



BOSNA I HERCEGOVINA

**GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2018.GODINU**



URED ZA 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 2018. GODINU

Broj: 06-16-1-1050/19

Sarajevo, oktobar 2019. godine

S A D R Ź A J

1	UVOD.....	5
2	GLAVNI NALAZI I PREPORUKE FINANSIJSKE REVIZIJE.....	5
2.1.	Realizacija preporuka finansijske revizije	5
2.2.	Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.....	6
2.3.	Nepostupanje po odlukama Parlamentarne skupštine BiH	6
2.4.	Proces zapošljavanja u institucijama BiH	7
2.5.	Javne nabavke u institucijama BiH.....	10
2.6.	Prevenција i borba protiv korupcije	12
2.7.	Interne finansijske kontrole u javnom sektoru	13
2.8.	Višegodišnja kapitalna ulaganja.....	14
2.9.	Sudski sporovi.....	15
2.10.	Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH.....	16
2.11.	Status državne imovine	17
2.12.	Prihodi	17
2.13.	Institut tehničkog mandata i vršioци dužnosti	18
2.14.	Popis sredstava i obaveza	18
2.15.	Regulisanje pitanja plaća i naknada	19
2.16.	Smještaj institucija BiH.....	20
2.17.	Postupanje VM BiH i MFT BiH po zahtjevima institucija BiH	21
2.18.	Informacioni sistem	22
2.19.	Finansiranje Fonda za povratak.....	25
2.20.	Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima	26
2.21.	Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH	26
2.22.	Upotreba službenih telefona, službenih vozila i reprezentacije.....	27
2.23.	Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva.....	28
2.24.	Zakon o vanjskim poslovima	28
3.	GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE UČINKA.....	29
3.1.	Realizacija preporuka revizije učinka	29
3.2.	Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH.....	30
3.3.	Utvrđivanje carinske vrijednosti polovnih motornih vozila	31
3.4.	Upravljanje strategijama na nivou BiH.....	31
3.5.	Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji	32

1 UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, izradio Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2018. godinu, u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz finansijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz revizije Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2018. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti, svi pojedinačni izvještaji o izvršenim revizijama u fiskalnoj 2018. godini, objavljeni su na web stranici Ureda za reviziju: www.revizija.gov.ba.

Ured za reviziju je ove godine revidirao 74 institucije. Za četiri institucije dato je mišljenje s rezervom sa skretanjem pažnje, dok su dvije institucije dobile mišljenje s rezervom. Pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje dobilo je 55 institucija, dok je 12 institucija dobilo čisto pozitivno mišljenje. U jednom slučaju Ured za reviziju se uzdržao od davanja mišljenja.

Pored izvještaja o finansijskoj reviziji, Ured za reviziju je u 2018. godini obavio i pet revizija učinka i o njima obavijestio Parlamentarnu skupštinu BiH.

2 GLAVNI NALAZI I PREPORUKE FINANSIJSKE REVIZIJE

U skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH, Ured za reviziju dužan je prikupiti najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih finansijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvještaju Parlamentu. Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama Parlamentu mora biti dostavljen s Izvještajem o reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2018. godinu.

U nastavku teksta dajemo rezime glavnih nalaza iz finansijskih revizija i revizija učinka.

2.1. Realizacija preporuka finansijske revizije

U cilju unapređenja poslovanja institucija BiH, a u skladu s osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pažnju poklanja realizaciji ranijih preporuka i izvještavanju o realizaciji nalaza i preporuka revizije. Praćenje se fokusira na to da li subjekti revizije realizuju preporuke na odgovarajući način, odnosno na to da li su ispravljeni identifikovani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka, subjektu revizije se omogućava da dostavi informacije o preduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu preduzete.

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2018. godinu institucijama BiH dao 489 preporuka, dok su u izvještajima o reviziji za 2017. godinu date 573 preporuke. Provjerom stepena realizacije preporuka kod pojedinačnih institucija BiH konstatovano je da je oko 61% prošlogodišnjih preporuka realizovano ili je njihova realizacija u toku.

Analizom implementacije preporuka iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2017. godinu, konstatovano je da je od ukupno 49 datih preporuka devet preporuka realizovano, 12 je u toku realizacije, 27 preporuka nije realizovano, dok za jednu preporuku nije bilo moguće dati ocjenu realizacije. Uzimajući u obzir navedeno, procenat realizacije preporuka, uključujući i preporuke u toku, iznosi oko 43%.

Što se tiče realizacije preporuka iz Izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za 2017. godinu, možemo konstatovati da većina sistemskih preporuka uglavnom nije realizovana. Značajan broj preporuka iz Izvještaja o glavnim nalazima i preporukama iz ranijih godina nije realizovan i iste se ponavljaju iz godine u godinu. Riječ je o preporukama pretežno sistemske prirode, kao što su pitanje tehničkog mandata, zapošljavanja, javnih nabavki, višegodišnjih kapitalnih ulaganja, ugovora o djelu, državne imovine, popisa, IT sistema i drugo. Smatramo da bi provođenjem datih sistemskih preporuka došlo do poboljšanja općeg ambijenta u kojem funkcionišu institucije BiH, što bi trebalo imati direktan uticaj na racionalnije i odgovornije postupanje s javnim sredstvima, te povećanje stepena vladavine prava, transparentnosti i efikasnosti u radu institucija BiH.

Kod realizacije preporuka nastavlja se praksa da se uglavnom provode jednostavnije preporuke koje institucije mogu provesti samostalno, dok je realizacija preporuka koje zahtijevaju djelovanje i angažman više institucija i sistemski pristup rješavanju uočenih problema i dalje nedovoljna. Potrebno je istaknuti da Ured za reviziju ne može biti zadovoljan formalnim izvještavanjem o realizaciji svojih preporuka. Ovo je pitanje od posebne važnosti, jer Parlamentarna skupština kroz zaključke nadležnih komisija i svojih domova, a koji se zasnivaju na preporukama Ureda za reviziju, obavezuje institucije vlasti, upravo kako bi se postigao krajnji cilj izvještaja o reviziji – unapređenje upravljanja javnim finansijama, te transparentno i racionalno trošenju budžetskih sredstava.

Posebno skrećemo pažnju na to da se i ove godine kasnilo s usvajanjem Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH, što je prouzrokovalo i kašnjenje usvajanja Dokumenta okvirnog budžeta BiH za period 2018–2020. godina, kao i Zakona o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu, koji je usvojen 25.01.2018. godine. S obzirom na to da Zakon o budžetu institucija BiH nije blagovremeno usvojen, Vijeće ministara BiH je 28.12.2017. godine donijelo Odluku o privremenom finansiranju institucija BiH za period januar - mart 2018. godine. Revizija je i ranije u svojim izvještajima ukazivala na kašnjenje u procedurama usvajanja budžeta.

Potrebno je da Parlamentarna skupština BiH, zavisno od nadležnosti institucija BiH, insistira na realizaciji zadataka u utvrđenim rokovima, čime bi se na viši nivo podigao stepen ozbiljnosti i odgovornosti s kojim institucije pristupaju realizaciji sistemskih preporuka.

2.2. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obavezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja krivično djelo. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne finansijske efekte po budžet.

Neophodno je ojačati javnu odgovornost u skladu sa osnovnim principima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

2.3. Nepostupanje po odlukama Parlamentarne skupštine BiH

Skrećemo pažnju na problem neizvršavanja zaključaka Parlamentarne skupštine BiH, koji su proistekli iz razmatranja izvještaja o reviziji ranijih godina, koji uglavnom slijede preporuke revizije. Posebno je zabrinjavajuće to što Parlamentarna skupština BiH nije još uvijek razmatrala revizione izvještaje iz 2017.,

kao i 2018. godine, tako da rezultati revizije nemaju svoju efektivnost i željeni učinak. Navedeno postupanje upućuje na zaključak da institucije BiH, pored toga što ne ispunjavaju svoju društvenu obavezu u najširem smislu riječi, stvaraju pravnu nesigurnost, te dobrim dijelom narušavaju i sam dignitet institucija BiH. Neizvršavanje navedenih odluka i zaključaka, kao i nedonošenje zaključaka po izvještaju revizije ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost na vrlo niskom nivou.

Potreban je aktivniji pristup Parlamentarne skupštine BiH u razmatranju izvještaja revizije i realizacije zaključaka i preporuka revizije.

2.4. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH¹, Zakonu o radu u institucijama BiH² i podzakonskim aktima, zapošljavanje i unapređenje državnih službenika zasniva se na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti. Tako su institucije BiH koje provode postupak zapošljavanja i Agencija za državnu službu BiH dužne isti provesti na zakonit i transparentan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata. Međutim, revizijom procesa zapošljavanja u institucijama BiH uočeni su nedostaci i slabosti koje ukazuju na nezakonitost i netransparentnost u procesu zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika. Moramo naglasiti da se određene nepravilnosti ponavljaju i pored preporuka revizije u prethodnim izvještajima. Također, Ured za reviziju je putem pojedinačnih izvještaja skrenuo posebnu pažnju na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u procesu zapošljavanja i regulisanja radno-pravnog statusa zaposlenih, između ostalih i Ministarstvu pravde BiH, koje je dužno dati tumačenja odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH i koje putem Upravnog inspektorata nadzire primjenu navedenih zakona u praksi. Isto tako, i Agenciji za državnu službu BiH je ukazano na određene nepravilnosti i mišljena u vezi s primjenom propisa iz oblasti zapošljavanja.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatovani u pojedinačnim revizijama, koji se odnose na zapošljavanje i regulisanje radno-pravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Prijem zaposlenika na određeno vrijeme

Institucije BiH su dužne da, prilikom prijema u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme, provode proceduru javnog konkursa u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH. Postupcima revizije utvrđeno je da je nastavljena praksa zapošljavanja na određeno vrijeme bez raspisivanja javnog konkursa. U institucijama BiH postoji kontinuirana praksa zapošljavanja osoba na određeno vrijeme u trajanju od tri mjeseca i po nekoliko puta u toku godine bez prekida ili s prekidima između ugovora. Uočeni su i slučajevi da su osobe u periodu pauze između dva ugovora na određeno vrijeme od tri mjeseca bile angažovane putem ugovora o djelu. Ovakav način zapošljavanja institucije BiH pravdaju hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem opsega 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. Smatramo kako je ovakav način zapošljavanja netransparentan i kako se treba koristiti samo u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom.

Unapređenje državnih službenika i zaposlenika

Unapređenje državnih službenika na više radno mjesto u istoj ili u drugoj instituciji BiH obavlja se putem internog ili javnog konkursa. Tokom revizije smo utvrdili i slučajeve da su unapređenja državnih službenika

¹ Službeni glasnik BiH, broj 19/02,35/03,4/04,26/04,37/04,48/05,2/06,32/07,43/09,8/10,40/12 i 93/17

² Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 i 93/17

na više pozicije vršena bez provođenja procedure internog oglasa. Također, uočeni su slučajevi unapređenja državnih službenika u toku probnog rada, čime dolazi do derogiranja odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH koje se odnose na probni rad, jer se time probni rad od godinu dana na radnom mjestu na koje je primljena osoba po javnom oglasu prekida, odnosno poništava.

