BOSNA I HERCEGOVINA

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2021. GODINU

UREDZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba

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

www.revizija.gov.ba

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2021. GODINU

Broj: 06-16-1-1341/22

Sarajevo, novembar 2022. godine

S A D R Ž A J

1. UVOD 5

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT 5

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE 7

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU 8

5. FINANSIJSKA REVIZIJA 10

5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije 11

5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije 18

5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije 21

5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH 21

5.3.2. Budžet institucija BiH 21

5.3.4. Proces zapošljavanja u institucijama BiH 24

5.3.5. Proces javnih nabavki u institucijama BiH 35

5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije 39

5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru 40

5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene 45

5.3.9. Sudski sporovi 49

5.3.10. Status državne imovine 52

5.3.11. Vlastiti prihodi institucija BIH 53

5.3.12. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH 55

5.3.13. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH 57

5.3.14. Smještaj institucija BiH 59

5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH 61

5.3.16 Reforma javne uprave 63

5.3.17. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba 64

5.3.18. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva 67
5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima 67
5.3.20. Informacioni sistem 69
6. REVIZIJA UČINKA 72
6.1. Pregled obavljenih revizija učinka 72
6.2. Realizacija preporuka revizije učinka 73
6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka 77
6.3.1. Osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje taksama i naknadama institucija BiH 77
6.3.2. Problemi i nedostaci institucija BiH u sistemu javnih nabavki 80
6.3.3. Elektronsko upravljanje dokumentima u institucijama Bosne i Hercegovine 84
6.3.4. Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH 86

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH[1] (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz finansijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz finansijske revizije o izvršenju budžeta institucija BiH za 2021. godinu. Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvještajem o obavljenoj reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2021. godinu.

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

Ured za reviziju je vrhovna institucija za reviziju koja vrši reviziju institucija BiH i koja o svom radu pravovremeno i javno informiše Parlamentarnu skupštinu BiH i javnost. Njegova uloga, nadležnosti i djelokrug rada definisani su Zakonom o reviziji, a svojim radom Ured za reviziju promoviše efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javnog sektora.

U okviru svog zakonskog mandata, Ured za reviziju obavlja dvije vrste revizije i to finansijsku reviziju i reviziju učinka.

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provođenje revizije osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od strane Vijeća ministara BiH, te budžetskih i javnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Time Ured za reviziju doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, rashodima i državnom svojinom.

[1] Službeni glasnik BiH broj 12/06

Misija Ureda utvrđena Strateškim planom razvoja 2021-2025.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine kao nezavisna vrhovna revizionа institucija je profesionalno i nepolitično tijelo koje svoje zadatke obavlja na osnovu Zakona o reviziji institucija BiH i INTOSAI okvira profesionalnih objava s ciljem da doprinese unapređenju ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u raspolaganju javnim sredstvima te transparentnosti i odgovornosti u upravljanju u javnom sektoru.

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti nezavisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje druge osobe ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi s bilo kojom političkom strankom. Osnovni principi nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju definisani su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Limskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

Ured za reviziju, prema Zakonu o reviziji, primjenjuje INTOSAI okvir profesionalnih objava (IFPP okvir). Ovaj okvir je skup profesionalnih principa, standarda i smjernica za revizore javnog sektora koje zvanično usvaja i objavljuje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI). Ured za reviziju redovno prati i ažurira svoje procedure revizije u skladu sa aktuelnim izmjenama standarda u cilju unapređenja procesa revizije.

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvještava u skladu sa Zakonom o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeće izvještaje:

Slika 1: Izvještaji koje Ured za reviziju izrađuje prema Zakonu o reviziji

Ured za reviziju je za 2021. godinu izradio i nadležnim institucijama dostavio izvještaje kako slijedi:

- 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama,
- 4 izvještaja revizije učinka,
- 2 izvještaja o realizaciji praćenja preporuka revizije učinka
- Izvještaj o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2021. godinu,
- Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu,
- Rezime revizorskih izvještaja za 2021. godinu,
- Izvještaj o aktivnostima Ureda za reviziju za 2021. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti i ostalim zainteresovanim korisnicima, svi navedeni izvještaji objavljeni su na web-stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

U skladu sa osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured obavezno u izvještajima o provedenim revizijama, u skladu sa nalazima revizije, revidiranim institucijama daje preporuke za otklanjanje nepravilnosti i slabosti koje su konstatovane u procesu revizije, kako bi se iste otklonile i ne bi ponavljale u narednom periodu, a sve u cilju unapređenja njihovog poslovanja.

Posebna pažnja se poklanja realizaciji datih preporuka. Praćenje realizacije preporuka se fokusira na to realizuju li subjekti revizije date preporuke na odgovarajući način, odnosno jesu li ispravljeni revizijom identifikovani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka subjektu revizije se omogućuje da dostavi informacije o preduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu preduzete.

Ocjena stepena i faze realizacije datih preporuka se zasniva na dobrom poznavanju rada subjekta revizije, svih njegovih aktivnosti koje je preduzeo s ciljem realizacije date preporuke i unapređenja poslovanja, vremenskom trajanju procesa realizacije, te ukupnom odnosu subjekta revizije prema datim preporukama i stavovima revizije. Ponekad je teško utvrditi odgovornost za realizaciju preporuka, jer je različita i odnosi se na različite subjekte ili je za realizaciju odgovorno više subjekata, a posljedica je nepostojanja sistemskih rješenja, nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata, kao ni usvojenih standarda ponašanja i potrošnje.

Prilikom davanja ocjene realizacije preporuka ističemo kako je potrebno uzeti u obzir činjenicu kako sve preporuke nemaju istu težinu i značaj tako da, ukoliko se to zanemari, postotak realizacije preporuka ponekad može dovesti do pogrešnih zaključaka.

Praćenje realizacije preporuka finansijske revizije za prethodnu godinu se odvija na godišnjem nivou i objavljuje u izvještaju o finansijskoj reviziji institucije (poglavlje realizacija preporuka), dok se preporuke revizije učinka prate nakon protoka izvjesnog vremena od objave izvještaja i to najčešće za dva i više izvještaja.

Parlamentarna skupština BiH treba, u zavisnosti od nadležnosti institucija BiH, insistirati na realizaciji preporuka Ureda, čime bi se na viši nivo podigao stepen ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju preduzimanju mjera kako bi realizovale preporuke revizije.

Potrebno je da institucije sistema za provođenje zakona pokrenu pitanje odgovornosti onih koji su dozvolili da se budžetski novac troši bez finansijske discipline budući da odsustvo reagovanja na preporuke revizije ostavlja prostor za netransparentno i nezakonito trošenje novca.

5. FINANSIJSKA REVIZIJA

Prilikom obavljanja finansijske revizije, Ured za reviziju pregleda finansijske izvještaje i pripadajuće račune, sa ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i odražavaju li bilansi u potpunosti rezultate izvršenja budžeta. Također, Ured za reviziju procjenjuje primjenjuju li rukovodioci institucija BiH zakone i propise, koriste li sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme interne kontrole.

Tokom 2021. godine Ured za reviziju je objavio 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodičem za finansijsku reviziju i Vodičem za kontrolu kvalitete finansijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru finansijske revizije za 2021. godinu proveo reviziju finansijskih izvještaja i u vezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvještajima o finansijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o finansijskim izvještajima** koje se odnosi na ocjenu prikazuju li finansijski izvještaji fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2021. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2021. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane.

Finansijska revizija obuhvata i reviziju informacionih sistema koja podrazumijeva podršku finansijskoj reviziji u dijelu procesa koji uključuje primjenu informacionih tehnologija (npr. javnih nabavki, rashoda, prihoda i sl.).

5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije

Ured je izvršio finansijsku reviziju za 2021. godinu u 74 institucije Bosne i Hercegovine. Ukupno izvršenje budžeta za 2021. godinu u revidiranim institucijama iznosilo je 905.755.600 KM [2]. *Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen. U takvim okolnostima Vijeće ministara BiH je, na osnovu odredbi Zakona o finansiranju institucija BiH, na kvartalnom nivou, donosilo tokom godine odluke o privremenom finansiranju koristeći kao osnovu odobreni budžet za 2020.*

Finansijska revizija za 2021. izvršena je u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI).

Od revidirane 74 institucije, Ured je za njih osam dao mišljenja s rezervom, bilo na aspekte finansijskog izvještavanja ili na aspekte poslovanja vezano za usklađenost aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima (sa ili bez dodatnog skretanja pažnje). Pri tome, kod dvije institucije izražena je rezerva u pogledu revizije finansijskih izvještaja, pet institucija je dobilo mišljenje s rezervom na usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima, a kod jedne institucije izraženo mišljenje s rezervom po obje osnove.

U odnosu na prošlu godinu, kada je samo jedna institucija dobila mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje (Ministarstvo vanjskih poslova BiH), u tekućoj godini povećan je broj institucija koje su dobile mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje. Navedeno upućuje na zaključak da su u 2021. godini interne kontrole u institucijama, vezano za

[2] Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu odobren je budžet i Uredu za reviziju institucija BiH. Izvršenje budžeta Ureda iznosilo je 3.881.929 KM.

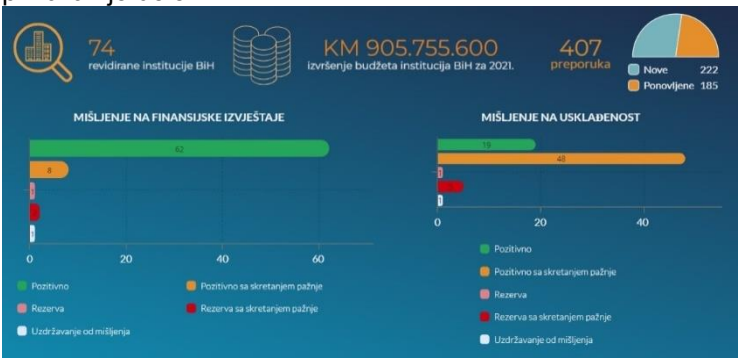
evidentiranje poslovnih promjena koje imaju uticaja na bilansne pozicije, slabije funkcionisale.

Po pitanju revizije finansijskih izvještaja, Ured je za 62 institucije izrazio pozitivno mišljenje, a kod osam pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje. Nešto drugačija slika je u domenu usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima, gdje je pozitivno mišljenje dobilo 19 institucija, a pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje 48 institucija.

To znači da je 19 institucija BiH u izvještajima o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2021. godinu dobilo pozitivno mišljenje bez skretanja pažnje po oba navedena aspekta. U jednom slučaju, uslijed ograničenosti obima revizije, Ured se uzdržao od davanja mišljenja po bilo kojoj od osnova.

U 2021. godini je dato 115 skretanja pažnje što je za 18 skretanja manje nego prethodne godine. Od navedenog broja skretanja pažnje u 2021. godini, 106 se odnosi na usklađenost, a devet na finansijske izvještaje, dok se u 2020. godini 120 skretanja pažnje odnosilo na usklađenost, a 13 na finansijske izvještaje. Najčešća skretanja pažnje su se u obje godine odnosila na donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, javne nabavke, angažovanja na osnovu ugovora o djelu, itd.

Infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama prikazan je dole:



Slika 2: Pregled rezultata finansijske revizije institucija BiH za 2021. godinu u brojkama

Institucije koje su za svoje poslovanje dobile mišljenje s rezervom uz skretanje pažnje, u ukupnom izvršenju budžeta (905.755.600 KM) institucija BiH za 2021. godinu učestvuju sa 41,45%.

Ključna pitanja revizije, u finansijskoj reviziji 2021. godine, definisana su kod tri institucije BiH, kako slijedi:

Slika 4: Ključna pitanja finansijske revizije institucija BiH za 2021. godinu

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentovan je u nastavku:

Ministarstvo odbrane BiH: Principi o raspodjeli nepokretne perspektivne i neperspektivne vojne imovine dogovoreni su Zakonom o odbrani BiH te Sporazumom o osnovnim principima za rješavanje pitanja nepokretne i pokretne imovine koja će i dalje koristiti za potrebe odbrane iz 2007. godine, zaključenim između Vijeća ministara BiH i vlada entiteta i dogovorom od strane predsjednika šest političkih stranaka u BiH od 09.03.2012. godine.

Nepokretna perspektivna vojna imovina: Odlukom Predsjedništva BiH, o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga BiH, definisane su 63 perspektivne lokacije vojne namjene koje su perspektivne za Oružane snage BiH i koje trebaju biti knjižene kao vlasništvo Ministarstva. U dokumentu

“Pregled odbrane” koji je usvojilo Predsjedništvo BiH i pratećoj Odluci o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga BiH, koja još uvijek nije stupila na snagu, utvrđeno je 57 lokacija perspektivne nepokretne vojne imovine. U proteklom periodu Ministarstvo je preduzimalo korake na rješavanju imovinsko-pravne dokumentacije za promjenu upisa-uknjižbu perspektivnih lokacija, ali i dalje postoji razlika u postupanju entitetskih organa u vezi sa ovim zahtjevima što nije u skladu sa navedenim sporazumima, Zakonom i odlukama Ustavnog suda BiH. Neusklađenost propisa kao i odbijanje provođenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su glavni razlozi stopiranja uknjiženja imovine. Pravno i tehničko pitanje rješavanja vojne imovine je odvojeno od pitanja računovodstvenog evidentiranja ove imovine u poslovnim knjigama Ministarstva, za šta je relevantan Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama korisnika budžeta institucija BiH i Međunarodni računovodstveni standard 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema.

Nepokretna neperspektivna vojna imovina: Na osnovu Zakona o odbrani BiH i Sporazuma o osnovnim principima za rješavanje pitanja nepokretne i pokretne imovine, koja će i dalje koristiti za potrebe odbrane iz 2007. godine, zaključenim između Vijeća ministara BiH i vlada entiteta, u 2021. godini lokalnim vlastima su predane dvije neperspektivne lokacije (lokacija Bradina i skladište Matrez u Visokom). Iako je Ministarstvo proteklih godina preduzimalo brojne aktivnosti u vezi s procesom predaje nepokretne neperspektivne imovine, realizacija ove aktivnosti teče izuzetno sporo i ne zavisi samo od Ministarstva, već prvenstveno od zainteresovanosti entitetskih vlada za preuzimanje ovih objekata. Od ukupno 16 neperspektivnih lokacija koje su u posjedu Ministarstva, njih sedam je spremno za predaju lokalnim vlastima. Međutim, određeni broj neperspektivnih lokacija (devet lokacija) Ministarstvo još uvijek nije učinilo spremnim za predaju lokalnim vlastima. Na ovim lokacijama se još uvijek nalaze značajne količine naoružanja. Neperspektivne lokacije opterećuju Ministarstvo u finansijskom smislu zbog izdvajanja značajnih sredstava za obezbjeđenje lokacija, komunalne

troškove i nužna ulaganja za održavanje neperspektivnih lokacija.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije: U skladu sa članom 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Agencija je nadležna za izradu Strategije za borbu protiv korupcije i izradu Akcionog plana za prevenciju korupcije. Opći cilj strategije je da se ustanove prioriteti na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principi i mehanizmi zajedničkoga djelovanja svih institucija u BiH kao i svih segmenata društva i građana na tom polju, unaprijede pretpostavke za smanjenje stvarnog i pretpostavljenog nivoa korupcije te vraćanje povjerenja građana u institucije sistema i stvaranje pretpostavki za jači ekonomski razvoj.

S obzirom na to da su ranije donijeti dokumenti istekli u 2019. godini, Agencija je sačinila Prijedlog strategije za borbu protiv korupcije 2020 – 2024. i Akcioni plan za provođenje Strategija za borbu protiv korupcije 2020 – 2024. Agencija je predmetne dokumente sačinila u februaru 2020. godine, kada su i zatražena mišljenja nadležnih institucija na predloženi materijal i Odluku o usvajanju Strategije i Akcionog plana. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u mišljenju iz juna 2020. godine navelo svoje primjedbe i uputilo Agenciju da predmetni materijal korigira sa danim primjedbama te isti sa mišljenjem nadležnih organa ostalih nivoa vlasti ponovo dostavi Ministarstvu radi ponovnog očitovanja.

