



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-1131-2/23
Sarajevo, 21. 9. 2023. godine

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 21-09-2023			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj prijete
02	16	9	2036/23

B

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2022. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu, broj: 06-16-1-1131/23;
- Izvješće o finansijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2022. godinu, broj: 04-16-1-1128/23

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tyrković



1971-2000



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-1131-1/23
Sarajevo, 21. 09. 2023. godine

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO: 21-09-2023			
Organizaciona jedinica	Klasifikacioni oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-16-9-2036/23			

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2022. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu, broj: 06-16-1-1131/23;
- Izvješće o finansijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2022. godinu, broj: 04-16-1-1128/23

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković



1000

1000



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 2022. GODINU**

Sarajevo, septembar 2023. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT	4
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE	5
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU	6
5. FINANSIJSKA REVIZIJA	7
5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije	7
5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije	10
5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije	12
5.3.1. Usvajanje budžeta za 2022. godinu	12
5.3.2. Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH.....	12
5.3.3. Proces zapošljavanja u institucijama BiH	13
5.3.4. Proces javnih nabavki u institucijama BiH	18
5.3.5. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH	21
5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije	22
5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru	23
5.3.8. Vlastiti prihodi institucija BiH.....	24
5.3.9. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene.....	25
5.3.10. Sudski sporovi	26
5.3.11. Upravljanje državnom imovinom kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH.....	27
5.3.12. Smještaj institucija BiH	28
5.3.13. Upotreba službenih vozila	29
5.3.14. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH.....	29
5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH	31
5.3.16. Reforma javne uprave.....	32
5.3.17. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba.....	32
5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima	33
5.3.19. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva.....	33
5.3.20. Informacioni sistem	33
6. REVIZIJA UČINKA.....	35
6.1. Pregled obavljenih revizija učinka.....	35
6.2. Realizacija preporuka revizije učinka	35
6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka.....	37
6.3.1. Nabava i funkcionalnost ličnih dokumenata.....	37
6.3.2. Aktivnosti institucija BiH na osiguranju osnovnih pretpostavki za kibersigurnost.....	38
6.3.3. Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta	39
6.3.4. Upravljanje troškovima fiksne i mobilne telefonije u institucijama BiH.....	40

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH¹ (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz finansijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz finansijske revizije Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu. Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvještajem o obavljenoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu.

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

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

U okviru svog zakonskog mandata, Ured za reviziju obavlja dvije vrste revizije i to finansijsku reviziju i reviziju učinka. Također, Ured za reviziju može, kada to smatra potrebnim, podnijeti revizorski izvještaj Parlamentu BiH o pitanjima iz svoje nadležnosti, kao i obaviti specijalnu reviziju po zahtjevu Parlamenta BiH.

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

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

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

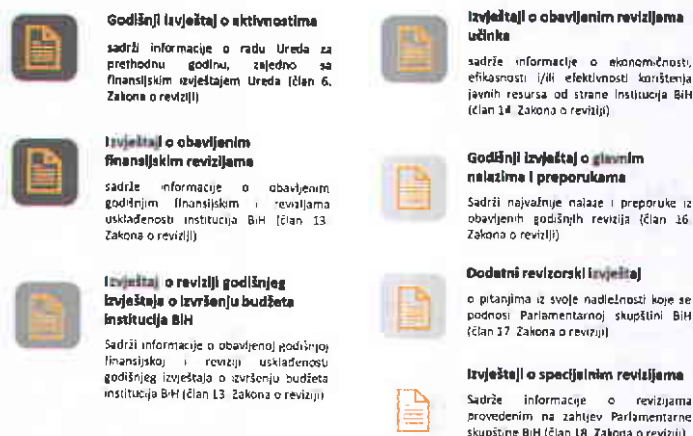
Misija Ureda za reviziju utvrđena Strateškim planom razvoja 2021-2025.

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

¹ Službeni glasnik BiH broj 12/06

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE

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



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

Ured za reviziju je za 2022. godinu, pored predmetnog Godišnjeg revizorskog izvještaja o glavnim nalazima i preporukama, izradio i nadležnim institucijama dostavio izvještaje kako slijedi:

- 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama,
- 4 izvještaja revizije učinka,
- 2 izvještaja o realizaciji praćenja preporuka revizije učinka
- Izvještaj o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu,
- Rezime revizorskih izvještaja za 2022. godinu,
- Izvještaj o aktivnostima Ureda za reviziju za 2022. godinu.

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

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

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

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

Ocjena stepena i faze realizacije datih preporuka se zasniva na dobrom poznavanju rada subjekta revizije, svih njegovih aktivnosti koje je preduzeo s ciljem realizacije date preporuke i unapređenja poslovanja, vremenskom trajanju procesa realizacije, te ukupnom odnosu subjekta revizije prema datim preporukama i stavovima revizije. U određenim slučajevima je teško ocijeniti realizaciju preporuka jer je za realizaciju istih odgovorno više različitih subjekata, a posljedica je nepostojanja sistemskih standarda ponašanja i potrošnje.

Prilikom ocjene realizacije preporuka uzimamo u obzir da se preporuke međusobno razlikuju po značaju u zavisnosti od kompleksnosti i težine problematike koja se detaljno opisuje u pojedinačnim revizorskim izvještajima, što ima uticaj i na sveobuhvatnu ocjenu stepena realizacije datih preporuka.

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

Parlamentarna skupština BiH, insistiranjem na realizaciji preporuka Ureda za reviziju, može dati znatan doprinos podizanju stepena ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju preduzimanju mjera kako bi realizovale preporuke revizije.

5. FINANSIJSKA REVIZIJA

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

Tokom 2022. godine Ured za reviziju je objavio 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodičem za finansijsku reviziju i Vodičem za kontrolu kvalitete finansijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru finansijske revizije za 2022. godinu proveo reviziju finansijskih izvještaja i u vezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvještajima o finansijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o finansijskim izvještajima** koje se odnosi na ocjenu prikazuju li finansijski izvještaji fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2022. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2022. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane.

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

5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije

Ured za reviziju je izvršio finansijsku reviziju za 2022. godinu u 74 institucije Bosne i Hercegovine. Ukupno izvršenje budžeta za 2022. godinu u revidiranim institucijama iznosilo je 992.838.093 KM². Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2022. godinu je usvojen 30. juna 2022. godine. U prva dva kvartala Vijeće ministara BiH je, na osnovu odredbi Zakona o finansiranju institucija BiH, donosilo Odluke o privremenim finansiranju koristeći kao osnovu odobreni budžet za 2020. godinu.

Finansijska revizija za 2022. izvršena je u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI).

Od revidirane 74 institucije, Ured je za njih 11 dao mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje i/ili na usklađenost poslovanja sa relevantnim zakonima i propisima sa skretanjem pažnje. Izvršenje budžeta institucija koje su za svoje poslovanje dobile mišljenje s rezervom uz skretanje pažnje iznosi 632.285.602 KM, što je 64% ukupnog budžeta za 2022. godinu. U odnosu na prethodnu godinu, broj ovih institucija je veći za tri.

Naime, Ured je izrazio mišljenje sa rezervom za dvije institucije na finansijske izvještaje, za osam institucija na usklađenost poslovanja sa relevantnim zakonima i propisima sa skretanjem pažnje, a za jednu instituciju i na finansijske izvještaje i na usklađenost.

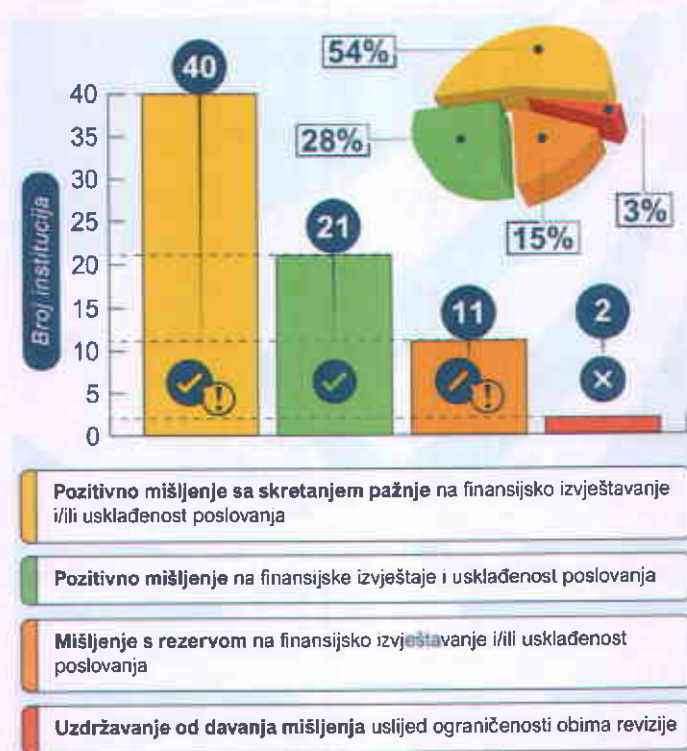
Navedeno nam ukazuje da su interne kontrole u institucijama, vezano za primjenu zakonskih i podzakonskih propisa i evidentiranje poslovnih promjena koje imaju uticaja na bilansne pozicije, slabije funkcionisale nego što je to bilo prethodne godine.

² Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2022. godinu odobren je budžet i Ureda za reviziju institucija BiH. Izvršenje budžeta Ureda iznosilo je 4.522.353 KM.

Kod 40 institucija Ured je izrazio pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje, dok je 21 institucija dobila pozitivno mišljenje po oba segmenta revizije.

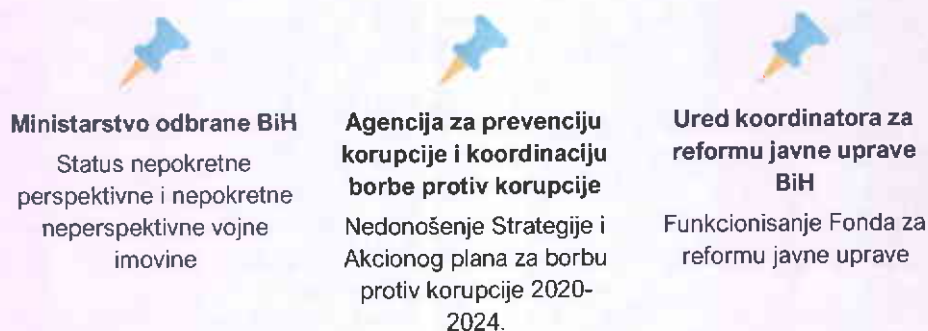
Za dvije institucije, Ured se suzdržao od davanja mišljenja uslijed ograničenosti obima revizije.

Infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama prikazan je dole:



Slika 2: Pregled rezultata finansijske revizije institucija BiH za 2022. godinu u brojkama

Ključna pitanja revizije, u finansijskoj reviziji 2022. godine, definisana su kod tri institucije BiH, kako slijedi:



Slika 3: Ključna pitanja finansijske revizije institucija BiH za 2022. godinu

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentovan je u nastavku:

Ministarstvo odbrane BiH

Pitanja pokretne i nepokretne vojne imovine koja se koristiti za potrebe Ministarstva regulisana su Zakonom o odbrani BiH i Sporazumom o osnovnim principima za rješavanje pitanja pokretne i nepokretne imovine iz 2007. godine. Također je dogovoren i princip raspodjele nepokretne perspektivne i neperspektivne vojne imovine.

Nepokretna perspektivna vojna imovina: Status navedene imovine još uvijek nije riješen, a proces uknjiženja je blokiran dugi niz godina zbog neusklađenosti entitetskih propisa i neprovođenja presuda Ustavnog suda BiH. Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama korisnika budžeta institucija BiH i Međunarodnim računovodstvenim standardom 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema je regulisan računovodstveni aspekt evidentiranja imovine u poslovne knjige.

Nepokretna neperspektivna vojna imovina: Proces preuzimanja neperspektivnih vojnih lokacija se ne odvija očekivanom dinamikom što značajno utiče na zapuštanje objekata jer se isti samo fizički osiguravaju od strane Oružanih snaga BiH. Prema raspoloživim evidencijama, od 16 evidentiranih neperspektivnih vojnih lokacija, njih osam je spremno na predaju odmah (većinom se radi o kasarnama), dok preostalih devet lokacija nije spremno za predaju lokalnim vlastima (radi se o skladištima sa naoružanjem).

U 2022. godini nije bilo predaje lokacija neperspektivne vojne imovine, iako je Ministarstvo uputilo dopise Vladi Federacije BiH i Vladi Republike Srpske kojim ih ponovo informiše da je preuzimanje neperspektivne vojne imovine u njihovoj nadležnosti. Nepreuzimanje neperspektivne nepokretne imovine od strane ostalih nadležnih institucija zahtijeva angažovanje resursa Ministarstva na osiguranju ove imovine i plaćanju komunalnih troškova.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Strategija za borbu protiv korupcije 2020-2024. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2020-2024.: Prema članu 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija je nadležna za izradu Strategije za borbu protiv korupcije i izradu Akcionog plana za prevenciju korupcije. Opći cilj strategije je da se ustanove prioriteta na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principi i mehanizmi zajedničkog djelovanja svih institucija u BiH kao i svih segmenata društva i građana na tom polju, unaprijedi pretpostavke za smanjenje stvarnog i pretpostavljenog nivoa korupcije te vraćanje povjerenja građana u institucije sistema i stvaranje pretpostavki za jači ekonomski razvitak.

Ranije donijeti dokumenti istekli su u 2019. godini, te je Agencija sačinila Prijedlog strategije za borbu protiv korupcije za period 2020-2024. i akcionog plana za provođenje Strategije. Novo rukovodstvo Agencije je, s obzirom na to da je prošlo više od dvije godine od neusvajanja navedenih dokumenata, sačinilo revidirani dokument Nacrt strategije za borbu protiv korupcije za period 2022-2024. i Akcioni plan za njeno provođenje. Na navedene dokumente Agencija je osigurala pozitivna mišljenja svih nadležnih institucija kako bi ista bila razmatrana na sjednici Vijeća ministara BiH, međutim ista nisu usvojena.

Iako je Agencija u toku izvještajnog razdoblja provodila aktivnosti iz svoje nadležnosti, situacija sa neusvajanjem strategije značajno utiče na efikasno provođenje daljih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promociju i provođenje preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH

Funkcionisanje Fonda za reformu javne uprave: Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH koordiniše proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i stvara uslove za implementaciju reformskih aktivnosti, a Fond za reformu javne uprave je instrument finansijske podrške strateškom provođenju reforme javne uprave. Fond je uspostavljen 2007. godine potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda koji je obavezivao donatore i domaće vlasti da osiguraju finansijsku podršku za provođenje reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za period od 2006. do 2009. godine. Aneksima Memoranduma su se produžavali vremenski periodi namjene sredstava s tim da je zadnjim Aneksom V bilo definisano da Memorandum važi do kraja 2017. godine. Vlada Republike Srpske nije dala potrebnu saglasnost za potpisivanje Aneksa VI Memoranduma nakon čega je uslijedila blokada funkcionisanja Fonda.

U 2020. godini je usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za period 2018-2022. godina i Akcioni plan za reformu javne uprave, ali još uvijek nije započeta realizacija strateških obaveza iz navedenih dokumenata budući da još uvijek nije riješeno pitanje namjene preostalih neutrošenih sredstava Fonda u iznosu od 10.580.469 KM, kao ni pitanje daljeg funkcionisanja samog Fonda. Vijeće ministara BiH je u 2022. godine donijelo odluke kojima je produžen period važenja Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. i Akcionog plana za reformu javne uprave za pet godina, odnosno do 2027. godine.