Dalje, prilikom unapređenja zaposlenika nije se postupalo u skladu sa članom 4. Pravilnika o internom premještanju i raspoređivanju zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine³. Pravilnikom je definisano da se interni premještaj i raspoređivanje zaposlenika može izvršiti na slično radno mjesto – radno mjesto istog nivoa, kao i na radno mjesto višeg nivoa, u slučaju kada institucija želi unaprijediti zaposlenika na radno mjesto višeg nivoa, a zaposlenik ispunjava uslove radnog mjesta na koje se premješta. Pod višim, odnosno nižim nivoom radnog mjesta podrazumijeva se radno mjesto prvog narednog višeg, odnosno nižeg ranga istog stepena stručne spreme od radnog mjesta na kojem se zaposlenik trenutačno nalazi. Međutim, procesom revizije uočeno je da su pojedine institucije BiH bez raspisivanja javnog oglasa izvršile unapređenje zaposlenih s radnog mjesta srednje stručne spreme na radno mjesto visoke stručne spreme. Postupajući na ovakav način prekršene su odredbe navedenog pravilnika, ali je narušen i osnovni princip transparentnosti pri zapošljavanju u institucijama BiH.

Primjena rezervnih listi u zapošljavanju državnih službenika

U 2018. godini nastavljena je praksa dodatnog zapošljavanja državnih službenika primjenom rezervnih listi. Napominjemo da su institucije BiH vršeći interne premještaje u vrijeme probnog rada (period od godinu dana po postavljenju državnog službenika kao najuspješnijeg kandidata po javnom oglasu) sebi stvorile uslove za primjenu rezervnih listi i prijem dodatnog broja državnih službenika. Internim premještanjem državnog službenika s radnog mjesta za koje je bio raspisan javni oglas (na koje je primljen najuspješniji kandidat po javnom oglasu) i za koje se vezuje obaveza obavljanja probnog rada, to radno mjesto postaje upražnjeno. U skladu sa navedenim, državni službenik se razrješava dužnosti s datog radnog mjesta, čime se stvaraju uslovi za aktiviranje rezervne liste uspješnih kandidata po istom javnom oglasu i prvorangirana osoba s rezervne liste po automatizmu biva primljena u radni odnos na neodređeno vrijeme na upražnjeno radno mjesto.

Procesom revizije konstatovano je da je i u 2018. godini u 20 slučajeva korišten institut rezervne liste iz člana 29. Zakona o državnoj službi (u 2017. godini je bilo 18 slučajeva), nakon pomjeranja državnog službenika u toku probnog rada i to: po osnovu internog premještaja (16 slučajeva)⁴, kraćeg odsustva iz državne službe (jedan slučaj), eksternog premještaja (dva slučaja) i unapređenja (jedan slučaj). Prema navedenom, a zbog pomjeranja osobe u toku probnog rada, primljeno je dodatnih 20 državnih službenika na neodređeno vrijeme.

Naime, osobe na probnom radu u institucijama BiH interno su premiještane i pored činjenice da nisu imale ocjenu rada koja se primjenjuje u skladu sa članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Iako Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH nije izričito zabranjeno vršiti interni premještaj u toku probnog rada, činjenica je da je članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH propisano da se ocjena rada državnog službenika uzima u obzir prilikom internih premještaja i unapređenja. Ministarstvo pravde je u nekoliko svojih mišljenja istaklo da je spomenuta odredba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH imperativna i da se ocjena rada mora uzeti u obzir

³ Službeni glasnik BiH, broj 19/12 i 49/13

⁴ Od ukupno 16 slučajeva internih premještaja, u jednom slučaju (Ministarstvu pravde BiH) osoba s rezervne liste je postavljena počev s 01.01.2018. godine, a procedura odobravanja je izvršena krajem 2017. godine, dok je u jednom slučaju (Ministarstvo vanjskih poslova BiH) postupak odobravanja završen krajem 2018. godine, a osoba s rezervne liste stupila na dužnost 08.01.2019. godine.

prilikom internih premještaja i unapređenja. Kako su osobe na probnom radu, u pogledu ocjenjivanja, u posebnom statusu, jer se njihova ocjena rada daje na kraju perioda probnog rada od godinu dana, postavlja se pitanje da li državni službenici na probnom radu mogu imati ocjenu rada prije isteka godine dana. Kako je propisano da ocjenu dobivaju nakon godine dana probnog rada, moglo bi se zaključiti da nije ni moguće da te osobe osiguraju ocjenu zahtijevanu članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH prije isteka godine dana. Također, Pravilnikom o načinu ocjenjivanja propisano je da se državni službenik ne ocjenjuje ukoliko nije radio više od polovine vremena u jednom periodu ocjenjivanja, izuzimajući osobe na probnom radu, iz razloga što se periodi redovnog ocjenjivanja ne moraju poklapati s istekom probnog rada. Značaj ocjene rada kod internog premještaja prepoznao je i Sud BiH u svojoj presudi iz aprila 2019. godine, iz koje se može izvesti zaključak da se interni premještaj zasniva na pozitivnoj ocjeni rada.

Na kraju, treba spomenuti da su sva pomjeranja državnih službenika izvršena od strane institucija BiH uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH ili je Agencija za državnu službu BiH vršila pomjeranje na prijedlog institucija (eksterni premještaj).

Umirovljenje imenovanih osoba, državnih službenika i zaposlenika po sili zakona

Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi BiH, radni odnos prestaje kada zaposlenik navrši 65 godina života ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno o godinama života – danom donošenja rješenja. Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine imenovane osobe i državni službenici ispunili uslov za odlazak u penziju, a da nisu pokrenute aktivnosti na rješavanju njihovog radno-pravnog statusa. Za pojedine imenovane osobe je utvrđeno da pored toga što su stekle uslove za odlazak u penziju, istovremeno im je istekao i mandatni period na koji su imenovane. Određene institucije su pismenim putem upućivale dopise nadležnim institucijama, međutim, nisu dobile povratne informacije (naprimjer Komisija za koncesije, Odbor državne službe za žalbe). S druge strane, postoje institucije koje nisu preduzimale aktivnosti na rješavanju radno-pravnog statusa osoba kod kojih je uočeno da imaju više od 65 godina života ili 40 godina radnog staža. Kada su u pitanju imenovane osobe, smatramo da relevantnim propisima nisu definisane procedure u smislu ko i na koji način provjerava da li su ispunjeni uslovi za prestanak radnog odnosa rukovodioca institucije u pogledu penzionisanja u toku trajanja mandata, niti ko je dužan o istom obavijestiti organ nadležan za donošenje odgovarajućeg pravnog akta o prestanku radnog odnosa po sili zakona zbog penzionisanja.

Primjena prekršajnih odredbi iz Zakona o državnoj službi i Zakona o radu u institucijama BiH

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH propisane su prekršajne odredbe kojima se sankcionišu nezakonita postupanja institucija u provođenju spomenutih zakona. S tim u vezi, ponovno ukazujemo na to da se u nedovoljnoj mjeri koriste prekršajne odredbe u spomenutim zakonima, kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva na viši nivo u institucijama prilikom provođenja navedenih zakona. Za primjer navodimo da značajan broj institucija BiH ne provodi ocjenjivanje državnih službenika, ili isto provodi djelimično, dok je neizvršavanje ove aktivnosti obuhvaćeno prekršajnim odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Institucijama BiH, Ministarstvu pravde i Agenciji za državnu službu BiH, je preporučivano da dosljedno primjenjuju postojeći regulatorni okvir vezan za zapošljavanje državnih službenika i zaposlenika i da poštuju princip transparentnosti u postupcima zapošljavanja.

2.5. Javne nabavke u institucijama BiH

Sistem javnih nabavki u institucijama BiH, kao vrlo značajan proces, zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabavke, interesa javnosti, kao i zbog izloženosti procesa javnih nabavki koruptivnom riziku, obuhvaćen je prilikom provođenja finansijske revizije u institucijama BiH za 2018. godinu. Predmet revizije je bila primjena Zakona o javnim nabavkama u BiH i podzakonskih akata, te sistem internih kontrola u dijelu realizacije nabavki.

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

Kreiranje i realizacija plana javnih nabavki: Uočeno je da se planovi javnih nabavki u institucijama BiH ne provode blagovremeno, niti institucije preduzimaju uvijek odgovarajuće aktivnosti u cilju blagovremenog provođenja postupka nabavke. Zbog nepoštivanja rokova zadanih u planovima javnih nabavki, odnosno neblagovremenog pokretanja procedura, institucije su imale prekoračenje ugovorenih iznosa, kao i nepokrivenost jednog dijela godine ugovorom. Pored neblagovremenog provođenja javnih nabavki, uočen je i značajan broj žalbi u postupcima, što je imalo za posljedicu produžavanje rokova provođenja postupaka ili poništenje istih. Kašnjenje postupaka javne nabavke može imati za posljedicu nemogućnost ostvarivanja ciljeva institucije, što dovodi do neopravdanog produženja ugovora s postojećim dobavljačima, te u nekim slučajevima do gubitka odobrenih sredstava za nabavku potrebne robe, usluge ili radova. Sve navedeno ukazuje na neefikasno upravljanje budžetskim sredstvima, jer su ista mogla biti iskorištena za zadovoljenje drugih potreba institucija i građana BiH.

Utvrđeno je i kako i dalje postoje nedostaci i slabosti prilikom određivanja predmeta nabavke, nedovoljna pažnja istraživanju tržišta u pogledu procijenjene vrijednosti nabavke i prisutnosti konkurencije na tržištu, nepotpunost planova javnih nabavki i sl.

Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabavke: Nedostaci se najvećim dijelom odnose na opis predmeta nabavke u tenderskoj dokumentaciji. Ovaj nedostatak je bio prisutan i ranijih godina, tako da na ovom planu nisu uočeni značajniji pomaci. Tako je ponovno utvrđeno da su ugovorni organi kreirali tendersku dokumentaciju koja je neprecizna u pogledu zahtjeva tehničke i profesionalne sposobnosti, opisa i specifikacije predmeta nabavke, te suviše preciznog opisivanja predmeta nabavke ili postavljanja ograničavajućih kvalifikacionih kriterija, što može imati za posljedicu ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Također, pojedinačnim revizijama javnih nabavki roba i usluga uočena je zastupljenost stalno istih dobavljača, što može implicirati da postoji ciljno tržište. Zastupljenost stalno istih dobavljača je uočena kod nabavke vozila, informatičke opreme, usluga tiskanja i pakovanja glasačkih listića, tiskanja trošarinskih markica itd. Također, često se navode karakteristike roba u specifikaciji kao sastavnim dijelom tenderske dokumentacije za koje ugovorni organ nema racionalno objašnjenje zbog čega su iste značajne i u skladu s tim uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili u najboljem slučaju više dobavljača koji su dio iste distributivne mreže. Ovo je posebno izraženo kod nabavke vozila, gdje se nastoji prikazati postojanje aktivne konkurencije kroz kreiranje specifikacija koje mogu zadovoljiti više dobavljača različitih marki vozila, pri čemu je utvrđeno da su tržišne cijene drugih dobavljača znatno veće od tržišnih cijena kod dobavljača kojem se dodijeli ugovor i kao takve teško mogu biti stvarna konkurencija za konkretni predmet nabavke.