Prema prezentovanim informacijama Agencije, nadležno ministarstvo iz Republike Srpske također nije dalo svoje mišljenje na predmetne dokumente.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je u junu 2021. godine obavijestio Agenciju da Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju jer nije bilo većine glasova za. Navedena situacija značajno utiče na provođenje daljih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promociju i provođenje preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

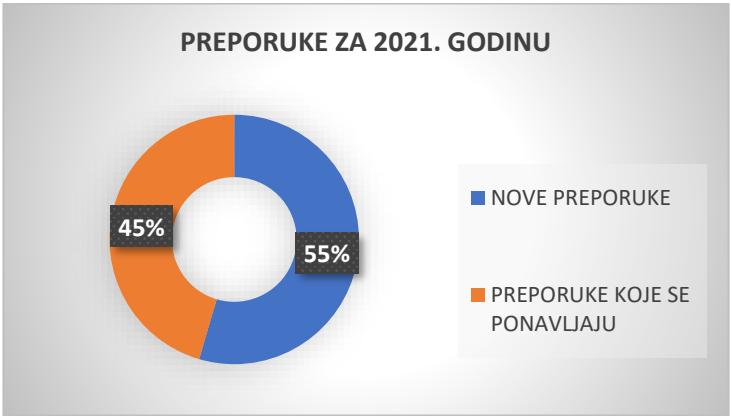
Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH: Ured i koordinatori za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta su provodili u 2021. godini aktivnosti na usaglašavanju prijedloga Zajedničke platforme o principima i načinu implementacije strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini kojom su utvrđeni principi, način i mehanizmi implementacije reformskih mjera, politička koordinacija, te zadaci Ureda i koordinatora za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta BiH u procesu reforme javne uprave, uspostava međuvladinih nadzornih timova, kao i nadzor i implementacija. Urađena je Informacija o pripremi zajedničke platforme o principima i načinu implementacije reforme javne uprave u BiH, Odluka o usvajanju Zajedničke platforme i nacrt Sporazuma o utrošku preostalih sredstava uplaćenih u Fond. Predmetni dokumenti su dostavljeni entitetskim koordinatorima i koordinatoru Brčko distrikta, a isti se trebaju uputiti prema vladama na usvajanje. Ured je pokrenuo proceduru usvajanja ovih dokumenata od strane Vijeća ministara BiH, te s tim u vezi na mišljenja nadležnim institucijama dostavio Informaciju o pripremi Zajedničke platforme o principima i načinu implementacije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i reaktivaciji Fonda sa prijedlogom zaključaka, prijedlog Odluke o usvajanju Zajedničke platforme i prijedlog Sporazuma o utrošku preostalih sredstava uplaćenih u Fond. Prijedlogom Sporazuma predviđeno je da se neutrošena sredstva u iznosu od 10.580.469 KM koja su donatori i domaće vlasti uplatili u Fond, utroše za implementaciju aktivnosti predviđenih usvojenim Strateškim okvirom za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, kao i Akcionim planom za reformu javne uprave, u skladu sa procedurama utvrđenim Memorandumom o razumijevanju za uspostavljanje Fonda i drugim aktima Fonda. Predloženo je da Sporazum potpišu predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri entiteta, gradonačelnik Brčko distrikta BiH i ministar finansija i trezora BiH.

Koordinatori su potpisali Zajedničku izjavu kojom su potvrdili značaj Fonda za implementaciju reforme javne uprave u prethodnom periodu, te iskazali opredjeljenje za reaktivaciju Fonda i korištenje sredstava koja se nalaze u njemu za provođenje planiranih reformskih aktivnosti. *Imajući u vidu*

činjenicu da su aktivnosti oko usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018 – 2022. i Akcionog plana za reformu javne uprave okončane tek krajem 2020. godine i da nije započela realizacija strateških obaveza jer nije riješeno pitanje namjene preostalih sredstava u Fondu i daljeg funkcionisanja Fonda, nisu se stvorili uslovi za implementaciju usvojenih dokumenata. Shodno navedenom otvara se pitanje svrsishodnosti same Strategije s obzirom na period na koji se odnosi.

5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije

Ured je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2021. godinu za 74 institucije dao ukupno 407 preporuka. Od ovog broja date su 222 nove preporuke, a 185 preporuka se ponavlja iz ranijeg perioda.



Grafikon 1: Preporuke finansijske revizije u 2021.

Pri ocjeni realizacije datih preporuka, prema utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri osnovne kategorije: realizovane preporuke, preporuke čija je realizacija u toku ili preporuke prema kojima je djelomično postupljeno i nerealizovane preporuke.

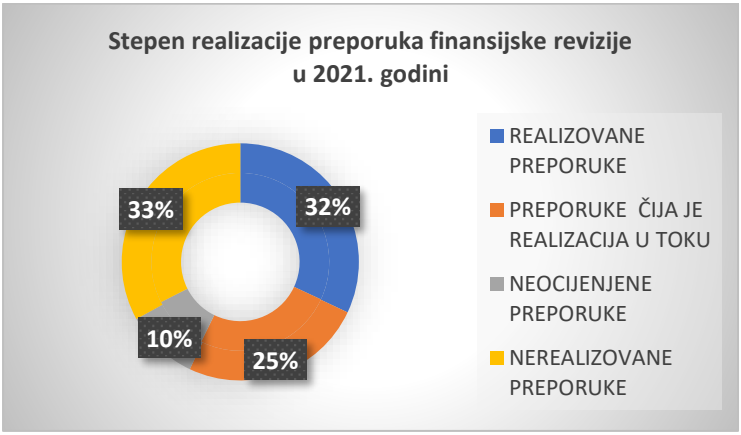
Preporuke kojima je dodijeljen status realizovanje u toku (djelomično postupljeno po istim) nisu ponovljene već će se realizovanje istih pratiti u narednom periodu kada će biti konačno ocijenjene.

Revizija je provjerom stepena realizacije preporuka konstatovala da je oko 57% preporuka datih u prošloj i ranijim godinama realizovano ili je njihova realizacija u toku. Realizovane i nerealizovane preporuke su ostale na približno istom nivou kao i 2020. godine. Za određeni broj preporuka (10%) nismo mogli dati ocjenu realizacije zbog toga jer su iste date za konkretne nalaze, postupke nabavki, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama. Broj neocijenjenih preporuka je znatno veći u odnosu na 2020. godinu.

U nastavku dajemo tabelarni i grafički prikaz stepan realizacije preporuka finansijske revizije za 2021. i 2020. godinu:

Stepen realizacije	Procenat realizacije preporuka u 2021. godini	Procenat realizacije preporuka u 2020. godini
Realizovano	32%	33%
U toku	25%	30%
Nerealizovano	33%	33%
Neocijenjene preporuke	10%	4%
Ukupno	**100%**	**100%**

Tabela 1: Stepen realizacije preporuka finansijske revizije u 2021. i 2020. godini



Grafikon 2: Stepen realizacije preporuka finansijske revizije u 2021.

Na osnovu tabele (i grafikona) vidljivo je određeno smanjenje procenta realizovanih preporuka i povećanje neocijenjenih preporuka u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu, a nerealizovane preporuke su na istom nivou.

Analizirajući date preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatovati da se uglavnom realizuju preporuke za čiju realizaciju je nužno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i data. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, preduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizovane. Radi se uglavnom o preporukama koje ne zavise samo od subjekata revizije nego i od nadležnih institucija. Pored toga, kod većih budžetskih korisnika, procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji i često realizacija preporuka zavisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sistemskih rješenja viših nivoa vlasti.

Najveći broj preporuka se odnosi na nalaze revizora u revizorskim izvještajima za koje je izraženo mišljenje sa rezervom ili skrenuta pažnja, a odnose se na: neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH, nedovoljno transparentan proces zapošljavanja angažovanjem osoba na određeno vrijeme bez provođenja procedure konkursa s prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažovanjem osoba na osnovu ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta, slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavkama, slabosti kod sistema kontrole naplate prihoda i potraživanja, slabosti pri obavljanju popisa sredstava i obaveza, nedovoljno efikasnu i učinkovitu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata, neriješen status državne imovine, slabosti u funkcionisanju IT sistema i dr.

Većina datih preporuka se ponavlja više godina, a posljedica su nedostatka odgovornosti rukovodstva institucija za njihovu nerealizaciju, nepostojanja sistemskih rješenja, nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata i usvojenih standarda ponašanja i potrošnje i dodatna ograničenja zbog neusvajanja budžeta institucija BiH za 2021. godinu.

Provođenjem preporuka Ureda povećava se finansijska disciplina i odgovornost u raspolaganju sredstvima koja su dodijeljena institucijama BiH te povećava efikasnost pri raspolaganju ograničenim javnim sredstvima.

5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije

5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno skrećemo pažnju na dugogodišnji problem neprovođenja određenog broja odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obavezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja krivično djelo. Neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost u Bosni i Hercegovini na niskom nivou. Također, posljedica ovakve situacije su, između ostalog, i sudski sporovi koji potencijalno mogu imati negativne finansijske efekte po budžet institucija BiH.

Neophodno je jačati javnu odgovornost u skladu s osnovnim principima vladavine prava u demokratskom društvu, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

5.3.2. Budžet institucija BiH

Budžet institucija BiH za 2021. godinu nije usvojen u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH. Stoga je finansiranje institucija BiH u 2021. godini bilo privremeno, a na osnovu četiri odluke o privremenom finansiranju koje je donijelo Vijeće ministara BiH. Odluke su donošene kvartalno, tako što je za finansiranje institucija BiH odobravana ¼ sredstava odobrenih Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu.

Analizirajući kroz godine dinamiku usvajanja budžeta konstatovali smo da se zakonom definisani rokovi za usvajanje budžeta ne poštuju. Prvobitno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalne bilanse i politika BiH za 2021. godinu, što se reflektovalo i na realizaciju drugih zakonom definisanih aktivnosti koje slijede u procesu donošenja budžeta. I pored činjenice da je zakonom definisan način finansiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o budžetu, odnosno da su

sredstva za finansiranje rada institucija osigurana na osnovu odluka o privremenom finansiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utiče i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija BiH. Imajući u vidu činjenicu da se finansiranje institucija BiH također i u 2019. godini u potpunosti realizovalo u skladu s odlukama o privremenom finansiranju, kao i da su u prvoj polovini 2020. i 2022. godine institucije finansirane na osnovu odluka o privremenom finansiranju, neupitno je da se to direktno reflektovalo na planiranje i ostvarivanje ciljeva institucija. Naime, budžetski korisnici su onemogućeni da pokreću nove i realizuju započete kapitalne projekte, koji su nužni za redovne aktivnosti iz njihove nadležnosti. Neusvajanje budžeta značajno povećava rizik za neefikasno i neučinkovito poslovanje i trošenje javnih sredstava.

Ministarstvu finansija i trezora BiH, Vijeću ministara BiH, Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH je data preporuka da ulože dodatne napore kako bi budžet institucija BiH bio usvojen pravovremeno, uz poštivanje propisanih procedura i budžetskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.

5.3.3. Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije BiH su bile u obavezi do aprila 2014. godine okončati aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH.

Uvidom u finansijske izvještaje pojedinačnih budžetskih korisnika (institucija) može se konstatovati da je u toku 2021. godine usvojen/donesen samo jedan pravilnik. Od 74 revidirane institucije u 21 instituciji je, u mišljenju o usklađenosti skrenuta pažnja na neusklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH. Ukupno je osam institucija, sa mišljenjem svih relevantnih institucija, dostavilo pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH (određeni pravilnici su dostavljeni 2015, 2016. i 2018. godine). Navedene prijedloge pravilnika Vijeće ministara u 2021. godini nije razmatralo, što je neprihvatljiva praksa koja ima višestruko negativne posljedice na cjelokupno poslovanje institucija BiH.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa relevantnim propisima može se konstatovati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji istekao prije više od osam godina, još uvijek nisu započele značajnije aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika. Kod pojedinih institucija je konstatovano da još uvijek nije izrađen prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od nadležnih organa, odnosno da je cjelokupna procedura usklađivanja pravilnika praktično još uvijek na samom početku. Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji su neujednačeni stavovi između budžetskih korisnika i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije podržalo finansijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematizovanih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.).

S obzirom na protek vremena i obim do sada obavljenog posla u vezi s usaglašavanjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH, zaključujemo kako značajan dio institucija BiH (kao i Vijeće ministara i nadležna ministarstva)

nije preduzeo sve nužne aktivnosti na usklađivanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Štoviše, stekli smo dojam da su mnoge institucije kao i Vijeće ministara bile dosta inertne spram obaveze usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.

Institucijama BiH i Vijeću ministara BiH je data preporuka da su dužni, u što skorije vrijeme, preduzeti sve potrebne mjere iz svoje nadležnosti u cilju usaglašavanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta u institucijama BiH.

5.3.4. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

Proces zapošljavanja u institucijama BiH je definisan putem odgovarajuće zakonske i podzakonske regulative. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je obavio finansijsku reviziju u institucijama BiH za 2021. godinu u okviru koje je obavljena i revizija usklađenosti sa zakonima i propisima. Predmet revizije usklađenosti je bio između ostalog i proces zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika s ciljem da se potvrdi je li zapošljavanje obavljeno u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima i na transparentan način.

Nakon obavljenih revizija institucija BiH, mišljenje sa rezervom zbog nepoštivanja propisa prilikom zapošljavanja su dobile dvije institucije, što je jednako prošloj godini. Mišljenje sa skretanjem pažnje zbog nedostatka i slabosti iz oblasti zapošljavanja je dobilo osam institucija, između ostalih, pažnja je skrenuta i Agenciji za državnu službu BiH zbog nedostataka pri donošenju podzakonskih akata vezanih za statusna pitanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine i realizacije procesa zapošljavanja državnih službenika u Institutu za mjeriteljstvo BiH i Službi za zajedničke poslove institucija BiH.

Navedeno upućuje na zaključak da su i u 2021. godini zabilježeni određeni nedostaci i slabosti koji ukazuju na

nezakonitosti i netransparentnosti prilikom zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika.

U skladu sa zaključkom Vijeća ministara BiH od marta 2016. godine, obaveza institucija iz nadležnosti Vijeća ministara BiH je pribavljanje saglasnosti za raspisivanje oglasa – konkursa radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile saglasnost Vijeća ministara BiH. S druge strane, postoje situacije da institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure zapošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima Vijeća ministara BiH ili čak zbog izostanka odgovora, te su institucije pribjegavale angažmanu zaposlenika na određeno vrijeme duže od zakonom propisanog roka i angažmanu zaposlenih na osnovu ugovora o djelu.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatovani u pojedinačnim revizijama, a vezani su za zapošljavanje i regulisanje radnopravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Zapošljavanje na određeno i neodređeno vrijeme

Institucije BiH su nastavile sa praksom prijema zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u toku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene konkursne procedure. Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je da poslodavac može bez provođenja konkursne procedure izvršiti prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog žurnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas. Institucije BiH ovakav način zapošljavanja pravdaju hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem obima poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažovanje osoba na određeno vrijeme vršeno tokom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uslova hitnosti za konkretne situacije.

Zapošljavanje na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez provođenja javnog oglasa, institucije BiH pravdaju na način da nisu mogle pravovremeno provesti proceduru javnog oglašavanja zbog obaveze pribavljanja saglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta i sporosti procedure odobravanja zapošljavanja od strane viših nivoa vlasti.

Utvrđeno je da je jedan zaposlenik zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u periodu od dvije godine, bez provođenja javnog konkursa što predstavlja, s aspekta transparentnosti, neprihvatljiv model zapošljavanja u institucijama BiH.

Pojedine osobe su bile angažovane na određeno vrijeme tokom godine, da bi te iste osobe, nakon provedene natječajne procedure, bile uposlene na neodređeno vrijeme.

Institucijama BiH je preporučeno da su dužne dosljedno primjenjivati zakonske propise koji regulišu područje zapošljavanja rukovodeći se principima zakonitosti i transparentnosti.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta

U postupcima revizije uočena je praksa da rukovodioci institucija donose rješenja o obavljanju poslova drugog radnog mjesta iako takva mogućnost nije predviđena važećim propisima kojima je uređen radnopravni status zaposlenih.

Naime, u određenim slučajevima je, na osnovu rješenja rukovodilaca institucije, omogućeno zaposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, obavljanje, pored redovnih poslova, i poslova državnih službenika u svrhu sticanja radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme, koje se uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne konkurse za pozicije državnih službenika. Kako važećim propisima nije predviđeno predmetno postupanje, te je stoga nejasna pravna osnova za

isto i prisutna dvojba u pogledu ispravne tehničke provedivosti obavljanja poslova paralelno na dva radna mjesta.

