

Na osnovu člana 16. stav 4. Zakona o Vladi Zeničko-dobojskog kantona - Prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 7/10), na prijedlog Tima Vlade Zeničko-dobojskog kantona za borbu protiv korupcije, Vlada Zeničko-dobojskog kantona, na 30. sjednici, održanoj dana 22.11.2019. godine, d o n o s i

ZAKLJUČAK

I.

Prima se na znanje Analiza ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim ugovorima zaključenih u kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave, javnim ustanovama, zavodima, direkcijama i drugim organima čiji je osnivač Kanton ili se finansiraju iz Budžeta Kantona, javnim preduzećima čiji je osnivač Kanton (u daljem tekstu: kantonalnim institucijama) i čini sastavni dio ovog zaključka.

II.

Zadužuju se svi rukovoditelji kantonalnih ministarstava i drugih tijela uprave, direktori kantonalnih institucija da:

- a) izvrše analizu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i visinu utrošnih sredstava po tom osnovu, sa ciljem stvaranja pretpostavki za smanjenje izdataka za te namjene,
- b) ugovore zaključuju samo za jednokratne poslove koji nisu definisani pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, za tačno definisane poslove.

III.

Zadužuje se Kantonalna uprava za inspeksijske poslove da:

- a) intenzivira inspeksijski nadzor u oblasti kontrole zaključenih ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima,
- b) navedenu aktivnost planira u Programu rada za 2020. godinu,
- c) informiše Vladu i Tim Vlade za borbu protiv korupcije o istome najkasnije do 30.06.2020. godine.

IV.

Zadužuju se interni revizori da u okviru propisanih nadležnosti:

- a) izvrše kontrolu utroška budžetskih sredstava po osnovu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima,
- b) informiše Vladu i Tim Vlade za borbu protiv korupcije o istome najkasnije do 30.06.2020. godine.

V.

Zaključak stupa na snagu danom donošenja.

Broj: 02-_____/19

Datum, 22.11.2019. godine

Z e n i c a

PREMIJER

Mirza Ganić

DOSTAVLJENO:

1x Tim Vlade Zeničko-dobojskog kantona za borbu protiv korupcije,
1x Svim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave,
1x Svim institucijama, (putem resornih ministarstava),
1x a/a.

sBOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON
Tim Vlade Zeničko-dobojskog kantona za borbu protiv korupcije

ANALIZA UGOVORA O DJELU

Zenica, novembra 2019.godine

I – UVODNI DIO

Akcionim planom za borbu protiv korupcije Vlade Zeničko-dobojskog kantona ("Službene novine Zeničko-dobojskog kantona" broj 5/17) u oblasti **I-Prevenција korupcije za sve institucije** predviđena je aktivnost pod rednim brojem 6: „**Analizirati poslove angažovanja lica na osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim ugovorima za sve institucije ZDK**“. Za nosioce aktivnosti određeni su Tim Vlade Zeničko-dobojskog kantona za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Tim) i sve institucije u Zeničko-dobojskom kantonu.*(Spisak institucija – Prilog 1.)

II – AKTIVNOSTI

U pripremi Izvještaja o provođenju Akcionog plana Tim je prikupio podatke od institucija Zeničko-dobojskog kantona* (njih 35, prema priloženom spisku). Međutim, dostavljeni podaci nisu davali osnova Timu za analizu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalih oblika radnog angažovanja, bez zasnivanja radnog odnosa.

Stoga je Tim tražio dodatne podatke i pojašnjenja:

- za koje vrste poslova su angažovane osobe po osnovu ugovora o djelu, ili na privremene ili povremene poslove, odnosno za eventualno druge vrste angažmane bez zasnivanja radnog odnosa;
- kopije svih zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim ili povremenim poslovima, te drugim vidovima angažovanja na određenim poslovima,
- kopije Pravilnika o radu, te Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta, a sve sa ciljem utvrđivanja zakonitosti angažovanja.