Nedostaci prilikom zaključivanja i realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma: Odnose se na sljedeće: uočen je protok značajnog vremenskog perioda od trenutka pripreme, izrade i odobravanja tenderske dokumentacije, do procesa ugovaranja, odnosno potpisivanja ugovora s izabranim ponuđačem; još uvijek nije uspostavljen sistem praćenja realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma

količinski po zaključenim ugovorima; nepoštivanje uslova definisanih ugovorom, produženje prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provođenju novih postupaka nabavki, zaključivanje aneksa ugovora na okvirne sporazume/ugovore o javnim nabavkama čiji je rok važenja istekao, što nije prepoznato zakonom o javnim nabavkama; kod ugovora i okvirnih sporazuma s jednim ponuđačem zaključivanje je vršeno u rokovima koji su duži od propisanih; u okolnostima kada je opravdano sklapanje okvirnih sporazuma na procijenjenu vrijednost, tj. za usluge za koje se ne može precizno odrediti stvarna količina, ne zaključuju se okvirni sporazumi, nego se zaključuju ugovori o javnim nabavkama; uočena je neusklađenost između podataka u okvirnim sporazumima i obavještenjima o dodjeli ugovora; u pojedinim institucijama su uočene slabosti sistema internih kontrola kada je u pitanju proces aktiviranja i naplate primljenih bankovnih garancija za uredno izvršenje ugovora; te, konačno, ne vrši se kvalitativni i kvantitativni prijem roba na stručan i kvalitetan način.

Ostali nedostaci: se ogledaju u tome da institucije nisu predviđale provođenje e-aukcije za dovoljan broj postupaka javnih nabavki, kako je to predviđeno Pravilnikom o uslovima i načinu korištenja e-aukcije, prema kojem je ugovorno tijelo za postupke javnih nabavki kod kojih se koristi najniža cijena kao kriterij za dodjelu ugovora, dužan predvidjeti provođenje e-aukcije za najmanje 50% postupaka nabavki u 2018. godini. Osim toga, u pojedinim slučajevima uočeno je da se na web stranici ugovornog organa ne objavljuju osnovni elementi ugovora, kao i izmjene ugovora prema odredbama Naputka o objavljivanju osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora.

Za utvrđene nedostatke u javnim nabavkama, institucijama BiH su date preporuke u cilju otklanjanja nedostataka u skladu s osnovnim principima Zakona o javnim nabavkama.

Podnošenje prekršajnih prijava - Ured za razmatranje žalbi BiH i Agencija za javne nabavke BiH su prema članu 116. Zakona o javnim nabavkama nadležne za podnošenje prekršajnih prijava, kada se utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu Zakona o javnim nabavkama. Agencija za javne nabavke donijela je u 2018. godini Pravilnik o postupanju po članu 116. Zakona o javnim nabavkama, što predstavlja osnovu za aktivniji pristup Agencije za javne nabavke u provođenju odredaba navedenog člana Zakona. Prema podacima Agencije, ista je pokrenula četiri prekršajne prijave u 2018. godini, dok Ured za razmatranje žalbi još uvijek nije donio procedure u cilju jednoobraznog i sistemskog pristupa. Prema izvještaju o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2018. godinu podnesene su samo dvije prekršajne prijave nadležnim sudovima. Uzimajući u obzir broj zaprimljenih (3.652) i riješenih žalbi (3.385) i broj uvažених žalbi (1.409)⁵, i dalje smatramo da je realna pretpostavka da je za veći broj žalbenih postupaka u kojima je žalba uvažena došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavkama te da, u skladu s tim, postoji potreba sistemskog pristupa pri analizi uvažених žalbenih postupaka s aspekta primjene člana 116. spomenutog Zakona.

Uredu za razmatranje žalbi BiH je preporučivano da što prije donese procedure za postupanje po članu 116. Zakona o javnim nabavkama.

Zajedničke nabavke za policijska tijela u BiH: Prema članu 24. stav 1., tačka j. Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH⁶, Agencija za policijsku podršku BiH je nadležna za „provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH“, što se prvenstveno odnosi na Graničnu policiju BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu BiH i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH. Agencija za policijsku podršku BiH je 15.5.2018. godine potpisala Sporazum o provođenju postupaka javnih nabavki s navedenim policijskim institucijama, čime su se stekli određeni uslovi da Agencija za policijsku podršku provodi svoju nadležnost propisanu

⁵ Podaci iz Izvještaja o radu Ureda za 2018. godinu

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 36/08

Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH. Navedenim Sporazumom definisan je predmet nabavke, procedure, obaveze Agencije i obaveze policijskih tijela, imenovanje i način rada komisije za nabavke.

U skladu sa Sporazumom, u 2018. godini pokrenute su tri zajedničke nabavke za potrebe navedenih policijskih tijela, s tim da su dva postupka provedena za potrebe Direkcije i SIPA-e i jedan postupak za potrebe Direkcije i Granične policije. Granična policija je, samostalno, bez saradnje s Agencijom za policijsku podršku i ostalim tijelima iz Sporazuma, provela postupak nabavke municije. Također, u decembru 2017. godine Agencija za policijsku podršku je dostavila Ministarstvu sigurnosti BiH Informaciju o aktivnostima na implementiranju člana 24. Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH radi upućivanja iste Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje predloženih zaključaka. Vijeće ministara BiH nije razmatralo navedenu Informaciju niti su osigurana neophodna mišljenja nadležnih institucija.

Policijskim agencijama je preporučivano da nastave aktivnosti koje će dovesti do potpunog implementiranja nadležnosti Agencije za policijsku podršku, u skladu sa Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH.

2.6. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2015–2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije 2015–2019. godina. Institucije BiH su uglavnom preduzele odgovarajuće aktivnosti u skladu sa usvojenim dokumentima Vijeća ministara BiH, a iste su se sastojale u donošenju vlastitih akata.

Na osnovu provedenih pojedinačnih revizija⁷, konstatovali smo da se administrativni dio aktivnosti, kojeg čini kreiranje akata propisanih usvojenim dokumentima Vijeća ministara BiH (akcijski planovi, planovi integriteta, izvještaja i dr.) izvršava u institucijama BiH. Međutim, nismo se uvjerali da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode aktivne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti. U skladu s tim, smatramo kako je neophodno proaktivnim djelovanjem spriječiti pojavu koruptivnih radnji. Ovo je moguće postići provođenjem sljedećih aktivnosti koje trebaju preventivnim djelovanjem spriječiti negativne pojave moguće korupcije (transparentan izbor kadrova i zapošljavanja, edukacije, izgradnja politika rotiranja zaposlenih i razdvajanjem njihovih dužnosti, pravilan i stimulativan način nagrađivanja – stvaranje motivišućeg ambijenta, uspostavljanje mehanizma dvostrukih kontrola, analiza stalnosti dugogodišnje zastupljenosti pojedinih dobavljača, uspostava efikasnog mehanizma ujednačenog/jednoobraznog postupanja kod primjene propisa, analiza slučajeva otkrivenih koruptivnih radnji, jačanje uloge istinskih „zviždača-uzbunjivača“, definisanje i razvijanje efektivnih modaliteta prijave sukoba interesa u poslovanju institucija BiH, uključujući i sve oblike nepotizma, kronizma i sl.).

U praksi se pokazalo da su procesi javnih nabavki i zapošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prevara pa im stoga institucije moraju posvetiti dužnu pažnju. Proces javnih nabavki, zbog činjenice da spaja privatni i javni interes, je proces koji po svojoj prirodi ima visok rizik od koruptivnih radnji. Proces zapošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uslovima visoke stope nezaposlenosti u društvu, izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti. U tom smislu, s jedne strane, problem predstavlja netransparentno zapošljavanje, što je detaljno opisano u pojedinačnim izvještajima institucija BiH.

⁷ Revizija aktivnosti vezanih za prevenciju korupcije provodi se na osnovu ISSAI 5700 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije

S druge strane, i prilikom provođenja postupaka predviđenih zakonima i podzakonskim aktima koji regulišu zapošljavanje, nerijetko se javljaju komentari i diskusije u medijima i javnosti, na način da se iskazuje sumnja u primjerenost postupanja javnih institucija, zbog konačnog ishoda takvih postupaka, mada je sve provedeno u formalnom smislu u skladu sa zakonom.

Kada su u pitanju prevare u javnoj upravi, one se prvenstveno manifestuju u tačnosti određenih evidencija koje služe kao podloga za obračun raznih kategorija izdataka i utvrđivanje namjenske potrošnje. Kao moguće primjere prevara u javnom sektoru navodimo nedovoljno pouzdane evidencije koje se tiču troškova gdje je tanka nit između javne i privatne upotrebe, primjerice, evidencije o upotrebi i korištenju službenih automobila, obračuni troškova službenih putovanja, telefona, troškovi reprezentacije itd., što za posljedicu može imati korištenje javnih resursa za ostvarivanje osobne pogodnosti i koristi. Postojeći sistem internih kontrola još uvijek nije zadovoljavajući te postoji visok rizik od nenamjenskog korištenja budžetskih sredstava, čime se dovodi u pitanje i ispunjenje ciljeva transparentnog i zakonitog trošenja javnog novca.

Institucijama sa složenijom organizacionom strukturom i većim brojem zaposlenih date su preporuke kojima je ukazano na potrebu redovnog provođenja analiza i evaluacije efikasnosti u implementiranju usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije.

2.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Interne finansijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) obuhvaćaju dio principa *acquis communautaire* koje je uspostavila Evropska unija kao cjelovit sistem internih finansijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obavezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sistema je uvođenje viših standarda kontrole u upravljanju javnim sredstvima, razvoj i jačanje sistema odgovornosti i upravljanje sredstvima zasnovano na principima „vrijednost za novac“, što podrazumijeva razvoj sistema upravljanja i kontrole koji su u funkciji nadzora nad potrošnjom budžetskih sredstava. Slabosti sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru se odnose na sljedeće:

Finansijsko upravljanje i kontrola: Procesom revizije uočeno je da sve institucije u 2018. godini nisu implementirale sistem finansijskog upravljanja i kontrole ili su ga djelimično implementirale. Imajući u vidu činjenicu da su zakonske odredbe koje definišu uspostavljanje sistema na snazi već četvrtu godinu, pri tome cijeneći da je uspostavljanje navedenog sistema zahtjevan proces, Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvještaja za osam institucija skrenuo pažnju na to da sistem finansijskog upravljanja i kontrole nije implementiran u skladu sa relevantnim propisima.

Interna revizija: Konstatovano je da pojedine institucije nisu potpisale, s nadležnim jedinicama interne revizije, povelju i sporazum o vršenju funkcije interne revizije, iako navedeni dokumenti predstavljaju polaznu osnovu za pružanje usluga interne revizije. Tačnije, s Jedinicom interne revizije Ministarstva pravde, navedene dokumente nisu potpisali Ustavni sud BiH, Sud BiH i Tužilaštvo BiH, kao ni Predsjedništvo BiH s jedinicom interne revizije Ministarstva finansija i trezora BiH. Navedene institucije su, u proteklim godinama, osporavale potpisivanje ovih dokumenata s nadležnim jedinicama interne revizije, tako da funkcija interne revizije još uvijek nije uspostavljena.

Ustavni sud BiH je u martu 2018. godine donio Odluku⁸ prema kojoj se propisivanje uspostavljanja interne revizije na način da internu reviziju u pravosudnim institucijama vrši Ministarstvo pravde BiH, krši princip samostalnosti i nezavisnosti Ustavnog suda BiH.