Nadalje, u određenim slučajevima, državni službenici na osnovu rješenja rukovodilaca institucije obavljaju poslove radnih mjesta višeg nivoa od nivoa radnih mjesta na koja su postavljeni rješenjem Agencije za državnu službu i to na način da obavljaju poslove jednog radnog mjesta (i to višeg nivoa) ili poslove oba radna mjesta (i nižeg i višeg nivoa).

Propisima kojima je uređen pravni status državnih službenika nije predviđena mogućnost da rukovodilac institucije raspoređuje državne službenike na radna mjesta višeg nivoa bez provedene konkurse procedure (internog ili javnog konkursa).

U naprijed navedenim slučajevima uočeni su različiti pristupi u institucijama BiH po pitanju isplate naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i to: zaposlenici i državni službenici obavljaju poslove radnih mjesta višeg nivoa od radnih mjesta za koje primaju plaću (odnosno predmetni poslovi se obavljaju bez naknade) ili se isplaćuju naknade od 35% za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i stimulacije u kontinuitetu, a da nisu ispunjeni propisani uslovi za predmetno postupanje.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri pitanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta na osnovu rješenja rukovodilaca institucija u cilju utvrđivanja pravilnosti postupanja institucija BiH.

Prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti (član 32.a Zakona o državnoj službi)

Procesom revizije uočeno je da je i u 2021. godini vršeno, u više slučajeva, zapošljavanje državnih službenika na osnovu odredbi člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, a da prethodno nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu istog.

Predmetni član definiše prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti. Revizijom smo utvrdili da kod institucija BiH nije bilo izmjene zakonskih propisa u pogledu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti, što je osnova za primjenu odredbi člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, niti su institucije BiH na bilo koji drugi način dokumentovale ispunjenost spomenutih uslova za primjenu navedenog člana zakona.

I pored činjenice da je Pravilnikom o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH propisano da će član 32.a primjenjivati do potpune ili pretežne popune nove institucije ili organizacione jedinice koja preuzima ili na koju se prenose nadležnosti (što je vrlo nejasna formulacija i uzrokuje niz dvojbi i problema u pogledu njene primjene u praksi), smatramo da je ispunjenje i dokumentovanje ispunjenosti uslova iz člana 1. navedenog pravilnika (osnovana nova institucija ili postojeća preuzela nadležnosti) prioritet odnosno preduslov za primjenu navedene odredbe zakona.

Napominjemo da se primjenom ovih odredbi postupak zapošljavanja, za razliku od redovnog postupka zapošljavanja po članu 21. Zakona u državnoj službi, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijava, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevna, institucija koja zapošljava ima veći uticaj na provođenje postupka i slično, što doprinosi manjem stepenu transparentnosti u odnosu na redovan postupak. Provođenje postupaka po članu 32.a je omogućeno od strane Agencije za državnu službu BiH koja je raspisala oglase koji su objavljeni na službenoj internetskoj stranici Agencije za državnu službu BiH.

Institucijama BiH je preporučeno da trebaju, pri pripremi za raspisivanje javnog oglasa za prijem državnih službenika, provjeriti i dokumentovati ispunjenost uslova za primjenu relevantnih odredbi Zakona o državnoj službi u

institucijama BiH, kako bi se, u skladu sa značajkama upražnjenih pozicija za koje se raspisuje javni oglas, u komunikaciji sa Agencijom za državnu službu BiH, odabrao odgovarajući postupak za prijem državnih službenika u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima.

Agenciji za državnu službu BiH je skrenuta pažnja da je dužna precizno definisati uslove i rokove za primjenu člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kako bi se osiguralo poštivanje principa zakonitosti i transparentnosti pri provođenju postupaka popunjavanja upražnjenih radnih mjesta državnih službenika u institucijama BiH.

Penzionisanja u institucijama BiH (izabrane i imenovane osobe, državni službenici i policijski službenici)

Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, radni odnos po sili zakona prestaje kada zaposlenik navrši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno od godina života – danom donošenja rješenja.

Primijetili smo da je u praksi prisutna dvojba vezana za način postupanja institucija BiH u situaciji kada izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih dužnosti i savjetnici u institucijama BiH, u toku trajanja mandata ispune uslove za odlazak u penziju. Institucije BiH postupaju na dva načina i to: donosi se rješenje o prestanku radnog odnosa zaposlenog zbog odlaska u penziju, a nakon toga se istoj osobi ponovno aktivira radni odnos (npr. poslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH) ili se produžava radni odnos zaposlenog do isteka mandata (npr. direktori upravnih organizacija ili članovi kolegijalnih tijela), a nakon toga se donosi rješenje o prestanku radnog odnosa zbog odlaska u penziju. Postoji i mogućnost da osoba koja je stekla uslove za penzionisanje bude ponovno imenovana ili izabrana i da se penzionisanje zbog toga prolongira.

Kada je riječ o državnim službenicima, utvrđeno je da postoje slučajevi kada je na zahtjev zaposlenih, a na osnovu prethodno pribavljenog odobrenja Agencije za državnu službu,

produžavan radni odnos zaposlenih nakon navršenih 40 godina staža osiguranja.

Dakle, možemo konstatovati da je prisutna selektivna primjena odredbi vezano za penzionisanje na način da se kod penzionisanja pojedinih državnih službenika i zaposlenika odredbe ne koriste u potpunosti, a u slučaju imenovanih osoba iste odredbe se primjenjuju s odgodom zbog neblagovremenog djelovanja nadležnih institucija Bosne i Hercegovine.

Data je preporuka Vijeću ministara BiH da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri pitanje radnopravnog statusa izabranih i imenovanih zvaničnika sa aspekta prestanka radnog odnosa zbog odlaska u penziju i dostavi uputstvo institucijama BiH u cilju pravilnog i zakonitog donošenja rješenja.

Procesom revizije policijskih agencija je utvrđeno da su na različit način definisani uslovi za penzinisanja policijskih službenika u Zakonu o policijskim službenicima BiH i entitetskim zakonima o penzionom i invalidskom osiguranju. U Zakonu o policijskim službenicima BiH se kao uslov za penzionisanje navodi 40 godina penzionog staža, a u entitetskim propisima 40 godina staža osiguranja. Navedeno je imalo za posljedicu različito postupanje policijskih agencija pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika, a zbog navršenih 40 godina penzionog staža. Nadalje, postojeća zakonska rješenja su prouzrokovala žalbe policijskih službenika koje su dijelom riješene u korist institucije, a dijelom u korist policijskog službenika.

Dakle, postojeća zakonska regulativa vezana za penziono i invalidsko osiguranje te nedonošenje izmjena Zakona o policijskim službenicima BiH stvara probleme policijskim agencijama pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika zbog penzionisanja.

Neplaćeno odsustvo

Pravo na neplaćeno odsustvo državnih službenika regulisano je Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom, kojom je omogućeno korištenje neplaćenog odsustva kada je državnom službeniku, koji nije rukovodeći državni službenik, potvrđena kandidatura za javnu dužnost na koju se bira direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, na bilo kojem nivou u Bosni i Hercegovini.

Spomenutom Odlukom nije predviđen maksimalan broj godina koliko jedna osoba može biti na neplaćenom odsustvu, te smo tokom obavljanja revizije konstatovali da korištenje neplaćenog odsustva jedne ili više osoba u institucijama traje i duže od deset godina.

Nakon završetka višegodišnjeg mandata zaposlenicima je omogućen povratak u matičnu instituciju, međutim, postoji rizik da matična institucija u trenutku povratka zaposlenih ne bude imala realnu potrebu za istim, što u određenim okolnostima može izazvati negativne posljedice. Određene upražnjene pozicije su važne za funkcionisanje i kvalitet obavljanja poslova u institucijama, a ipak se duži niz godina ne popunjavaju, zbog čega se povećava rizik u pogledu kvalitetnog obavljanja zakonom propisane djelatnosti.

Također smo konstatovali da se u nekim slučajevima prije imenovanja na javnu funkciju vrši interni premještaj na nižu poziciju (sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika) kako bi se time pružila mogućnost korištenja prava na neplaćeno odsustvo na osnovu kandidature ili imenovanja na mandatnu poziciju te mogućnost povratka u instituciju nakon isteka mandata. Naime, Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom omogućeno je korištenje neplaćenog odsustva državnim službenicima kao i ograničenje prema kojem rukovodeći državni službenik ne može koristiti pravo na neplaćeno odsustvo po navedenom osnovu, što jasno

ukazuje na motiv internog premještaja s rukovodećeg na niže radno mjesto.

Navedeni primjeri i uspostavljena praksa korištenja prava na neplaćeno odsustvo ukazuju na potrebu analize pravnog okvira koji definiše pravo na neplaćeno odsustvo i predlaganje mjera koje će osigurati efikasno funkcionisanje institucija i poštivanje prava zaposlenih.

Vijeću ministara BiH je data preporuka da putem Ministarstva pravde BiH razmotri primjenu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo te da preporuke institucijama BiH za pravilnu primjenu relevantnih propisa.

Ugovori o djelu

Nakon obavljene finansijske revizije u institucijama BiH utvrđeno je da su institucije BiH angažman na osnovu ugovora o djelu koristile i kao instrument angažovanja osoba za obavljanje određenih redovnih poslova zanemarujući princip zakonitosti, transparentnosti i jednakosti.

Ugovor o djelu se zaključuje za obavljanje konkretnog posla koji predstavlja „zaokruženu“ cjelinu, za koji je unaprijed ugovoren iznos naknade koja se isplaćuje, dok se ugovoreni posao ne završi i koji ne traje u kontinuitetu duži vremenski period.

Analizom zaključenih ugovora o djelu može se izvesti zaključak da u značajnoj mjeri isti nemaju karakter ugovora o djelu definisan Zakonom o obligacionim odnosima, već da se radi o poslovima koji su trajnog, a ne privremenog karaktera.

Također napominjemo da su procedure zapošljavanja na sistematizovana radna mjesta, odnosno način i postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u institucijama, kao i vrste ugovora koji se mogu zaključiti za obavljanje redovnih poslova, regulisane Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi BiH.

Analizirajući konkretne slučajeve u institucijama BiH, utvrdili smo sljedeće:

Ugovori o djelu se i dalje zaključuju za obavljanje poslova koji prema opisu odgovaraju sistematizovanim radnim mjestima.

Još uvijek je prisutna praksa dugogodišnjeg angažmana osoba po ugovoru o djelu za koje se u pojedinim slučajevima vodi čak i „šiht-lista“ odnosno evidencija o prisutnosti na poslu. Navedeno postupanje nam ukazuje na to da se ne radi o kratkoročnom angažmanu i obavljanju jednokratnih konkretnih poslova, nego, naprotiv, o cjelogodišnjem angažmanu za koji se isplaćuju redovni mjesečni iznosi, odnosno plaće.

Također je prisutna praksa naizmjenične kombinacije zaključivanja ugovora o djelu i ugovora o radu na određeno vrijeme tokom godine, a nerijetko nakon toga i prijem u stalni radni odnos nakon provedenog javnog konkursa.

Izvještaji o obavljenom poslu često su formalnog karaktera i ne sadržavaju dovoljno informacija o stepenu i rezultatu izvršenog posla te kao takvi nisu pružali adekvatnu podlogu za ocjenu kvaliteta obavljenog posla.

U pojedinačnim slučajevima mjesečne izvještaje o obavljenom poslu izrađuju predstavnici institucije koji su odgovorni za nadgledanje rada angažovanih osoba, a ne osobe koje su angažovane po ugovoru o djelu.

Pojedine institucije su putem ugovora o djelu na duži vremenski period ponovno vršile angažovanje osoba koje su prethodno otišle u penziju, što smatramo neprihvatljivom praksom.

U velikom broju slučajeva institucije vrše angažman osoba za obavljanje poslova čišćenja službenih prostorija jer Služba za zajedničke poslove institucija BiH nije u mogućnosti pružati navedene usluge radi nedostatka osoblja.

Značajan broj ugovora o djelu se odnosi i na angažman osoba za održavanje internetskih stranica, usluge prevođenja i sl.

Evidentiran je i slučaj tužbe osobe koja je 18 godina bila angažovana po ugovoru o djelu da bi se isti prekinuo od strane Ministarstva (u kojem je osoba bila angažovana) kao i donesena

presuda Suda BiH na osnovu tužbe kojom je utvrđeno da se tužilac nakon 18 godina angažmana faktički nalazio u radnom odnosu. Nadalje je u presudi navedeno da ugovori o djelu zaključeni u tom periodu po svojoj prirodi i sadržaju predstavljaju ugovore o radu te da je tužiocu nezakonito prestao radni odnos. Drugostepenom presudom je dalje potvrđena prvobitna presuda te je instituciji naloženo da navedenoj osobi uspostavi radnopravni status na prvobitnom radnom mjestu ili nekom drugom odgovarajućem radnom mjestu u skladu sa stručnom spremom i sposobnošću osobe.

Uočeni su i angažmani osoba koje su već zaposlene u institucijama BiH, a iste obavljaju i poslove na osnovu ugovora o djelu u drugim institucijama.

Nadalje je uočena i pojava priznavanja radnog iskustva stečenog po ugovoru o djelu u određenoj instituciji u svrhu zapošljavanja na neodređeno radno vrijeme u istoj instituciji.

Institucije potrebu angažmana osoba po ugovoru o djelu uglavnom obrazlažu neusvajanjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i pojavom određenih poslova koji nisu prepoznati postojećim pravilnicima, stalnim odlivom zaposlenih radi odlazaka u penziju ili odlazaka iz institucija po drugim osnovama.

Unatoč navedenim obrazloženjima, smatramo da poslovi koje obavlja fizička osoba angažovana na osnovu ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu tokom čitave godine ili niza godina, kao ni poslovi radnog mjesta u instituciji.

Ugovor o djelu nije radni odnos, regulisan je Zakonom o obligacionim odnosima (član 600.) te prema tome nije moguće obavljati poslove iz nadležnosti institucije kroz obligaciono-pravni odnos. Ovakav angažman je prihvatljiv u izuzetnim slučajevima i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno shodno zakonskim propisima koji regulišu oblast obligacionih odnosa.

Ugovor o djelu predstavlja posebno osjetljivu kategoriju, prvenstveno u javnom sektoru, jer se radi o javnom novcu i svaka potrošnja istoga zahtijeva provođenje principa zakonitosti, transparentnosti i jednakosti.

Budući da se značajan iznos sredstava utroši na ugovore o djelu, institucijama BiH je preporučeno da se angažovanje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i žurnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva poštujući osnovne značajke samog ugovora o djelu kao takvoga, ali i uvažavajući principe zakonitosti i transparentnosti u upravljanju budžetskim sredstvima.

Zapošljavanjem u stalni radni odnos osoba koje su prethodno bile angažovane naizmjenično po ugovoru o djelu i ugovoru o radu na određeno vrijeme favorizuju se iste u odnosu na osobe koje se prvi put javljaju na konkurs za određeno radno mjesto, a koje također imaju sve kvalifikacije za traženu poziciju.

5.3.5. Proces javnih nabavki u institucijama BiH

Javne nabavke u institucijama BiH predstavljaju jedan od važnijih segmenata poslovanja institucija iz ugla revizije, kako zbog postojanja visokog rizika u pogledu nastanka greške odnosno neusklađenosti tako i u pogledu mogućeg prikrivenog koruptivnog djelovanja u svakom segmentu procesa javnih nabavki, počev od iskazivanja potreba, planiranja, provođenja procedure javnih nabavki, ugovaranja do same realizacije ugovora. S obzirom na navedeno, javne nabavke predstavljaju jedan od važnijih procesa prilikom provođenja finansijske revizije odnosno revizije usklađenosti. Predmet revizije u procesu javnih nabavki je usklađenost sa Zakonom o javnim nabavkama, podzakonskim aktima i propisanim procedurama nabavke. Osim toga predmet revizije je sistem javnih nabavki u institucijama BiH u cjelini, odnosno njegovo funkcionisanje.