5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2022. godinu za 74 institucije proveo praćenje realizacije 610 preporuka³. Prilikom ocjene realizacije datih preporuka, shodno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u četiri kategorije: realizovane preporuke, preporuke čija je realizacija u toku ili preporuke prema kojima je djelimično postupljeno, nerealizovane preporuke te preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije ili su prestale biti relevantne. Provjerom stepena realizacije preporuka konstatovali smo da je oko 52% preporuka datih u prošloj i ranijim godinama realizovano ili je njihova realizacija u toku. U odnosu na prethodnu godinu, u 2022. godini postoji određeno povećanje procenta realizovanih preporuka, smanjenje procenta preporuka čija realizacija je u toku i povećanje nerealizovanih preporuka za 4%. Za određeni broj preporuka (11%) nismo mogli dati ocjenu realizacije zbog toga jer su iste date za konkretne nalaze, postupke nabavki, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama BiH. Preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije će biti ocijenjene kad se za to steknu uslovi.

Tabelarni i grafički prikaz stepena realizacije preporuka finansijske revizije za 2022. i 2021. godinu:

Stepen realizacije	Procenat realizacije preporuka u 2022. godini	Procenat realizacije preporuka u 2021. godini
Realizovano	35%	32%
U toku	17%	25%
Nerealizovano	37%	33%
Neocijenjene preporuke	11%	10%
Ukupno	100%	100%

Tabela 1: Stepen realizacije preporuka finansijske revizije u 2022. i 2021. godini



Grafikon 1: Stepen realizacije preporuka finansijske revizije u 2022.

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

U izvještajima o obavljenoj reviziji za 2022. godinu za 74 institucije BiH date su 473 preporuke. Od ovog broja, 244 preporuke su nove, a 229 preporuka se ponavlja iz ranijeg perioda. Preporuke iz prethodnog perioda čija je realizacija u toku (103 preporuke) nisu ponovljene, ali će njihova realizacija biti predmetom daljnjeg praćenja do trenutka dok se ne realizuju u potpunosti ili do onog trenutka kada

³ Najvećim dijelom se radi o preporukama datim u pojedinačnim izvještajima za 2021. godinu, te preporukama iz ranijih godina koje još uvijek nisu realizovane.

revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni da ove preporuke nisu realizovane. U skladu s tim, u izvještajima za 2022. godinu nisu date nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, već je za te procese dat opis stanja i provedenih aktivnosti.

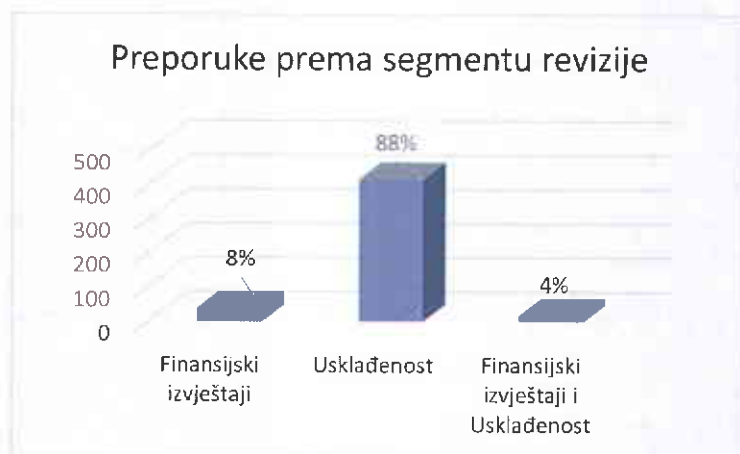


Grafikon 2: Preporuke finansijske revizije u 2022.

Značajan broj preporuka (48%) se ponavlja više godina, a posljedica su nedostatka odgovornosti rukovodstva institucija za njihovu nerealizaciju, nedosljedne primjene zakonskih i podzakonskih propisa te nepostojanja sistemskih rješenja.

Također, najveći broj preporuka (88%) je dato zbog utvrđenih neusklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima, dok se 8% preporuka odnosi na finansijske izvještaje, a 4% i na finansijske izvještaje i na usklađenost.

U sljedećem grafikonu prikazani su podaci o datim preporukama za 2022. godinu prema segmentu revizije.



Grafikon 3: Preporuke prema segmentu revizije za 2022. godinu

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

Implementacijom preporuka dodatno bi se povećala finansijska disciplina te efikasnost raspolaganja ograničenim javnim sredstvima.

5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije

5.3.1. Usvajanje budžeta za 2022. godinu

Budžet institucija BiH nije ni za 2022. godinu usvojen blagovremeno odnosno u skladu sa rokovima propisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH. Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2022. godinu tek 30.6.2022. godine.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je, kao nadležna institucija za pripremu budžeta i finansiranje budžetskih institucija, u skladu sa budžetskim kalendarom blagovremeno pokrenulo aktivnosti na pripremi i izradi Dokumenta okvirnog budžeta za period 2022 - 2024. godina. Međutim, ostale aktivnosti definisane Zakonom o finansiranju institucija BiH, u pogledu rokova, koje su se trebale realizovati u postupku pripreme i usvajanja budžeta nisu ispoštovane. Fiskalno vijeće BiH je na Globalni okvir fiskalne bilanse i politika u BiH za period 2022 – 2024. godina, koji je trebao da se donese do 31.5.2021. godine, saglasnost dalo 30.3.2022. godine. Također i Vijeće ministara BiH je bilo u obavezi da Dokument okvirnog budžeta za period 2022 – 2024. godina usvoji do 30. juna 2021. godine, međutim isti je usvojen 26. maja 2022. godine.

S obzirom na to da Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o budžetu prije početka fiskalne godine, finansiranje institucija do sedmog mjeseca je bilo privremeno. Vijeće ministara BiH je donijelo dvije Odluke o privremenom finansiranju na osnovu kojih su se institucije finansirale do usvajanja Zakona o budžetu.

I pored činjenice da je zakonom definisan način finansiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o budžetu, odnosno da su sredstva za finansiranje rada institucija osigurana na osnovu odluka o privremenom finansiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utiče i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija.

Imajući u vidu da je rad institucija u 2019. godini u potpunosti finansiran u skladu sa odlukama o privremenom finansiranju, kao i prva polovina 2020. godine, budžet za 2021. godinu nije ni usvojen, a i prva polovina 2022. godine rada institucije finansirana je na osnovu odluka o privremenom finansiranju, neupitno je da je poslovna klima za rad institucija u posljednjim godinama bila neizvjesna. Navedena situacija značajno utiče i direktno se reflektuje na planiranje i ostvarivanje ciljeva institucija BiH.

Neblagovremeno usvajanje budžeta, odnosno finansiranje institucija na osnovu odluka o privremenom finansiranju onemogućava budžetske korisnike da pokreću nove i realizuju započete kapitalne projekte, koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Neblagovremeno usvajanje budžeta značajno povećava rizik za neefikasno i neefektivno poslovanje i trošenje javnih sredstava.

Preporučeno je da svi subjekti/institucije ulože dodatne napore kako bi budžet institucija BiH bio usvojen pravovremeno uz poštovanje propisanih procedura i budžetskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.

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

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave je jedan od osnovnih dokumenata za uspostavljanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH.

U 32 institucije još uvijek nije usklađen pravilnik o unutrašnjoj organizaciji sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH. Zbog neusklađenosti pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa predmetnim odlukama 21 instituciji BiH je, u mišljenju o usklađenosti skrenuta pažnja.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji može se konstatovati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji istekao prije više od devet godina, još uvijek nisu započele aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika. Kod određenih institucija je konstatovano da još uvijek nije izrađen prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od nadležnih organa, odnosno da je cjelokupna procedura praktično još uvijek na samom početku.

Institucijama BiH i Vijeću ministara BiH je preporučeno da su dužni preduzeti sve potrebne mjere iz svoje nadležnosti u cilju usaglašavanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa važećim podzakonskim aktima.

5.3.3. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2022. godinu planirano je 23.558 zaposlenih, a broj zaposlenih na dan 31.12.2022. godine iznosio je 21.485. Broj zaposlenih na kraju 2022. godine je smanjen za 826 osobe u odnosu na prethodnu godinu. Kod većine institucija BiH došlo je do smanjenja broja zaposlenih u toku 2022. godine, a najviše kod Ministarstva odbrane BiH, koje je imalo 542 osobe manje u odnosu na prethodnu godinu.

Postupcima revizije je utvrđeno da ne postoje sveukupni podaci o zaposlenima koji su zasnovali radni odnos u 2022. godini na neodređeno i određeno vrijeme (zaposleni na projektima), unapređenjima, internim i eksternim premještajima, neplaćenom odsustvu, prestanku radnog odnosa i sl. na nivou institucija BiH. Navedeni podaci o kretanjima zaposlenih u institucijama BiH ne postoje zbog toga što su institucije BiH na različite načine izvještavale o planiranom i realizovanom broju zaposlenih u obrascima koji su sastavni dio seta godišnjeg finansijskog izvještaja. Također je utvrđeno da i Agencija za državnu službu nema registar državnih službenika i svih zaposlenih u institucijama BiH.

Sugerisano je Ministarstvu finansija i trezora BiH da definiše smjernice koje osiguravaju jednoobrazan način popunjavanja podataka o planiranom i realizovanom broju zaposlenih u obrascima koji su sastavni dio seta godišnjeg finansijskog izvještaja.

Nadalje, institucije BiH koje provode postupak zapošljavanja i Agencija za državnu službu BiH dužne su isti provesti na zakonit i transparentan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata. Provedenom revizijom procesa zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika, njihovih unapređenja, internih premještaja, obavljanja poslova drugog radnog mjesta te angažmana po osnovu ugovora o djelu i sl. konstatovane su određene nepravilnosti i nedostaci koja ukazuju na određena odstupanja od postojećeg regulatornog okvira. Nepravilnosti i nedostaci u predmetnom procesu se ponavljaju dugi niz godina i pored preporuka revizije u prethodnim izvještajima. Ured za reviziju je ponovo putem pojedinačnih izvještaja skrenuo posebnu pažnju na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u procesu zapošljavanja i regulisanja radno-pravnog statusa zaposlenih.

U odnosu na prošlu godinu, kada su dvije institucije dobile mišljenje sa rezervom zbog nepoštivanja propisa prilikom zapošljavanja, u 2022. godini tri institucije su dobile mišljenje sa rezervom. Mišljenje sa skretanjem pažnje zbog propusta i nedostatka iz oblasti zapošljavanja je dobilo pet institucija. Također je skrenuta pažnja Agenciji za državnu službu BiH jer je na osnovu njenog mišljenja produžavan radno-pravni status državnih službenika u institucijama BiH nakon ispunjenosti zakonom propisanih uslova za prestanak radnog odnosa po osnovu penzionisanja.

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:

Zapošljavanje na određeno vrijeme

Institucije BiH su i dalje nastavile sa praksom prijema zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u toku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno

provedene konkursne procedure. Angažman zaposlenika na određeno vrijeme bez provedene konkursne procedure je zabilježen u 16 institucija BiH.

Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je da poslodavac može bez provođenja konkursne procedure izvršiti prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas. Također, istim Zakonom predviđeno je da za obavljanje vanrednih, privremenih ili povremenih poslova ili poslova čiji se obim privremeno i nepredviđeno povećao, a koji nisu trajnijega karaktera, kao i radi zamjene duže vrijeme odsutnog zaposlenika, može zaključiti ugovor o radu na određeno vrijeme dok traju potrebe za obavljanjem tih poslova, odnosno do povratka odsutnog zaposlenika, a najduže dvije godine. S obzirom na to da se angažovanje lica u institucijama BiH na ovaj način vršilo duži vremenski period procesom revizije se nismo uvjerali da je isto izvršeno zbog hitnosti i nepredviđenog povećanja posla.

Osim zaposlenika zabilježen je angažman i državnih službenika na određeno vrijeme duže od devet mjeseci, uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH, što nije u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Članom 28a. navedenog Zakona je definisano da radni odnos na određeno vrijeme može trajati najduže devet mjeseci (osim u slučaju bolovanja ili porodijskog odsustva koji nisu navedeni kao razlozi za prijem na određeno vrijeme), uz pribavljenu saglasnost Agencije za državnu službu BiH za popunu radnog mjesta državnog službenika.

Angažovanje lica na određeno vrijeme na navedeni način institucije BiH obrazlažu potrebom za obavljanjem poslova iz nadležnosti institucije te ograničenjima u zapošljavanju koje je nametnulo Vijeće ministara BiH. Institucije su upućivale zahtjeve Vijeću ministara BiH za zanaavljanje radnih mjesta do broja odobrenog Zakonom o budžetu, ali nisu dobile odgovor niti saglasnost. Krajem 2022. godine, nakon što je Rješenjem Upravnog inspektorata Ministarstva pravde BiH od 21.11.2022. godine naloženo Agenciji za državnu službu BiH da, prilikom razmatranja ispunjenosti uslova za raspisivanje javnih i internih oglasa za popunjavanje radnih mjesta državnih službenika, odnosno za eksterni i interni premještaj državnih službenika, cijeni isključivo odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Zakona o budžetu institucija BiH i relevantnih podzakonskih akata, institucije BiH su pokrenule konkursne procedure prijema zaposlenika i državnih službenika koje su okončane u 2023. godini.

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

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

Postupak prijema državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH definisan je članom 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Pravilnikom o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH.

Nakon obavljene revizije je uočeno da je zastupljeno i u 2022. godini, mada u manjem broju slučajeva, zapošljavanje državnih službenika na osnovu odredbi člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, a da prethodno nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu istog. Predmetni član definiše prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na osnovu prenosa ili preuzimanja nadležnosti. Revizijom smo utvrdili da kod institucija BiH nije bilo izmjene zakonskih propisa u pogledu prenosa ili preuzimanja nadležnosti, što je osnova za primjenu odredbi člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, niti su institucije BiH na bilo koji drugi način dokumentovale ispunjenost spomenutih uslova za primjenu navedenog člana zakona. Provođenje postupaka po članu 32.a je omogućeno od strane Agencije za državnu službu BiH koja je raspisala oglase koji su objavljeni na službenoj internetskoj stranici Agencije za državnu službu BiH.

Prethodne godine je Agenciji za državnu službu skrenuta pažnja da je dužna precizno definisati uslove i rokove za primjenu člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kako bi se osiguralo poštivanje principa zakonitosti i transparentnosti pri provođenju postupaka popunjavanja upražnjenih radnih mjesta državnih službenika u institucijama BiH. Agencija je u oktobru 2022. godini izmijenila odredbe spomenutog Pravilnika. Međutim izmjenom Pravilnika nije suštinski razriješena poteškoće u

pravilnom tumačenju novih odredbi člana 23. Pravilnika kojim je definisano da se odredbe člana 32a. Zakona i odredbe ovog Pravilnika koje se odnose na javne oglase, primjenjuju do potpune ili pretežne popune nove institucije ili organizacione jedinice koja preuzima ili na koju se prenose nadležnosti. A pod potpunom ili pretežnom popunom institucije ili organizacione jedinice podrazumijeva se: a) 95% radnih mjesta državnih službenika ako institucija ima više od 100 sistematizovanih radnih mjesta državnih službenika; b) 90% radnih mjesta ako institucija ima do 100 sistematizovanih radnih mjesta državnih službenika; c) 85% radnih mjesta u organizacionoj jedinici bez obzira na broj sistematizovanih radnih mjesta.

Naime, pojavila se dilema koja sistematizacija radnih mjesta je relevantna kao polazna osnova na koju se primjenjuju propisani procenti, s obzirom na to da su sistematizacije radnih mjesta institucija promijenjene u odnosu na sistematizacije koje su bile važeće u trenutku prijenosa ili preuzimanja nadležnosti, odnosno da se u kontinuitetu mijenjaju.