Centralna harmonizacijska jedinica je u augustu 2019. godine, nakon sastanaka sa Sudom BiH i Tužilaštvom BiH, donijela Odluku⁹ kojom je predviđeno da se uspostavi još jedna jedinica interne revizije u Sudu BiH, koja bi obavljala funkciju interne revizije i u Sudu BiH i u Tužilaštvu BiH.

Ustavnom sudu BiH je ostavljena mogućnost da samostalno ocijeni potrebu za vršenjem funkcije interne revizije, uz mogućnost samostalnog izbora jedinice interne revizije.

Nadalje, procesom revizije je konstatovano da Ministarstvo sigurnosti i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH nisu u skladu sa važećim propisima izvršili usklađivanje postojećih pravilnika o sistematizaciji u dijelu koji se odnosi na internu reviziju. Dobijena je saglasnost Centralne harmonizacijske jedinice, međutim, saglasnost Vijeća ministara BiH nije dobijena, jer su osim izmjene u dijelu vezanom za internu reviziju predlagane i izmjene pravilnika o sistematizaciji i za druge organizacione dijelove.

Ured za reviziju je kroz finansijske izvještaje pojedinačnih institucija skretao pažnju na djelimično uspostavljanje interne revizije i sistema finansijskog upravljanja i kontrole, te je potrebno da Centralna harmonizacijska jedinica osigura da rukovodioci institucija dosljedno implementiraju propise iz ove oblasti.

2.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja, budžetski korisnici su u 2018. godini raspolagali sredstvima u iznosu od 187.958.783 KM. Sredstva u iznosu od 148.205.635 KM prenesena su iz prethodne godine, a u toku godine osigurana su nova sredstva u iznosu od 39.753.147 KM.

Višegodišnja kapitalna ulaganja realizovana su u iznosu od 49.048.485 KM ili 26%. Značajnija realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja odnosi se na Službu za zajedničke poslove (14.975.767 KM), Upravu za indirektno oporezivanje (14.348.068 KM), Jedinicu za implementiranje projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (8.740.324 KM), Ministarstvo odbrane (6.231.027 KM), Ministarstvo sigurnosti (1.711.350 KM), Ministarstvo civilnih poslova (1.500.000 KM).

Ponovo je konstatovan nizak procenat realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja u odnosu na raspoloživa sredstva, a kod pojedinih projekata, za koja su osigurana značajna sredstva, već dugi niz godina nema realizacije, što se odnosi na sljedeće institucije:

- Upravu za indirektno oporezivanje - Projekat nabavke i opremanje objekta za Glavni ured i regionalne centre u iznosu od 37.900.000 KM;
- Ministarstvo komunikacija i prometa - Projekat digitalizacije u iznosu od 29.876.700 KM;
- Ministarstvo odbrane - Projekat remonta helikoptera za period 2013–2014. godina u iznosu od 7.480.000 KM i Projekat osiguranja i unapređenja operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH u iznosu od 7.067.000 KM;

⁸ Odluka Ustavnog suda o neprihvatanju zahtjeva Ministarstva pravde BiH za potpisivanje Povelje interne revizije i Sporazuma o vršenju interne revizije u Ustavnom sudu BiH (broj: SU-02-411/18 od 22.3.2018. godine)

⁹ Službeni glasnik BiH broj 59/19

- Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka - Projekat izgradnje zgrade za smještaj sjedišta i organizacione jedinice u Banjoj Luci u iznosu od 9.998.017 KM.

Razlozi za nizak procenat realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja navedeni su u Informaciji o realizaciji višegodišnjih projekata u institucijama BiH, koju je sačinilo Ministarstvo finansija i trezora BiH s 30.09.2018. godine, na osnovu dostavljenih podataka budžetskih korisnika. Činjenica da rezervisana sredstva još uvijek nisu realizovana za odobrene namjene, kao i da se istovremeno plaćaju troškovi zakupa, ne može se smatrati dobrom praksom u upravljanju i trošenju javnih sredstava.

Neophodno je da nadležne institucije (Ministarstvo finansija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH) donesu instrukciju o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima kako bi se uspostavio kvalitetan proces upravljanja kapitalnim projektima u odnosu na stvarne potrebe i na taj način sistemski regulisalo pitanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

2.9. Sudski sporovi

Sredstva za isplatu obaveza po pravomoćnim sudskim presudama planirana su u iznosu od 7.500.000 KM, od čega je izvršeno 6.092.855 KM ili 81% prema sljedećoj strukturi: obaveze po glavnom dugu (4,78 mil. KM), obaveze za kamate (0,74 mil. KM), troškovi parničnog postupka (0,55 mil. KM) i troškovi izvršnog postupka (0,02 mil. KM).

Sudskim presudama su utvrđena prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete po raznim osnovama i to za neosnovano lišavanje slobode (1,28 mil. KM), isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama (1,16 mil. KM), radni sporovi u vezi s formacionim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH (467.830,09 KM) i dr.

Neosnovano lišavanje slobode: Kada je riječ o presudama za neosnovano lišavanje slobode, a u cilju mogućih ušteda, ukazujemo na informacije koje su prezentovane u izvještajima o radu Pravobranilaštva BiH. Pravobranilaštvo BiH je mišljenja da je mirno rješavanje sporova neiskorištena mogućnost, s obzirom na to da se radi o sporovima s neupitnom pravnom osnovom zahtjeva, gdje se kao jedino pitanje nameće visina tužbenog zahtjeva, te da bi zato trebalo pronaći adekvatne mehanizme da se što veći broj ovih sporova pokuša riješiti mirnim putem.

Međutim, Pravilnik o kriterijima i postupku kojim se uređuju pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe još uvijek nije donesen, te se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

Neophodno je da nadležne institucije donesu pravni okvir koji reguliše provođenje postupka vansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji budžetskih sredstava.

Naknade troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama: Na osnovu sudskih presuda, i tokom 2018. godine vršene su isplate naknada za topli obrok, prevoz, odvojeni život i smještaj, zaposlenima u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH (kojim su regulisane plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti) na različit način je utvrđeno pravo na naknade troškova zaposlenih.

Osnova za podnošenje tužbenih zahtjeva su odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH nije u skladu sa članom II/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe

u pogledu naknada troškova za ishranu u toku rada, prevoza na posao i prevoza s posla, odvojeni život i smještaj.

Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definisan je rok od *šest mjeseci* od dana dostavljanja iste za uvođenje sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivoa BiH, u predmetna prava. U 2017. godini, Vijeće ministara BiH je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.

Ured za reviziju je prethodnih godina ukazivao na potrebu jednoobraznog regulisanja prava iz radnih odnosa u pogledu strukture primanja za zaposlene u institucijama BiH (utvrđivanje osnovice i koeficijenta za obračun plaća i utvrđivanje vrste i visine naknada troškova zaposlenih), u cilju ujednačavanja primanja iz radnih odnosa zaposlenih u zakonodavnim, pravosudnim i institucijama izvršne vlasti, kako bi se spriječilo pokretanje sličnih postupaka, s obzirom na to da isti, pored isplate osnovnih potraživanja, imaju za posljedicu isplatu značajnih iznosa zateznih kamata i sudskih troškova na teret javnih sredstava.

Radni sporovi u Ministarstvu odbrane BiH: Radni sporovi u vezi s formacionim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH prisutni su u kontinuitetu duži vremenski period. Međutim, Ministarstvo odbrane nije preduzimalo odgovarajuće korektivne radnje u cilju prevencije sudskih sporova po ovom osnovu. Predmet ovih sporova je obračun i isplate plaća aktivnih vojnih lica koje su naredbama ministra odbrane BiH raspoređene na niži formacioni čin od osobnog čina, jer takav angažman traje duže od dvije godine.

Osim navedenih kategorija sudskih sporova, u institucijama BiH prisutni su i drugi sporovi iz oblasti radnih odnosa, sporovi vezani za obavljanje djelatnosti institucija (primjerice, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH), sporovi vezani za provođenje procedura javnih nabavki u institucijama BiH i dr.

Kako su uzroci za pokretanje sudskih sporova slabosti uspostavljenih praksi rada ili nedorečenost i neusklađenost propisa koji uređuju određene oblasti, smatramo da je neophodno da institucije BiH, svaka pojedinačno, izvrše analizu sudskih sporova te preduzmu ili predlože mjere u cilju otklanjanja uzroka koji dovode do pokretanja sudskih sporova.

2.10. Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine¹⁰ i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine¹¹.

Uvidom u finansijska izvještaja pojedinačnih budžetskih korisnika može se konstatovati da je u toku 2018. usvojeno 13 pravilnika. Također, šest institucija BiH dostavilo je pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH, koje Vijeće ministara BiH do sada nije razmatralo, tako da većina institucija BiH nije još uvijek uskladila svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH.

Sagledavanjem dinamike realizacije usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji može se konstatovati da svi učesnici u procesu nemaju proaktivan stav po navedenom pitanju. Pojedine institucije,

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji istekao prije pet godina i više, još uvijek nisu započele aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika.

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH za 2018. godinu je konstatovano da postoje određeni zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće, te usvajanja i davanja saglasnosti na zahtjeve budžetskih korisnika (primjerice, rješenja o imenovanju i razrješenju rukovodilaca institucija, saglasnosti na zahtjeve za zapošljavanje, pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i druge specifične pravilnike i odluke iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine), pri čemu nam nisu poznati razlozi za isto.

Potrebno je da nadležne institucije (Vijeće ministara BiH, institucije koje daju saglasnost na pravilnike) osiguraju da se priprema, davanje mišljenja i davanje saglasnosti na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji odvijaju efikasno.

2.11. Status državne imovine

U 2018. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja 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 BiH je krajem 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH. Zadatak Komisije, pored ostalog, je i izrada nacrtu 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.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne 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 preuzele značajan dio nepokretne neperspektivne imovine, što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH.

Neregulisano pitanje državne imovine uzrokuje probleme i predstavlja rizike i u vezi s realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanje popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom, a zbog nedostatka neophodnih propisa o državnoj imovini, Pravobranilaštvo BiH nema efikasna sredstva za zaštitu prava i interesa imovine institucija BiH, u postupcima u kojima je ta zaštita potrebna.

U cilju rješavanja pitanja državne imovine neophodno je da nadležne institucije konačno usvoje propise koji će urediti status državne imovine, kako bi se ista što prije stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

2.12. Prihodi

Na osnovu preporuka iz prethodne godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH je preduzelo određene aktivnosti kojim je obuhvaćena problematika evidentiranja i sravnjenja prihoda, te je u tekućoj godini izmijenjena i dopunjena Instrukcija za uplatu odgovarajućih prihoda, a za odgovarajući broj institucija, Ministarstvo je preporučilo evidentiranje izlaznih faktura u ISFU sistem kako bi se lakše uporedili fakturisani i naplaćeni prihodi.

Međutim, tokom 2018. godine smo prilikom provođenja pojedinačnih revizija kod budžetskih korisnika konstatovali, kao i prethodnih godina, da još uvijek nije adekvatno uspostavljen sistem internih kontrola kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja i naplate prihoda.

Najveća slabost sistema prihoda odnosi se na nedostatak aktivnosti vezano za usaglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora s podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH koje prikupljaju prihode.