U 2021. godini javne nabavke u institucijama BiH se uglavnom odnose na nabavke iz tekućih izdataka. Kapitalne nabavke realizovane u iznosu od 48.7 miliona KM ili 23% u odnosu na

korigovani budžet[3]. Realizacija kapitalnih izdataka je manja za 37,2 miliona KM u odnosu na 2020. godinu. Razlog manjeg izvršenja kapitalnih izdataka u odnosu na prethodnu godinu je nedonošenje budžeta odnosno privremeno finansiranje institucija Bosne i Hercegovine tokom cijele 2021. godine, kada su se izvršavali samo kapitalni izdaci iz namjenskih sredstava za višegodišnje projekte i druge namjenske projekte za koja su sredstva prenesena iz prethodnih godina.

Kod sedam institucija BiH skrenuta je pažnja zbog nedostataka prilikom provođenja postupaka javnih nabavki. Dvije institucije BiH dobile su mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabavki.

Nepravilnosti, nedostaci i slabosti uočeni revizijom procesa javnih nabavki u institucijama BiH mogu se grupisati kako slijedi:

Istraživanje tržišta i planiranje nabavki

Jedan od najbitnijih uslova za kvalitetno provođenje javne nabavke je adekvatno i sistematično planiranje javnih nabavki koje se zasniva na sveobuhvatnom istraživanju tržišta i detaljnim upoznavanjem sa predmetom nabavke. Vezano za navedeno, u procesu revizije utvrđene su kontinuirane slabosti koje se odnose na nedovoljno i paušalno istraživanje tržišta koje rezultuje u značajnom broju slučajeva potcjenjivanjem procijenjene vrijednosti nabavke, što u konačnici dovodi do poništavanja postupaka nabavke i u skladu s tim, nastavak nabavki po ugovorima koji su istekli, što zakonom nije dozvoljeno. U određenom broju slučajeva primijećena je pojava neblagovremenog pokretanja postupaka zbog lošeg planiranja, što dovodi do nepravovremenog zaključenja ugovora i posljedično nastavka nabavki po starim isteklim ugovorima.

Institucijama BiH je preporučeno provođenje objektivnog i temeljitog postupka istraživanja tržišta kao temeljnog

[3] Korigovani budžet uključuje i dodatna namjenska sredstva iz prethodnih godina.

preduslova za blagovremeno i sveobuhvatno planiranje javnih nabavki i, u skladu s tim, pravovremeno otpočinjanje i okončanje postupaka javnih nabavki.

Manjkavosti i nedorečenosti u tenderskoj dokumentaciji

Pri provođenju revizije uočena je pojava lošeg definisanja uslova i zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji, počev od općih uslova, kvalifikacionih uslova pa do načina i uslova po kojima se zaključuju ugovori odnosno okvirni sporazumi. U revizorskim nalazima primjetna je značajna nedorečenost u samim tenderskim dokumentacijama - od postavljenih uslova i zahtjeva do definisanja nužnih dokaza kojim se dokazuju postavljeni uslovi i zahtjevi. Često je u tenderskoj dokumentaciji primjetna kontradiktornost i nepotpuna usklađenost postavljenih zahtjeva sa zakonskim i podzakonskim odredbama. Navedeno uzrokuje značajne smetnje u pripremi i evaluaciji ponuda i dodjeli ugovora sa jedne strane i značajno korištenje pravnih lijekova sa druge strane. Korištenje pravnih lijekova u značajnom broju slučajeva rezultuje poništenjem postupka nabavke što utiče na efikasnost kompletnog sistema javnih nabavki.

Preporučeno je institucijama BiH da tendersku dokumentaciju u potpunosti usklade sa zakonom i podzakonskim aktima, te u sklopu iste daju potpune informacije o uslovima ugovora i postupku dodjele ugovora, a koje su jasne, dovoljne i nedvojbene za adekvatnu pripremu ponuda na stvarnoj konkurentskoj osnovi.

Tehničke specifikacije

Najizraženiji problem u postupcima javnih nabavki koji u mnogim slučajevima nije jednostavno identifikovati, je problem preferiranja pojedinih ponuđača putem tehničkih specifikacija. Preferiranje u navedenom pogledu je izraženo kod nabavke različitih vrsta opreme (informatičke, elektronske, itd.), tehničkih sredstava i sistema, te nabavke softvera kao i usluga

održavanja navedene opreme i sistema. U pogledu navedenog, tehničkim specifikacijama ili pojedinim dijelovima istih se definišu ili zahtijevaju značajke koje ispunjavaju ili zadovoljavaju samo određene pojedinačne robne marke i proizvodi i zbog kojih drugi proizvođači ne mogu uopće učestvovati u javnoj nabavci ili biti konkurentni u konkretnom postupku. Pri tome se postavljanje pojedinih stavki u tehničkim specifikacijama ne može povezati sa boljom funkcionalnošću zahtijevanog proizvoda i realnu potrebu ugovornog organa/institucije za proizvodom sa navedenim značajkama.

Institucijama BiH je preporučeno da su, pri izradi tehničkih specifikacija, kao ugovorni organi, obavezni osigurati jednak i nediskriminirajući pristup postupku svim potencijalnim ponuđačima, te osigurati jednak tretman i konkurenciju i cilju dobijanja prave vrijednosti za javni novac.

Realizacija ugovora

Potpuna primjena principa zakonitosti i transparentnosti utiče na to da ugovori o javnim nabavkama sadrže bitne uslove i zahtjeve iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi morali biti realizovani i provedeni u periodu izvršenja ugovora. Međutim, u obuhvaćenim uzorcima revizije primjetna su odstupanja u odnosu na ugovoreno i tenderskom dokumentacijom definisano. Odstupanja se većinom odnose na rokove isporuke, traženi kvalitet i značajke, te kao glavni problem postojanje stavki iz ugovora koje se nikako ili veoma malo isporuče u odnosu na ugovorenu količinu te predstavljaju takozvane fiktivne stavke pomoću kojih se u postupku nabavke značajnim sniženjem cijene u ponudama može ostvariti prednost u odnosu na konkurenciju i na taj način postići zaključenje ugovora.

Preporučeno je institucijama BiH uspostavljanje sveobuhvatnog i detaljnog sistema praćenja realizacije ugovora, kao neupitne obaveze proistekle iz Zakona o javnim nabavkama.

5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2020 - 2024. i Akcioni plan za provođenje Strategije 2020 - 2024. godina. Time su izostale aktivnosti institucija BiH u preduzimanju odgovarajućih aktivnosti u skladu sa navedenim dokumentima.

Naime, Agencija je predmetne dokumente sačinila u februaru 2020. godine, kada su i zatražena mišljenja nadležnih institucija na predloženi materijal. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u mišljenju iz juna 2020. godine navelo svoje primjedbe i uputilo Agenciju da predmetni materijal koriguje datim primjedbama te isti sa mišljenjem mjerodavnih organa ostalih nivoa vlasti ponovo dostavi Ministarstvu radi ponovnog očitovanja. Prema prezentovanim informacijama Agencije, mjerodavno ministarstvo iz Republike Srpske nije dalo svoje mišljenje na predmetne dokumente, a Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je u junu 2021. godine obavijestio Agenciju da Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju jer nije bilo većine glasova za, bez navođenja razloga neusvajanja ovog dokumenta. Navedena situacija značajno utiče na provođenje daljih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promociju i provođenje preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerili da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcionisanju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Aktivnosti se uglavnom svode na ispunjavanje formalnih kriterija, ali ne i suštinskih. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabavki i zapošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevara u javnom sektoru.

Proces javnih nabavki zbog značajnih finansijskih sredstava koja se troše u nabavkama, kao i zbog činjenice da se tu spaja privatni i javni interes, je proces koji po svojoj prirodi ima izuzetno visok rizik od koruptivnih radnji.

Proces zapošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uslovima visoke stope nezaposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, zapošljavanje na osnovu raznih vrsta ugovora, itd.).

Svaka institucija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji nadležne institucije. U praksi je, međutim, uglavnom prisutno odsustvo reakcije na uočene i ukazane moguće/indikativne koruptivne radnje, tako da često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini.

Suštinske mjere u cilju prevencije korupcije i efikasnije borbe protiv korupcije podrazumijevaju, između ostalog, stalnu edukaciju osoblja s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštivanja principa integriteta i etičkih vrijednosti, razvijanje procedura rotiranja i razdvajanja dužnosti u rizičnim poslovnim procesima, precizno regulisanje diskrecionih prava i pitanja sukoba interesa, uvođenje standarda proaktivne transparentnosti, itd.

5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Sistem internih kontrola u javnom sektoru (Public Internal Finansial Control - PIFC) čine tri stuba koja bi trebala osigurati dovoljno sinergijskih efekata kako bi se osiguralo razumno uvjeravanje da interne kontrole funkcionišu adekvatno i efektivno, a to su: finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji; funkcionalna, nezavisna i decentralizovana interna revizija (IR) koja ima ulogu pružiti pomoć rukovodiocu institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti internih kontrola u instituciji; i Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ) kao posebna jedinica koja razvija i usmjerava procese PIFC-a.

Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ)

Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH – CHJ, ima obavezu uspostaviti i razvijati sistem interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sistema, uspostaviti sistem i strukturu interne revizije u institucijama BiH. U toku 2021. godine CHJ je u proces uspostavljanja i razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole uključio regulatorne organe i javna preduzeća u vlasništvu BiH, koji do sada nisu bili uključeni u ove procese.

CHJ je sačinio godišnji Konsolidovani izvještaj interne revizije za 2021. godinu i Konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 28.07.2022. godine usvojilo Konsolidovani izvještaj o internoj reviziji, dok konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH još nije usvojen.

Godišnji izvještaji sadrže informacije o napretku, stanju i aktivnostima koje su provedene u 2021. godine sa konstatacijom da u 2021. godini nije ostvaren gotovo nikakav napredak u unapređenju sistema internih kontrola u institucijama BiH u odnosu na prošlu godinu.

Finansijsko upravljanje i kontrola

Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica i analizom Konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu, utvrdili smo da u institucijama još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskim propisima.

Tokom 2021. godine uočili smo da ponovno određeni broj institucija nije proveo sve osnovne aktivnosti u pogledu uspostavljanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole (u nekim institucijama ove aktivnosti su na dosta niskom nivou),

iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavljanje sistema na snazi već više godina.

Institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata. Razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole, po našem mišljenju i dalje se ogleda većim dijelom u provođenju samo formalnih i administrativnih radnji i aktivnosti koje se svode na sačinjavanje i popunjavanje obrazaca predloženih podzakonskim aktima u vezi s mapiranjem poslovnih procesa i izradom registra rizika.
Određeni broj institucija, aktivnosti oko unapređenja sistema internih kontrola uglavnom okončava popunjavanjem navedenih obrazaca, tj. administrativnim mjerama i formalnim ispunjavanjem svojih obaveza bez suštinskog i posvećenog pristupa razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Sve navedeno ukazuje na to da u institucijama BiH još uvijek ne postoji dovoljno izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od uspostavljanja kvalitetnih internih kontrola.

Institucijama BiH su date preporuke u cilju kreiranja nedostajućih akata, implementacije već usvojenih akata finansijskog upravljanja i kontrole te da uspostavljanju internih kontrola posvete više pažnje nego do sada.

Interna revizija

Uspostavljanje interne revizije u institucijama BiH regulisano je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH. Interna revizija u institucijama BiH je, sa 31.12.2021. godine, funkcionalno i kadrovski uspostavljena ili u postupku uspostavljanja u skladu sa važećim propisima u svih 19 institucija BiH, u kojima je predviđeno uspostavljanje interne revizije.

Od 19 uspostavljenih jedinica interne revizije institucija BiH, deset institucija BiH je u cijelosti uspostavilo jedinice interne revizije. U šest institucija je uspostavljena jedinica interne revizije, ali nije u cijelosti kadrovski popunjena. Tri institucije su uspostavile internu reviziju na osnovu važećeg pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji institucije, koji nije u skladu s propisima iz oblasti interne revizije (Ministarstvo sigurnosti BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH - BHANSA).

Od 19 uspostavljenih jedinica interne revizije u institucijama BiH, njih 10 vrši funkciju interne revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji. Preostalih devet jedinica interne revizije, u skladu s usvojenim decentralizovanim modelom uspostavljanja i organizovanja interne revizije u institucijama BiH, ovu funkciju vrše za institucije u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH.

Jedinice interne revizije su, prema članu 19. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu (budžet za 2021. godinu nije usvojen), bile u obavezi da u 2021. godini izvrše kadrovsko popunjavanje jedinica interne revizije, tj. da izvrše prijem internih revizora – što u praksi nije učinjeno.

Ističemo problem da interna revizija nije uspostavljena u skladu s relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH[4], premda je Zakon o internoj reviziji donesen čak 2008. godine. Nadalje, Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potreba za internom revizijom. Od ključne je važnosti da funkcija interne revizije zaživi u punom kapacitetu u svim institucijama BiH, posebno imajući u vidu iznos raspoloživih finansijskih sredstava kojima upravljaju institucije BiH. Neprihvatljiva je činjenica da interna revizija još

[4] Unutarnju reviziju u Predsjedništvu BiH bi, u skladu s postojećim pravnim okvirom, trebala provoditi Jedinica za internu reviziju Ministarstva finansija i trezora BiH, s čime nije saglasno Predsjedništvo BiH.

uvijek nije uspostavljena u svim institucijama BiH u punom kapacitetu, posebno imajući u vidu protok vremena od kada je donesen Zakon o internoj reviziji.

U godišnjem Konsolidovanom izvještaju interne revizije Centralne harmonizacijske jedinice navedeno je da su jedinice interne revizije za 2021. godinu sačinile ukupno 133 revizorska izvještaja. Najveći broj preporuka koje su interni revizori u svojim izvještajima u 2021. godini dali odnose se na preporuke koje su vezane za: uspostavljanje i unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole; slabosti i nedostatke u procesu javnih nabavki; i nedostatke vezane za tekuće poslovanje kod realizacije troškova upotrebe službenih automobila, reprezentacije, putnih troškova, popisa sredstava, upravljanje ljudskim resursima, itd.

Neupitna je potreba da sve institucije BiH posvete dužnu pažnju izvještajima interne revizije te prate implementaciju datih preporuka te, u slučaju odsustva realizacije, utvrde razloge i preduzmu odgovarajuće mjere u cilju realizacije datih preporuka.

Od broja ukupno uspostavljenih jedinica interne revizije (njih 19), samo deset jedinica interne revizije je u cijelosti popunjeno ili 53% od ukupno uspostavljenih jedinica interne revizije. U 2021. godini je uspostavljena jedna jedinica interne revizije (Sud BiH). Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici održanoj 28.07.2022. godine donijelo zaključak da institucije koje nisu u cijelosti kadrovski popunile jedinicu interne revizije osiguraju sredstva i provedu proceduru zapošljavanja internih revizora u 2022. godini. Napominjemo da kadrovska nepopunjenost jedinica interne revizije višestruko utiče na stanje i funkcionisanje sistema interne revizije i to, s jedne strane tako što smanjuje broj i obim izvršenih revizorskih angažmana i izvještaja, a sa druge strane što onemogućava dosljedno poštivanje Standarda interne revizije koji jasno definišu način funkcionisanja interne revizije i ujedno predstavlja osnovu za ocjenu kvaliteta rada interne revizije.

Preporučeno je Vijeću ministara da, putem Centralne harmonizacijske jedinice, preduzme aktivnosti kako bi se interna revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim institucijama u BiH, da se analizira efikasnost jedinica interne revizije u pogledu obima revizionih aktivnosti koje se provode na godišnjem nivou i da se u narednom periodu ubrzaju aktivnosti na osiguranju uslova za provođenje kontrole kvaliteta rada interne revizije, kako bi se ojačala uloga interne revizije kao važnog upravljačkog alata.

5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene

Institucije Bosne i Hercegovine su imale na raspolaganju sredstva za višegodišnje kapitalne projekte u iznosu od 145.050.702 KM, koja se sastoje od odobrenih budžetskih sredstava u iznosu od 120.538.094 KM, prenesenih namjenskih sredstava na ime višegodišnjeg projekta digitalizacije iz 2020. godine u iznosu od 12.126.700 KM i prihoda od UMTS dozvola u iznosu od 12.385.908 KM.

Višegodišnji kapitalni projekti realizovani su u iznosu od 26.785.524 KM ili 18,5% u odnosu na plansku veličinu.

Izvršenje višegodišnjih projekata je procentualno malo (18,5%) u odnosu na odobrena sredstva, a kod pojedinih institucija niti ove, kao ni prethodnih godina, nije bilo realizacije na nekim od projekata.