Važno je napomenuti da se primjenom ovih odredbi postupak zapošljavanja, za razliku od redovnog postupka zapošljavanja po članu 21. Zakona u državnoj službi, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevnja, institucija koja zapošljava ima veći uticaj na provođenje postupka i slično, što doprinosi manjem stepenu transparentnosti u odnosu na redovan postupak.

Raspoređivanje zaposlenih i obavljanje poslova drugog radnog mjesta

Utvrđeno je da u određenim institucijama zaposleni imaju rješenje za jedno radno mjesto, a stvarno obavljaju poslove drugog radnog mjesta u drugoj organizacionoj jedinici bez rješenja rukovodstva o privremenom raspoređivanju na drugo radno mjesto. Institucije ove potrebe obrazlažu kao posljedicu neadekvatne sistematizacije radnih mjesta, jer nisu u mogućnosti izvršiti interne premještaje niti izdati rješenja za obavljanje poslova u drugim organizacionim jedinicama, jer u većini slučajeva broj izvršilaca na tim radnim mjestima nije predviđen postojećom sistematizacijom.

U pojedinim institucijama, nastavljena je praksa da se za upražnjene pozicije rukovodećih državnih službenika, kao što su sekretar, pomoćnici ministra, šefovi odsjeka i sl. donesu odluke o prenosu ovlaštenja od strane ministra odnosno rukovodioca organa uprave.

Rješenja o ovlaštenju za obavljanje poslova drugog radnog mjesta su donijeli ministri odnosno rukovodioci organa uprave shodno članu 61. stav (2) Zakona o upravi kojim je definisano da rukovodilac organa uprave predstavlja organ uprave, organizuje i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten i preduzima mjere iz nadležnosti organa uprave, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i zaposlenika u vršenju službe.

Međutim prema članu 31. stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH unapređenje državnih službenika na više radno mjesto u istoj ili drugoj instituciji BiH obavlja se putem internog ili javnog konkursa. Dakle, institucija je dužna obavljati interno oglašavanje i provoditi interni konkurs u slučaju kada postoji upražnjeno radno mjesto na koje se državni službenik može unaprijediti, a prema procjeni institucije postoji najmanje jedan kvalitetan kandidat za unapređenje kako je to definisano članom 8. stav 1. tačka a) Pravilnika o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH.

Također je utvrđeno da su pojedine policijske agencije vršile privremene interne premještaje policijskih službenika na osnovu akta direktora, u formi obavještenja, kojim se upoznaju terenski uredi između/unutar kojih se vrši premještaj, da će policijski službenik, zbog potrebe službe, biti privremeno radno angažovan u organizacionoj jedinici u kojoj postoji potreba za njegovim angažmanom. Policijski službenik je upućivan na radno mjesto koje nije predviđeno sistematizacijom ili je popunjeno u odnosu na radno mjesto predviđeno sistematizacijom i radno-pravni status mu se nije mijenjao, izuzev u pogledu naknade za prevoz. Ovakav način premještanja policijskih službenika nije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH i Pravilnikom o internom premještaju policijskih službenika.

Ovakva praksa zapošljavanja u institucijama BiH ponavlja se godinama, a osim što nije u skladu sa zakonskim propisima, nije prihvatljiva ni sa stanovišta efikasnog funkcionisanja internih kontrola te

osiguranja kontinuiteta u poslovima institucija BiH u cjelini. Smatramo da pozicije kako rukovodećih državnih službenika tako i svih državnih i policijskih službenika treba popunjavati u skladu sa važećim zakonskim propisima, a davanje ovlaštenja za obavljanje poslova drugog radnog mjesta bi trebala biti samo rješenja privremenog karaktera.

Činjenica je da je cijelu 2022. godinu na snazi bio Zaključak Vijeća ministara BiH o nemogućnosti znavljanja radnih mjesta i provođenja internih oglasa bez saglasnosti Vijeća ministara BiH, međutim institucije su kasno upućivale zahtjev Vijeću ministara BiH za znavljanje radnih mjesta.

Institucijama BiH je preporučeno da su dužne da upražnjene pozicije, posebno rukovodećih državnih službenika, popunjavaju u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i da su dužne uspostaviti rad u institucijama na način da zaposleni obavljaju poslove u skladu sa rješenjem/ugovorom o radu, kako je predviđeno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta radi sticanja iskustva

Na osnovu provedene revizije utvrdili smo da su pojedine institucije za zaposlenike koji su u stalnom radnom odnosu na poslovima za čije obavljanje je potrebna srednja stručna sprema, donijele rješenje da, pored svojih poslova, bez naknade obavljaju poslove državnog službenika radi sticanja iskustva na poslovima visoke stručne spreme. Naime, radi se o zaposlenicima koji su za vrijeme rada u instituciji u kojoj su zaposleni stekli diplomu o završenoj visokoj stručnoj spremi.

Smatramo da ne postoji pravni osnov za ovakvo postupanje budući da zakonskim i podzakonskim propisima koji regulišu problematiku zapošljavanja i internih premještaja u institucijama BiH nije predviđena mogućnost da rukovodilac institucije može donijeti rješenje o raspoređivanju zaposlenih na drugo radno mjesto, a radi sticanja potrebnog radnog iskustva.

Posljedica ovakve prakse može biti nemogućnost obavljanja poslova dva radna mjesta u punom kapacitetu u isto vrijeme za osam sati koliko zaposleni provede na radnom mjestu. Mišljenje Agencije za državnu službu BiH iz 2011. godine o opravdanosti i uslovima za ovakvo postupanje koje je ista dostavljala institucijama BiH po našem mišljenju nema zakonskog osnova niti je obavezujuće za institucije BiH.

Preporučeno je institucijama BiH da su dužne dosljedno primjenjivati propise koji regulišu radno-pravni status zaposlenih.

Penzionisanja u institucijama BiH

Državni službenici: Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, radni odnos prestaje kada zaposlenik navrší 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, neovisno o godinama života – danom donošenja rješenja. Kao i prethodnih godina, ponovo su uočeni slučajevi da je državnim službenicima u pojedinim institucijama produžen radno-pravni status, iako su tokom godine ispunili zakonske uslove za penziju, s tim da su institucije prije ispunjavanja uslova za penziju, zatražile mišljenje od Agencije za državnu službu BiH da produži radno-pravni status zaposlenim na određen period.

Kao razlog produženja radnog odnosa naveden je nedostatak ljudskih resursa na tim poslovima, potrebno okončanje započetih aktivnosti i neizvjesnost u pogledu zapošljavanja osoba u tekućoj godini. Agencija za državnu službu BiH je navedene razloge cijnila opravdanim te davala saglasnosti za produženje radno-pravnog statusa državnim službenicima.

Prema našem mišljenju Agencija za državnu službu BiH nema pravnu osnovu za davanje saglasnosti za produženje radno pravnog statusa državnih službenika u institucijama BiH.

Tako da je i Agenciji za državnu službu BiH skrenuta pažnja da je dužna dosljedno primjenjivati propise koje definišu prestanak radnog odnosa državnih službenika po osnovu navršenih godina života, te na pravilan način pomagati institucijama BiH u realizaciji njihove kadrovske politike.

Institucijama BiH je preporučeno da su dužne da se pridržavaju zakonskih odredbi kojima je regulisano pitanje penzionisanja državnih službenika u institucijama BiH.

Policijski službenici: Ponovo je utvrđeno da postojeća zakonska regulativa vezana za penziono i invalidsko osiguranje stvara probleme policijskim agencijama pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika zbog penzionisanja. Naime na različit način su definisani uslovi za penzinisanja policijskih službenika u Zakonu o policijskim službenicima BiH i entitetskim zakonima o penzionom i invalidskom osiguranju. U Zakonu o policijskim službenicima BiH se kao uslov za penzionisanje navodi 40 godina penzionog staža, a u entitetskim propisima 40 godina staža osiguranja. Navedeno je imalo za posljedicu različito postupanje policijskih agencija pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika, a zbog navršenih 40 godina penzionog staža. Postojeća zakonska rješenja su prouzrokovala žalbe policijskih službenika koje su dijelom riješene u korist institucije, a dijelom u korist policijskog službenika.

U 2022. godini u Republici Srpskoj je došlo do izmjene zakonske regulative vezane za penziono i invalidsko osiguranje u smislu da je omogućeno da osoba kojoj je utvrđen poseban staž u dvostrukom trajanju može lično podnijeti zahtjev za ukidanje rješenja kojim je taj staž utvrđen, čime je ova odredba uskladila postupanje po pitanju istog prava i u Federaciji Bosne i Hercegovine. Navedeno je uticalo na značajno manji broj žalbi policijskih službenika prema nadležnom Odboru za žalbe policijskih službenika na rješenja o prestanku radnog odnosa policijskog službenika na osnovu utvrđenog radnog staža u odnosu na prethodne godine. Međutim i dalje se javljaju pitanja pravilnog postupanja kod utvrđivanja prestanka radnog odnosa policijskog službenika u smislu odredbi Zakona o policijskim službenicima u slučajevima kada se za iste policijske službenike nisu ispunili uvjeti po entitetskim propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju za odlazak u mirovinu. S obzirom na to da postojeća zakonska regulativa vezana za penzijsko i invalidsko osiguranje nije usklađena sa Zakonom o policijskim službenicima BiH i dalje stvara dvojbu policijskim agencijama prilikom utvrđivanja prestanka radnog odnosa policijskih službenika, a zbog navršenih 40 godina penzionog staža.

Neplaćeno odsustvo

U institucijama BiH je već duži niz godina prisutna problematika neplaćenog odsustva lica zbog imenovanja na mandatne pozicije. Naime, pravo na neplaćeno odsustvo je regulisano Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom. Tako je, između ostalog, propisano da državni službenik, koji nije rukovodeći državni službenik, ima pravo na neplaćeno odsustvo kada mu je potvrđena kandidatura za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, na bilo kom nivou u Bosni i Hercegovini.

S obzirom na to da navedenom Odlukom nije ograničen maksimalan broj godina dozvoljenog neplaćenog odsustva u praksi imamo situaciju da se pojedina lica nalaze na neplaćenom odsustvu duži niz godina. Imajući u vidu da je nakon isteka mandata licima omogućen povratak u matičnu instituciju, postoji mogućnost da matična institucija u tom momentu nema realnu potrebu za popunjavanjem tog radnog mjesta. Također, nepopunjavanje upražnjenih pozicija koje imaju veći značaj za kvalitetno obavljanje poslova povećava rizik u pogledu kvalitetnog obavljanja propisane djelatnosti.

Pored navedenog, prisutna je praksa da se prije samog imenovanja na mandatnu poziciju vrši interni premještaj državnih službenika na niže pozicije odnosno rukovodećih državnih službenika na pozicije državnih službenika kako bi istim bilo omogućeno korištenje prava na neplaćeno odsustvo s obzirom na to da Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom nije omogućeno korištenje neplaćenog odsustva zbog imenovanja na mandatnu poziciju rukovodećim državnim službenicima.

Imajući u vidu naprijed navedeno te da je ista problematika bila prisutna i u ranijem periodu na šta je Ured za reviziju dao preporuke po kojima nije bilo realizacije, smatramo da i dalje postoji potreba za analizom propisa kojima se definišu pomenuta prava te preduzmu aktivnosti na donošenju rješenja koja bi istovremeno osiguralo kvalitetno obavljanje propisanih djelatnosti institucija kao i poštivanje prava zaposlenih.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem Ministarstva pravde BiH, analizira primjenu propisa vezanih za neplaćeno odsustvo državnih službenika te da smjernice institucijama BiH za pravilnu primjenu relevantnih propisa.

Angažovanje osoba putem ugovora o djelu

Prema Zakonu o obligacionim odnosima, ugovorom o djelu zaposlenik (preduzimač, izvođač radova) se obavezuje obaviti određeni posao, kao što je izrada ili popravak neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl, a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu. Dakle, ugovor o djelu se zaključuje sa fizičkim licem za obavljanje konkretnog posla koji predstavlja „zaokruženu“ cjelinu, za koji je unaprijed ugovoren iznos naknade koja se isplaćuje, dok se ugovoreni posao ne završi i koji ne traje u kontinuitetu duži vremenski period. Nakon obavljene revizije u institucijama BiH konstatovano da je i dalje prisutna praksa angažmana lica po osnovu ugovora o djelu za obavljanje redovnih poslova sistematizovanih radnih mjesta tokom cijele godine ili niza godina sa ili bez prekida od par mjeseci. U određenom broju slučajeva vodi se i šiht-lista (kao i kod redovno zaposlenih osoba) umjesto mjesečnih izvještaja o obavljenom poslu. U slučajevima gdje postoje izvještaji o obavljenom poslu oni su često formalnog karaktera i ne sadrže dovoljno informacija o stepenu i rezultatu izvršenog posla te kao takvi nisu pružali adekvatnu podlogu za ocjenu kvaliteta obavljenog posla.

Zapošljavanje po ugovoru o djelu se provodi bez transparentnih procedura angažovanja odnosno bez provođenja javnog konkursa, potpuno zanemarujući princip transparentnosti. Kombinuje se zapošljavanje po ugovoru o djelu i ugovoru o radu tokom godine, a zatim i prijem u stalni radni odnos nakon provedenog javnog konkursa. Prisutan je i angažman penzionisanih lica po ugovoru o djelu nakon prestanka radnog odnosa u institucijama kao i angažman osoba koje su već zaposlene u institucijama BiH, a iste obavljaju i poslove na osnovu ugovora o djelu u drugim institucijama. Značajan broj ugovora o djelu se odnosi i na angažman osoba za održavanje web-stranica, usluge prevodenja, kao i za angažman osoba za obavljanje poslova čišćenja službenih prostorija budući da je Služba za zajedničke poslove institucija BiH kroz dopise upućene na zahtjeve institucija odgovorila da nije u mogućnosti pružati navedene usluge radi nedostatka osoblja.

Utvrđeno je i da se vodi nekoliko sudskih postupaka vezano za angažmane po osnovu ugovora o djelu iz prethodnog perioda s tim da je Sud BiH u pojedinačnim presudama utvrdio da su se osobe angažovane po ugovoru o djelu nalazile u faktičkom radnom odnosu.

Institucije kao „opravdanje“ angažovanja osoba po ugovoru o djelu navode neusvajanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, odlazak zaposlenih iz institucija po raznim osnovama, kao i poteškoće s kadrom koji nije adekvatne struke ili kapaciteta da odgovori zahtjevima institucije.

Smatramo da poslovi koje obavlja osoba angažovana na osnovu ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu tokom čitave godine ili niza godina kao ni poslovi radnog mjesta u instituciji. Angažovanje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i hitnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva poštujući osnovne karakteristike samog ugovora o djelu kao takvoga ali i uvažavajući princip transparentnosti u upravljanju budžetskim sredstvima.

Praksa angažmana po osnovu ugovora o djelu u institucijama BiH je prisutna već dugi niz godina, a predmet zaključenih ugovora nisu jednokratni konkretni poslovi. Posljedica navedenog postupanja je neusklađenost sa propisima i netransparentnost u zapošljavanju. Posljedice također mogu biti i eventualni sudski sporovi i izdaci koje bi isti prouzrokovali.

Institucijama BiH je preporučeno da su dužne, shodno zakonskim propisima koji regulišu područje obligacionih odnosa, ugovore o djelu zaključuju u iznimnim i opravdanim slučajevima i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno.