Potrebno je nastaviti s aktivnostima na otklanjanju nedostataka prilikom kontrole i naplate prihoda, u kojima Ministarstvo finansija i trezora BiH treba imati proaktivnu ulogu, te u saradnji s institucijama BiH kod kojih se evidentiraju prihodi, osigurati uspostavljanje sistema kontrole i naplate prihoda i usaglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora s podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH.

2.13. Institut tehničkog mandata i vršioци dužnosti

Mandati svih ministara i zamjenika ministara istekli su u martu 2019. godine, a novi ministri i zamjenici nisu još uvijek imenovani. Također, utvrđeno je da institucije BiH nisu u svim slučajevima pokretale na vrijeme i blagovremeno završavale procedure izbora rukovodilaca ostalih institucija BiH koji i dalje, u dužem vremenskom periodu, obavljaju funkciju i nakon isteka mandata (Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Institut za standardizaciju BiH, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH, Komisija za koncesije BiH).

Kao i prethodnih godina, praksa obavljanja dužnosti rukovođenja u institucijama BiH nakon isteka mandata nastavljena je i u 2018. godini. Također, na osnovu provedene revizije utvrdili smo da imenovane osobe i nakon isteka funkcije „vršilac dužnosti“ i dalje obavljaju istu funkciju (Agencija za javne nabavke BiH i Direkciji za civilno zrakoplovstvo BiH).

Vezano za upravne i nadzorne odbore i druga tijela u sastavu institucija iz nadležnosti Vijeća ministara BiH, te imenovanja za članove nadzornih i upravnih odbora i drugih tijela kojima je istekao mandat, novi članovi još uvijek nisu imenovani (Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za nestale osobe BiH, Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH, Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH, Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH).

Mandati za članove povjerenstava i drugih tijela Vijeća ministara BiH u nekim slučajevima su istekli i čekaju na nova imenovanja od strane Vijeća ministara BiH (Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH, Državna komisija za granice BiH, Komisija za rješavanje žalbi u postupku sigurnosnog provjeravanja, Vijeće za djecu BiH, Vijeće za osobe s invaliditetom BiH, Savjetodavno vijeće za poljoprivredu BiH, Forum za razvoj i promociju preduzetništva u BiH, Vijeće za genetički modifikovane organizme BiH).

Potrebno je da tijela nadležna za imenovanje funkcionera i članova nadzornih, savjetodavnih i upravljačkih tijela, uspostave uredne evidencije o trajanju mandata, te blagovremeno pokreću i efikasno provode procedure imenovanja.

2.14. Popis sredstava i obaveza

Budžetski korisnici su dužni sačiniti popis sredstava i obaveza na kraju svake budžetske godine. Osnovni cilj popisa je da se utvrdi stvarno stanje te iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarno stanje utvrđeno popisom.

Na bazi provedenih revizionih procedura utvrđeno je kako proces popisa sredstava i obaveza još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou te je identifikovan značajan broj slabosti koje imaju uticaja na tačnost bilansnih pozicija i zaštitu imovine. Uočeni nedostaci se mogu podijeliti na sistemske, uslovljene nepostojanjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, te nedostatke tehničke prirode koji su identifikovani u pojedinačnim izvještajima revizije.

Navedeni nedostaci se odnose na Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Institut za akreditiranje BiH, Centralnu izbornu komisiju BiH, Službu za zajedničke poslove institucija BiH, Službu za poslove sa strancima BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i dr.

Budžetskim korisnicima je preporučivano da popisu sredstava i obaveza pristupaju planski i detaljno, što podrazumijeva sveobuhvatnu pripremu svih faza popisa i praćenje realizacije procesa popisa u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

2.15. Regulisanje pitanja plaća i naknada

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹² (71 institucija) i Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH¹³ (četiri institucije).

Ured za reviziju institucija BiH je u prethodnom periodu ukazivao na potrebu sistemskog pristupa problematici regulisanja plaća i naknada zaposlenih u institucijama BiH uzimajući u obzir vremensku distancu u kojoj su doneseni naprijed navedeni zakoni i ad hoc pristupe kojima su rješavana pojedinačna pitanja vezana za regulisanje plaća i naknada troškova zaposlenih u institucijama BiH. Navodimo primjere koji ukazuju na potrebu suštinske analize propisa vezanih za primanja zaposlenih u institucijama BiH:

Plaće i naknade u sudskim i tužilačkim institucijama: Prava zaposlenih u pravosudnim institucijama (Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Sud BiH i Tužilaštvo BiH) su definisana Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (kojim su regulisane plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti). Navedenim zakonima na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prevoz, 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, u određenim slučajevima pokrenuti su sudski sporovi po osnovu diskriminacije.

Također, sudije, tužioci i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH, pokrenuli su sudske sporove po osnovu diskriminacije, jer nemaju istovjetne naknade troškova kao zaposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti¹⁴.

¹² Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17 i 25/18

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 90/05 i 32/07

¹⁴ Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH (koji je u primjeni od 01.01.2006. godine) utvrđeno je pravo na naknade za godišnji odmor (regres) i otpremnine prilikom odlaska u penziju. Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama Bosne

Nadalje, pravilima Ustavnog suda BiH definisano je da se posebnim aktima utvrđuju plaće i druge naknade za sudije i osobe koje imenuje, kao i za ostale zaposlene u Sekretarijatu. Visina i način obračuna naknada troškova zaposlenih u Ustavnom sudu BiH utvrđeni su na drugačiji način i u drugačijim iznosima u odnosu na ostale zaposlene u institucijama BiH¹⁵. Dakle, plaće i naknade troškova zaposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definisane zakonskim i drugim propisima kao za zaposlene u ostalim institucijama BiH.

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH izvrši sveobuhvatnu analizu propisa kojima je regulisan način obračuna i isplate plaća i naknada plaća zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine i predloži harmonizovana rješenja za regulisanje ove kategorije, kako bi bili zadovoljeni principi pravičnosti i transparentnosti.

Policijski dodatak: Članom 18. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za policijske službenike, a članom 19. istog Zakona pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) za zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Prema stavu (4) člana 19. navedenog Zakona pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi direktor policijske agencije, na osnovu podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH. Vijeće ministara BiH nikada nije donijelo podzakonski akt, iako je predmetni Zakon stupio na snagu 2008. godine. Isplata dodatka na plaće se vrši na osnovu akata koje su donijeli rukovodioci navedenih institucija.

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definisano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela. Ministarstvo finansija i trezora BiH dostavilo je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama, kojim se rješava pitanje policijskog dodatka za Direkciju, i uputila Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Međutim, Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen je u različitom tekstu u domovima Parlamentarne skupštine BiH i osnovana je Zajednička komisija za usaglašavanje teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvještaja tekst predmetnog Zakona nije usaglašen. Isplata policijskog dodatka u Direkciji vrši se i dalje na osnovu interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima, koja je donesena u martu 2012. godine.

Neophodno je da nadležne institucije (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH) riješe pitanje donošenja zakonskih i podzakonskih akata kojima se reguliše pravo na isplatu policijskog dodatka za zaposlene u policijskim agencijama.

2.16. Smještaj institucija BiH

i Hercegovine (koji je u primjeni od 01.07.2008. godine) i pratećim podzakonskim aktima utvrđeno je pravo na *naknadu za ishranu u toku rada, regres za godišnji odmor, smještaj i odvojeni život, prevoz na posao i sa posla, otpremnine prilikom odlaska u penziju* itd. Ističemo da su prava na naknade za regres i otpremnine prilikom odlaska u penziju regulisana različito, iako oba navedena zakona utvrđuju pravo na isplatu predmetnih naknada.

¹⁵ Naknada za ishranu tokom rada iznosi 8 KM, naknada za odvojeni život iznosi 400 KM, naknada u slučaju teške povrede na radu zaposlenog, bolesti i invalidnosti zaposlenog ili člana njegove uže porodice, u slučaju smrti člana uže porodice ili zaposlenog utvrđuje se na osnovu prosječne plaće u Ustavnom sudu, dok je naknada za odlazak u penziju u visini tri isplaćene neto plaće zaposlenog u prethodna tri mjeseca. Zaposleni u Ustavnom sudu nemaju pravo na jubilarnu nagradu, za razliku od ostalih zaposlenih u institucijama BiH.

U cilju racionalizacije troškova zakupa i dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, realizovane su aktivnosti na kupovini objekata za smještaj institucija BiH u Istočnom Sarajevu i Mostaru, čime je trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj institucija BiH.

Međutim, još uvijek postoji određeni broj institucija koje nisu dugoročno riješile pitanje smještaja i za koje su rezervisana značajna sredstva. Neke od institucija koje nisu riješile pitanje smještaja su Uprava za indirektno oporezivanje BiH, koja još uvijek nije realizovala nabavku objekta za Glavni ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, iako je u tri navrata bila pokrenuta procedura nabavke objekta, zatim Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje je poništen postupak javne nabavke za izgradnju zgrade u Banjoj Luci zbog toga što ponude nisu zadovoljavale uslove konkursa, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, za koju još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o kupovini objekta u Banjoj Luci, itd.

Nadležnim institucijama je preporučivano da intenziviraju aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja preostalih institucija BiH kako bi se racionalizovali troškovi zakupa, posebno u slučajevima kada institucije imaju osigurana sredstva za te namjene.

2.17. Postupanje VM BiH i MFT BiH po zahtjevima institucija BiH

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH: Tokom pojedinačnih revizija kod budžetskih korisnika za 2018. godinu uočili smo da postoje određeni zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće te usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika (primjerice, rješenja o imenovanju i razrješenju rukovodilaca institucija, saglasnosti na zahtjeve za zapošljavanje, pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i druge specifične pravilnike i odluke iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine), pri čemu nam nisu poznati razlozi za takvo nepostupanje. Postoje i slučajevi da neka od nadležnih ministarstava za davanje neophodnih mišljenja nisu pravovremeno odgovorili na akte institucija, zbog čega se takvi materijali i nisu mogli naći na sjednicama Vijeća ministara BiH.

Izostanak odgovora po dostavljenim zahtjevima ili razmatranja dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH može ograničiti određene aktivnosti institucija čija djelatnost ovisi o samom odgovoru Vijeća ministara BiH.

Vijeća ministara BiH treba redovno razmatrati zahtjeve institucija BiH, uz prethodno utvrđene kriterije po kojima će zaprimljeni zahtjevi biti rangirani i uvršteni na dnevni red sjednica Vijeća ministara.

Postupanje Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH: Ured za reviziju je tokom pojedinačnih revizija uočio da je bilo određenih zastoja u komunikaciji između budžetskih korisnika i Ministarstva finansija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte budžetskih korisnika.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje saglasnosti i mišljenja Ministarstva 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, pri čemu nam nisu poznati pojedinačni razlozi za izostanak odgovora.

Također, dostavljeni pregled ne obuhvaća nosioce aktivnosti i rokove za postupanje po istom. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

U pojedinim slučajevima, zbog izostanka mišljenja Ministarstva prijedlozi i zahtjevi budžetskih korisnika nisu razmatrani na sjednicama Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo finansija i trezora BiH treba preispitati dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika u cilju cjelovitog izvršavanja dodijeljenih nadležnosti, ali i zbog svih negativnih posljedica na određenu oblast koja je obuhvaćena ovim zahtjevima.

