj članova, opis poslova i obaveza, način izvještavanja, pravo na naknadu i razdoblje na koje se vrši imenovanje, osim kad zakonom ili pod zakonskim aktom nije drugačije propisano;
- Da se novčane naknade za rad u komisijama i drugim radnim tijelima u pravilu isplaćuju mjesečno, ako nije predviđen neki drugi način isplate;
- Visinu novčane naknade članovima, zavisno od pozicije na koju se imenuje iznosi 2 prosječne neto plate ili 1,5 prosječnih neto plata, odnosno 1 prosječnu neto platu u BiH isplaćenu u prethodnoj godini;
- Godišnje ograničenje naknade na 24, 18, odnosno 12 prosječnih neto plata za jednu osobu zavisno od pozicije na koju se imenuje;
- Da visinu novčane naknade za svako tijelo pojedinačno, utvrđuje VM uz prethodno mišljenje MFT i UZ;
- Da su od Odluke izuzeti: Komisiju za očuvanje nacionalnih spomenika i Upravni odbor UIO;
- Da je MFT zaduženo za utvrđivanje procedura za provođenje Odluke, kao i za izvještavanje VM o njenim učincima u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH.
- Njenim donošenjem, van snage je stavljena Odluka VM iz 2007. godine.

[45] Zaključci VM BiH sa 30. sjednice, održane 12.12.2007. godine.
[46] Odluka o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 19/09).

U novembru 2011. godine, VM je svojom Odlukom[47], a na prijedlog MP od primjene odluke o naknadama izuzelo Komisiju za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH, te potvrdilo izuzimanje Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH i Upravni odbor UIO BiH.

Odluka o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija Bosne i Hercegovine iz 2009. godine je aktuelna i dalje je u primjeni.

[47] Odluka o izmjeni Odluke o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 10/12).

Dodatak 4: Lista referenci

1. Zakon o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 24/08 i autentično tumačenje zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 94/07)

2. Odluka o kriterijima za određivanje naknade za rad članovima komisija i drugih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara i ministarstava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 27/02)

3. Odluka o načinu formiranja stručnih komisija i drugih radnih tijela i utvrđivanju kriterija za novčane naknade osobama angažovanim u komisijama i drugim radnim tijelima iz nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 81/07)

4. Odluka o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 19/09)

5. Odluka o izmjeni Odluke o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima u ovlasti institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 10/12)

6. Odluka o okvirnim kriterijima za dodjelu novčane nagrade zaposlenim u institucijama BiH, VM broj 64/10 od 25.03. 2010. godine („Službeni glasnik BiH“, broj: 31/10)

7. Zaključak sa 45. sjednice Vijeća ministara od 24.04.2008. godine

8. Zaključak sa 30. sjednice Vijeća ministara od 12.12.2007. godine

9. http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/posebnidokumenti/PAR_strategija_hrvatski.pdf

10. CIN Centar za istraživačko novinarstvo, Istraživačka priča: „Novac potrošen, rezultata malo“, http://www.cin.ba/novac-potrosen-rezultata-malo/.

11. Zakon o udruženjima i fondacijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 32/01, 42/03, 63/08 i 76/11)

12. Zakon o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: broj: 30/03, 42/03, 81/06,76/07, 81/ 07,24/08, 94/07)

13. Zakon o deminiranju u BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj: 5/02)

14. Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima (“Službeni glasnik BiH”, broj: 58/08)

15. Zakon o polaganje pravosudnog ispita u BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj: 33/04, 56/08 i 62/11)

16. Zakon o sprečavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga (“Službeni glasnik BiH”, broj: 8/06)

17. Informacija MCP o alarmantnom stanju u BiH po pitanju poliomijelitisa, Zaključak VM sa 136. sjednice iz 2006.godine

18. Zaključak VM sa 72 sjednice iz 2004. godine

19. Zaključak VM sa 136 sjednice iz 2010. godine