Sporost u realizaciji višegodišnjih projekata u prethodnim godinama i odsustvo aktivnosti institucija u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavku objekata ili realizaciju višegodišnjeg projekta za koji su odobrena sredstva dovela je i do situacije da sredstva koja su odobrena prije 10 i više godina sad više nisu dovoljna za realizaciju projekta koji je odobren (npr. Uprava za indirektno oporezivanje BiH za realizaciju projekata nabavke objekta za

Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka, Ministarstvo odbrane BiH za projekt remonta helikoptera, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka za projekt izgradnje zgrade).

U ranijim izvještajima smo konstatovali da na sporost u realizaciji projekata utiče nepostojanje jasno propisanih procedura i utvrđivanja pretpostavki za donošenje odluke o proglašavanju pojedinih projekata višegodišnjim, te postupanja institucija koje realizuju višegodišnje projekte, Ministarstva finansija i trezora, koje prati realizaciju, i Vijeća ministara BiH, koje odobrava projekte.

U skladu s tim, Vijeće ministara BiH je na 42. sjednici, održanoj 22.7.2021. godine, usvojilo Instrukciju o načinu planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH. Instrukcijom se uređuju procedure planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih projekata u budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH te izvještavanje o realizaciji višegodišnjih projekata. Međutim, u uslovima znatnog rasta cijena građevinskog materijala i usluga u građevinarstvu, koje je veće od 10%, za koliko se odobreni iznos može korigovati, upitno je je li takvo rješenje zadovoljavajuće.

Institucijama BiH su date preporuke u cilju rješavanja pitanja koja utiču na zastoj u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Programi posebnih namjena

Pod programima posebnih namjena podrazumijevaju se višegodišnji kapitalni projekti, programi finansirani iz donatorskih sredstava, programi finansirani iz namjenskih sredstava dodijeljenih na osnovu posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni budžetski korisnici, sredstava za sufinansiranje IPA projekata te sredstava budžetske rezerve (za koja se dostavljaju posebni izvještaji radi praćenja realizacije u skladu sa namjenom dodijeljenih sredstava). U okviru programa posebne namjene vrši se evidentiranje rashoda za

koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obaveza posebnog praćenja.

Podaci o izvršenju programa posebnih namjena navedeni su u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu i prikazani u Rekapitulaciji izvršenja programa posebnih namjena za 2021. godinu prema izvorima finansiranja, ekonomskoj kategoriji i budžetskim korisnicima. Programi posebnih namjena realizovani su u iznosu od 74.575.343 KM, u koji nisu obuhvaćena sredstva realizovana za finansiranje Regulatorne agencije za komunikacije (5.953.449 KM).

Na osnovu podataka o ukupnoj realizaciji programa posebnih namjena i višegodišnjih projekata, te ostalih dostupnih evidencija, konstatovali smo da se od ukupno realizovanog iznosa sredstava programa posebnih namjena na višegodišnje projekte odnosi iznos od 26.785.524 KM, a na ostale programe iznos od 47.759.819 KM. Ministarstvo finansija i trezora BiH je, nakon dostavljenih zahtjeva budžetskih korisnika i usaglašavanja sa stanjem u izvještaju o raspoloživim sredstvima, nerealizovana namjenska sredstva u iznosu od 136.156.978 KM (bez višegodišnjih projekata) prenijelo u 2022. godinu. U podacima o realizaciji programa posebnih namjena u Izvještaju Ministarstva obuhvaćeni su i višegodišnji projekti.

S obzirom na to da su u prezentovanim podacima o realizaciji programa posebnih namjena obuhvaćeni i višegodišnji projekti, sugerisali smo Ministarstvu finansija i trezora BiH da izmijeni način izvještavanja i istim obuhvati samo programe posebnih namjena koji nemaju status višegodišnjih projekata, radi jasnijeg i preciznijeg informisanja Parlamenta BiH i javnosti o tome šta obuhvataju programi i na šta se odnose realizovana sredstva.

Značajna odstupanja između raspoloživih i realizovanih sredstava programa posebnih namjena, konstatovali smo u realizaciji programa koji se finansiraju iz donatorskih sredstava

kod sljedećih institucija: Ministarstvo civilnih poslova BiH (20.016.536 KM), Ured koordinatora za reformu javne uprave (10.580.469 KM) te Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (6.274.039 KM), a kod programa koji se realizuju iz namjenskih sredstava kod Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (17.098.997 KM) te Ministarstva vanjskih poslova BiH (3.318.202 KM), od čega se najveći dio odnosi na nerealizovana sredstva odobrena za kupovinu objekata za potrebe DKP BiH.

Kada je riječ o Ministarstvu civilnih poslova BiH, Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH te ostalim pobrojanim institucijama, neutrošena sredstva se odnose na uplate u toku i krajem 2021. godine te na programe i projekte čija se realizacija nastavlja u narednim godinama u skladu sa potpisanim ugovorima i drugim aktima koji definišu namjenu sredstava i rokove realizacije tih projekata.

Sredstva od viška prihoda RAK-a, UMTS dozvola i dozvola za 4G mreže i sukcesije u iznosu od 60.758.550 KM su neutrošena i neraspoređena jer nisu donesene odluke Vijeća ministara BiH o njihovom rasporedu i načinu korištenja.

Nadalje, ponovno je konstatovano da u 2021. godini nije bilo realizacije sredstava Fonda za reformu javne uprave (10.580.469 KM) zbog problematike vezane za funkcionisanje Fonda, zbog čega značajna sredstva nisu iskorištena, a što Ured za reviziju već više godina ističe kao ključno pitanje u okviru Izvještaja o obavljenoj reviziji Ureda koordinatora za reformu javne uprave[5].

Preporučili smo Vijeću ministara BiH da treba voditi računa o racionalnom, efikasnom i efektivnom trošenju javnih sredstava te pravovremeno donositi nužne akte i odluke, posebno u okolnostima postojanja velikog jaza između potreba i ograničenih sredstava te kontinuiranog rasta inflacije.

[5] www.revizija.gov.ba

Također, još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o načinu i visini sredstava za nabavku zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i pored činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine, počev od 2012. pa do 2021, Zakonom o budžetu institucija BiH, članom 13. stav (1) definisano da će se nabavka zgrade za smještaj Direkcije u Banjoj Luci finansirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko BiH, kao i drugih prihoda koje Direkcija ostvaruje na osnovu Zakona o zrakoplovstvu BiH.

U 2021. godini je Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH obavijestio Direkciju da Vijeće ministara BiH, na 33. sjednici održanoj 15.4.2021. godine, nije razmatralo posljednji Prijedlog odluke o odobravanju sredstava i načinu provođenja postupka kupovine/nabavke poslovnog prostora u Banjoj Luci za potrebe Direkcije, koji je ona uputila Vijeću ministara u toku 2020. godine, jer je isti skinut sa sjednice Vijeća ministara BiH zbog nepostojanja saglasnosti.

Premda je Ured za reviziju u izvještajima o reviziji prethodnih godina skretao pažnju svim mjerodavnim institucijama na važnost i žurnost rješavanja pitanja trajnog smještaja Direkcije, evidentno je da isto nije riješeno, te da i pored osiguranih sredstava Direkcija i dalje izdvaja značajna finansijska sredstva za zakup prostora, što sveukupno ima značajne negativne efekte na javna sredstva.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da navedeno pitanje riješi bez daljeg odlaganja, odnosno što prije donese nužnu odluku u skladu s odredbama Zakona o budžetu, kako bi se izbjegli dalji negativni efekti na javna sredstva.

5.3.9. Sudski sporovi

Troškovi na osnovu pravosnažnih sudskih presuda realizovani u 2021. godini iznose 2.520.082 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 127.059 KM. Po strukturi obaveza navedeni iznos se odnosi na glavni dug (1.697.152 KM), kamate (390.368

KM), troškove parničnog postupka (401.919 KM) i troškove izvršnog postupka (30.642 KM).

Kao i prethodnih godina, pravomoćne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama i slično. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na osnovu presuda, sudskih i izvansudskih nagodbi koje za osnovu imaju isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama. Premda je krajem 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, tokom 2021. je i dalje značajan broj sporova po ovom osnovu, ali se u budućem periodu očekuje trend smanjenja. Također, značajan dio troškova po pravomoćnim sudskim presudama odnosi se na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u vezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH.

U procesu revizije institucija BiH za 2021. godinu, revizija je izvršila uvid u problematiku sudskih sporova u ukupno 12 institucija koje, prema dostavljenim evidencijama, vode 902 predmeta po različitim osnovama. Institucija sa najvećim brojem predmeta je i dalje Ministarstvo odbrane BiH, sa 514 predmeta (ukupna vrijednost svih sporova je 13.785.018 KM). Uprava za indirektno oporezivanje postupa u 155 predmeta, ali je zbir utuženih sredstava najveći na nivou svih institucija BiH sa zbirnim iznosom od 76.669.820 KM.

Po pitanju osnova sudskih sporova, Ministarstvo odbrane BiH postupa u najvećem broju sporova po osnovu rada, Uprava za indirektno oporezivanje BiH po osnovu naknade štete, Ministarstvo pravde BiH i Regulatorna agencija za komunikacije BiH procentualno postupaju u najvećem broju upravnih sporova. S obzirom na broj sporova, smatramo da je posebnu pažnju potrebno posvetiti pitanjima prava po osnovu rada, odnosno propisima u vezi s plaćama i naknadama pripadnika Oružanih snaga BiH.

Kada su u pitanju izvansudske nagodbe, prema Izvještaju Pravobranilaštva za 2021. godinu, zaključeno je sedam izvansudskih nagodbi u parničnim predmetima institucija Bosne i Hercegovine.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da revidirane institucije Bosne i Hercegovine nemaju praksu ni cjelovite mehanizme ispitivanja i/ili utvrđivanja odgovornosti za pokrenute/izgubljene sudske sporove.

Izvještaj Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine za 2021. godinu sugeriše povećanje broja predmeta u 2021. godini (5.425) u odnosu na 2020. (4.853) te prikazuje da su i dalje najbrojniji predmeti u radu parnični i upravni predmeti.

Na osnovu izvršene revizije, utvrdili smo određene nepravilnosti kod obračuna kamata. Naime, prilikom isplate po osnovu pravosnažnih presuda, Ministarstvo finansija i trezora vrši obračun i isplatu zatezne kamate na glavni dug od perioda definisanog u presudi do momenta isplate troškova po osnovu tog spora. Za period od marta 2020. godine do novembra 2021. godine Ministarstvo je zatezne kamate obračunavalo u visini 12%, u skladu sa Zakonom o visini stope zatezne kamate, premda je u martu 2020. godine na snagu stupio novi Zakon kojim je visina kamate smanjena na 10%. Pogrešno obračunate zatezne kamate u navedenom periodu su posljedica nedostatka praćenja izmjena propisa koji reguliše ovu oblast. Od novembra 2021. godine zatezne kamate se obračunavaju u skladu s novim Zakonom.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da putem nadležnih institucija treba provesti detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na nivou institucija BiH. Identifikacija rizika i rizičnih tačaka, bilo da se radi o neadekvatnim rješenjima u zakonskim ili drugim odredbama ili nepravilnom postupanju institucija u provođenju istih, a koje su uzrok sudskih sporova.

Također, Vijeću ministara BiH je preporučeno da uvede ili propiše praksu/mehanizme utvrđivanja odgovornosti radi eventualnog nedomaćinskog, nemarnog i nezakonitog postupanja koje je proizvelo sudske sporove.

5.3.10. Status državne imovine

Premda se u proteklom periodu pokušavalo riješiti pitanje zakonskog uređenja imovine Bosne i Hercegovine, još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja statusa državne imovine, što pored pravnog, ekonomskog i računovodstvenog predstavlja, kako je praksa pokazala, i svojevrsno političko pitanje.

Odredbama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH jedna od nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH jeste upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, s obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2021. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara je krajem 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH. Zadatak Komisije, pored ostalog, je bio izrada nacrta zakona i drugih propisa kojim bi se regulisala ova oblast. Međutim, Komisija za državnu imovinu nije uspjela postići saglasnost u vezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Objavljenom odlukom Vijeća ministara u službenom glasniku BiH broj 41/21

od 2.7.2021. godine, produžen je rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Komisije do 31. marta 2022. godine, koji je istekao bez značajnijih pomaka po ovom pitanju.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni. Pored toga, problem vojne imovine još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niži nivoi vlasti još uvijek nisu preuzeli značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH.

Zbog neregulisanog pitanja državne imovine Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine nema efikasnih sredstava za zaštitu prava i interesa države, odnosno državne imovine u stvarima u kojima je ta zaštita nužna. Nadalje, postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost kao i probleme i rizike u vezi s realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

Preporučuje se Vijeću ministara BiH kontinuitet u aktualizovanju problema državne imovine radi osiguranja preduslova za rješavanje statusa državne imovine, te da preduzme aktivnosti na usvajanju nužnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

5.3.11. Vlastiti prihodi institucija BIH

Vlastiti prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2021. godini ostvareni su u iznosu od 160.228.438 KM.

Provođenjem pojedinačnih revizija konstatovano je da kod pojedinih budžetskih korisnika još uvijek postoje slabosti i problemi u segmentu prihoda, odnosno njihovog sravnjenja i

naplate. Također, kroz obavljenu reviziju učinka u 2021. godinu na temu „Osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje taksama i naknadama institucija BiH“[6] identifikovane su slabosti u procesu planiranja taksama i naknadama, kao i da institucije nisu identifikovale rizike procesa naplate i kontrole naplate prihoda od taksi i naknada, te da je nužna saradnja Ministarstva finansija i trezora BiH sa drugim institucijama u pogledu unapređenja procesa praćenja i kontrole predmetne vrste prihoda.

I pored aktivnosti Ministarstva finansija i trezora BiH u dijelu korištenja servisa za sravnjenje prihoda, iz svega navedenog se može zaključiti da je i dalje potrebno značajnu pažnju posvetiti identifikovanim problemima u segmentu određenih neporeznih prihoda, kako bi evidencije o iskazanim prihodima bile usklađene i kako bi se ostvarila pravovremena naplata prihoda uz usklađene zakonske propise.

Nadalje, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije obavezalo institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.

Ministarstvu finansija i trezora BiH je preporučeno da treba obavezati institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni, sudskih kazni i troškova sudskog postupka da u finansijskim izvještajima prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.

Institucijama BiH u kojima su prepoznate slabosti vezane za sistem evidentiranja, naplate i sravnjenja prihoda, kao i načina izvještavanja, su date preporuke u cilju daljeg unapređenja ovog procesa.

[6] Izvještaj dostupan na internetskoj stranici Ureda za reviziji institucija BiH http://www.revizija.gov.ba

5.3.12. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH

Procesom revizije uočena je praksa nastavljanja obavljanja dužnosti rukovodstva institucija BiH i nakon isteka mandata na koji su imenovani, u trajanju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, s obzirom na to da mjerodavne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i okončavale procedure izbora zvaničnika. Kao primjer navodimo Komisiju za koncesije BiH u kojoj je pojedinim članovima Komisije istekao mandat u periodu od 2008. do 2015. godine, a još uvijek obnašaju iste funkcije.

Pored slučajeva isteklih mandata rukovodilaca institucija BiH u prethodnim godinama, ističemo da su mandati za preko 20 imenovanih osoba istekli u 2021. godini, a da u većini slučajeva nisu imenovani novi rukovodioci.

Konstatovali smo slučajeve gdje uopće nisu pokrenute konkursne procedure za rukovodioce institucija BiH premda su mjerodavne institucije pravovremeno informisane o isteku mandata prethodno imenovanog rukovodstva (npr. pozicije direktora Uprave za indirektno oporezivanje BiH i Agencije za državnu službu BiH). Konstatovan je slučaj da Vijeće ministara BiH nije bilo informisano o isteku mandata zvaničnika tako da konkursna procedura nije mogla biti ni pokrenuta (direktor Instituta za mjeriteljstvo BiH). Također, članovi Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH nisu imali aktivnosti po pitanju raspisivanja javnog oglasa putem Agencije za državnu službu BiH, u skladu sa važećim propisima, za imenovanje izvršnog zvaničnika kojem je prethodno istekao mandat.

Bilo je kašnjenja u pravovremenom započinjanju konkursnih procedura i poništavanja manjeg broja konkursnih procedura, s tim da nismo u svim slučajevima upoznati sa konkretnim razlozima za isto. U praksi konkursne procedure za rukovodioce institucija BiH traju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, a i proces formalnog imenovanja od strane

nadležnih organa nakon okončanja konkursnih procedura traje duži vremenski period.