5.3.4. Proces javnih nabavki u institucijama BiH

Javne nabavke u institucijama BiH predstavljaju jedan od važnijih segmenata poslovanja institucija, kako zbog postojanja visokog rizika u pogledu nastanka greške odnosno neusklađenosti, tako i u pogledu mogućeg prikrivenog koruptivnog djelovanja u svakom segmentu procesa javnih nabavki, počev od

iskazivanja potreba, planiranja, provođenja procedura javnih nabavki, ugovaranja, do same realizacije ugovora. S obzirom na navedeno, javne nabavke predstavljaju jedan od važnijih procesa prilikom provođenja finansijske revizije, odnosno revizije usklađenosti. Predmet revizije u procesu javnih nabavki je usklađenost sa Zakonom o javnim nabavkama, podzakonskim aktima i propisanim procedurama nabavke. Osim toga, predmet revizije je sistem javnih nabavki u institucijama BiH u cjelini, odnosno njegovo funkcionisanje.

U 2022. godini javne nabavke u institucijama BiH se uglavnom odnose na nabavke iz tekućih izdataka. Kapitalne nabavke realizovane u iznosu od 40.9 miliona KM ili 21% u odnosu na korigovani budžet⁴. Kasno usvajanje budžeta za 2022. godinu je uzrokovalo prolongiranje procedura javnih nabavki za kapitalne projekte u institucijama BiH i nizak stepen realizacije kapitalnih izdataka.

Tri institucije BiH dobile su mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabavki. Također, kod 20 institucija BiH skrenuta je pažnja zbog nepravilnosti i nedostataka prilikom provođenja postupaka javnih nabavki.

Revizijom procesa javnih nabavki u institucijama BiH uočene su nepravilnosti, nedostaci i slabosti koje se ogledaju u nesistematičnom istraživanju tržišta što utiče na propuste u samoj fazi planiranja nabavki, slabosti kod sačinjavanja tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije koje mogu upućivati na favorizovanje pojedinih ponuđača i ograničavanje konkurencije, propusti kod realizacije ugovora i ne/ispоруke u skladu sa uslovima javne nabavke i sl.

Istraživanje tržišta i planiranje nabavki

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

Institucijama BiH je preporučeno provođenje sveobuhvatnog i suštinskog postupka istraživanja tržišta kao temeljnog preduslova za blagovremeno i objektivno planiranje javnih nabavki i, u skladu s tim, pravovremeno otpočinjanje i okončanje postupaka javnih nabavki.

Manjkavosti i nedorečenosti u tenderskoj dokumentaciji

Pri provođenju revizije uočena je pojava lošeg definisanja uslova i zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji, počev od općih uslova, kvalifikacionih uslova pa do načina i uslova po kojima se zaključuju ugovori odnosno okvirni sporazumi. Primjetna je značajna nedorečenost i nedovoljna jasnost u samim tenderskim dokumentacijama - od postavljenih uslova i zahtjeva do definisanja nužnih dokaza kojim se dokazuju postavljeni uslovi i zahtjevi. Često je u tenderskoj dokumentaciji primjetna kontradiktornost i nepotpuna usklađenost postavljenih zahtjeva sa zakonskim i podzakonskim odredbama. Navedeno uzrokuje značajne smetnje u pripremi i evaluaciji ponuda i dodjeli ugovora, sa jedne strane, i značajno korištenje pravnih lijekova sa druge strane. Kod kompleksnijih procedura javnih nabavki, korištenje pravnih lijekova u značajnom broju slučajeva, rezultuje poništenjem postupka nabavke što utiče na efikasnost kompletnog sistema javnih nabavki. Također, u određenom broju slučajeva primjetno je postavljanje nerazumnih i neracionalnih zahtjeva kako u pogledu kvalifikacija ponuđača, tako i karakteristika predmeta nabavke, što je imalo za posljedicu neispunjavanje uslova od strane ponuđača, te poništavanje postupaka i neizvršavanje značajnih planiranih aktivnosti i nadležnosti pojedinih institucija BiH.

⁴ Korigovani budžet uključuje i dodatna namjenska sredstva iz prethodnih godina.

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

Tehničke specifikacije

Najizraženiji problem u postupcima javnih nabavki koji, u mnogim slučajevima nije jednostavno identifikovati, je problem preferiranja pojedinih ponuđača putem tehničkih specifikacija. Preferiranje u navedenom pogledu je prevashodno izraženo kod nabavki službenih i specijalizovanih vozila, nabavki različite vrste opreme (informatičke, elektronske, itd.), tehničkih sredstava i sistema, te nabavke softvera, kao i usluga održavanja navedene opreme i sistema. Kod predmetnih nabavki, u značajnom broju slučajeva, primjetno je dostavljanje samo jedne ponude. U pogledu navedenog, tehničkim specifikacijama ili pojedinim dijelovima istih se definišu ili zahtijevaju karakteristike koje ispunjavaju ili zadovoljavaju samo određene pojedinačne robne marke i proizvodi i zbog kojih drugi proizvođači ne mogu uopće učestvovati u javnoj nabavci ili biti konkurentni u konkretnom postupku. Pri tome se postavljanje pojedinih stavki u tehničkim specifikacijama ne može povezati sa boljom funkcionalnošću zahtijevanog proizvoda i realnu potrebu ugovornog organa/institucije za proizvodom sa navedenim karakteristikama. Sve navedeno za posljedicu ima ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Institucijama BiH je preporučeno da su, pri izradi tehničkih specifikacija, kao ugovorni organi, obavezni osigurati jednak i nediskriminirajući pristup postupku svim potencijalnim ponuđačima, te osigurati jednak tretman i konkurenciju u cilju najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

Realizacija ugovora

Potpuna primjena principa zakonitosti i transparentnosti u praksi znači da ugovori o javnim nabavkama sadrže bitne uslove i zahtjeve iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi morali biti realizovani i provedeni u periodu izvršenja ugovora. Međutim, u obuhvaćenim uzorcima revizije primjetna su odstupanja u odnosu na ugovoreno i tenderskom dokumentacijom definisano. Odstupanja se većinom odnose na rokove isporuke, traženi kvalitet i karakteristike, te kao glavni problem postojanje stavki u ugovorima koje se nikako ili u veoma malom obimu isporuče u odnosu na ugovorenu količinu te predstavljaju takozvane fiktivne stavke pomoću kojih se u postupku nabavke značajnim sniženjem cijene u ponudama može ostvariti prednost u odnosu na konkurenciju i na taj način postići zaključenje ugovora. Također, u pojedinim slučajevima su uočene manjkavosti u primjeni zaštitnih mehanizama kod neadekvatnog izvršenja ugovora (npr. obračun penala).

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

Ostali nedostaci

Ostali nedostaci u postupcima javnih nabavki ogledaju se u adekvatnom odabiru postupaka javne nabavke i ispunjenosti svih neophodnih uslova definisanih zakonom za primjenu istih gdje prevashodno mislimo na pregovaračke postupke. Također su primijećeni nedostaci i slabosti vezani za poštivanje rokova propisanih zakonom, kao i produženja rokova za dostavljanje ponude uslijed značajnih izmjena tenderske dokumentacije. Postoje slučajevi nekonzistentnosti i nepotpunosti u primjeni garancija za ponudu i ozbiljnost ugovora u smislu odredbi koje propisuju zakon i podzakonski akti.

Institucijama BiH u kojima su prepoznati nedostaci kod pojedinačnih procedura javnih nabavki je preporučena dosljedna primjena odredbi propisanih Zakonom o javnim nabavkama BiH kako bi se osigurala zakonitost i transparentnost u punom smislu.

5.3.5. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH. Institucije BiH su u 2022. godini raspolagale sa sredstvima za bruto plaće i naknade u ukupnom iznosu od 633.907.615 KM, a ukupno je realizovano 614.958.739 KM (97%). Prosječan broj uposlenih u 2022. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade bio je 21.728.

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, te da se u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucije BiH u vezi s primjenom odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu ličnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog organa Vijeća ministara BiH.

Navedena odredba je propisana osnovnim tekstom Zakona iz 2008. godine, ali još uvijek nisu definisane jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, niti je definisano koji organ Vijeća ministara BiH je nadležan za vođenje upravnog postupka, te se stoga ne provodi nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

U kontinuitetu smo ukazivali na potrebu rješavanja pitanja provođenja postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definiše način obračuna i isplate ličnih primanja zaposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova zaposlenih učestvuju u ukupnim rashoda institucija BiH u rasponu od 75% - 80% na godišnjem nivou, te da su u praksi prisutni određeni slučajevi koje treba rješavati na pravilan i jednoobrazan način kako bi se osigurala primjena osnovnih principa definisanih članom 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (ista plaća za isti ili sličan posao, nagrađivanje prema rezultatima rada, transparentnost i dr.). Primjeri koji ukazuju na potrebu uspostave predmetnog nadzora su različito tumačenje i primjena odredaba Metodologije za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda koja je donesena kao podzakonski akt Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, primjena odredaba o dodacima na plaće zaposlenih, različito postupanje institucija prilikom odobravanja plaćenog odsustva i prekovremenog rada, podnošenja zahtjeva za refundacije bolovanja i sl.

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

Plaće i naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama

Osnovne plaće u pravosudnim institucijama se obračunavaju u skladu sa odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Navedenim zakonima na različit način bilo je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). U svrhu jednoobraznog regulisanja naknada zaposlenih u institucijama BiH, u septembru 2020. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH. Međutim, izmjenom navedenog zakona još uvijek nisu izjednačena prava na plaće i naknade (regres i otpremnina).

Plaće i naknade poslanika i delegata Parlamentarne skupštine BiH

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

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

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

Dodatak na osnovi minolog staža

Dodatak na plaću na osnovi radnog staža se, prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, obračunava kao dodatak od 0,50% na osnovnu plaću za svaku započetu godinu efektivnog staža, a najviše do 20% od osnovne plaće.

Kao i prethodnih godina, tokom revizijskog ciklusa za 2022. godinu ponovo su uočena neslaganja koja se odnose na radni staž⁵ te obračun dodatka po osnovu radnog staža. Naime, broj godina radnog staža koji je evidentiran u sistemu za obračun plata (COIP) sadrži i posebni staž te iz tog razloga ne odgovara efektivnom radnom stažu zaposlenih što za posljedicu ima uvećan iznos isplaćenog dodatka po ovoj osnovi.

Ured za reviziju je u Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta institucija BiH za 2021. godinu dao preporuku Ministarstvu finansija i trezora BiH koja se odnosila na obavezivanje institucija da izvrše provjeru osnovice za obračun minolog staža te propisivanje načina postupanja u slučajevima više obračunate naknade. Ministarstvo finansija i trezora BiH nije preduzimalo aktivnosti na realizaciji preporuke o načinu postupanja institucija u slučajevima više obračunate naknade, odnosno i za staž koji ne spada u minuli. Mada su u Ministarstvu finansija i trezora BiH mišljenja da se opisani nedostaci mogu otkloniti izmjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kroz preciznije definisanje kategorije minolog staža, smatramo da time neće biti riješen problem sa naplatom više obračunate naknade u prethodnom periodu.

Preporučili smo Ministarstvu finansija i trezora BiH da obaveže institucije da izvrše provjeru osnovice za obračun minolog staža i propiše način postupanja u slučajevima više obračunate naknade.

5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020 - 2024. i Akcijski plan za provođenje Strategije 2020 - 2024. godina. Opći cilj strategije je da se ustanove prioriteta na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principi i mehanizmi zajedničkog djelovanja svih institucija u BiH, kao i svih segmenata društva i građana na tom polju, unaprijede pretpostavke za smanjenje stvarnog i pretpostavljenog nivoa korupcije, te vraćanje povjerenja građana u institucije sistema i stvaranje pretpostavki za jači ekonomski razvoj. Ističemo da su strateški dokumenti iz prethodnog perioda istekli još 2019. godine.

Naime, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je pripremila nove strateške dokumente 2020. godine, ali isti nisu usvojeni. S obzirom na protok više od dvije godine od neusvajanja navedenih dokumenata, u 2022. godini je sačinjen revidirani dokument Nacrt strategije za borbu protiv korupcije za period 2022 – 2024. i Akcioni plan za njeno provođenje. U maju 2023. godine je Vijeće ministara BiH razmatralo navedene dokumente, ali ih nije usvojilo već je zadužilo Agenciju da pripremi nove dokumente koje će se odnositi na period 2024-2028. godine. Neusvajanje Strategije utiče na efikasno provođenje daljih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promociju i provođenje preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerali da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcionisanju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Aktivnosti se uglavnom svode na ispunjavanje formalnih kriterija,

⁵ Regulatorna agencija za komunikacije BiH

ali ne i suštinskih. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabavki i zapošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevara u javnom sektoru.

Proces javnih nabavki zbog značajnih finansijskih sredstava koja se troše u nabavkama, kao i zbog činjenice da se tu spaja privatni i javni interes, je proces koji po svojoj prirodi ima izuzetno visok rizik od koruptivnih radnji. Također, u uslovima visoke stope nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini i benefita rada u javnoj administraciji, proces zapošljavanja u javnom sektoru je izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, zapošljavanje na osnovu raznih vrsta ugovora, itd.).

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

Suštinske mjere u cilju prevencije korupcije i efikasnije borbe protiv korupcije podrazumijevaju, između ostalog, kontinuiranu edukaciju zaposlenih s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštivanja principa integriteta i etičkih vrijednosti, jačanje sistema internih kontrola, osiguranje razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima, precizno regulisanje diskrecionih prava i pitanja sukoba interesa, uspostavljanje proaktivne transparentnosti javne uprave, razvijanje procedura rotacije zaposlenih kod procesa koji su po svojoj prirodi rizični itd.

5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

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

Adekvatno uspostavljen sistem internih kontrola u velikoj mjeri može spriječiti ponavljanje nepravilnosti i nenamjensko trošenje javnih sredstava te predstavlja snažan instrument za kontrolu kako za Ministarstvo finansija i trezora BiH tako i za pojedinačne budžetske korisnike. Uloga Vijeća ministara, Predsjedništva BiH i Parlamentarne skupštine BiH u ovom procesu je također veoma važna, jer se donošenjem novih ili izmjenama postojećih zakonskih rješenja, pravovremenim donošenjem kvalitetnih provedbenih propisa, pravovremenim usvajanjem budžeta, direktno utiče na jačanje odgovornosti za utrošeni javni novac, povećanje finansijske discipline te zakonito, racionalno, efikasno i transparentno trošenje javnih sredstava.

Uloga regulatornih tijela i agencija je također veoma važna u sistemu internih kontrola jer se, nerijetko upravo na osnovu njihovih saglasnosti, stavova i mišljenja provode postupci kojima se dovode u pitanje transparentnost i zakonitost postupanja institucija BiH.

Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)

Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica i analizom Konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu, utvrdili smo da u institucijama još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskim propisima. Tokom 2022. godine uočili smo da ponovno određeni broj institucija nije proveo sve osnovne aktivnosti u pogledu uspostavljanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole (u nekim institucijama ove aktivnosti su na dosta niskom nivou), iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavljanje sistema na snazi već više godina.

Institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju

donesenih dokumenata. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole, po našem mišljenju, i dalje se ogleda većim dijelom u provođenju samo formalnih i administrativnih radnji i aktivnosti koje se svode na sačinjavanje i popunjavanje obrazaca predloženih podzakonskim aktima u vezi s mapiranjem poslovnih procesa i izradom registra rizika, ali bez suštinskog i posvećenog pristupa razvoju samog sistema.

Sve navedeno ukazuje da u institucijama BiH još uvijek ne postoji izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od unapređenja internih kontrola i adekvatnog upravljanja rizicima. Od posebne je važnosti da sve institucije BiH ulože dodatne napore na implementaciji već usvojenih akata finansijskog upravljanja i kontrole.