Podsjećamo da je:

Ugovor o djelu institut Zakona o obligacionim odnosima, čiji članovi 600. do 629. čine pravni osnov za zaključivanje istih. Naime, ugovorom o djelu se izvođač obavezuje da za potrebe naručioca „obavi određeni posao, kao što je izrada ili popravka određene stvari ili izvršenje nekog fizičkog rada ili intelektualnog i sl., a naručilac se obavezuje da mu za to plati određenu naknadu“. Iz ove zakonske definicije proizilazi da se ugovor o djelu zaključuje sa ciljem da se:

- obavi neki konkretni posao,
- koji je u pravilu jednokratne prirode,
- koji se smatra zaključenim kada se naručilac i izvođač usaglaise o bitnim elementima ugovora.

Valja naglasiti da je to dvostrano obavezujući ugovor, u kojem obje strane preuzimaju određene obaveze i ostvaruju određena prava. Pri tome, shodno citiranim zakonskim odredbama, izvođač poslova/radova ima potpunu samostalnost, jer sam organizuje posao, u dogovoru sa naručiocem, ali ne u njegovoj službi, jer naručilac ne rukovodi radom izvršioca, za razliku od poslodavca i ugovora o radu. Pored toga, trajanje ugovora o djelu nije zakonski limitirano, jer se on po svojoj prirodi zaključuje za obavljanje određenog, jednokratnog posla i traje dok se taj ugovoreni posao, odnosno ugovoreno djelo ne završi. Osim toga Zakon o obligacionim odnosima obavezuje izvođača da obavezu (djelo) izvrši u ugovorenom roku, dakle određenom vremenu koje je prema pravilima posla potrebno za izvršenje takvih poslova.

Ugovor o privremenim ili povremenim poslovima je institut definisan Zakonom o

radu, čijim članom 136. je regulisano da se zaključuje pod uvjetima:

- da su da su privremeni i povremeni poslovi utvrđeni u kolektivnom ugovoru ili u pravilniku o radu,
- da privremeni i povremeni poslovi ne predstavljaju poslove za koje se zaključuje ugovor o radu na određeno ili neodređeno vrijeme, sa punim ili nepunim radnim vremenom i
- da ne traju duže od 60 dana u toku kalendarske godine.

Za razliku od ugovora o djelu, licu koje obavlja privremene i povremene poslove osigurava se odmor u toku rada pod istim uvjetima kao i za radnike u radnom odnosu i druga prava, u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Definicije spomenutih ugovora i bitni elementi ta dva instituta, daju odgovore na pitanja o razlozima traženja dodatnih podataka.

Dakle, podaci su traženi od 35 institucije i sve institucije su dostavile tražene podatke. Izvršen je uvid u 863 ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Po broju zaključenih ugovora prednjači Institut za zdravlje i sigurnost hrane sa oko 400 ugovora, od čega najviše ugovora o privremenim i povremenim za poslove deratizacije, dezinsekcije i dezinfekcije tokom proljetne i jesenje faze 2017. i 2018. godine (imaju sistematizovana radna mjesta, ali nedovoljno).

Ovdje treba dodati oko 2000 tipskih ugovora o djelu koje je JPŠPD ZDK zaključilo za poslove pošumljavanja.

Treba istaći da Timu nisu dostavljeni na uvid ugovori koje je zaključivao Univerzitet u Zenici u protekle dvije godine, pozivajući se na Zakon o zaštiti ličnih podataka, a radi se o 570 ugovora o angažiranju akademskog osoblja u realizaciji nastave i oko 60 ugovora zaključenih prema Zakonu o javnim nabavkama za realizaciju različitih aktivnosti (promocije, organizacija naučnih i stručnih skupova i konferencija).

Rezultati izvršene analize pokazuju:

- zaključivanje ugovora o djelu je često u poslovnoj praksi u institucijama kantona,
- tačno je da se ugovori zaključuju za izvršenje poslova koji nisu sistematizovani, ali i to da se pod ovu ugovornu formu podvode različiti oblici radnog angažmana fizičkih lica, od onih gdje je to zaista opravdano (kao što su angažovanja certificiranih računovođa za učešće u pripremi i ovjeri godišnjih finansijskih izvještaja, što je preduvjet za predaju istih nadležnim organima), do onih koji zahtijevaju klasičan radni angažman na određeno vrijeme, zbog dužeg odsustva zaposlenih po različitim osnovama (preventivna suspenzija, zamjena radnika na dužem bolovanju i sl.),
- dajući zakonski definiciju ugovora o djelu, naveli smo da se zaključuje sa ciljem da se obavi neki konkretni posao, koji je u pravilu jednokratne prirode,

no analiza dostavljenih ugovora pokazuje da se isti zaključuju i radi obavljanja poslova koji nisu jednokratni poslovi,

- ugovori o djelu se zaključuju za izvršenje poslova koji spadaju u redovne nadležnosti naručioca,
- Nerijetko se izbjegava definisanje visina naknade za izvršeni posao, iako je to bitan element ugovora, uz konstataciju da će se urediti posebnim aktom rukovodioca,
- Nema provjere regularnosti, niti opravdanosti zaključenja ugovora.