Premda je Zakonom o upravi u institucijama BiH regulisano da osobe kojima je istekao mandat nastavljaju obavljati svoju dužnost do imenovanja novog rukovodioca, mišljenja smo da bi ovakav angažman trebao biti privremeno rješenje, u posebnim situacijama, kada se iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovodioca institucije.

U poređenju sa prethodnim godinama konstatovali smo da je u 2021. godini značajno smanjen broj institucija u kojima je utvrđeno obavljanje funkcije vršioca dužnosti, ali je još uvijek bilo prisutno kod pojedinih institucija. Funkciju zastupnika/agenata Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu obavljaju vršiteljice dužnosti već duži period s tim da su izostale konkretne aktivnosti mjerodavnih tijela na imenovanju novih poslanika.

Identifikovali smo i slučajeve isteklih mandata upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela. Kao primjer navodimo da je Nadzornom odboru Instituta za nestale osobe BiH mandat istekao 2010, a članovima Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH je mandat istekao 2017. godine.

Mišljenja smo da nepravovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje dužnosti rukovodstva nakon isteka mandata duži vremenski period, može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadaća institucije.

Preporučeno je Agenciji za državnu službu BiH da pravovremeno informiše Vijeće ministara BiH o isteku mandata državnih službenika na rukovodećim pozicijama.

5.3.13. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH.
Bruto plaće i naknade na 31.12.2021. godine iskazane su u iznosu od 574.192.481 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva. Bruto plaće i naknade su za 14.289.763 KM ili 3% veće u odnosu na prethodnu godinu, zbog povećanja koeficijenata u Oružanim snagama BiH, osnovice u pravosudnim institucijama i prosječnog broja zaposlenih, primjene Metodologije za razvrstavanje zaposlenog unutar platnog razreda i sl.
Prosječan broj zaposlenih u 2021. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade bio je 22.276.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH

Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (koji je stupio na snagu u julu 2008. godine) propisano je da nadzor nad primjenom spomenutog Zakona vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, te da se u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucije BiH u vezi s primjenom odredbi spomenutog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog organa Vijeća ministara BiH.

Navedenim Zakonom, kao ni drugim pravnim propisom, nije definisan način obavljanja predmetnog nadzora od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, niti je definisano koje tijelo Vijeća ministara BiH je mjerodavno za vođenje upravnog postupka, te se stoga odredba o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuje.

U kontinuitetu smo ukazivali na potrebu rješavanja pitanja provođenja postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definiše način obračuna i isplate osobnih primanja zaposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova zaposlenih po visini čine najznačajniji dio ukupnih rashoda institucija BiH na godišnjem nivou.

Sugerisano je Ministarstvu finansija i trezora BiH da sačini prijedlog propisa kojim se uređuje postupak nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH i dostavi ga mjerodavnim institucijama na dalju proceduru.

Plaće i naknade poslanika i delegata Parlamentarne skupštine BiH

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za poslanike i delegate Parlamentarne skupštine BiH. Pravo na ostale naknade (topli obrok, prijevoz, odvojeni život, smještaj, pravo na naknadu u slučaju smrti ili teže bolesti te pravo na jubilarnu nagradu) preuzete su iz podzakonskih akata Vijeća ministara BiH.

Pored navedenog, poslanici i delegati imaju pravo i na razliku plaće, mjesečni paušal kao i naknadu za posjetu porodici, što je utvrđeno Odlukom o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata.

Smatramo da bi bilo korisno i svrsishodno ugrađivanje svih materijalnih prava poslanika i delegata u zakonske odredbe, kako bi se u cijelosti primijenio princip transparentnosti.

Plaće i naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama

Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH regulisane su plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedenim zakonima na različit način bilo je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). S obzirom na to da su kategorije

radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da zaposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, što je prouzrokovalo, u određenim slučajevima, pokretanje sudskih sporova na osnovu diskriminacije i u konačnici ostvarivanje prava na predmetne naknade.

Pritom, u svrhu jednoobraznog regulisanja naknada zaposlenih u institucijama BiH, u septembru 2020. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH. Međutim, izmjenom navedenog zakona ponovo nisu izjednačena prava na naknade (regres i otpremnina). Smatramo da je jednoobrazno regulisanje strukture primanja zaposlenih u institucijama BiH preduslov za smanjenje rizika od pokretanja sudskih postupaka iz radnih odnosa na osnovu diskriminacije.

5.3.14. Smještaj institucija BiH

Za zakup imovine i opreme u 2021. godini izdvojeno je ukupno 23.762.034 KM, od čega su najznačajniji izdaci za unajmljivanje prostora ili zgrada (11.444.752 KM), što je 48,16% ukupnog navedenog troška.

Izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada: Za jedan broj institucija se i dalje izdvajaju značajna finansijska sredstva za zakup prostora, iako su za te institucije, kroz višegodišnje projekte ili programe posebnih namjena, osigurana sredstva za realizaciju trajnog smještaja (Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Služba za zajedničke poslove za kupovinu smještaja za Ured za reviziju institucija BiH, Uprava za indirektno oporezivanje, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH). U 2021. godini nije bilo realizacije namjenski odobrenih sredstava za rješavanje trajnog smještaja, a izdaci za zakup prostora i zgrada u odnosu na prethodnu godinu su uvećani za cca 211.000 KM.

Pored navedenih, postoji još uvijek određen broj institucija koje nisu riješile pitanje trajnog smještaja i nemaju rezervisana sredstva za te namjene. Također smo, uvidom u raspoloživu dokumentaciju, utvrdili da se pored plaćanja zakupa prostora za smještaj institucija također plaća i zakup prostora za regionalne centre kao i organizacione jedinice.
Plaćanje zakupa za institucije koje još uvijek nisu riješile pitanje trajnog smještaja iziskuje značajne troškove, posebno ukoliko uzmemo u obzir trenutno stanje i tendenciju rasta cijena na tržištu nekretnina, što stvara dodatnu neizvjesnost o mogućnosti daljeg funkcionisanja određenog broja institucija. Stoga smatramo da je potrebno preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se pitanje trajnog smještaja riješilo za one institucije koje plaćaju zakup za sjedišta kao i za regionalne centre.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH da ubrza aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja za one institucije za koje to pitanje još uvijek nije riješeno, vodeći pritom računa o značajnim troškovima koje institucije imaju pri plaćanju zakupa.

Kroz pojedinačne izvještaje potvrdili smo da je još uvijek neriješeno pitanje poslovne zgrade Obavještajno-sigurnosne agencije (Agencija), koja je kupljena u prethodnom periodu, a koja se ne koristi. Budući da navedena zgrada ne odgovara potrebama Agencije, data je saglasnost Službi za zajedničke poslove institucija BiH da istu dodijeli nekoj drugoj instituciji, ali se ista (na upit Agencije) izjasnila da nema nadležnosti nad navedenim objektom. Ministarstvo finansija i trezora BiH se također nije izjasnilo po upitu Agencije iz 2019. godine te je u 2021. godini upućena urgencija. Za predmetnu zgradu nije utvrđeno u kakvom stanju se tačno nalazi i koji iznos finansijskih sredstava je potrebno utrošiti da bi objekt bio spreman za upotrebu.

Ponovno je preporučeno Vijeću ministara BiH da putem nadležnih institucija intenzivira aktivnosti na rješavanju pitanja objekta Obavještajno-sigurnosne agencije i preduzme odgovarajuće mjere za čuvanje imovine i resursa od daljih gubitaka.

5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

Ured za reviziju je, tokom obavljanja pojedinačnih finansijskih revizija za 2021. godinu, konstatovao, kao i prethodnih godina, značajan zastoj u zvaničnoj komunikaciji između pojedinačnih institucija BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, uočeno je da postoje slučajevi gdje se materijali institucija koji su dostavljeni Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju pravovremeno ili da se uopće ne razmatraju, kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. Skrećemo pažnju na to da se među dostavljenim materijalima radi o veoma važnim pitanjima koji imaju direktan uticaj na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja, odnosno da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Također, poznato nam je da u praksi postoje i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne za davanje mišljenja, nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija, što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravovremenih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa članom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH. Evidentni su i problemi institucija BiH vezano za usklađivanje predloženih materijala sa pribavljenim mišljenjima mjerodavnih institucija, pogotovo kada se radi o značajnim pitanjima.

Karakteristični primjeri za navedene konstatacije su dugogodišnja problematika nedonošenja odluke o listi esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini, odluke o rješavanju pitanja trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH, neusvajanje Strategije za borbu protiv korupcije, pitanje imenovanja direktora Uprave za indirektno oporezivanje BiH itd. Ured za reviziju je informisao Vijeće ministara BiH o navedenim pitanjima, kako putem pojedinačnih izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji institucija BiH, tako i putem godišnjih izvještaja revizije o glavnim nalazima i preporukama za prethodne godine, koje je Vijeće ministara BiH primilo k znanju bez preduzimanja konkretnih aktivnosti po istim.

Dakle, nepravovremeno razmatranje i usvajanje dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH, kao i neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucija, može za posljedicu imati ograničavanje aktivnosti institucija BiH i negativne efekte po javna sredstva, s obzirom na to da od samog odgovora i odluka Vijeća ministara BiH zavisi dalji način funkcionisanja institucija u okvirima njihove nadležnosti.

Postupanje Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Komunikacija između budžetskih korisnika i Ministarstva finansija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte budžetskih korisnika je imala određene zastoje.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje saglasnosti i mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da u određenim slučajevima Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Kao razloge izostanka odgovora Ministarstvo navodi da pojedini predmeti zbog svoje složenosti i kompleksnosti zahtijevaju duže vrijeme za obradu od rokova utvrđenih Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH. I dalje ne postoje adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od institucija BiH na nivou cjelokupnog Ministarstva.

Ministarstvu finansija i trezora BiH je preporučeno da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika i uspostavi sveobuhvatne i jednoobrazne evidencije zaprimljenih zahtjeva na nivou cjelokupnog Ministarstva finansija i trezora BiH, koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nosioci aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.

5.3.16 Reforma javne uprave

Ured koordinatora za reformu javne uprave koordinira proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i stvara uslove za implementaciju reformskih aktivnosti. Kao instrument finansijske podrške strateškom provođenju reforme javne uprave u BiH je 2007. godine uspostavljen Fond za reformu javne uprave (u daljem tekstu: Fond) potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda (u daljem tekstu: Memorandum) između stranih donatora, Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Brčko distrikta BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH koji je obavezivao donatore i domaće vlasti da osiguraju finansijsku podršku za provođenje reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za period od 2006. do 2009. godine. Aneksima Memoranduma su se produžavali vremenski periodi namjene sredstava s tim da je zadnjim Aneksom V bilo definisano da Memorandum važi do kraja 2017. godine. Vlada Republike Srpske nije dala potrebnu saglasnost za potpisivanje novog aneksa Memoranduma nakon čega je uslijedila blokada funkcionisanja Fonda.

Navedeno je uticalo na to da od 2018. godine nje bilo moguće započeti implementaciju projekata koji su prethodno bili odobreni od strane Upravnog odbora Fonda, kao ni započinjanje novih projekata. Vodeći donatori Fonda, Švedska SIDA i Danska, su zbog blokade funkcionisanja Fonda zatražili povrat svojih neutrošenih sredstava tako da su im 2020. godine vraćena sredstva u ukupnom iznosu od 5.333.345 KM.

U 2020. godini je usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za period 2018 - 2022. godina i Akcioni plan za reformu javne uprave, ali još uvijek nije započeta realizacija strateških obaveza iz navedenih dokumenata, s obzirom na to da nije riješeno pitanje namjene preostalih neutrošenih sredstava Fonda u iznosu od 10.580.469 KM koje su donatori i domaće vlasti uplaćivale u Fond prethodnih godina, kao i pitanje daljeg funkcionisanja samog Fonda.

Premda je Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH u saradnji sa koordinatorima reforme javne uprave entiteta i Brčko distrikta, preduzimao određene aktivnosti u cilju reaktivacije Fonda i pronalaženja novog načina implementacije reformskih mjera i političke koordinacije, možemo zaključiti da nisu napravljeni konkretni pomaci u rješavanju predmetne problematike, s obzirom na to da je za rješavanje istog nužna saradnja više mjerodavnih institucija (Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko distrikta BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH), te ostaje činjenica da Fond već četiri godine ne funkcioniše.

Fond ima suštinski značaj za uspostavljanje efikasnog sistema javne uprave i napretka BiH u procesu evropskih integracija, te je u tom smislu nužan proaktivan stav svih institucija koje učestvuju u stvaranju preduslova za nesmetano funkcionisanje i održivost Fonda kako bi se dugogodišnji problem riješio na prihvatljiv način zasnovan na zajedničkom dogovoru.

5.3.17. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba

Prava i način ostvarivanja prava izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH, kao i način prikupljanja sredstava za podršku u ostvarivanju tih prava utvrđena su Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH. Navedenim zakonom definisano je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kreira, koordinira i nadzire politiku, kojom se osigurava jednoobrazna i usklađena realizacija ciljeva Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, te je određena nadležnost

Fonda za povratak BiH i Komisije za izbjeglice i raseljene osobe Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Komisija).
Fond za povratak Bosne i Hercegovine je osnovan Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, s ciljem pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

Kroz Fond za povratak se objedinjuju sredstva namijenjena za finansiranje održivog povratka, odnosno finansiranje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma i vrši se finansijska realizacija projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Komisija je mjerodavna za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlasti za finansijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata.

Sporazum o udruživanju sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH za 2021. godinu je potpisan od strane Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, entitetskih ministarstava i Vlade Brčko distrikta BiH 15.12.2021. godine. Navedenim sporazumom udružuju su sredstva u ukupnom iznosu od 2.125.000 KM, od čega će Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH udružiti iznos od 2.000.000 KM, entitetska ministarstva po 50.000 KM i Brčko distrikt BiH 25.000 KM. S obzirom na to da Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je 30.12.2021. godine obavijestilo sve potpisnike da zbog neusvajanja budžeta za 2021. godinu nije u mogućnosti realizovati obaveze iz potpisanog Sporazuma. U vezi s navedenim, nije donesena odluka nadležne Komisije za izbjeglice i raseljene osobe.

Raspoloživa udružena sredstva za Program povratka izbjeglih i raseljenih osoba u 2021. godini su iznosila 5.856.498 KM i čine ih neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine. Sredstva su raspoređena na projekte na osnovu odluka

za operacionalizaciju projekata prema sporazumima o udruživanju sredstava za 2020. godinu. Sredstva su realizovana u iznosu od 2.973.778 KM, od čega je iznos od 2.457.456 KM realizovan za projekt „Obnova i izgradnja komunalne i socijalne infrastrukture i elektrifikacija na prostorima gdje žive raseljene osobe i povratnici za 2019. i 2020. godinu“, dok se ostala sredstva odnose na projekte iz ranijih godina. Realizovana udružena sredstva u 2020. godini se odnose na tekuće grantove pojedincima (614200). Nerealizovana raspoloživa udružena sredstva u iznosu od 2.882.720 KM su prenesena u 2022. godinu.

Stanje na bankovnom računu za udružena sredstva Fonda koji se vodi kod Centralne banke, na 31.12.2021. godine iskazano je u iznosu od 3.149.047 KM.

Pored navedenog, u 2021. godini nastavljena je i realizacija projekata koji se finansiraju iz kreditnih i donatorskih sredstava, za šta je u 2021. godini realizovan iznos od 46.535.479 KM.

Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske ni u tekućoj godini nije preduzimalo aktivnosti na izmirenju obaveza koje su nastale po Sporazumu o udruživanju i načinu realizovanja sredstava za 2009. godinu u iznosu od 3.941.455 KM i Sporazumu o udruživanju i načinu realizovanja sredstava za 2010. godinu u iznosu od 400.000 KM. Fond za povratak vodi internu evidenciju o realizaciji Sporazuma o udruživanju sredstava i izvještava Komisiju za izbjeglice i raseljene osobe putem izvještaja o finansijskoj realizaciji projekata.