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

Interna revizija

Uspostavljanje interne revizije u institucijama BiH regulisano je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH. Od 19 institucija BiH u kojima je predviđeno uspostavljanje interne revizije, 12 institucija BiH je u cijelosti uspostavilo jedinice interne revizije. U pet institucija interna revizija nije u potpunosti kadrovski popunjena (Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH).

Interna reviziju u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH je uspostavljena na osnovu važećeg pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji institucije, koji nije u skladu sa propisima iz oblasti interne revizije. Ponovno ističemo da tokom 2022. godine interna revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima u Predsjedništvu BiH.

U Konsolidovanom izvještaju interne revizije za 2022. godinu, na osnovu analize dostavljenih podataka od jedinica interne revizije, je konstatovan određeni napredak u smislu da se funkcija i uloga interne revizije sve jasnije prepoznaje u institucijama BiH, kao dio ukupnog sistema internih finansijskih kontrola javnog sektora BiH. Kadrovska nepopunjenost jedinica interne revizije takođe utiče na stanje i funkcionisanje sistema interne revizije koji se ogleda u manjem obimu izvršenih revizorskih angažmana i izvještaja i nemogućnosti dosljednog poštovanja standarda interne revizije koji jasno definišu način funkcionisanja interne revizije i ujedno predstavlja i osnov za ocjenu kvalitete rada interne revizije.

Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici održanoj 28.7.2022. godine donijelo zaključak da institucije koje nisu u potpunosti kadrovski popunili jedinicu interne revizije osiguraju sredstva i provedu proceduru zapošljavanja internih revizora u 2022. godini. Konstatovali smo da je CHJ u 2022. godini nastavila sa aktivnim pristupom problematici interne revizije i pokrenula određene aktivnosti na osiguranju uslova za provođenje kontrole kvalitete rada interne revizije i jačanja uloge interne revizije.

Putem datih preporuka skrenuta je pažnja institucijama BiH da su u obavezi uspostaviti jedinice interne revizije u punom kapacitetu kako bi se osigurala funkcionalnost i pružanje kvalitetnih usluga interne revizije u svim institucijama za koje su nadležne.

5.3.8. Vlastiti prihodi institucija BiH

Vlastiti prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2022. godini ostvareni su u iznosu od 165.346.929 KM.

Provođenjem finansijske revizije u institucijama BiH za 2022. godinu konstatovano je da kod većine budžetskih korisnika i dalje postoje slabosti i problemi u segmentu prihoda, odnosno njihovog evidentiranja, sravnjenja sa pomoćnim evidencijama i naplate (Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka, Centralna izborna komisija, Direkcija za civilno vazduhoplovstvo, Granična policija, Pravobranilaštvo, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo vanjskih poslova, Služba za poslove sa strancima, Služba za

zajedničke poslove, Sud BiH, Uprava za indirektno oporezivanje, Ured za veterinarstvo, Ured za razmatranje žalbi).

U pojedinačnim izvještajima kod budžetskih korisnika konstatovali smo da većina budžetskih korisnika ne vrše obavezno mjesečno usklađivanje i sravnjenje prihoda sa prihodima iz Glavne knjige trezora koji su evidentirani na njihovom organizacijskom kodu kako je propisano Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Također, već duži niz godina nije riješeno pitanje evidentiranja prihoda u slučajevima sudskog odlučivanja po prekršajnim nalogima (Ministarstvo pravde BiH).

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

5.3.9. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene

Za realizaciju višegodišnjih projekata su u 2022. godini, nakon prenosa nerealizovanih namjenskih sredstava iz 2021. godine u iznosu od 118.265.179 KM, na raspolaganju bila sredstva u iznosu od 128.569.495 KM. Realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata iznosila je 3.912.305 KM ili 3% u odnosu na plansku veličinu.

Izvršenje višegodišnjih projekata je procentualno malo (3%) u odnosu na odobrena sredstva, a kod pojedinih institucija niti ove, kao ni prethodnih godina, nije bilo realizacije na nekim od projekata.

U Izvještaju o izvršenju budžeta za 2022. godinu se duži niz godina ponavljaju ista obrazloženja vezana za nizak procenat izvršenja višegodišnjih projekata kao što su: poteškoće prilikom ugovaranja, veće cijena ponuda od raspoloživih sredstava, neispunjavanja uslova iz javnog poziva, uključenosti više stručnih institucija sa različitih nivoa koje daju saglasnost i odobrenja za pojedine faze projekta, specifičnosti pojedinih projekata, kadrovskih promjena koje su nastale odlaskom dijela stručnih ljudi, pridržavanja odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH kao i rješavanja imovinsko-pravnih odnosa za zemljište i objekte.

U pojedinačnim izvještajima o reviziji institucija BiH konstatovali smo da pojedine institucije zadnjih godina nisu preduzimale aktivnosti u cilju realizacije sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavku objekata (Uprava za indirektno oporezivanje-nabavka objekta, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Državna agencija za istrage i zaštitu, Služba za zajedničke poslove institucija BiH).

Uputstvom Vijeća ministara BiH o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH iz 2021. godine su uređene procedure planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih projekata u budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH, te izvještavanja o realizaciji višegodišnjih projekata. Prema informacijama Ministarstva finansija i trezora BiH, informacije o stepenu realizacije projekata institucije su dostavljale Vijeću ministara BiH, ali iste nisu razmatrane.

Institucijama BiH su date preporuke u cilju intenziviranja realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Programi posebnih namjena

Pod programima posebnih namjena podrazumijevaju se višegodišnji kapitalni projekti, programi finansirani iz donatorskih sredstava, programi finansirani iz namjenskih sredstava dodijeljenih na osnovu posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni budžetski korisnici, sredstava za sufinansiranje IPA projekata, te sredstava budžetske rezerve.

Ukupno raspoloživa sredstva za ove namjene iznosila su 255.203.560 KM, a realizovan je iznos od 60.181.653 KM (24%). Od ukupno realizovanog iznosa sredstava programa posebnih namjena na višegodišnje projekte se odnosi 3.912.305 KM, a ostali programi iznose 56.269.348 KM. Ministarstvo finansija i trezora BiH je, nakon dostavljenih zahtjeva budžetskih korisnika i usaglašavanja sa stanjem u izvještaju o raspoloživim sredstvima, u 2023. godinu prenijelo nerealizovana namjenska sredstva u

iznosu od 147.687.158 KM. Za namjenska sredstva u iznosu od 70.843.255 KM koji se odnose na višak prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije BiH, od UMTS dozvola i dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra nisu donesene odluke o rasporedu.

Kod realizacije sredstava programa posebnih namjena koja su dodijeljena budžetskim korisnicima utvrđen je nizak stepen realizacije, a značajnija odstupanja između raspoloživih i realizovanih sredstava odnose se na realizaciju donatorskih sredstava u Ministarstva civilnih poslova BiH (18.943.389 KM) i Uredu koordinatora za reformu javne uprave (10.580.469 KM), te kod namjenski odobrenih sredstava kod Ministarstva vanjskih poslova BiH (6.110.904 KM) i Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (21.248.624 KM). Neutrošena sredstva u navedenim institucijama se odnose na programe i projekte čija se realizacija nastavlja u narednim godinama u skladu sa potpisanim ugovorima i drugim aktima koji definišu namjenu sredstava i rokove realizacije tih projekata.

Ponovno je konstatovano da ni u 2022. godini nije bilo realizacije sredstava Fonda za reformu javne uprave (10.580.469 KM) zbog problematike vezane za funkcionisanje Fonda, zbog čega značajna sredstva nisu iskorištena, a što Ured za reviziju već više godina ističe kao ključno pitanje u okviru izvještaja o obavljenj reviziji Ureda koordinatora za reformu javne uprave⁶.

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

Nadalje, još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o načinu i visini sredstava za nabavu zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (u daljnjem tekstu Direkcija) i pored činjenice da su sredstva osigurana. Članom 13. stav (2) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2022. godinu je definisano da će Vijeće ministara BiH donijeti Odluku o načinu nabavke i visini sredstava za ove namjene na prijedlog Direkcije. Navedeno je definisano i Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2023. godinu. Direkcija je preduzela određene aktivnosti u pravcu konačnog rješavanja ovog pitanja u smislu da je početkom 2023. godine povukla raniji prijedlog odluke dostavljen nadležnom Ministarstvu komunikacija i prometa BiH sa obrazloženjem da se ranije dostavljeni prijedlog odluke Vijeću ministara BiH povuče iz procedure razmatranja i usvajanja, jer je došlo do značajne promjene cijena nekretnina i izmjena okolnosti u vezi sa smještajem Direkcije. Direkcija smatra da je potrebno izvršiti dodatne analize, te izraditi novi prijedlog odluke.

5.3.10. Sudski sporovi

Troškovi po osnovu pravosnažnih sudskih presuda realizovani su u iznosu od 2.876.479 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 356.397 KM. Po strukturi obaveza navedeni iznos se odnosi na glavni dug (1.912.246 KM), kamate (572.816 KM), troškove parničnog postupka (376.953 KM) i troškove izvršnog postupka (14.464 KM).

Kao i prethodnih godina, pravomoćne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknade materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama, povrede na radu, isplate za razlike plaća i slično. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na osnovu presuda koje se odnose na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u vezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH. Iako je 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, i dalje je prisutan značajan broj sporova koje za osnovu imaju isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama.

Institucije koje, brojem i ukupnim zbirom vrijednosti sudskih sporova, prednjače u odnosu na sve druge su Ministarstvo odbrane BiH i Uprava za indirektno oporezivanje BiH. Uprava za indirektno oporezivanje je dostavila preglede sporova koji prikazuju 176 postupaka, od kojih u svojstvu tužioca Uprava istupa u 43 postupka ukupne vrijednosti 27.598.490 KM, a u svojstvu tuženog istupa u 133 predmeta ukupne zbirne vrijednosti 50.994.847 KM. Slijedom prethodnog, Uprava za indirektno oporezivanje trenutno

⁶ www.revizija.gov.ba

istupa u 176 predmeta ukupne vrijednosti sporova u visini 78.593.337 KM. Ministarstvo odbrane je u dostavljenom pregledu prikazalo 566 sporova u zbirnoj vrijednosti 13.977.116 KM. U pogledu vrste sporova, najbrojniji sporovi u evidencijama Uprave za indirektno oporezivanje su parnični sporovi radi naknade štete ili radi duga. Ministarstvo odbrane, sa druge strane, pored toga što je u gotovo svim sporovima tužena strana, postupa većinom u sporovima po osnovu rada (činovanje, razlike plaća, poslovi drugog radnog mjesta).

U pogledu aktivnosti na smanjenju broja predmeta, nisu uočeni značajniji pomaci, što odgovara i negativnom trendu – uvećanja broja predmeta. Navedeni negativni pomaci, uz nedostatak aktivnosti u smjeru rješavanja ili smanjivanja broja predmeta, revizija definiše kao neispunjenje preporuka datih u izvještaju o reviziji izvršenja budžeta za 2021. godinu. U prilog prethodnoj tvrdnji ide i kašnjenje u izradi i dostavljanju Izvještaja o radu Pravobranilaštva BiH za 2022. godinu, koji je u vrijeme provođenja revizije još uvijek u fazi nacрта. U tom smislu, detaljnija analiza i poređenje sa podacima koje smo pribavili nije bilo moguće.

Identifikacija rizika i rizičnih tačaka, bilo da se radi o neadekvatnim rješenjima u zakonskim ili drugim odredbama ili nepravilnom postupanju institucija u provedbi istih, a koje su uzrok sudskih sporova, bi trebala biti prioritet.

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

Vijeću ministara BiH je preporučeno da putem nadležnih institucija treba provesti detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na nivou institucija BiH.

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

Ministarstvo finansija i trezora BiH vodi internu evidenciju okončanih sudskih sporova na osnovu kojih su izvršene isplate. Predmetna evidencija sadrži sve podatke unazad 10 godina, bez razgraničenja po budžetskim godinama. Također, uneseni podaci mogu biti neprecizni i nepotpuni, što evidenciju čini nepreglednom i nepouzdanom. Navedena evidencija bi trebala pružati relevantne podatke u stanju problematike sudskih sporova, poput ukupnog godišnjeg isplaćenog iznosa ili broja predmeta po istom osnovu. Ažuriranje i organizacija interne evidencije Ministarstva finansija i trezora BiH bi omogućila precizniji uvid u problematiku sudskih sporova, te određivanje najčešćih uzroka nastanka sporova, ali i adekvatniju analizu istih.

Ministarstvu finansija i trezora BiH je preporučeno da unaprijedi internu evidenciju o sudskim sporovima.

5.3.11. Upravljanje državnom imovinom kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH jedna od nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH jeste upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2022. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju regulisanja pitanja vezanih za državnu imovinu, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Komisija za državnu imovinu koju je osnovalo Vijeće ministara BiH⁷ zadužena je za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i za donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te za predlaganje nacрта

⁷ Odluka Vijeća ministara BiH, broj 305/04 od 16.12.2004. godine (Službeni glasnik BiH broj 10/05)

zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom. Članovi Komisije za državnu imovinu su predstavnici svih relevantnih institucija sa nivoa institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta.

Komisija za državnu imovinu nije uspjela postići saglasnost (konsenzus) u vezi pitanja i zadataka koji su pred istu postavljeni te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Shodno tome Vijeće ministara BiH je produžavalo rok za izvršenje zadataka koji su dodijeljeni Komisiji za državnu imovinu, odnosno više puta je mijenjao zadati rok u članu 10. Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu.

Posljednjom Odlukom⁸ iz 2021. godine Vijeće ministara BiH je, produženjem roka za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Komisije do 31. marta 2022. godine, još jednom potvrdilo opredijeljenost da Komisija treba izvršiti dodijeljene zadatke. Međutim, i taj rok je istekao bez rada Komisije i značajnijih pomaka po ovom pitanju.

U takvim okolnostima i dalje je na snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama.

Pored toga, problem vojne imovine još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Značajan dio nepokretne neperspektivne imovine još uvijek nije preuzet od strane entitetskih (kantonálnih ili općinskih vlasti), što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH.

S obzirom na to da Komisija za državnu imovinu nije riješila ključna pitanja vezana za državnu imovinu za koje je od strane Vijeća ministara zaduženo Pravobranilaštvo BiH, čija je jedna od osnovnih nadležnosti pravna zaštita imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine praktično nema efikasnih sredstava za preduzimanje pravnih radnji u zaštiti imovine za koju je ta zaštita neophodna. Postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost kao i probleme i rizike u vezi s realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

Vijeću ministara BiH, kao osnivaču Komisije za državnu imovinu, je preporučeno da aktuelizuje rješavanje pitanja koja su stavljena u nadležnost Komisije kako bi se na taj način i imovina kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH stavila u funkciju i zaštitila od svih potencijalnih rizika.

5.3.12. Smještaj institucija BiH

Za unajmljivanje imovine i opreme u 2022. godini izdvojeno je ukupno 26.005.261 KM od čega se značajni izdaci odnose na unajmljivanje prostora ili zgrada (12.191.137 KM) što je 46,87% ukupno navedenog troška.

Prema raspoloživim podacima za pojedine institucije je izvršeno rezervisanje sredstava za rješavanje pitanja trajnog smještaja i to za: Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Službu za zajedničke poslove institucija BiH za kupnju smještaja za Ured za reviziju institucija BiH, Upravu za indirektno oporezivanje BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu i Graničnu policiju BiH. Ukupna osigurana sredstva za nabavku objekata za smještaj iznose 105.995.165 KM. Konstatovano je da nijedna institucija BiH u 2022. godini nije riješila pitanje trajnog smještaja.