Naime, Vlada Zeničko-dobojskog kantona je donijela Odluku o utvrđivanju postupka davanja prethodne saglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta („Službene novine zeničko-dobojskog kantona“ broj 1/17, koja je obavezna za sve rukovodioce koji taj status imaju u kantonalnim organima državne službe i drugim organima, institucijama i ustanovama, u kojima se plaće i druge naknade zaposlenih u cjelosti ili djelomično finansiraju iz Budžeta (rukovodioci kantonalnih organa uprave, predsjednici sudova sa područja Zeničko-dobojskog kantona, Glavni kantonalni tužilac, Kantonalni pravobranilac, Rektor Univerziteta, te direktori ustanova kulture, ustanova i institucija u kojima se plaće i druge naknade zaposlenih u cjelosti ili djelimično finansiraju iz Budžeta.

Međutim, primjena ove Odluke se ne odnosi na angažman fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, što može biti jedan od razloga za zaključenje velikog broja tih ugovora jer:

- ugovore o djelu obično zaključuju rukovodioci organa uprave, ustanova ili institucija, koji u ovom dijelu imaju široka diskreciona ovlaštenja – (sve je stvar menagmenta),
- ugovori o djelu se najčešće zaključuju sa istim osobama (ne postoje procedure odabira osoba, niti javni poziv),
- nema procedura praćenja ugovora,
- informacije o zaključenim ugovorima se ne objavljuju i nisu transparentne,
- u nekim institucijama se ugovori zaključuju ili produžavaju iz mjeseca u mjesec sa istim osobama, za obavljanje poslova stalnog karaktera.

U 35 institucija je sklopljeno više od 4000 ugovora o djelu (što nije konačan broj i zapravo ga je nemoguće iskazati, jer se u odgovorima kaže da su zaključivani ugovori sa članovima komisije za npr. kontrolu bolovanja preko 42 dana, upućivanja na banjsko-klimatsko liječenje, odobravanje ortopedskih dodataka...bez navođenja podataka koliko komisija uopće, koliko članova u komisijama, visine naknade). Nadalje, neke ustanove Zeničko-dobojskog kantona negiraju zaključivanje ugovora o radu ili bilo kakve radne angažmane bez zasnivanja radnog odnosa, mada je nesporno djelovanje i imenovanje raznih komisija u čiji sastav ulaze, kako zaposlenici ustanova, tako i eksterni saradnici. Nije nam poznat način plaćanja takvog rada osoba određenih specijalnosti koji sasvim izvjesno poslove ne rade *pro bono*.

III - ZAKLJUČAK:

Aktivnost „**Analizirati poslove angažovanja lica na osnovu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ostalim ugovorima za sve institucije ZDK**“ za koju su za nosioce određeni Tim Vlade za borbu protiv korupcije i sve institucije u Zeničko-dobojskom kantonu je djelomično provedena, zbog čega je neophodno uspostaviti dovoljno jasne kontrolne mehanizme.

Naime, smatramo da zbog postojanja Odluke o utvrđivanju postupka davanja prethodne saglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta rukovodioci iz naprijed navedenih razloga pribjegavaju zaključenju ugovora o djelu, koji ne podliježe nikakvoj kontroli, i koji im daje mogućnost slobodnog, sasvim proizvoljnog izbora kandidata.