2.18. Informacioni sistem

Revizionim postupcima izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva finansija i trezora (Ministarstvo). Kako se finansijsko poslovanje svih budžetskih korisnika obavlja putem informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) i sistema za centralizovani obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH (COIP), može se zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacionih sistema. 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 s 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.

Sredstva za implementiranje projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sistema nakon pada uzrokovanog katastrofom, su osigurana u formi višegodišnjeg projekta u periodu 2017–2019. godina. Ranije je implementiran projektni zadatak i prema njemu provedena jedna procedura nabavke u 2017. godini za dio potrebne opreme. Tokom 2018. godine donesena je odluka o određivanju rezervne lokacije neophodne za nastavak implementiranja projekta i pokrenuta procedura nabavke licenci i usluga za implementiranje. Ministarstvo je u 2019. godini zaključilo ugovor za implementiranje projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sistema uzrokovanog katastrofom. Nadalje je tokom 2019. godine kreiran i potpisan dokument okvira posla s dinamičkim planom implementiranja, kojim je prilagođen projektni zadatak u cilju optimizacije hardverskih i softverskih rješenja za realizaciju projekta.

Potrebno je implementirati projekat uspostave rezervne lokacije u skladu s dinamičkim planom implementiranja.

Velika je zavisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera ovisi o samo jednom ponuđaču. Za održavanje navedenih sistema provode se procedure javne nabavke, u kojima najčešće učestvuje samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provođenja procedure javnih nabavki ne može uticati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno preuzimanje istog u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određen rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija, što može uticati na kontinuitet poslovanja. Ugovor o održavanju modula za planiranje budžeta (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnju ovog softvera, s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Ovaj podsistem nije obuhvaćen projektom implementiranja rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcionisanje ovog podsistema u slučaju neželjenih

okolnosti, a istovremeno može nepovoljno uticati na visinu troškova održavanja. Ministarstvo je u međuvremenu kreiralo određenu analizu nedostatka modula za planiranje budžeta (BPMIS) i navelo da će sagledati mogućnosti nadogradnje istog.

U analizama koje prethode implementiranju novih projekata potrebno je uključiti i aspekte budućeg održavanja sistema kako bi se smanjila zavisnost od samo jednog ponuđača, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.

Također, u skladu s analizom, treba pokrenuti implementiranje podsistema za planiranje budžeta, osigurati integraciju s ISFU i voditi računa da se po mogućnosti implementiraju podsystemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema.

Prilagođavanja modula zaliha za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija i Ministarstva odbrane BiH su u toku. Ove institucije se suočavaju s određenim problemima u radu na sistemu, te su se pismeno obraćale Ministarstvu za nejasnoće kao što su: generisanje izvještaja za određeni period, nemogućnost ispisa materijalnih transakcija ulaza i izlaza roba i međuskladišnih prijenosnica, inventurni manjak i višak se kreiraju s ručnim unosom cijene artikla, nepregledne inventurne liste, nemogućnost sortiranja artikala po određenom redu i sl. Spomenuto za posljedicu može imati neefikasnu upotrebu postojećih resursa. Dio korisnika se još uvijek oslanja na pomoćne evidencije kroz druge računovodstvene sisteme koje koriste od ranije, što je uzrokovano ili nedovoljnim poznavanjem modula za zalihe i/ili njegovim nedostacima.

Neophodno je sačiniti prijedlog rješenja tekućih problema u modulu za zalihe i pokrenuti aktivnosti na realizaciji istih.

Pored navedenog, Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sistema za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sistemu. Sve institucije nisu obavještavane po ovom osnovu i nije poznato imaju li iste potrebu za korištenjem ovog modula. U praksi je primijećen slučaj da je institucija implementirala nezavisan sistem za upravljanje zalihama, što je posljedica nedovoljne informisanosti i slabe koordinacije između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj neefikasnih sistema i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavku i održavanje istih.

Potrebno je obavijestiti sve institucije da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabavke aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu finansija i trezora kao centralizovane aplikacije za potrebe institucija BiH.

Ministarstvo je razmotrilo i kroz postojeći modul Obaveza prema dobavljačima implementiralo ekonomičnije rješenje blagajničkog poslovanja. U prethodnom periodu izvršena je migracija podataka i provedena obuka korisnika kao preduslov da se novi sistem blagajničkog poslovanja pusti u produkciju. Sve institucije koje su povezane na ISFU, izuzev Ministarstva odbrane, su u međuvremenu postale korisnice novog sistema blagajničkog poslovanja.

Za Ministarstvo odbrane se rade tehničke pripreme oko unošenja podataka o zaposlenim, što je preduslov za korištenje sistema. Pored navedenog, za Ministarstvo odbrane je potrebno osigurati dodatne licence kako bi mogli koristiti ovu funkcionalnost.

Potrebno je planirati sredstva za nabavku licenci kako bi se Ministarstvu odbrane omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguranju licenci, uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva odbrane.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, svakako je sistem moguće i dalje razvijati i unapređivati. Ministarstvo je uradilo kratku analizu mogućih unapređenja ISFU. Neke od mogućnosti daljeg unapređenja, koje bi se mogle realizovati na ISFU jesu implementiranje rezervne lokacije, unapređenje podsistema za planiranje budžeta, uspostava interfejsa prema bankama za elektronsko plaćanje i sl.

Centralizovani obračun i isplata plaća: Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća za potrebe institucija BiH je poboljšan u segmentu obrade. Sklopljen je novi okvirni sporazum za podršku COIP sistemu, kao i ugovor za tehničku podršku za održavanje licenci.

Implementiran je novi 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 je uradilo pripremnu analizu poređenja sistema COIP i COIP_MO, kako bi se razmotrilo uvođenje jedinstvenog sistema za centralizovani obračun i isplatu plaća i naknada. Zaključeno je da se sistem COIP_MO testira godinu dana i da se nakon toga kreira finalna analiza koja bi utvrdila dalje korake u cilju unapređenja sistema.

Neophodno je sačiniti finalnu analizu mogućnosti i isplativosti da se novi sistem za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH implementira kao jedinstven sistem obračuna plaća za institucije BiH, u cilju uspostave efikasnijeg sistema.

Kroz sistem COIP se vrši obračun poreza i doprinosa na osnovu predefinisanih stopa za entitete. Zaposlenici Ministarstva nemaju mogućnost direktne izmjene stopa poreza u sistemu COIP. U slučaju objave nove stope poreza ili doprinosa u entitetskim službenim glasnicima, Ministarstvo upućuje zahtjev dobavljaču s kojim ima ugovor o održavanju, koji nakon toga vrši potrebne izmjene u COIP sistemu. Po implementiranim izmjenama vrše se provjere od strane zaposlenika Ministarstva bez pisane instrukcije po kojoj se vrši testiranje. Testiranje se provodi tako što se nakon izmjene neke funkcionalnosti na testnoj platformi unosi plaća i ručno testira tačnost obrade. Testiranje se ne dokumentira, a nakon uspješnog testiranja izmijenjeni sistem se pušta u produkciju. Nadalje se vrši kontrola i testiranje obračuna od strane sistema poreznih uprava, koji prilikom učitavanja podataka u njihov sistem provjeravaju tačnost obračuna. Imajući prethodno u vidu, nizak je rizik nastanka greške prilikom obračuna poreza i doprinosa.

Prilikom izmjena stopa poreza i doprinosa, od strane implementatora i Ministarstva treba potpisivati testne skripte, koje će potvrđivati tačnost obračuna prije puštanja izmjena u produkciju.

Sistem za upravljanje dokumentima: Provođenjem revizije je uočeno je da za elektronsko upravljanje dokumentima institucije najčešće koriste OWIS sistem. Generalni sekretarijat Vijeća ministara ima ugovor o održavanju OWIS sistema koji pokriva 11 državnih institucija koje koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima. Pored navedenog, neke institucije ne koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima, nego su OWIS sistem nabavili i implementirali u okviru institucije. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju OWIS sistema za svaku instituciju koja raspolaže posebnim rješenjem. Veliki broj ugovora o održavanju OWIS sistema, može rezultirati kao neekonomično rješenje za državne institucije.

Ministarstvo treba analizirati troškove održavanja za sve institucije po ovom osnovu, te po mogućnosti predložiti model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje sistema za upravljanje dokumentima.

2.19. Finansiranje Fonda za povratak

Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH je nadležno za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlaštenja za finansijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata, dok je Fond zadužen za finansijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, a na osnovu odluka koje je odobrila Komisija.

Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond finansira iz primarnih i sekundarnih izvora sredstava. Primarni izvori finansiranja uključuju budžetska sredstva države, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju, dok sekundarni izvori finansiranja Fonda mogu uključiti budžete kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge te druge raspoložive izvore. Prema prezentovanim podacima, Fond je po osnovu primarnih izvora finansiranja u 2018. godini raspolagao sredstvima u vrijednosti od 10.399.327 KM, od čega je 8.093.327 KM preneseno iz prethodne godine, a 2.306.000 KM je uplaćeno tokom 2018. godine. Ukupna realizacija udruženih sredstava u 2018. godini, po svim projektima, je 2.531.485 KM, neutrošena sredstva u vrijednosti od 7.867.841 KM su prenesena u 2019. godinu.

Prema informacijama dobivenim u procesu revizije, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske ni u 2018. godini nije izmirilo obaveze po Sporazumu za 2009. godinu (3.941.455 KM) i Sporazumu za 2010. godinu (400.000 KM). Potraživanja po ovim sporazumima nisu evidentirana u Glavnoj knjizi Trezora. Aktivnosti na naplati ovih potraživanja nisu preduzimane. Fond je raspolagao i sredstvima iz sekundarnih izvora finansiranja i to donatorskim i kreditnim sredstvima. Prema podacima prezentovanim u Izvještaju Fonda, ukupno raspoloživa sredstva za programe koji se finansiraju iz kreditnih sredstava su 26.673.611 KM, a za programe koji se finansiraju iz donatorskih sredstava 20.124.752 KM.

Sagledavajući projekat povratka i rekonstrukcije kroz proteklih 20 godina, može se konstatovati primjetna usporenost u realizaciji istog i pored činjenice da se značajna raspoloživa sredstva prenose kroz godine. Analizirajući proces udruživanja i realizacije udruženih sredstava, evidentno je da se posljednjih godina sporazumi o udruživanju sredstava potpisuju krajem budžetske godine, što se reflektuje i na donošenje odluka o rasporedu tih sredstava.

Sporazum o udruživanju sredstava u 2018. godini¹⁶ je potpisan u augustu, dok je Odluka o rasporedu dijela sredstava donesena u oktobru. Imajući u vidu činjenicu da je Fond za povratak zadužen za finansijsku realizaciju projekata koje odobri Komisija, kao i činjenicu da se implementiranje projekata povratka i rekonstrukcije, kao i projekata održivog povratka vrši na nižim nivoima vlasti, potrebno je da Komisija posveti više pažnje dinamici realizacije započetih projekata, kao i da analizira zastoje u realizaciji odobrenih projekata.

Cijeneći da je riječ o kompleksnom projektu koji je značajan s više aspekata, te da u realizaciji istog učestvuju svi nivoi vlasti, potrebno je da Komisija raspoloživa sredstva upotrebljava na brži i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povratka. Stoga, ponovo skrećemo pažnju na potrebu praćenja dinamike realizacije svih aktivnosti koje se vežu za ovaj projekat.