5.3.18. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2021. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučenih sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 2.489.612.264 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažovana kreditna sredstva (eng. commitment fee) koja u 2021. godini iznosi 10.672.334 KM, a što je za 6.550.534 KM više u odnosu na prethodnu godinu.
Utvrđeno je da u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su uticali na plaćanje naknade za neangažovanje sredstava u navedenom iznosu, razlozi povećanja plaćene naknade u odnosu na prethodnu godinu niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi da li su obaveze na osnovu neangažovanih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduslova za angažovanje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva.
Neophodno je preduzimanje aktivnosti u cilju sačinjavanja detaljne informacije i utvrđivanja uzroka za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava kako bi se izbjeglo plaćanje obaveza na osnovu neangažovanih sredstava.

5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima

Značaj donošenja zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulisana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnosti i organizacije rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) BiH, diplomatska i konzularna zvanja te uslovi i način njihovog sticanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih zaposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova BiH. Također, zakonom bi trebalo definisati i pitanja poslovanja DKP mreže u inostranstvu, kao što su pitanja plaća, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu ministarstva i kontinuitet u obavljanju poslova nakon odlaska zaposlenih na

rad u DKP mrežu, kao i druga pitanja od značaja za rad DKP mreže.

Ministarstvo je sačinilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima i isti je, nakon što je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH dobio odgovor u martu 2018. godine, da se uputi u zakonodavnu proceduru.

Krajem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za evropske integracije BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH dobijeni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, prema dobijenim informacijama, nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima.

Ministarstvo je, po imenovanju nove ministrice, u 2020. godini uzelo u razmatranje mišljenja i komentare nadležnih institucija pri kreiranja Prijedloga nacrta zakona o vanjskim poslovima. Potom je Ministarstvo Prijedlog nacrta zakona o vanjskim polovima uputilo Vijeću ministara BiH na razmatranje. Na 19. sjednici Vijeća ministara BiH zatražena je dorada materijala Nacrta zakona o vanjskim poslovima u smislu obnove mišljenja nadležnih institucija. Ministarstvo je, početkom 2021. godine, pribavilo nova mišljenja nadležnih institucija i radilo na korekcijama Nacrta zakona u skladu s dostavljenim mišljenjima.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je 22.3.2022. godine uputilo odgovor Ministarstvu na traženo mišljenje o Prijedlogu nacrta zakona o vanjskim poslovima sa komentarima i sugestijama.

Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine je, 18.07.2022. godine, uputilo Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH Nacrt zakona o vanjskim poslovima Bosne i Hercegovine s pratećom dokumentacijom radi razmatranja i usvajanja istog na sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

5.3.20. Informacioni sistem

Revizionim postupcima izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva. Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabavke, obaveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrisani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsistemi koji trenutno nisu integrisani sa ISFU sistemom i to: upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.

U potpunosti je implementiran višegodišnji projekt nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sistema uzrokovanog katastrofom i uspostavljena procedura oporavka. Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realizovalo u 2021. godini jeste završetak implementacije novog sistema kreiranja rezervnih kopija. Za nabavku licenci i uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu odbrane i Oružanim snagama u 2022. godini osigurana su budžetska sredstva. Postignut je određeni napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, ali je sistem moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnje modula za planiranje budžeta, s obzirom na to da od 2018. godine nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Prethodno predstavlja određen rizik po funkcionisanje ovog podsistema. Ministarstvo je, u međuvremenu, sačinilo analizu nedostataka modula za planiranje budžeta i kreiralo prijedlog odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU s Modulom upravljanja postupkom pripreme budžeta.

Imajući u vidu značaj ovog sistema kao i činjenicu da trenutni sistem funkcioniše s određenim rizikom, sugerisano je Ministarstvu da treba nastojati pravovremeno provoditi aktivnosti na realizaciji novog podsistema za planiranje budžeta.

Modul zaliha

Uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvještaja kako bi se olakšao rad korisnicima (npr. Izvještaj o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta). Sadašnji izvještaji su vezani za svaku organizacionu jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generisati za cijelu instituciju. Ministarstvo je uputilo zahtjev prema dobavljaču usluge zaduženom za izmjene modula kako bi se kreirali dodatni izvještaji, ali do momenta revizije predmetne aktivnosti nisu bile u cijelosti završene.

Ministarstvo je obavijestilo institucije o uspostavljanju jedinstvenog sistema za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sistemu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabavke materijala i imovine su uvezane u sistem zaliha. Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Centralna izborna komisija (CIK) implementirala nezavisan sistem za upravljanje zalihama, iako je Ministarstvo konstatovalo da implementirani modul može zadovoljiti potrebe Centralne izborne komisije i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, o čemu su navedene institucije informisane.

U Ministarstvu odbrane i dalje postoje poteškoće u segmentu generisanja izvještaja koje mogu biti uzrokovane nedovoljnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha. Kako potrebe Ministarstva odbrane BiH po pitanju izvještavanja u modulu zaliha nisu zadovoljene, Ministarstvo odbrane BiH je uputilo dopis Ministarstvu finansija i trezora sa namjerom otklanjanja poteškoća. Dopisom su tražena imena osoba za formiranje zajedničke komisije radi rješavanja poteškoća vezanih za korištenje modula. Ministarstvo finansija i trezora na spomenuti

dopis nije odgovorilo, ali su pokrenute i trenutno su u toku aktivnosti u cilju implementacije izvještaja potrebnih za rad Ministarstva odbrane BiH.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da sagleda zahtjeve Ministarstva odbrane BiH i sačini prijedlog o načinu nadilaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.

Centralizovani obračun i isplata plaća (COIP)

Pored postojećeg COIP sistema za potrebe institucija BiH u funkciji je sistem za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sistema i ISFU. Ministarstvo finansija i trezora je uradilo određene analize i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH.

Nakon urađene analize kreiran je prijedlog Odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU sa Modulom za obračun za isplatu plaća i naknada za potrebe institucija BiH.

Imajući u vidu značaj ovog sistema, Ministarstvo treba nastojati pravovremeno provoditi daljnje aktivnosti na realizaciji novog podsistema za obračun plaća i naknada.

6. REVIZIJA UČINKA

Provođenjem revizija učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi. Tokom 2021. godine Ured za reviziju je objavio pet izvještaja o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor VRI u BiH. Za četiri izvještaja prezentovani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i date preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvještajima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Peti izvještaj je Izvještaj o realizaciji preporuka iz dva izvještaja revizije učinka objavljena u 2016. godini.

6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

Ured za reviziju institucija BiH je u 2021. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvještaja revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“ i „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“, koji su objavljeni u novembru i decembru 2016. godine.

Također provedene su četiri revizije učinka za sljedeće teme:

„Osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje taksama i naknadama institucija BiH“, „Problemi i nedostaci institucija BiH u sistemu javnih nabavki“, „Elektronsko upravljanje

dokumentima u institucijama Bosne i Hercegovine“ i „Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH“.

6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

Praćenje postupanja institucija BiH po datim preporukama revizije učinka je aktivnost koju Ured za reviziju provodi sa ciljem osiguravanja efektivnosti revizionih izvještaja, pravovremene i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratnih informacija za Ured za reviziju, te zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji datih preporuka.

Ured za reviziju institucija BiH je u 2021. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvještaja revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“ i „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“, koji su objavljeni u novembru i decembru 2016. godine. Navedenim praćenjem utvrđeno je da nije došlo do povećanja stepena realizacije preporuka u odnosu na Izvještaj o praćenju realizacije preporuka iz 2020. godine, a što je prikazano u narednoj tabeli.

Stepen realizacije	Procenat realizacije preporuka u izvještaju o praćenju iz 2020. godine	Procenat realizacije preporuka u izvještaju o praćenju iz 2021. godine
Realizovano	22%	9%
Djelimično	67%	48%
Početne aktivnosti	11%	39%
Nisu preduzete aktivnosti	0%	4%
Ukupno	100%	100%

Tabela 2: Stepen realizacije preporuka revizije učinka utvrđenim u izvještajima o praćenju iz 2021. i 2020. godine

Preporuke revizije su usvojene od mjerodavnih i prihvaćene od odgovornih institucija. Realizovano je 9% preporuka iz izvještaja o praćenju objavljenom u 2021. godini. To znači da su institucije okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovno provode.

Djelimično je realizovano 48% datih preporuka, tj. u institucijama je u toku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Početne aktivnosti su preduzete kod 39% datih preporuka, tj. institucije su planirale ili stvaraju preduslove za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Dok je za 4% datih preporuka utvrđeno da nisu preduzete aktivnosti – nisu konstatovane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o preduzetim aktivnostima.

Rezultati praćenja izvještaja revizije učinka "Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći" ukazuju na to da je jedna šestina preporuka realizovana u cijelosti, dok je većina ocijenjena kao djelimično realizovana. U oblasti zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nezgoda stanje je unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale u vrijeme pandemije nisu bile u funkciji efikasnog odgovora na krizu. Pokrenute su aktivnosti na donošenju Strategije za smanjenje rizika od katastrofa u BiH i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, ali ti dokumenti još nisu usvojeni od strane Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH.

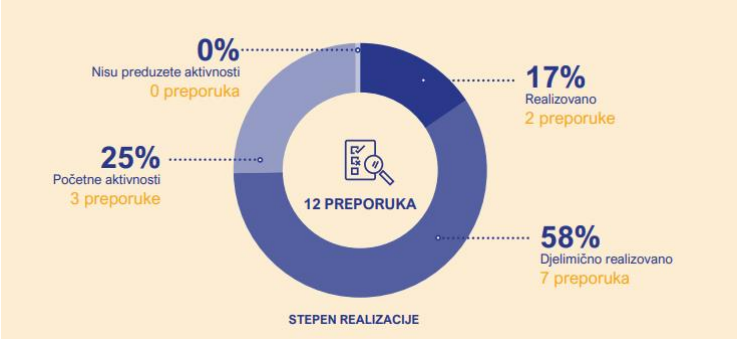
Procjena ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nepogoda je ažurirana 2017. i 2019. godine, što predstavlja osnovu za ažuriranje planova zaštite i spašavanja institucija BiH. Pokrenute su, ali nisu do kraja realizovane aktivnosti na uspostavljanju sistema hitnih poziva. Preduzimane su aktivnosti na osiguravanju funkcionalnijeg djelovanja Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje. Ipak, i pored preduzetih aktivnosti, funkcionalnost ovog tijela u vrijeme trajanja pandemije koronavirusa nije bila na zadovoljavajućem nivou.

Pred mjerodavnim institucijama BiH predstoje još brojne obaveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama. Rezultati praćenja izvještaja revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine", ukazuju na to da je uočen blagi napredak u stanju ove oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Premda za 9% preporuka nisu preduzimane

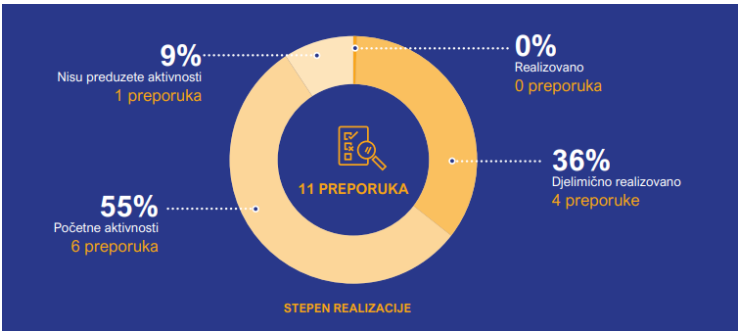
nikakve aktivnosti, za 55% preporuka su preduzete početne aktivnosti, dok je 36% preporuka djelimično realizovano. Institucije su unaprijedile sistem praćenja i kontrole namjenskog utroška sredstava.

Postignut je napredak u odnosu na 2016. godinu u planiranju ciljeva i aktivnosti za dodjelu grantova. Međutim, premda je planiranje unaprijeđeno, i dalje kod nekih institucija planski dokumenti nemaju opisane pokazatelje rezultata, te jedinice mjere i ciljne vrijednosti koje su jasne i mjerljive. Stanje je nepromijenjeno kod procedura dodjele grantova. Postupci dodjele se i dalje razlikuju i u segmentu koji se odnosi na uređenost procedura kreiranjem obrazaca za prijavu, prava aplikanata u toku i nakon postupka dodjele, način evaluacije prijava i sl. Dodjela grant sredstava iz tekuće rezerve i dalje se odvija bez prethodno javno objavljenog poziva kojim bi se jasno definisali kriteriji, rokovi i uslovi za dodjelu ovih sredstava.

Slijedi infografički prikaz rezultata spomenutih praćenja:



Slika 4: Pregled realizacije preporuka za izvještaj revizije učinka "Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći"



Slika 5: Pregled realizacije preporuka za izvještaj revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“.

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

6.3.1. Osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje taksama i naknadama institucija BiH

Cilj revizije je bio utvrditi jesu li osigurane osnovne pretpostavke za upravljanje taksama i naknadama koje naplaćuju institucije BiH. Pretpostavke podrazumijevaju ispunjavanje strateških opredjeljenja za racionalizaciju i optimizaciju ovog sistema, metodologiju pri određivanju taksi i naknada, zadovoljenje principa transparentnosti, bolje planiranje ove vrste prihoda, kao i pretpostavke za efikasnu naplatu ove vrste prihoda.

Nakon provedenih revizionih istraživanja, revizorski tim je zaključio da nisu osigurane osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje taksama i naknadama koje naplaćuju institucije BiH. Zbog neispunjavanja reformskog opredjeljenja od strane Vijeća ministara BiH (VM) u oblasti parafiskalnih nameta, odnosno taksi i naknada, nije izvršena optimizacija kao jedan od ključnih koraka koji bi vodio ka rasterećenju privrede. Ne postoji metodologija pri određivanju taksi i naknada, nije zadovoljen princip transparentnosti. Potrebna su unapređenja planiranja ove vrste prihoda, kao i osiguravanje pretpostavki za efikasniju naplatu.

Glavni nalazi revizije:

- VM je preduzimao aktivnosti koje su u suprotnosti s vlastitim reformskim opredjeljenjem u procesu racionalizacije i optimizacije broja i visine iznosa taksi i naknada, odnosno kreiranja planova koji će voditi ka smanjenju parafiskalnih nameta, što je obaveza iz Pisma namjere prema MMF-u još od 2016. godine.

- VM je dozvolio uvođenje novih taksi i naknada, premda se opredijelio za njihov moratorij. U periodu 2016 – 2020. godina, uvedeno je najmanje 56 novih taksi i naknada, a tek jedna je ukinuta.

- Nije uspostavljena metodologija po kojoj se vrši formiranje taksi i naknada. To znači da pri određivanju visine iznosa taksi i naknada nije uzeta u obzir visina troškova rada, odnosno efektivno radno vrijeme utrošeno za pružanje konkretne javne usluge i cijena radnog sata zaposlenog koji pruža tu uslugu, kao i ostali troškovi.

- Prije nego što VM usvoji prijedloge pojedinačnih institucija o izmjenama, dopunama ili uvođenju novih taksi i naknada, Ministarstvo finansija i trezora BiH (MFT) daje svoje mišljenje na prijedloge institucija. U svojim mišljenjima MFT ne skreće pažnju institucijama da uzmu u obzir i kalkulaciju troškova koje institucije imaju prilikom pružanja usluge koja je predmet takse ili naknade.

- Registar neporeznih prihoda od njegovog uspostavljanja 2017. godine nije ažuriran redovno premda je uvedeno najmanje 56 novih taksi i naknada, nije uvijek dostupan i ne nudi određene vrste naprednih pretraga te nije interaktivan.

- Rezultati revizije pokazuju da institucije ovu vrstu prihoda planiraju historijski, odnosno da ne postoji određena analiza koja prethodi planiranju prihoda po ovom osnovu, te da se institucije uglavnom referiraju na rezultate iz prethodnih godina.

- Nisu sve institucije iz uzorka osigurale da proces naplate taksi i naknada, zasebno ili kao dio nekog drugog procesa, bude prepoznat te da se identifikuju njegovi rizici. Nisu sve institucije iz uzorka vršile ni usaglašavanje naplaćenih i izdatih usluga te sve nemaju akte kojim se uređuje praćenje i kontrola naplate taksi i naknada.

- Institucije imaju potrebu za informatičkim unapređenjem procesa praćenja i kontrole naplate ove vrste prihoda kako bi se praksa manualnog poređenja podataka izbjegla te je potrebna intenzivnija saradnja institucija i MFT-a o ovom pitanju.

- Naplata nenaplaćenih taksi je prema postojećim zakonskim rješenjima izrazito otežana, a u nekim slučajevima gotovo

nemoguća. U slučaju administrativnih taksi nadležnost za naplatu ove vrste potraživanja nije precizno definisana.