Pored navedenih, postoji još uvijek određen broj institucija koje nisu riješile pitanje trajnog smještaja i nemaju rezervisana sredstva za te namjene. Također, utvrdili smo da se pored plaćanja zakupa za smještaj institucija plaća i zakup prostora za regionalne centre kao i za organizacione jedinice.

Plaćanje zakupa za institucije koje još uvijek nisu riješile pitanje trajnog smještaja iziskuje značajne troškove, posebno ukoliko uzmemo u obzir trenutno stanje i tendenciju rasta cijena na tržištu nekretnina, što stvara dodatnu neizvjesnost o mogućnosti daljnjeg funkcioniranja određenog broja institucija.

⁸ Službeni glasnik BiH broj: 41/21 od 2.7.2021. godine

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

5.3.13. Upotreba službenih vozila

Provedenim revizijama za 2022. godinu u institucijama BiH konstatovani su nedostaci kod upotrebe vozila. Naime, pojedine institucije su raspolagale većim brojem službenih i specijalizovanih vozila u odnosu na broj ili klasu vozila koja su im odobrena važećim pravilnicima⁹ (Institut za nestale osobe, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo odbrane BiH).

Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost je raspolagala specijalizovanim vozilima bez pribavljene saglasnosti Vijeća ministara BiH na prijedlog pravilnika o korištenju specijalizovanih vozila. Visoko sudsko i tužilačko vijeće je Internom odlukom o načinu korištenja, broju, nabavci i prodaji službenih specijalizovanih vozila između ostalog, definisalo kako se službena specijalizovana, odnosno donirana vozila mogu koristiti i za svrhe dolaska na posao i odlaska s posla. Međutim, Pravilnikom o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH, nije predviđeno korištenje službenih specijalizovanih vozila za potrebe dolaska na posao i odlaska s posla.

Nadalje, na osnovu dokumentacije o korištenju vozila u institucijama BiH konstatovani su sljedeći nedostaci koji mogu imati za posljedicu nenamjensko korištenje vozila: u putnim nalogima za službena vozila u pojedinim slučajevima ne upisuju se putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, nečitljivo se upisuju relacije kretanja, za istu upisanu relaciju navedena je različita kilometraža, nedostaje potpis osobe koja je koristila vozilo u slučajevima kada vozila koristi više osoba, službenim vozilima upravljaju vozači koji su angažovani putem ugovora o djelu, slučajevi plaćanja putarina za vozila putem TAG¹⁰ uređaja, a da u nalogu za službeno vozilo nije evidentirano korištenje vozila na navedeni datum, evidentirane su i dnevne „loko“ vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravaka i servisiranja vozila, izrazito visoki troškovi održavanja i popravke kod pojedinih vozila i sl.

Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora BiH na 9. sjednici, održanoj 12.4.2023. godine je donijelo novi Pravilnik o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH¹¹ kojim se obaveza evidentiranja relacije kretanja u toku mjeseca propisuje samo za relacije duže od 80 km.

Imajući u vidu da duži niz godina konstatujemo značajan broj nepravilnosti i nedostataka vezanih za upotrebu vozila kod pojedinačnih institucija i dajemo odgovarajuće preporuke za otklanjanje istih, navedena izmjena Pravilnika u velikoj mjeri smanjuje transparentnost i povećava rizik nenamjenske potrošnje prilikom upotrebe vozila. Naime, predmetni Pravilnik predstavlja jedan od kriterija za provođenje kontrolnih aktivnosti za utvrđivanje namjenskog korištenja vozila, a navedenim izmjenama su iste ograničene u odnosu na postojeću praksu.

Smatramo da su uredne i sveobuhvatne evidencije u upotrebi vozila preduslov za smanjenje rizika nenamjenske potrošnje prilikom upotrebe službenih vozila.

5.3.14. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH

Procesom revizije uočena je praksa nastavljanja obavljanja dužnosti rukovodstva institucija BiH i nakon isteka mandata na koji su imenovani, u trajanju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, s obzirom na to

⁹ Pravilnikom Vijeća ministara BiH o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH utvrđuje se ukupan broj službenih vozila kojima raspolaže svaka institucija. Broj vozila, uslove nabavke, način korištenja, te određivanje osoba s pravom korištenja službenih specijalizovanih vozila institucije BiH regulišu posebnim pravilnicima na koje saglasnost daje Vijeće ministara BiH.

¹⁰ Uređaj za automatsko plaćanje putarine prilikom korištenja autoputa.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 34/23;

da mjerodavne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i okončavale procedure izbora zvaničnika. Kao primjer navodimo Komisiju za koncesije BiH u kojoj je pojedinim članovima Komisije istekao mandat u periodu od 2008. do 2015. godine, a još uvijek obnašaju iste funkcije.

Konstatovali smo slučaj izostanka raspisivanja javnog oglasa za imenovanje izvršnog funkcionera Sekretarijata Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH putem Agencije za državnu službu BiH, kojem je istekao mandat 2020. godine, s obzirom na to da članovi Komisije nisu pokrenuli aktivnosti po ovom pitanju u skladu sa važećim propisima.

Bilo je kašnjenja u pravovremenom započinjanju konkursnih procedura (značajan broj konkursnih procedura je pokrenut tek u 2023. godini) i poništavanja manjeg broja konkursnih procedura s tim da nismo u svim slučajevima upoznati sa konkretnim razlozima za isto. U praksi konkursne procedure za rukovodioca institucija BiH traju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, a i proces formalnog imenovanja od strane nadležnih organa nakon okončanja konkursnih procedura može trajati duži vremenski period.

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

Ističemo da su u toku 2022. godine dvojica sudija Ustavnog suda BiH otišla u penziju a imenovanja novih još uvijek nisu okončana, tako da Ustavni sud BiH radi u nepotpunom sastavu.

U manjem broju slučajeva imenovani su vršioци dužnosti. Funkciju zastupnika/agenata Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu obavljaju vršiteljice dužnosti već duži period s tim da su izostale konkretne aktivnosti nadležnih organa na imenovanju novih zastupnika.

Nadalje smo, u određenom broju institucija, identifikovali i problem isteklih mandata, odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela. Kao primjer navodimo da je Nadzornom odboru Instituta za nestala lica BiH mandat istekao 2010. godine, a članovima Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH je mandat istekao 2017. godine.

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

Preporučeno je tijelima nadležnim za imenovanje funkcionera, članova upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela, da blagovremeno pokreću i provode procedure imenovanja u cilju funkcionalnog rada institucija BiH.

Radno-pravni status i penzionisanje imenovanih lica

Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je da radni odnos prestaje po sili zakona kada zaposleni navrš 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno od godina života – danom donošenja rješenja.

Kao i prethodnih godina, ponovo su uočeni slučajevi u kojima su izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i rukovodioci institucija u toku trajanja mandata ispunili uslove za odlazak u penziju. Kao primjer navodimo članove Komisije za koncesije i dva nosioca pravobranilačke funkcije koji su stekli uslove za odlazak u penziju navršivši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja, ali nisu penzionisani. Također, utvrdili smo da je određeni broj ambasadora bio u radnom odnosu u toku 2022. godine iako su stekli navedene uslove za odlazak u penziju.

Budući da zvaničnike imenuju, u zavisnosti od nadležnosti, Vijeće ministara BiH i Parlament BiH, dok ambasadore imenuje Predsjedništvo BiH, ove institucije bi trebale voditi računa o sticanju uslova za penzionisanje kandidata prilikom samih imenovanja ili raspisivanja javnih oglasa. U praksi se javljaju dileme i nejasnoće u pogledu nadležne institucije koja treba izvršiti penzionisanje imenovane osobe kada se stvore zakonski uslovi, odnosno da li je to institucija u kojoj je imenovani zaposlen ili institucija koja je izvršila imenovanje.

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da institucije i dalje različito postupaju u pogledu primjene predmetnih odredaba Zakona o radu u institucijama BiH.

Ured za reviziju je u Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2021. godinu dao preporuku Vijeću ministara BiH da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri ovo pitanje te dostavi uputstvo institucijama BiH u cilju pravilnog i zakonitog donošenja rješenja. Međutim, Ministarstvo nije sačinilo navedeno uputstvo.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem Ministarstva pravde BiH, dostavi uputstvo institucijama BiH o postupanju prilikom penzionisanja izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i rukovodilaca institucija koji su u toku trajanja mandata ispunili uslove za odlazak u penziju, a sve u cilju dosljedne i neselektivne primjene Zakona o radu u institucijama BiH.

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

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

Ured za reviziju je, tokom obavljanja pojedinačnih finansijskih revizija za 2022. godinu, konstatovao, kao i prethodnih godina, određeni zastoj u zvaničnoj komunikaciji između pojedinačnih institucija BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, uočeno je da postoje slučajevi gdje se materijali institucija koji su dostavljeni Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju blagovremeno ili da se uopće ne razmatraju, kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. Skrećemo pažnju na to da se među dostavljenim materijalima radi o veoma važnim pitanjima koji imaju direktan uticaj na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja, odnosno da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Također, poznato nam je da u praksi postoje i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne za davanje svojih mišljenja, nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravovremenih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa članom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH. Evidentni su i problemi institucija BiH vezano za usklađivanje predloženih materijala sa pribavljenim mišljenjima nadležnih institucija pogotovo kada se radi o kompleksnim pitanjima. Ured za reviziju je informisao Vijeće ministara BiH o svim značajnim pitanjima, kako putem pojedinačnih izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji institucija BiH, tako i putem godišnjih revizorskih izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za prethodne godine, koje je Vijeće ministara BiH primilo k znanju. Međutim, u brojnim slučajevima izostaje proaktivno djelovanje na rješavanju istih.

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

Vijeću ministara BiH je preporučeno da blagovremeno razmatra dostavljene materijale i donosi neophodne propise u skladu sa važećim zakonskim propisima, te blagovremeno preduzima adekvatne aktivnosti i mjere kako bi sve ostale relevantne institucije ispunile svoje zakonske obaveze.

Postupanje Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Komunikacija između budžetskih korisnika i Ministarstva finansija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte budžetskih korisnika je imala određene zastoje. U Ministarstvu finansija i trezora BiH, ni za 2022. godinu, nisu uspostavljene adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od institucija BiH na nivou cjelokupnog Ministarstva.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje saglasnosti i mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH, konstatovano je da su u određenim slučajevima u Ministarstvu i tokom 2022. godine kasnili sa razmatranjem i davanjem odgovora institucijama BiH po zaprimljenim zahtjevima. Navedena kašnjenja

su se kretala u rasponu od par dana do nekoliko mjeseci, dok se u manjem broju slučajeva u Sektoru za budžet nisu očitovali po zaprimljenim zahtjevima.

5.3.16. Reforma javne uprave

U 2020. godini je usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za period 2018-2022. godine i Akcioni plan za reformu javne uprave, ali još uvijek nije započeta realizacija strateških obaveza iz navedenih dokumenata obzirom da nije riješeno pitanje namjene preostalih neutrošenih sredstava Fonda za reformu javne uprave (u daljem tekstu: Fond) u iznosu od 10.580.469 KM koje su donatori i domaće vlasti uplatile u Fond prethodnih godina, kao i pitanje daljeg funkcionisanja samog Fonda. Odlukom Vijeća ministara BiH iz 2022. godine produžen je period važenja predmetnog Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH i Akcionog plana za pet godina, odnosno do 2027. godine.

Iako je Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, u saradnji sa koordinatorima reforme javne uprave entiteta i Brčko distrikta, preduzimao određene aktivnosti u cilju reaktivacije Fonda i pronalaženja novog načina implementacije reformskih mjera i političke koordinacije, možemo zaključiti da nisu napravljeni konkretni pomaci u rješavanju predmetne problematike.

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

5.3.17. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH, u cilju pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH, Fond je zadužen za finansijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija za izbjeglice i raseljena lica BiH (u daljem tekstu: Komisija). Komisiju imenuje Predsjedništvo BiH, a čine je predstavnici Vijeća ministara BiH, vlada entiteta i Brčko distrikta. Mandat Komisije je prestao istekom mandata imenovanih predstavnika u navedenim tijelima, a imenovanje novih članova nije izvršeno do momenta obavljanja završne revizije. Finansiranje projekata povratka i rekonstrukcije vrši se iz primarnih i sekundarnih izvora. Primarni izvori finansiranja uključuju budžetska sredstva institucija Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, dok sekundarni izvori finansiranja Fonda mogu uključiti budžetska sredstva kantona koji imaju potrebu za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge, te druge raspoložive izvore.

Na osnovu sporazuma o udruživanju i načinu realizovanja sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, koji se potpisuje svake godine, finansiraju se projekti iz primarnih izvora. Navedena sredstva se prikupljaju na posebnom podračunu, koji je otvoren u okviru Jedinog računa trezora BiH. Komisija donosi odluke o raspoređivanju sredstava i odabiru projekata (lista prioriteta područja za obnovu). Fond vrši praćenje i realizaciju finansijskih transakcija prikupljenih sredstava kroz ISFU sistem, po uspostavljenim projektnim kodovima zasebno za svaki odobreni projekat. Realizacija odobrenih projekata nije vezana za budžetsku godinu, neutrošena sredstva se prenose u narednu godinu.

Realizacija potpisanog Sporazuma za 2021. godinu nije izvršena. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2021. godini zaključen je u decembru i istim su udružena sredstva u ukupnom iznosu 2.125.000 KM. Međutim, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je obavijestilo sve potpisnike da zbog neusvajanja budžeta za 2021. godinu nije u mogućnosti realizovati obaveze iz potpisanog Sporazuma, tako da ni ostale potpisnice nisu vršile uplatu sredstava. Cijeneći činjenicu da je došlo do promjene okolnosti, ne može se zanemariti da je potpisani Sporazum na snazi.

Sporazum o udruživanju sredstava za 2022. godinu zaključen je 10.8.2022. godine i udružena su sredstva u ukupnom iznosu od 2.125.000 KM. U izvještajnom periodu izvršene su uplate u iznosu od 2.075.000 KM, dok je Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije uplatio 50.000 KM u januaru 2023. godine. Komisija nije izvršila raspored navedenih sredstava.

Nadalje, u vezi aktivnosti za naplatu neizmirenih obaveza Ministarstva za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske koje su nastale po Sporazumu za 2009. godinu (3.941.455 KM) i Sporazumu za 2010. godinu (400.000 KM) ni u 2022. godini nisu preduzimane aktivnosti za naplatu neizmirenih obaveza od Ministarstva za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske, a o ovim potraživanjima Fond vodi internu evidenciju o realizaciji Sporazuma o udruživanju sredstava i izvještava Komisiju putem izvještaja o finansijskoj realizaciji projekata.

Fondu za povratak je preporučeno da je neophodno da Komisija razmotri nastale okolnosti i preduzme aktivnosti na rješavanju pitanja nerealizovanih potpisanih sporazuma o udruživanju sredstava.

5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima

Zakon o vanjskim poslovima još uvijek nije usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je u toku 2022. godine, nakon dobijenih mišljenja nadležnih institucija, sačinilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima i isti uputilo na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH početkom oktobra 2022. godine. Iako je Prijedlog nacrta zakona bio više puta stavljan na dnevni red sjednica Vijeća ministara BiH, isti je tek razmatran i usvojen u maju 2023. godine. Shodno tome, Prijedlog nacrta Zakona o vanjskim poslovima je upućen Parlamentu BiH na razmatranje.

Napominjemo da je postojanje zakona o vanjskim poslovima osnovni preduslov za efikasno i zakonito funkcionisanje Ministarstva vanjskih poslova BiH, koji nije ispunjen od njegovog osnivanja. Nepostojanje zakona o vanjskim poslovima ostavlja prostor za improvizaciju, subjektivno/diskreciono odlučivanje i ad hoc postupanje u različitim situacijama što nije dobra praksa u javnom sektoru i u najvećoj mjeri se negativno odražava na poslovanje Ministarstva vanjskih poslova BiH.