Isto tako, smatramo da se zbog kontrolnih mehanizama navedene Odluke, a sada i Uredbe o postupku prijema u radni odnos u javnom sektoru u Zeničko-dobojskom kantonu („Službene novine zeničko-dobojskog kantona“ broj 8/19) angažovanje lica u skladu sa Zakonom o radu („Službene novine Federacije BiH“ broj 26/16 i 89/18), bilo zasnivanjem radnog odnosa na određeno ili neodređeno vrijeme, sa punim i nepunim radnim vremenom (čl. 22. i 36.), bilo zaključenjem ugovora o privremenim i povremenim poslovima (čl. 166), primjenjuju u neuporedivo manjem obimu od ugovora o djelu.

IV - PREPORUKE:

Shodno naprijed navedenom, predlaže se Vladi Zeničko-dobojskog kantona da:

1. Zaduži sve rukovoditelje kantonalnih ministarstava i drugih tijela uprave, direktore institucija u kojima Vlada Kantona ili kantonalni organi uprave imaju nadležnosti po osnovu zakonskih ili vlasničkih prava da:
 - a) izvrše analizu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i visinu utrošnih sredstava po tom osnovu, sa ciljem stvaranja pretpostavki za smanjenje izdataka za te namjene,
 - b) Ugovore zaključuju samo za jednokratne poslove koji nisu definisani pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, za tačno definisane poslove,
2. Zaduži Kantonalnu upravu za inspeksijske poslove da intenzivira inspeksijski nadzor u oblasti kontrole zaključenih ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, navedenu aktivnost planira u Programu rada za 2020.godinu, te informiše Vladu i Tim Vlade za borbu protiv korupcije o istome najkasnije do 30.06.2020.godine,
3. Zaduži internu reviziju da u okviru propisanih nadležnosti izvrši kontrolu utroška budžetskih sredstava po osnovu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, te informiše Vladu i Tim Vlade za borbu protiv korupcije o istome najkasnije do 30.06.2020.godine,

Predsjednica Tima
Meliha Omerspahić
PRILOG 1.

SPISAK INSTITUCIJA:

- URED PREMIJERA,
- STRUČNA SLUŽBA VLADE,

- SEKRETARIJAT ZA ZAKONODAVSTVO,
- STRUČNA SLUŽBA SKUPŠTINE,
- STRUČNA SLUŽBA ZA RAZVOJ I MEĐUNARODNE PROJEKTE,
- SLUŽBA ZA ZAJEDNIČKE POSLOVE,
- MINISTARSTVO ZA PRIVREDU,
- MINISTARSTVO ZA POLJOPRIVREDU, ŠUMARSTVO I VODOPRIVREDU,
- MINISTARSTVO ZA PROSTORNO UREĐENJE, PROMET I KOMUNIKACIJE I ZAŠTITU OKOLINE,
- MINISTARSTVO ZA RAD, SOCIJALNU POLITIKU I IZBJEGLICE,
- MINISTARSTVO ZA BORAČKA PITANJA,
- MINISTARSTVO ZA OBRAZOVANJE, NAUKU, KULTURU I SPORT,
- MINISTARSTVO FINANSIJA,
- MINISTARSTVO ZDRAVSTVA,
- MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA,
- MINISTARSTVO ZA PRAVOSUĐE I UPRAVU,
- KANTONALNA UPRAVA CIVILNE ZAŠTITE,
- KANTONALNA UPRAVA ZA ŠUMARSTVO,
- KANTONALNA DIREKCIJA ZA ROBNE REZERVE,
- KANTONALNA UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE,
- KANTONALNI ZAVOD ZA URBANIZAM I PROSTORNO UREĐENJE,
- KANTONALNA DIREKCIJA ZA CESTE
- KANTONALNO PRAVOBRANILAŠTVO,
- KANTONALNI ZAVOD ZA PRAVNU POMOĆ,
- UNIVERZITET U ZENICI,
- AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU ZDK,
- ŠUMSKO PRIVREDNO DRUŠTVO ZAVIDOVIĆI,
- SLUŽBA ZA ZAPOSŁJAVANJE ZDK,
- PENZIONERSKI DOM SA STACIONAROM,
- CENTAR ZA DJECU I ODRASLE OSOBE S POSEBNIM POTREBAMA
- KANTONALNA BOLNICA ZENICA
- ZAVOD ZA BOLESTI OVISNOSTI,
- ZAVOD ZA MEDICINU RADA I SPORTSKU MEDICINU,
- ZAVOD ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA,
- INSTITUT ZA ZDRAVLJE I SIGURNOST HRANE