- Posljedice nepreciziranja nadležnog tijela koje će vršiti prinudnu naplatu nenaplaćenih taksi i naknada i sporost institucija BiH u izmjenama zakonskih rješenja posebno su vidljive u slučaju sudskih taksi u postupcima pred Sudom BiH. Naime, za period 2013 – 2017. godina oko 680.000 KM sudske takse je ostalo neplaćeno, te je nastupila zastara i gubitak za budžet institucija BiH.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija i trezora i institucijama iz uzorka.

Preporuka Vijeću ministara BiH:
- ***U skladu sa reformskim opredjeljenjima preduzeti aktivnosti na evaluaciji i unapređenju sistema taksi i naknada koje naplaćuju institucije BiH.***

Preporuke Ministarstvu finansija i trezora:
- ***Unaprijediti postojeći registar neporeznih prihoda u cilju osiguravanja principa transparentnosti.***
- ***Unaprijediti saradnju i pružiti potrebnu podršku institucijama koje vrše naplatu taksi i naknada.***
- ***U saradnji s institucijama pristupiti izmjenama ili dopunama zakonskih rješenja kojim se tretira pitanje naplate nenaplaćenih prihoda i sankcija.***

Preporuke institucijama iz uzorka:
- ***Izvršiti evaluaciju sistema taksi i naknada koje naplaćuju u cilju osiguravanja principa ekvivalentnosti.***
- ***Unaprijediti planiranje, identifikovanje i kontrolne mehanizme sistema naplate i kontrole naplate prihoda od taksi i naknada.***

6.3.2. Problemi i nedostaci institucija BiH u sistemu javnih nabavki

Cilj revizije je bio ispitati jesu li aktivnosti institucija BiH dovoljne da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki.

Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu preduzimale dovoljno aktivnosti da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki. Revizija je na uzorku institucija BiH pokazala brojne nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama, slabosti i nepravilnosti u svim fazama procesa javnih nabavki te nedovoljne aktivnosti institucija zaduženih za unapređenje sistema javnih nabavki. Za nadilaženje nastalih slabosti mjerodavne institucije su svoj fokus usmjerile na izmjene Zakona o javnim nabavkama što bi trebalo doprinijeti unapređenju sistema, ali se cijeli proces odvija sporo. U međuvremenu, institucije nisu preduzimale dovoljne aktivnosti da unaprijede dijelove procesa koje pokriva Zakon o javnim nabavkama, a nisu dovoljno uredile ni poslove planiranja i realizacije javnih nabavki, koje predstavljaju veoma značajne faze, u kojima se, zbog uočenih slabosti, dovodi u pitanje cijeli smisao i svrha cijelog sistema javnih nabavki i koje su samo dijelom regulisane Zakonom o javnim nabavkama.

Glavni nalazi revizije:

- Institucije BiH ne postupaju uvijek u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH (ZJN) i zaključenim ugovorima (ograničavajući uslovi tenderske dokumentacije (TD), prekoračenje ugovorenih količina i vrijednosti, neobjavljivanju podataka o realizaciji ugovora itd.).

- Na nezakonito postupanje institucija BiH u provođenju javnih nabavki ukazuje i veliki broj uvaženih žalbi. U posljednje tri godine, Ured za razmatranje žalbi (URŽ) je uvažio 299 od ukupno 698 zaprimljenih žalbi za institucije BiH.

- Institucije BiH kasne u donošenju i objavi planova javnih nabavki, kao i pokretanju i provođenju postupaka javnih nabavki. Kod skoro 20% planiranih postupaka javnih nabavki

je utvrđeno neblagovremeno pokretanje, a od toga više od pola nije ni pokrenuto i to u procijenjenoj vrijednosti oko četiri miliona KM.

- Institucije BiH često mijenjaju planove javnih nabavki i u cijelosti ih se ne pridržavaju, ne pokreću se planirani postupci, a provode se nabavke koje nisu planirane.

- Otežan je pristup informacijama o javnim nabavkama na internetskim stranicama institucija BiH i rijetko planove objavljuju na portalu javnih nabavki.

- Ni kod jedne institucije iz uzorka nije utvrđeno da se planiranje javnih nabavki i budžeta za nabavke zasniva na dokumentovanim analizama stvarnih potreba i ispitivanju tržišta te da je u svim slučajevima usklađeno sa dinamikom planiranja budžeta.

- Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavkama po svim elementima ugovora niti praćenje i analizu cijelog procesa s ciljem utvrđivanja problema, uzroka i odgovornosti.

- U većini institucija iz uzorka postoje i problemi u osiguravanju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki.

- Iako je Strategija razvoja javnih nabavki BiH za period 2016 - 2020. godina istekla, znatan dio aktivnosti nije realizovan, uključujući i onaj ključni koji se tiče usklađivanja ZJN-a sa EU propisima. O realizovanju iste ni Agencija za javne nabavke BiH (AJN) ni URŽ nisu izvještavali Vijeće ministara.

- VM ne razmatra redovno sve materijale koje mu dostavlja AJN, a koji sadrže informacije o slabostima i propustima, određenim uzrocima i načinima unapređenja u sistemu javnih nabavki, niti je preduzeo mjere na unapređenju kapaciteta AJN-a i URŽ-a.

- AJN nije donio niti dostavio Vijeću ministara na usvajanje nijedan podzakonski akt od devet planiranih za posljednje tri godine.

- Analiza stanja, problema i prijedloga za unapređenje u sistemu javnih nabavki nije izvršena za posljednje četiri godine, a redovni izvještaji AJN-a o praćenju postupaka javnih nabavki ne daju jasne podatke o broju i vrsti utvrđenih neusklađenosti postupaka sa ZJN-om i preduzetim aktivnostima po istim.

- URŽ je preko četiri godine kasnio u donošenju akta kojim se usklađuje pravna praksa, dosljedno donošenje odluka u sjedištu i filijalama, a nije osigurao izradu relevantnih analiza, izvještaja i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka.

- Uspostavljeno praćenje, mjerenje i izvještavanje o rokovima rješavanja žalbi ne osigurava pouzdane podatke. Prema podacima URŽ-a za 2019. godinu kasnilo se u rješavanju 21 predmeta, a revizija je utvrdila da se kasnilo u rješavanju 880 predmeta.

- URŽ je rijetko podnosio prekršajne prijave, a nije ni u svim slučajevima donosio obavezne zaključke o produžavanju rokova za rješavanje po žalbama. Za posljednje tri godine podneseno je devet prekršajnih prijava, a uvaženo je 4.855 žalbi.

- URŽ nije izvijestio Parlamentarnu skupštinu o svom radu za 2019. godinu.

- I AJN i URŽ duži niz godina ukazuju na probleme u osiguravanju kadrovskih kapaciteta.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Agenciji za javne nabavke, Uredu za razmatranje žalbi i svim institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Osigurati redovnu analizu sistema javnih nabavki, te na osnovu rezultata te analize preduzimati mjere u cilju unapređenja sistema.***
- ***Unaprijediti planiranje i realizaciju ugovora za institucije BiH.***

Preporuke Agenciji za javne nabavke:

- ***Blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.***
- ***Unaprijediti praćenje, analize i izvještavanje o sistemu javnih nabavki.***
- ***U cilju jačanja transparentnosti javnih nabavki osigurati povezivanje obrasca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora sa planom javnih nabavki institucija na Portalu javnih nabavki.***

Preporuke Uredu za razmatranje žalbi:

- ***Unaprijediti proces rješavanja postupaka po žalbama u javnim nabavkama.***
- ***Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava s ciljem jačanja odgovornosti svih učesnika u postupcima javnih nabavki.***
- ***Unaprijediti analize i izvještavanje o uočenim problemima u sistemu javnih nabavki sa prijedlozima za unapređenje.***

Preporuke svim institucijama BiH:

- ***Organizovati proces javnih nabavki sa ciljem jasnog definisanja svih poslova javnih nabavki, rasporeda zadataka i odgovornosti u svim fazama javnih nabavki, uz osiguranje kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova.***
- ***Unaprijediti planiranje javnih nabavki sa ciljem utvrđivanja stvarnih potreba, osiguranja finansijskih sredstava za isto i blagovremenog osiguranja ugovora.***
- ***Uspostaviti praćenje, analizu i izvještavanje o realizaciji planova javnih nabavki, provođenju postupaka i realizaciji ugovora sa ciljem dobijanja informacija o***

problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenju cijelog procesa javnih nabavki.

6.3.3. Elektronsko upravljanje dokumentima u institucijama Bosne i Hercegovine

Cilj revizije je bio pokazati jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi elektronskog upravljanja i razmjene dokumenata.

Nalazi i zaključci revizije upućuju na to da institucije BiH nisu efikasne u uspostavi standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova[7]. Na nivou institucija BiH nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova zbog čega je izostao koordinirani i planski pristup uspostavi DMS-a. Uslijed izostanka koordiniranog i planskog pristupa uspostavi DMS-a, institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS. Prilikom samostalne uspostave DMS-a, institucije BiH nisu bile efikasne i nisu uspostavile standardizovane i interoperabilne DMS-ove.

Glavni nalazi revizije:

- Od 2006. godine, kada su doneseni Strategija reforme javne uprave u BiH (SRJU) i Akcioni plan 1 (AP), kojim je planirano uspostaviti DMS u institucijama BiH, nisu uspostavljeni DMS-ovi u institucijama BiH.

- Određeni reformski projekti kojim je bila planirana uspostava DMS-ova u institucijama BiH i kojim bi se doprinijelo ispunjenju zadatih ciljeva, nisu realizovani, niti je donesen novi strateški okvir kojim bi se odredio način uspostave standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.
- Na nivou institucija BiH ne postoji pravni okvir kojim se reguliše obaveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i koji elektronsko uredsko poslovanje označava kao primarno.

- Na nivou institucija BiH ne postoji ni odgovarajući institucionalni okvir za e-upravu, odnosno centralno tijelo za

[7] Document management system – sistem za upravljanje dokumentima

e-upravu s jasno utvrđenim nadležnostima koje bi koordiniralo uspostavu DMS-a u institucijama BiH.

- Većina institucija BiH je imala pasivan pristup u uspostavi DMS-a u radu, imajući u vidu da je prošlo skoro 15 godina od utvrđivanja ovog prioriteta u reformi javne uprave. Do sada je samo 27, od 73 institucije BiH, uspostavilo DMS u radu.

- Većina institucija iz uzorka nije pripremila projektni prijedlog ili plan uspostave DMS-a. Premda je većina institucija iz uzorka kod uspostave DMS-a analizirala svoje poslovne procese i donijela interni akt o upotrebi DMS-a, pojavljivale su se poteškoće u njegovoj uspostavi.

- Većina institucija BiH nije uspostavila standardizovane i interoperabilne DMS-ove. Institucije BiH, pri planiranju uspostave DMS-a, uglavnom nisu tražile mišljenje Službe za e-vladu GS-a na DMS. Većina institucija BiH prilikom nabavke DMS-a nije iskazivala zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje s drugim informacionim sistemom.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Službi za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost, i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH :

- ***Vijeće ministara BiH treba osigurati odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu DMS-a u institucijama BiH.***

Preporuke Službi za održavanje i razvoj elektronskog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost:

- ***Odgovorna služba i radno tijelo trebaju što prije preduzeti aktivnosti na pripremi prijedloga obavezujućih standarda za uspostavu standardizovanih***

i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH, vodeći računa i o ekonomičnosti predloženih rješenja.

Preporuke institucijama BiH:

- ***Institucije BiH koje planiraju uspostavu DMS-a trebaju je zasnivati na sveobuhvatnoj analizi potreba i poslovnih procesa.***
- ***Institucije BiH trebaju osigurati uspostavu standardizovanih i interoperabilnih DMS-ova.***
- ***Institucije BiH trebaju donijeti interne propise o upotrebi DMS-a koji će omogućiti prelazak s papirnog na elektronsko poslovanje.***

6.3.4. Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH

Cilj revizije je bio ispitati jesu li institucije BiH osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Pod osnovnim pretpostavkama u kontekstu ove studije podrazumijevamo jasno definisane nadležnosti te osiguranje efikasne koordinacije, planiranja i izvršenja inspekcijskog nadzora.

Revizija je pokazala da institucije BiH iz uzorka nisu osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Inspekcije u institucijama BiH iz uzorka nemaju jasno definisane nadležnosti, nije osigurana efikasna koordinacija inspekcija, postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora ne osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa, a inspekcije ne osiguravaju ni efikasno izvršenje izrečenih mjera.

Glavni nalazi revizije:

- Inspekcije u institucijama BiH se suočavaju s problemima nejasno definisanih nadležnosti. Institucije iz uzorka koje se suočavaju s problemom nejasno definisanih nadležnosti nisu predlagale aktivnosti, niti je VM BiH preduzimao aktivnosti na otklanjanju ovih problema.

- VM BiH, kao ni institucije BiH iz uzorka revizije, nije preduzimao aktivnosti na uspostavi sveobuhvatne koordinacije inspekcija, a sve s ciljem unapređenja rada inspekcija, uspostave sveobuhvatnih i transparentnih evidencija o broju inspekcija u institucijama BiH, te njihovim propisima, kao i osiguranja ujednačenih uslova za rad inspektora.

- Inspekcije nemaju uspostavljene sveobuhvatne evidencije o subjektima nadzora, planiranje se ne vrši na osnovu analize i procjene rizika.

- Inspekcijski nadzor se ne provodi na osnovu razvijenih internih smjernica, odnosno inspekcije nemaju usvojene smjernice koje bi osigurale jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.

- Prilikom provođenja inspekcijskog nadzora ne primjenjuju se sve raspoložive zakonske mjere u cilju osiguranja poštivanja propisa subjekata nadzora. S tim u vezi, nije osiguran balans preventivnih, korektivnih i restriktivnih mjera.

- Nije osigurana efikasna primjena niti potpuna implementacija raspoloživih mjera inspekcijskog nadzora. Dok je većim dijelom osigurana implementacija preventivnih i korektivnih mjera, institucije iz uzorka koje izriču represivne mjere susreću se sa problemima naplate novčanih kazni. U takvim okolnostima dolazi do zloupotreba kao što je izbjegavanje plaćanja kazni kao i do mogućnosti zastare. Ovo, pored toga što dovodi u pitanje svrhu inspekcijskog nadzora, u značajnoj mjeri rezultuje gubitkom prihoda po ovom osnovu.

- Prema podacima IDDEEA-e, u posljednjih 6,5 godina, po osnovu zastarjelosti iz ROF-a izbrisano je preko 38 hiljada novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom, koje su izdale institucije BiH u iznosu preko 42 miliona KM. Međutim, iako se po evidencijama IDDEEA-e sve evidentirane novčane kazne vode kao zastarjele nakon isteka roka od pet godina, činjenica je da se najveći dio tih kazni odnosi na

novčane kazne Uprave za indirektno oporezivanje koji za svoje novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom ima apsolutni rok zastare deset godina.

Date preporuke:

Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i institucijama iz uzorka.
Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Preduzeti aktivnosti u cilju otklanjanja problema nejasno definisanih nadležnosti i unapređenja koordinacije inspekcija u institucijama BiH neophodnih za efikasan rad inspekcija.***
- ***Preduzeti aktivnosti na osiguranju uslova za efikasnu naplatu izrečenih novčanih kazni.***

Preporuke institucijama BiH iz uzorka:

- ***Preduzeti aktivnosti na otklanjanju problema nejasno definisanih nadležnosti nužnih za efikasan rad inspekcija.***
- ***Potrebno je osigurati prisustvo inspektora općim obukama u sklopu programa inspekcijskog nadzora.***
- ***Plan inspekcijskog nadzora zasnivati na relevantnim pokazateljima procjene rizika sa jasno definisanim kategorijama rizika.***
- ***Osigurati da se inspekcijski nadzor provodi na osnovu razvijenih internih akata/smjernica kojima bi se osigurao jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.***
- ***Osigurati praćenje implementacije svih izrečenih mjera.***

Sarajevo, 15.11.2022. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA	**ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA**
Jasmin Pilica, v.r.	Ranko Krsman, v.r.

KONTAKT
Ured za reviziju institucija
Bosne i Hercegovine
Tešanjska 24a/29
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: +387 33 275 400
F: +387 33 275 401
E: saibih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
@UredzaReviziju