5.3.19. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2022. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučenih sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 2.551.248.491 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažovana kreditna sredstva (eng. commitment fee¹²) koja u 2022. godini iznosi 6.318.108 KM, a što je za 4.354.226 KM manje u odnosu na prethodnu godinu.

Utvrđeno je da u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su uticali na plaćanje naknade za neangažovanje sredstava u navedenom iznosu, razlozi povećanja plaćene naknade u odnosu na prethodnu godinu niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi da li su obaveze na osnovu neangažovanih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduslova za angažovanje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva.

Neophodno je preduzimanje aktivnosti u cilju sačinjavanja detaljne informacije i utvrđivanja uzroka za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava kako bi se izbjeglo plaćanje obaveza na osnovu neangažovanih sredstava.

5.3.20. Informacioni sistem

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

¹² Commitment fee ili provizija na raspoloživa i nepovučena sredstva predstavlja trošak koji se obračunava u skladu sa sa generalnim uslovima nekih od kreditora i kao takav ugrađen je u standardne uslove poslovanja ino-kreditora.

poslovanja sa modulom za upravljanje ljudskim potencijalima i modulom za centralizovani obračun i isplatu plaća, te sa modulom upravljanja postupkom pripreme budžeta.

Najznačajnija aktivnost koju je Ministarstvo finansija i trezora BiH realizovalo u 2022. godini je donošenje odluka o odobravanju višegodišnjih kapitalnih projekata nadogradnje Informacionog sistema finansijskog poslovanja sa modulom „Upravljanje ljudskim potencijalima“ i modulom „Centralizovani obračun i isplata plaća“ i nadogradnje Informacionog sistema finansijskog poslovanja sa Modulom upravljanja postupkom pripreme budžeta. Provedena je i nabavka potrebnih licenci te je uspostavljen sveobuhvatan sistem blagajničkog poslovanja u Ministarstvu odbrane i Oružanim snagama BiH. Također, provedene su aktivnosti te kreirani dodatni izvještaji u modulu zaliha prema iskazanim potrebama Ministarstva odbrane BiH. Postignut je određeni napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, ali je sistem moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Modul za planiranje budžeta

Ministarstvo finansija i trezora BiH trenutno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje modula za planiranje budžeta s obzirom na to da od 2018. godine nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti da vrši otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Kako nema podrške od dobavljača, Ministarstvo nije u mogućnosti da prebaci ovaj modul na novije servere. Iz istog razloga ovaj podsistem nije obuhvaćen projektom implementacije 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 kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje budžeta, i kreiralo prijedlog odluke te je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg kapitalnog projekta nadogradnje Informacionog sistema finansijskog poslovanja sa Modulom upravljanja postupkom pripreme budžeta u iznosu 1.185.000 KM sa PDV-om.

Ministarstvu finansija i trezora BiH je sugerisano da, imajući u vidu značaj ovog sistema kao i činjenicu da trenutni sistem funkcioniše sa određenim rizikom, treba pravovremeno provoditi aktivnosti na realizaciji novog podsistema za planiranje budžeta.

Centralizovani obračun i isplata plaća (COIP)

Pored postojećeg COIP sistema, za potrebe institucija BiH u funkciji je sistem za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sistema i ISFU-a. Ministarstvo je uradilo određene analize i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH. Nakon urađene analize kreiran je prijedlog te je usvojena Odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta nadogradnje informacionog sistema finansijskog poslovanja sa modulom „Upravljanje ljudskim resursima“ i modulom „Centralizovani obračun i isplata plaća“ vrijednosti 1.510.000 KM sa PDV-om. Planirano je da se projekat okonča do kraja 2024. godine.

Zbog značaja ovog sistema, Ministarstvu finansija i trezora BiH je sugerisano da treba nastojati da pravovremeno provodi dalje aktivnosti na realizaciji novog podsistema za obračun plaća i naknada.

Provođenjem revizija učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi. Tokom 2022. godine Ured za reviziju je objavio šest izvještaja o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor VRI u BiH. Za četiri izvještaja prezentovani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i date preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvještajima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Preostala dva izvještaja su Izvještaji o realizaciji preporuka iz dva izvještaja revizije učinka objavljena u 2015. i 2017. godini.

6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

Ured za reviziju je u 2022. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvještaja revizije učinka: „Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH” koji je objavljen u oktobru 2017. godine i „Upravljanje carinskim terminalima” koje je objavljeno u decembru 2015. godine.

Također, provedene su četiri revizije učinka: „Nabavka i funkcionalnost ličnih dokumenata“, „Aktivnosti institucija BiH na osiguranju osnovnih pretpostavki za kibersigurnost“, „Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta“ i „Upravljanje troškovima fiksne i mobilne telefonije u institucijama BiH“.

6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

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

Prilikom ocjene realizacije datih preporuka, shodno utvrđenoj metodologiji iste svrstavamo u četiri kategorije: realizovane preporuke, djelimično realizovane preporuke, početne aktivnosti u realizaciji preporuka i nisu preduzete aktivnosti na realizaciji preporuka.

Ured za reviziju je u 2022. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvještaja revizije učinka: „Upravljanje carinskim terminalima” koji je objavljen u decembru 2015. godine i „Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH” koji je objavljen u oktobru 2017. godine.

Preporuke iz izvještaja o praćenju objavljenim u 2022. godine realizovane su u procentu od 8%. To znači da su institucije okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovno provode. Djelimično je realizovano 54% datih preporuka, tj. u institucijama je u toku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Početne aktivnosti su preduzete kod 38% datih preporuka, tj. institucije su planirale ili stvaraju preduslove za realizaciju aktivnosti koje bi mogle voditi realizaciji preporuke. U 2022. godini nije evidentirana niti jedna preporuka po kojoj nisu poduzimane aktivnosti na realizaciji.

Rezultati praćenja za izvještaj „Upravljanje carinskim terminalima” ukazuju na to da je uočen određeni napredak u ovoj oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Po svim datim preporukama Uprava za indirektno oporezivanje BiH je preduzimala aktivnosti: 67% preporuka je djelimično realizovano, dok su za 33% preporuka preduzete početne aktivnosti.

Uprava za indirektno oporezivanje BiH preduzimala je korektivne radnje koje su rezultovale unapređenjem u oblasti upravljanja carinskim terminalima. Provedbeni akti koji se tiču upravljanja

carinskim terminalima su doneseni i unaprijeđeni. Ipak, unapređenjem akata nisu se utvrdili dovoljno jasni, precizni i mjerljivi kriteriji za uspostavu carinskih terminala (obim, struktura, tokovi kretanja roba u putničkom i robnom saobraćaju te drugi privredni interesi). Nisu rađene ni cost-benefit analize opravdanosti samostalnog upravljanja ili davanja trećim licima na upravljanje carinskih terminala, posebno kod terminala sa većim obimom prometa, a samim tim i prihoda. Novom Odlukom o carinskom terminalu preciznije je definisan pojam carinskih terminala kao i ko može biti držalac carinskog terminala. Kao novina, propisana je bankarska garancija kao pokriće za eventualno neizmirene obaveze po osnovu prihoda od terminala. Time je minimizirana mogućnost da držaoci terminala imaju dugove po ovom osnovu, kao u ranijem periodu, te je došlo do stagnacije nenaplaćenih potraživanja. Doneseni su i akti kojim se unapređuje naplata i kontrola u ovoj oblasti. Provedene kontrole i dalje ukazuju na to da postoje terminali koji ne ispunjavaju ugovorene uslove. UIO treba nastaviti sa aktivnostima unapređenja u ovoj oblasti.

Rezultati praćenja za izvještaj „Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH” ukazuju na to da je uočen nedovoljan napredak u stanju ove oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Ipak, po svim datim preporukama, preduzimane su aktivnosti: 14% preporuka je u potpunosti realizovano, 43% preporuka je djelimično realizovano, a za 43% preporuka evidentirane su početne aktivnosti.

Studijom praćenja realizacije preporuka revizorski tim je konstatovao da je došlo do smanjenja troškova za unajmljivanje prostora ili zgrada i naknade za smještaj osoblja u DKP-u u 2018. godini u odnosu na 2017. godinu, kada je prvobitna revizija objavljena. To je posljedica smanjenja osoblja u predstavništvima, deviznog fluktuiranja koje se ogleda u jačanju eura i sl. Smanjenje troškova nije rezultat značajnijih korektivnih aktivnosti koje je MVP preduzimao na otklanjanju evidentiranih nedostataka u ovoj oblasti. I dalje je procenat realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, odnosno planiranih i realizovanih projekata kupovine, adaptacije i opremanja objekata u DKP-u izrazito nizak. MVP i pored višegodišnjih aktivnosti nije donio jasne standarde i kriterije koje objekti DKP-a trebaju ispunjavati. Od 2018. godine nisu kupovani objekti za potrebe DKP-a. Nije bilo značajnijih promjena u primanjima zaposlenih u DKP-ovima, te su i dalje zaposlenici u destinacijama u kojim su troškovi stanovanja izrazito veliki u nepovoljnijoj situaciji. Zabilježena je zajednička prodaja objekata dobijenih po osnovu sukcesije na pet lokacija. Evidentiran je određeni pomak kada je u pitanju useljenost objekata u vlasništvu BiH.

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

6.3.1. Nabava i funkcionalnost ličnih dokumenata

Cilj revizije je bio ispitati da li su nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata.

Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu preduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabavka ličnih dokumenata i njihova puna funkcionalnost. Naime, građanima BiH nije bila osigurana sigurnost da neće doći do zastoja u izdavanju ličnih dokumenata jer se u vrijeme provođenja revizije praćenja približavao skori istek postojećeg ugovora, a provođenje postupka nove nabavke nije započeto pravovremeno. I dalje je prisutan rizik plaćanja 28 miliona KM iz budžeta BiH, jer Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH (u daljnjem tekstu: IDDEEA) nije riješila sa dobavljačem pitanje završetka postojećeg ugovora sa aspekta ugovorene obaveze kupovine ukupnih količina. Iako je od uvođenja elektronske lične karte (LK) prošlo skoro 10 godina, građanima BiH nije olakšan pristup uslugama javnog sektora kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje. Nepostojanje analiza za novu nabavku i način izbora tehnološkog rješenja ne pružaju uvjerenje da je IDDEEA izabrala najpovoljnije rješenje za građane i budžet BiH. Posljedice ovakvog postupanja nadležnih institucija dovode u pitanje ulaganja u unapređenje ličnih dokumenata kao i utvrđenu cijenu istih za građane, i vode zaostajanju BiH u razvoju e-uprave. Utvrđene slabosti ne osiguravaju povjerenje građana u rad institucija i da se novac poreznih obveznika koristi na najefikasniji način.

Glavni nalazi revizije:

- Iako je revizija učinka u svom izvještaju iz 2015. godine upozorila na moguće posljedice dinamike realizacije ugovorenih količina, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem koji će osigurati otklanjanje rizika plaćanja neisporučenih ličnih dokumenata i kontinuitet isporuke ličnih dokumenata za građane istekom postojećeg Ugovora.
- Bez obzira na to što je postojeći Ugovor pred istekom, IDDEEA nema plan za završetak ugovora bez mogućih posljedica niti je o istom izvijestila Ministarstvo civilnih poslova BiH (u daljem tekstu: MCP) i Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM)
- Vijeće ministara je, s ciljem otklanjanja mogućih štetnih posljedica postojećeg ugovora, donijelo mjeru koja je bila usmjerena samo na smanjenje cijene ličnih karata (LK) i vozačkih dozvola (VD), ali ne i na druge štetne odredbe ugovora.
- Osim što je bila neblagovremena u preduzimanju mjera, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem o smanjenju cijene obrazaca LK i VD, niti je izvijestila Vijeće ministara o rezultatima pregovora.
- Nisu preduzimane druge mjere na otklanjanju mogućih štetnih posljedica postojećeg ugovora.
- Vijeće ministara nije analiziralo efekte unapređenja ličnih dokumenata sa aspekta sigurnosti, kvaliteta, funkcionalnosti, cijene, a sve u cilju eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabavke.
- IDDEEA kasni u pokretanju novog postupka nabavke ličnih dokumenata. Bez obzira na složenost postupka nabavke i svoje planove, IDDEEA je tek početkom maja 2022. godine objavila otvoreni postupak, iako postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata ističe u julu 2022. godine.
- IDDEEA planiranje nove nabavke ne zasniva na dokumentovanim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata.
- Vijeće ministara i MCP nisu uspostavili nadzor nad aktivnostima nove nabavke ličnih dokumenata, a IDDEEA ne izvještava nadležne institucije o provedenim aktivnostima na osiguranju nove nabavke.
- Nadležne institucije nisu osigurale potpunu funkcionalnost LK za građane BiH. Od četiri funkcije koje bi trebalo da pruži LK, građanima ni nakon skoro 10 godina od uvođenja iste, još uvijek nije osigurano korištenje funkcija digitalnog predstavljanja i potpisivanja pomoću LK.
- Uredu za reviziju nisu predloženi dokazi o postojanju ijednog e-servisa na nivou institucija BiH koji bi građani mogli koristiti sa elektronskom LK.
- Od početka izdavanja elektronske LK u 2013. godini pa do danas, još uvijek nisu osigurani uslovi za izdavanje digitalnog potpisa na LK.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i IDDEEA-i.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- *U saradnji sa Ministarstvom civilnih poslova unaprijediti nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e koje se tiču ličnih dokumenata.*
- *Prije nove nabavke ličnih dokumenata, analizirati efekte strateških opredjeljenja i drugih odluka koje se tiču ličnih dokumenata s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti sa ciljem izbora optimalnog rješenja ličnih dokumenata i osiguranja najpovoljnijih uslova za građane.*
- *Preduzeti aktivnosti s ciljem osiguranja pune funkcionalnosti LK.*

Preporuke IDDEEA-i:

- *Informisati Vijeće ministara o planiranim i preduzetim aktivnostima na otklanjanju rizika mogućeg plaćanja za neisporučene količine obrazaca LK istekom postojećeg Ugovora s ciljem izbjegavanja mogućih posljedica po budžet BiH i neometanog procesa izdavanja ličnih dokumenata.*
- *Unaprijediti planiranje nabavke ličnih dokumenata i blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.*
- *Nabavke ličnih dokumenata provoditi transparentnim postupcima javne nabavke kojima se osigurava pravedna i aktivna konkurencija s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.*
- *Prilikom sačinjavanja ugovora o nabavci posvetiti dužnu pažnju kroz jasno i precizno definisanje svih elemenata ugovora i osiguravanje zaštite interesa građana i institucija BiH.*
- *Uspostaviti ocjenjivanje i izvještavanje o realizaciji strateških opredjeljenja i zaključaka nadležnih institucija koji se tiču ličnih dokumenata.*

6.3.2. Aktivnosti institucija BiH na osiguranju osnovnih pretpostavki za kibersigurnost

Cilj revizije je bio ispitati da li su institucije BiH efikasne u preduzimanju aktivnosti s ciljem osiguranja osnovnih pretpostavki za kibersigurnost.