¹⁶ Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2018. godini (broj Fonda: 03-41-1-345-3/18 od 27.08.2018. god) i Aneks Sporazuma (broj Fonda: 03-41-1-345-5/18 od 06.11.2018. god.)

2.20. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima

Za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima u 2018. godini isplaćeno je 6.612.056 KM, od kojih je na ugovore o djelu utrošeno 4.872.608 KM, a na ugovore o privremenim i povremenim poslovima 1.739.448 KM. U odnosu na 2017. godinu izdaci su veći za 1.030.413 KM.

Uvidom u pojedinačne izvještaje institucija uočili smo da su predmetni ugovori u velikom broju institucija zaključeni u kontinuitetu tokom cijele ili čak niza godina, da se radi o angažmanu prvenstveno na sistematizovanim radnim mjestima te da se vrši kombinacija angažmana putem ugovora o radu i ugovora o djelu. Nadalje, nejasno je utvrđivanje visine naknade kao i transparentnost samog angažmana osoba po ugovorima. Smatramo kako se navedeni ugovori trebaju zaključivati jednokratno, za obavljanje tačno određenog posla definisanog ugovorom, te da isti traje dok se ugovoreno djelo ne izvrši, a ne u kontinuitetu duži niz godina.

Kao obrazloženja angažmana osoblja po ugovoru o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, institucije često navode probleme nedostatka kadrova i nemogućnost zapošljavanja u okviru postojećeg unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta. Navedeni problemi angažovanja osoblja po ugovorima proizlaze, jednim dijelom, iz nepostojanja jedinstvenih pravila na nivou institucija BiH koji bi definisali potrebu zaključivanja ugovora, poslove za koje se može zaključiti ugovor, transparentnost pri izboru osoblja (javno oglašavanje, uspostavljeni kriteriji, odnosno kvalifikacije osoblja, razlozi zbog kojih neko može biti angažovan po ugovoru itd.), visinu naknade i sva druga pitanja koja karakterizuju sam pojam ugovora.

Imajući u vidu da se radi o javnom sektoru i da je posebno „osjetljiva“ kategorija zapošljavanja putem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, budući da isto predstavlja netransparentan vid zapošljavanja, mišljenja smo da nadležne institucije trebaju više pažnje posvetiti planiranju, obrazlaganju i odobravanju sredstava za ove namjene.

2.21. Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH

Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, a da se u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucija BiH u vezi s primjenom odredbi ovog Zakona, u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definisane jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva niti je definisano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima, te se stoga odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

Također, članom 54. navedenog Zakona definisano je da se radi provođenja ovog Zakona formira nezavisno interesorno radno tijelo koje ima sedam članova, a koje imenuje Vijeće ministara BiH, čiji zadaci su izrada kriterija i procedura za vrednovanje radnih mjesta i utvrđivanje internih platnih razreda, analiza fiskalne održivosti i priprema dokumenta Politika plaća u institucijama BiH za određeni vremenski period, utvrđivanje metodologije za razvrstavanje radnih mjesta u platne razrede, kao i kriterija za napredovanje unutar platnog razreda. U periodu od 2009. godine do danas u kontinuitetu su imenovane komisije za plaće i naknade u institucijama BiH, međutim, postavlja se pitanje svrsishodnosti formiranja ovih povjerenstava bez precizno zadanih rokova za izvršavanje zadataka i bez precizno definisanih procedura za praćenje primjene donesenih metodologija, s obzirom na to da je u praksi prisutna

problematika neujednačenih koeficijenta za iste ili slične kategorije radnih mjesta, te izmjena koeficijenata za pojedine kategorije radnih mjesta bez relevantne podloge.

S obzirom na to da smo u ranijem periodu ukazivali na potrebu definisanja postupka nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH je u odgovoru o preduzetim aktivnostima po datim preporukama navelo da je Vijeće ministara BiH, na 151. sjednici održanoj 01.08.2018. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju institucija BiH, čijim odredbama je definisana procedura predmetnog nadzora, međutim, navedeni Prijedlog zakona još uvijek nije usvojen.

Neophodno je da nadležne institucije preduzmu aktivnosti u cilju definisanja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

2.22. Upotreba službenih telefona, službenih vozila i reprezentacije

Upotreba službenih telefona: Na osnovu provedenih revizija za 2018. godinu u institucijama BiH konstatovano je da pojedine institucije još uvijek nisu uskladile interne akte s Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju telefona te utvrdile limite potrošnje po korisnicima, nisu izvršile odbitak prekoračenja potrošnje od korisnika, ne sačinjavaju polugodišnje i godišnje izvještaje o troškovima korištenja mobilnih i službenih fiksnih kao i da nisu izvršile prijenos prava za mobilne telefone na fizičke osobe.

Upotreba službenih vozila: Konstatovano je da pojedine institucije raspolažu specijalizovanim vozilima bez pribavljene saglasnosti Vijeća ministara BiH na korištenje istih. Određene institucije su nakon pribavljenih pozitivnih mišljenja nadležnih institucija, Prijedlog pravilnika o uslovima i načinu korištenja službenih specijalizovanih vozila dostavljale Vijeću ministara BiH radi razmatranja i davanja saglasnosti. Međutim, Vijeće ministara u 2018. godini nije dalo saglasnost na iste.

Na osnovu provedenih revizija za 2018. godinu u institucijama BiH, utvrdili smo da su pojedine institucije raspolagale većim brojem službenih vozila (službena vozila za redovne aktivnosti i specijalizovana službena vozila) u odnosu na broj koji im je odobren Pravilnikom Vijeća ministara BiH. Za određene policijske agencije je konstatovano da odstupanje broja vozila koja su na stanju i broja dozvoljenih vozila proizlazi iz činjenice da se dio vozila stavlja van upotrebe i provodi se licitacija istih koja vremenski nije usaglašena s vremenom nabavke novih vozila. Također, na osnovu analize evidencija o upotrebi vozila, može se zaključiti da određena vozila na godišnjem nivou prelaze malu kilometražu, te se postavlja pitanje rentabilnosti vozila i ekonomičnosti prilikom raspolaganja javnim sredstvima.

Utvrdili smo i nepravilnosti kod korištenja službenih vozila, a koje se ponavljaju više godina, a odnose se na korištenje specijalizovanih vozila u svrhe koje nisu prepoznate u Pravilniku o nabavi i načinu upotrebe službenih vozila Vijeća ministara BiH (dolazak na posao i odlazak s posla), u putnim nalogima se ne upisuju putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, značajne kilometraže dnevne "loko" vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravaka i servisiranja vozila, fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila, visoki troškovi održavanja određenih vozila i sl.. Određene institucije još uvijek nisu propisale procedure ispravnog postupanja u okolnostima nastanka nepredviđenih događaja sa štetnim posljedicama za službeno vozilo kada štetnik nije poznat, kojim bi se regulisali koraci na rješavanju tako nastalih štetnih događaja. Također, uočeno je različito

postupanje institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana. Naknada štete na službenim vozilima ne naplaćuje se u svim slučajevima putem jedinstvenog računa trezora, pa novčani iznos štete osiguravajuća društva uplaćuju direktno serviserima koji vrše popravku vozila.

Izdaci za usluge reprezentacije. Provedenom revizijom utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u potpunosti uskladio interne akte s odredbama Pravilnika Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju, te da kod realizacije ovih izdataka i dalje nije na adekvatan način uspostavljen sistem internih kontrola u institucijama BiH, budući da nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u vezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava.

U cilju poboljšanja efikasnog raspolaganja službenim telefonima, službenim vozilima i sredstvima reprezentacije, institucijama BiH su izdane odgovarajuće preporuke za unapređenje sistema.

2.23. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti, na 31.12.2018. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučениh sredstava po kreditima i projektima (ukupno 2.720.246.874 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažovana kreditna sredstva (eng. commitment fee), koji u 2018. godini iznosi (6.322.771 KM),¹⁷ što je za 4.144.169 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Izdaci za "commitment fee" nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi trezora, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanje.

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su uticali na plaćanje naknade za neangažovanje sredstava, niti nam je prezentovana bilo kakva analiza iz koje se može utvrditi jesu li obaveze na osnovu neangažovanih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduslova za angažovanje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementiranju projekata za koja su odobrena sredstva.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH, u saradnji s nadležnim institucijama odgovornim za implementiranje projekata, utvrdi razloge i ponudi rješenja u cilju otklanjanja uzroka neadekvatnog korištenja odobrenih kreditnih sredstava, čime bi se ujedno i smanjili troškovi neangažovanih kreditnih sredstava.

2.24. Zakon o vanjskim poslovima

Rad samog Ministarstva vanjskih poslova zahtijeva jasno regulisana pravila postupanja i ono se oslanja na vanjsku politiku koju kreira Predsjedništvo BiH, što je propisano i Ustavom Bosne i Hercegovine.

Značaj donošenja Zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulisana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnost i organizacija rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad DKP-a BiH, zatim diplomatska i konzularna zvanja te uslovi i način njihovog stjecanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih zaposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova i DKP mreži (pitanja plaća u DKP-ima, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu i kontinuitet u obavljanju poslova, kao i

¹⁷ Prilog 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH

druga pitanja od značaja za rad DKP-a BiH). Međutim, i nakon dugog niza godina, o čemu revizija redovno izvještava u svojim izvještajima, Zakon o vanjskim poslovima nije donesen. Od 2018. na snazi je Strategija vanjske politike za period 2018–2023. godina, koju je usvojilo Predsjedništvo BiH. Strategija je usvojena u 2018, a pripremljen je i nacrt zakona. Iako je Radna grupa nacrt zakona sačinila, postoje zastoji u njegovom upućivanju u dalju proceduru.

Potrebno je što prije usvojiti Zakon o vanjskim poslovima, koji bi značajnim dijelom omogućio uspješnije provođenje strategije vanjske politike BiH.

3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE UČINKA

Tokom 2018. godine Ured 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 kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, 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, implementiranje preporuka bi osiguralo 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 desetom mjesecu 2014. godine.

3.1. Realizacija preporuka revizije učinka

Ured za reviziju proveo je praćenje aktivnosti institucija BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za dva izvještaja revizije učinka objavljena u oktobru 2014. godine. Predmet praćenja bile su preporuke iz izvještaja revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće rezerve“ i "Smještaj aktivnih vojnih lica u Ministarstvu odbrane BiH". Praćenje je provedeno u skladu sa ISSAI – Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, Principima revizije učinka, Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH. Osnovni cilj ovog izvještaja je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentuju preduzete aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka, koje su date s ciljem da se unaprijede oblasti koje su bile predmet revizije i sačuvaju budžetska sredstva.

Rezultati praćenja ukazuju na smanjenje procenta realizacije preporuka revizije, u odnosu na Izvještaj o praćenju realizacije preporuka iz 2017. godine. Djelimično je realizovano 18% preporuka, 36% preporuka je u početnoj fazi realizacije dok za 46% preporuka nisu preduzete aktivnosti. Generalno posmatrano, nije ostvaren značajan napredak u revidiranim oblastima. Za sveobuhvatno unapređenje potrebno je uložiti dodatne napore u realizaciju preporuka revizije. Na taj način doprinijet će se efektivnijem upravljanju sredstvima tekuće rezerve te na ekonomičniji način riješiti pitanje smještaja aktivnih vojnih lica u Ministarstvu odbrane.