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH nisu bile efikasne u preduzimanju aktivnosti s ciljem osiguranja osnovnih pretpostavki za kibersigurnost. Nedostaje strateški i zakonski okvir kibersigurnosti, a nije uspostavljen ni Tim za računarske incidente (u daljnjem tekstu: CERT) za institucije BiH. Institucije BiH su imale pasivan pristup u donošenju akata upravljanja informacionom sigurnošću prema Politici upravljanja informacionom sigurnošću i/ili standardima upravljanja informacionom sigurnošću. Samo 14 od 68 institucija BiH je donijelo akte upravljanja informacionom sigurnošću prema Politici upravljanja informacionom sigurnošću. Posljedice nedostatka osnovnih pretpostavki za kibersigurnost ugrožavaju poslovanje javne uprave i mogu dovesti do otuđenja podataka i finansijskih sredstava neophodnih za funkcionisanje zemlje i svakodnevnog života građana.

Glavni nalazi revizije:

- Aktivnosti na donošenju strateškog i zakonskog okvira kibersigurnosti pokrenute su još 2017. godine, a pet godina nakon toga, aktivnosti nisu okončane i strateški i zakonski okvir kibersigurnosti još uvijek nije donesen.
- Ni nakon pet godina od zaduženja VM-a, odgovorne institucije BiH nisu izradile strateški i zakonski okvir kibersigurnosti i izvjesno je da dinamika aktivnosti odgovornih institucija BiH neće osigurati završetak ovih aktivnosti u trenutno definisanom roku.
- Na nivou institucija BiH, ni nakon pet godina od donošenja Odluke VM-a o određivanju CERT-a za institucije BiH, nije uspostavljen CERT koji bi efikasno koordinisao i upravljao pružanjem odgovora na računarske incidente.
- Iako je VM zadužilo MS da u kratkom roku preduzme aktivnosti s ciljem uspostave CERT-a za institucije BiH, MS za pet godina nije osigurao potrebne uslove za uspostavu CERT-a.
- Institucije BiH su imale pasivan pristup u donošenju akata upravljanja informacionom sigurnošću prema Politici upravljanja informacionom sigurnošću i/ili standardima upravljanja informacionom sigurnošću.
- Samo 14 od 68 institucija BiH je donijelo akte upravljanja informacionom sigurnošću prema Politici upravljanja informacionom sigurnošću.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Ministarstvu komunikacija i prometa BiH, Ministarstvu sigurnosti BiH i institucijama BiH.

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- ***Definisati rokove za pripremu i odgovornost za izvještavanje o procesu pripreme relevantnih akata kibersigurnosti.***

Preporuke Ministarstvu komunikacija i prometa BiH i Ministarstvu sigurnosti BiH:

- ***Hitno okončati pripremu prijedloga relevantnih propisa kibersigurnosti i dostaviti ih Vijeću ministara na usvajanje.***
- ***Izvijestiti VM o realizaciji Politike upravljanja informacionom sigurnošću u institucijama BiH.***

Preporuke Ministarstvu sigurnosti BiH:

- ***Hitno okončati pripremu prijedloga strateškog okvira kibersigurnosti i dostaviti ga Vijeću ministara na usvajanje.***
- ***Hitno osigurati organizacione pretpostavke za formiranje CERT-a za institucije BiH.***

Preporuka institucijama BiH:

- ***Hitno donijeti akte upravljanja informacionom sigurnošću prema Politici upravljanja informacionom sigurnošću.***

6.3.3. Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta

Cilj revizije bio je utvrditi da li su institucije BiH efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta kao jednog od preventivnih mehanizama koruptivnog djelovanja. Planovi integriteta su najobuhvatniji preventivni antikorupcijski dokumenti za smanjenje rizika od korupcije u institucijama BiH. Sadrže procjenu svih rizika za koruptivno djelovanje i adresiraju sve primijenjene mehanizme borbe protiv korupcije.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH nisu bile efikasne u pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta. Razlog za navedeno je izostanak i slabosti smjernica za planiranje, neblagovremeno pokretanje i donošenje planova integriteta, izostanak mjerljivih indikatora i neusaglašenost procijenjenih rizika. Zbog izostanka funkcionalnog nadzora, analiza i izvještavanja o realizaciji planova integriteta kod nadležnih institucija i institucija iz uzorka otežano je praćenje uspješnosti implementacije planova integriteta. Utvrđene slabosti u korištenju planova integriteta mogu dovesti do nesigurnosti i daljnjeg derogiranja povjerenja građana, potencijalnih investitora i privrednih subjekata u rad institucija BiH.

Glavni nalazi revizije:

Nadležne institucije nisu osigurale jasne smjernice za pripremu planova integriteta.

- Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM) je kasnilo sa strateškim smjernicama za borbu protiv korupcije što je uzrokovalo kašnjenje u pokretanju aktivnosti za donošenje planova integriteta u institucijama BiH. Naime, VM još uvijek nije usvojilo Strategiju 2020-2024. godina, iako se BiH potpisivanjem međunarodnih sporazuma obavezala na ovu aktivnost.
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (u daljnjem tekstu: APIK) nema jasno definisane smjernice za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH.
- Smjernicama iz 2013. godine nisu definisane oblasti i procesi u okviru kojih bi trebali biti identifikovani rizici i analizirani faktori rizika svakog pojedinačno identifikovanog rizika. Ovim smjernicama nije definisano izvještavanje s ciljem praćenja implementacije predloženih mjera.
- Pravila iz 2018. godine nisu u dovoljnoj mjeri pojasnila vezu između planova integriteta i sistema internih kontrola i pripadajućih rizika.
- Smjernicama iz 2016. godine za pravosudne institucije nisu jasno navedeni uslovi za donošenje i ažuriranje planova integriteta.
- Iako Smjernice iz 2016. godine definišu potrebu povezivanja plana integriteta i sistema internih kontrola, one ne definišu obavezu institucija da prate usaglašenost definisanih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika Finansijskog upravljanja i kontrola (u daljnjem tekstu: FUK), tako da plan integriteta Tužilaštva nije usklađen sa registrom rizika FUK-a.
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (u daljem tekstu: VSTV) nema pisane smjernice (uputstva ili kontrolne liste) za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH, iako je uspostavio dobru praksu prilikom davanja mišljenja na plan integriteta.
- Smjernice iz 2016. godine, kao ni Pravila iz 2018. godine ne sadrže uputstva o korištenju digitalne aplikacije procjene rizika od korupcije (CRA aplikacije).

Institucije BiH nisu uspješne u blagovremenoj pripremi usaglašenih planova integriteta.

- Institucije BiH nisu blagovremeno donijele plan integriteta, iako isti predstavlja važan interni dokument na temelju kojeg bi institucije prepoznale korupciju prije nego što se ona desi.
- Institucije BiH se nisu pridržavale metodologije i smjernica za izradu i provođenje planova integriteta.
- Planovi integriteta većine institucija iz uzorka ne obuhvaćaju mjerljive indikatore uspjeha, odnosno očekivane rezultate predviđene mjerom, te onemogućavaju mjerenje uspješnosti realiziranih mjera.
- Institucije nisu pratile usaglašenost definisanih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika FUK-a, niti su planove integriteta ažurirale u skladu sa ažuriranjem registra rizika FUK-a.

U institucijama BiH nije uspostavljen funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analiza implementacije planova integriteta.

- APIK i VSTV nisu uspostavili nadzor nad procesom pripreme planova integriteta s obzirom na to da su planovi integriteta u većini institucija BiH istekli, a još uvijek nisu doneseni novi.
- APIK i VSTV nisu uspostavili zadovoljavajući sistem nadzora implementacije planova integriteta.
- Rukovodioci većine institucija iz uzorka nisu uspostavili nadzor nad pripremom planova integriteta.
- Većina institucija iz uzorka u svojim planovima integriteta nije definisala mjerljive pokazatelje uspjeha što je uzrokovalo otežan nadzor implementacije mjera i smanjenu mogućnost procjene njihovog uticaja na prepoznate rizike.
- Većina institucija iz uzorka nije osigurala nadzor implementacije mjera za poboljšanje integriteta.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, nadležnim institucijama za praćenje postupaka donošenja i provedbe planova integriteta (APIK i VSTV) i institucijama iz uzorka.

Preporuka VM-u BiH:

- ***VM BiH treba blagovremeno donositi smjernice za pripremu planova integriteta.***

Preporuke APIK-u i VSTV-u:

- ***APIK i VSTV trebaju kontinuirano raditi na unapređenju metodologije za pripremu, implementaciju, izvještavanje i nadzor nad planovima integriteta.***
- ***Potrebno je da nadležne institucije prate blagovremeno donošenje planova integriteta i preduzimaju aktivnosti nadzora i analize njihove implementacije.***

Preporuke institucijama BiH iz uzorka revizije:

- ***Institucije trebaju blagovremeno donositi planove integriteta koji su usklađeni sa funkcijama institucije i sistemom FUK-a.***
- ***Potrebno je uspostaviti funkcionalan sistem nadzora, izvještavanja i analize implementacije planova integriteta.***

6.3.4. Upravljanje troškovima fiksne i mobilne telefonije u institucijama BiH

Cilj revizije je bio ispitati osiguravaju li postojeći aranžmani korištenja telefonskih usluga u institucijama BiH ekonomičnu i efikasnu potrošnju budžetskih sredstava.

Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM) je usvojenim politikama osiguralo liberalizaciju tržišta telekomunikacionih usluga, s jedne strane, dok s druge, ni VM BiH ni većina institucija BiH ne preduzimaju potrebne aktivnosti kako bi ostvarile pogodnosti koje proizlaze za potrošače u procesu liberalizacije, a koje se ogledaju u kvalitetnijim uslugama ili nižim cijenama. Iako je VM BiH svojim aktivnostima prije nekoliko godina uspio značajno smanjiti troškove telefona u institucijama BiH, studija pokazuje da promjene koje su se u međuvremenu desile na tržištu ukazuju na mogućnost ostvarivanja ekonomičnijeg i efikasnijeg upravljanja ovim troškovima, kako u pogledu visine troškova, tako i u pogledu unapređenja raspodjele budžetskih sredstava za telefonske usluge u skladu sa stvarnim potrebama. Sredstva koja bi se uštedjela na potrošnji telefonskih usluga bi se svakako mogla koristiti u drugim oblastima koja su od značaja za građane.

Glavni nalazi revizije:

Izdaci za telefonske usluge u institucijama BiH se ne planiraju na bazi stvarnih potreba i tržišnih kretanja:

- Većina institucija BiH nije provodila analize potrebnih količina telefonskog prometa i na bazi rezultata analize planirala troškove za telefonske usluge. Ministarstvo finansija i trezora BiH (u daljem tekstu: MFT BiH), kao odgovorna institucija za izradu budžeta, nije tražilo analize potreba budžetskih korisnika/institucija BiH prilikom izrade budžeta.
- Tokom revizije analizirana je iskorištenost kupljenih paketa usluga mobilne telefonije na uzorku od pet institucija, kako bi se na osnovu istorijskih podataka stekao uvid u stvarne potrebe u pogledu količina telefonskog prometa za osobe koje imaju pravo na korištene mobilnih telefona. Rezultati analize pokazuju da se iskorištenost kupljenih usluga mobilne telefonije (pozivi, internet, SMS) kreće ispod jedne petine.
- MFT BiH, kao nadležna institucija za izradu budžeta institucija BiH i na čiji prijedlog je VM usvojio Pravilnik o korištenju telefona, nije provodio periodične analize kretanja cijena i troškova telefonskih usluga i na bazi rezultata analiza osigurao planiranje troškova za ove vrste usluga u institucijama BiH.
- Iako je Pravilnikom ostavljena mogućnost VM-u BiH da može utvrditi proporcionalne promjene iznosa troškova telefonskih usluga za sve institucije BiH, VM BiH nije koristio ovu mogućnost.
- Jedan od mogućih uzroka zbog kojih se ne provode periodične analize potreba kao ni tržišnog kretanja cijena, i na bazi rezultata analize ažuriraju maksimalni troškovi telefonskih usluga, leži u postojećem Pravilniku o korištenju telefona. Naime, institucije BiH se prilikom planiranja troškova fiksne i mobilne telefonije nastoje kretati u zadanim okvirima, maksimalnim iznosima troškova, utvrđenim Pravilnikom o korištenju telefona. Osim toga, Pravilnik je doprinio smanjenju troškova telefonskih usluga, naročito u prvoj godini primjene.
- Uprkos padu troškova mobilne telefonije u institucijama BiH, na osnovu analiza Regulatorne agencije za komunikacije BiH o kretanju cijena usluga mobilne telefonije, kao i podataka o kretanju troškova usluga mobilne telefonije u institucijama BiH, može se konstatovati da pad troškova usluga mobilne telefonije u institucijama BiH ne prati pad cijena na tržištu za ove vrste usluga, te da postoji značajan prostor za dodatne uštede.

Većina institucija BiH ne koristi pogodnosti liberalizacije tržišta i ekonomije obima prilikom nabavke usluga fiksne i mobilne telefonije:

- Većina institucija BiH, umjesto provođenja postupka javne nabavke usluga mobilne telefonije, primjenjuje model u okviru kojeg osobe sa pravom na korištenje mobilnog telefona samostalno zaključuju ugovore sa pružaocima usluga, dok institucije iz svojih budžeta plaćaju dospjele račune. U ovim institucijama nisu iskorištene pogodnosti liberalizacije tržišta kao ni ekonomije obima.
- Institucije BiH koje su provodile postupak javne nabavke usluga mobilne telefonije su ostvarile niz pogodnosti poput veće količine mobilnog interneta, besplatnih minuta razgovora do nižih cijena razgovora.
- Većina institucija BiH ne provodi postupak javne nabavke za usluge fiksne telefonije. Institucije BiH koje su provodile postupak javne nabavke usluga fiksne telefonije su navele da su ostvarile pogodnosti poput dodatnih besplatnih minuta ili nižih cijena usluga.
- Institucije BiH su navodile različite razloge zbog kojih ne provode postupak javne nabavke usluga mobilne i fiksne telefonije poput: ograničenja koja proizlaze iz Pravilnika o korištenju telefona, niska razina troškova za usluge mobilne telefonije, ograničenja tehničke prirode, nepostojanje efektivne konkurencije na nekim geografskim lokacijama, do neinformisanosti o procesu liberalizacije tržišta telekomunikacija.

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

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- *Osigurati periodično ažuriranje dozvoljenih maksimalnih iznosa troškova fiksne i mobilne telefonije na osnovu rezultata analize tržišta MFT-a i analiza potreba provedenih od strane institucija BiH uz kontinuirano nastojanje da se osigura namjenska potrošnja za telefonske usluge.*
- *Razmotriti u kojoj mjeri je potrebno izvršiti prilagodbu Pravilnika o korištenju telefona u dijelovima koji se odnose na korištenje/nabavke mobilnih telefona, imajući u vidu proces liberalizacije tržišta, povećanu konkurenciju, kontinuirano smanjenje cijena, pogodnosti ekonomije obima, primjenu Zakona o javnim nabavkama i sve druge specifičnosti karakteristične za ovu oblast, sa ciljem osiguranja ekonomičnije potrošnje budžetskih sredstava za usluge mobilne telefonije.*

Preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH:

- ***Periodično provoditi analize kretanja tržišnih cijena telefonskih usluga i troškova institucija za ove vrste usluga, prikupljati analize potreba institucija i na bazi rezultata analiza utvrđivati i predlagati VM-u BiH maksimalne iznose troškova telefonske usluga u institucijama BiH.***

Preporuke institucijama BiH:

- ***Provoditi periodične analize potreba i na bazi rezultata planirati troškove telefonskih usluga. Također, rezultate analize dostavljati MFT-u BiH u cilju periodičnog utvrđivanja/ažuriranja maksimalnih iznosa troškova za svaku instituciju.***
- ***Provoditi postupak javne nabavke za korištenje usluga fiksne i mobilne telefonije.***

Broj: 06-16-1-1131/23

Sarajevo, 21.9.2023. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Nedžad Hajtić

**ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA**

Neda Močević