U revidiranoj oblasti raspodjele i korištenja sredstava tekuće rezerve, stanje se nije značajnije promijenilo u odnosu na period vršenja revizije (2014. godina). Djelimična realizacija preporuka revizije dovela je do

određenog unapređenja prakse u dijelu nadzora i izvještavanja o korištenju sredstava tekuće rezerve. Međutim, preporuke revizije nisu realizovane u dijelu koji se odnosi na donošenje jasnih pravila i procedura o korištenju sredstava tekuće rezerve, kao i određivanje oblasti od posebnog javnog interesa. Transparentnost u postupcima dodjele sredstava tekuće rezerve nije osigurana, pa se sredstva tekuće rezerve i dalje dodjeljuju bez javno objavljenih poziva.

U revidiranoj oblasti smještaja aktivnih vojnih lica u Ministarstvu odbrane nije došlo do promjene, odnosno poboljšanja. Ministarstvo odbrane nije pristupilo rješavanju problema smještaja aktivnih vojnih lica u skladu sa preporukama revizije. Iako je Ministarstvo odbrane usvojilo Akcioni plan za implementiranje smještaja aktivnih vojnih lica, izostale su aktivnosti Ministarstva, u skladu s navedenim Akcionim planom, koje bi doprinijele realizaciji preporuka revizije.

3.2. Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH

Nalazi revizije ukazuju na to da VM BiH nije osiguralo uspostavu transparentnog sistema praćenja realizacije ugovora, koji bi svim zainteresovanim stranama osigurao pouzdane informacije o realizaciji ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH na jednom mjestu. Postojeći sistemi praćenja su fragmentovani i ne nude mogućnost objave svih informacija o realizaciji ugovora. Jedan od uzroka nepostojanja pouzdanih informacija u sistemima praćenja realizacije ugovora leži u nepostojanju adekvatnih kontrolnih mehanizama.

Vijeće ministara BiH nije osiguralo ni sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama. U nedostatku sistemskog uređenja ni većina testiranih institucija BiH ne preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasne realizacije ugovora o javnim nabavkama. S tim u vezi, institucije BiH nisu uspostavile kronološko dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, ne prate količinske realizacije ugovora, nemaju uspostavljene odgovarajuće procedure prijema roba i usluga i ne provode evaluacije realizovanih ugovora.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85% ispitanih ugovora kod kojih je tokom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavkama, nepoštivanja ugovorenih obaveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakva odstupanja od ugovorenih uslova ili Zakona o javnim nabavkama u fazi realizacije ugovora, kao jednoj od bitnih faza javnih nabavki, stavljaju u neravnotežan položaj ostale ponuđače, čime se obesmišljava cjelokupan sistem javnih nabavki. Istovremeno, odstupanja u fazi realizacije ugovora mogu nanijeti i štetu budžetu institucija BiH iz razloga što nije osigurana nabavki pod najpovoljnijim, odnosno ugovorenim uslovima.

Preporuke su date Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija i trezora BiH i institucijama BiH. Vijeću ministara BiH je preporučivano da uspostavi evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu, koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvještaja o realizaciji ugovora, te da poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora. Također, preporučano je da se osigura sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sistemski način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora. Ministarstvu finansija i trezora je preporučivano da u cilju unapređenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i podrške institucijama, iskoristi postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sistema za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i osigura korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora. Institucijama BiH je preporučivano da uspostave kronološko dokumentovanje svih preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, zbrojne evidencije o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa

sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sistema. Preporučivano je također da se internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba, kao i da se provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatovati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identifikovati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabavke.

3.3. Utvrđivanje carinske vrijednosti polovnih motornih vozila

Nalazi revizije ukazuju na to da UIO nije uspostavila sistem carinjenja polovnih motornih vozila koji je jednoobrazan, transparentan i koji otklanja sumnje u mogućnost zloupotreba.

Uprava za indirektno oporezivanje nije osigurala jednoobraznost u utvrđivanju carinske vrijednosti vozila u različitim carinskim ispostavama. Neujednačenost kriterija na osnovu kojih se utvrđuje i dokazuje carinska vrijednost polovnih vozila uzrokovala je situaciju da je carinjenje polovnih motornih vozila "povoljnije" u određenim carinskim ispostavama.

Iako je u postupku carinjenja vozila uspostavljen zavidan nivo kontrola, Glavni ured UIO nije vršio analize usaglašenosti praksi utvrđivanja carinske vrijednosti vozila u različitim CI i nije preduzeo mjere koje će ih ujednačiti. S obzirom na to da ne postoje jedinstveni kriteriji za utvrđivanje i dokazivanje carinske vrijednosti vozila, otežan je nadzor i kasnija kontrola je li bilo zloupotreba u diskrecionom pravu utvrđivanja carinske vrijednosti polovnih vozila.

Uprava za indirektno oporezivanje propušta priliku za bolju promociju procedura i rezultata rada carinske službe. Nedostatak informacija o carinskom postupku i njegovim rezultatima, pravima i obavezama uvoznika, mogućnosti žalbe na rad i postupanje carinskih službenika ne gradi povjerenje građana u zakonit rad carinske službe.

Imajući u vidu prezentovane nalaze, a s ciljem da doprinese unapređenju praksi rada carinske službe UIO, Ured za reviziju je preporučio UIO da osigura jednoobrazan pristup utvrđivanja carinske vrijednosti polovnih motornih vozila u svim carinskim ispostavama. Također, preporučivano je da Sektor za carine u Glavnom uredu UIO treba osigurati nadzor i kontrolu usaglašenosti praksi utvrđivanja carinske vrijednosti u različitim CI. Pored toga, UIO treba osigurati da se carinska vrijednost polovnih motornih vozila utvrđuje po propisanom redoslijedu metoda za utvrđivanje carinske vrijednosti, kao i povećati promociju i transparentnost postupka carinjenja i njegovih rezultata.

3.4. Upravljanje strategijama na nivou BiH

Nalazi ukazuju na to da su uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja, provođenja, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija, kao i nedovoljan angažman svih učesnika, uticali na neefikasnost procesa upravljanja strategijama.

Nepostojanje propisa kojima se reguliše upravljanje strategijama, kao i strateško dugoročno planiranje, dovodi do različitih praksi u svim segmentima upravljanja strategijama. Proces predlaganja i planiranja strategija nije osigurao analize mogućnosti za provođenje istih, kako s aspekta podrške svih učesnika, tako i kapaciteta za provođenje, kao i prioritizacije istih.

Izveštavanje o strategijama ne osigurava potrebne informacije o ostvarenim rezultatima i ciljevima, efektima utrošenih finansijskih sredstava za izradu i provođenje strategija, kao ni problemima u provođenju, prijedlozima za unapređenje, na osnovu kojih bi se trebale preduzimati aktivnosti na unapređenju. Aktivnosti Vijeća ministara nakon razmatranja izvještaja su deklarativne prirode, bez dublje analize uzroka problema, jasnijeg definisanja načina i konkretnih mjera za otklanjanje probleme i aktivniji nadzor nad aktivnostima unapređenja, za šta odgovornost snose i institucije koje podnose takve izvještaje.

Neefikasno upravljanje strategijama može dovesti do nepostizanja ili kašnjenja u postizanju zacrtanih ciljeva tj. izostanka napretka u oblastima u kojima se strategijom željelo unaprijediti stanje. Bez efikasnog upravljanja strategijama, rizikuju se sve naknadne odluke koje se baziraju na istim i kojima se oblikuje provođenje javnih politika u jednoj ili više oblasti.

Strategije za koje je istekao rok za provođenje, a čiji ciljevi i efekti nisu postignuti, mogu imati za posljedicu nenamjenski utrošak sredstava i resursa utrošenih za izradu i provođenje strategije, propuštanje korištenja potencijalnih sredstava iz raspoloživih fondova, te stvaraju loš imidž institucija i gubitak povjerenja javnosti u postizanje napretka u određenoj oblasti. Donošenje strategija nije samo sebi cilj i, kako se pokazalo, nije dovoljan uslov, već potreban preduslov za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i institucijama kao i institucijama BiH koje učestvuju u planiranju, izradi, provođenju i izvještavanju o strategijama. Vijeću ministara je preporučivano da uspostavi i propisima uredi strateško, dugoročno planiranje, unaprijedi proces planiranja, kako strateškog tako i srednjoročnog, kao i da unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvještavanja o provođenju strategija i evaluaciji, ojača svoju ulogu u praćenju, analizi i preduzimanju korektivnih aktivnosti, i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvještaja o istim. Pored toga, Vijeću ministara je preporučivano da ojača vlastite kadrovske kapacitete za upravljanje strategijama, ali i kapacitete u svim institucijama BiH, kao i da osigura veći doprinos DEP i DEI u procesu upravljanja strategijama. Institucijama BiH koje planiraju, izrađuju, provode i izvještavaju o strategijama preporučivano je da budu blagovremene i proaktivne u svim aktivnostima.

3.5. Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji

Nalazi i zaključci do kojih se došlo revizijom pokazali su da na nivou institucija VM BiH nisu preduzete odgovarajuće aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasnog i racionalnog unutrašnje organizacije, niti su u procesu preispitivanja postojećih pravilnika institucije VM BiH bile efikasne i blagovremene.

Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalan i efikasan ustroj, iz postupaka institucija nadležnih za davanje mišljenja i institucija koje sastavljaju prijedloge pravilnika ne može se zaključiti da su postignuti željeni efekti. Revizijom institucija iz uzorka se nismo uvjerili da obrazloženja koja su sastavni dio pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sadrže elemente koji omogućavaju objektivnu ocjenu primjene svih principa navedenih u Odluci, a koja bi trebala doprinijeti uspostavi racionalnog i efikasnog ustroja.

Studija je pokazala da institucije VM BiH nisu efikasne ni blagovremene u postupanju prema Odluci o principima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine u pogledu aktivnosti na usklađivanju pravilnika, kao i da su u procesu usklađivanja primijećene nedosljednosti u primjeni odluka te neispunjavanje propisane procedure. Ni nakon više od pet godina od donošenja odluka po kojima su institucije bile u obavezi svoje

pravilnike uskladiti s odredbama ovih odluka u roku od godine dana, još uvijek sve institucije VM BiH to nisu uradile.

U cilju osiguranja uspostave efikasne i racionalne unutrašnje organizacije u institucijama VM BiH, Ured za reviziju je dao preporuke Vijeću ministara BiH, Upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH, kao i institucijama BiH. Vijeću ministara BiH je preporučivano da razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojeće unutrašnje organizacije u institucijama VM BiH, s ciljem njihovog usklađivanja s definisanim principima efikasne i racionalne organizacije. Pri tome je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH.

Pored toga, Vijeće ministara BiH treba osigurati da se priprema, davanje mišljenja i davanje saglasnosti na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji odvija efikasno. Upravna inspekcija treba osigurati provođenje nadzora nad primjenom propisa koji se odnose na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji. Institucijama BiH koje donose pravilnike je preporučivano da prilikom pripreme prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji izvrše dokumentovane sveobuhvatne analize, u skladu sa definisanim principima efikasne i racionalne unutrašnje organizacije, kao i da sve svoje aktivnosti u procesu pripreme pravilnika o unutrašnjoj organizaciji provode u skladu sa zadanim rokovima i propisanim procedurama.

Sarajevo, 25.10.2019. godine

