



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
SARAJEVO

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

H

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2022. godinu

Cijenjeni,

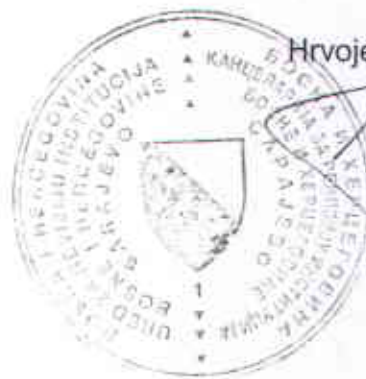
Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u pravitku akta, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- 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 Tyrtković







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	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01	16-9	2036/23	

H

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







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

www.revizija.gov.ba



**GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2022. GODINU**

Sarajevo, rujan 2023. godine

KAZALO

1. UVOD	4
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT	4
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠĆIVANJE	4
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU	6
5. FINACIJSKA REVIZIJA	7
5.1. Pregled danih mišljenja finacijske revizije	7
5.2. Realizacija preporuka finacijske revizije	10
5.3. Glavni nalazi i preporuke finacijske revizije	12
5.3.1. Usvajanje proračuna za 2022. godinu	12
5.3.2. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH	12
5.3.3. Proces upošljavanja u institucijama BiH	13
5.3.4. Proces javnih nabava u institucijama BiH	19
5.3.5. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH	21
5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije	22
5.3.7. Interne finacijske 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. Sudbeni 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. Uporaba službenih vozila	29
5.3.14. Istek mandata rukovoditelja u institucijama BiH	29
5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH	31
5.3.16. Reforma javne uprave	32
5.3.17. Financiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba	32
5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima	33
5.3.19. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva	33
5.3.20. Informacijski sustav	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 osobnih isprava	37
6.3.2. Aktivnosti institucija BiH na osiguranju temeljnih 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 daljnjem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa člankom 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH¹ (u daljnjem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2022. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz financijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz financijske revizije Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2022. godinu. Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvješćem o obavljenoj reviziji izvršenja proračuna 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 pravodobno i javno informira Parlamentarnu skupštinu BiH i javnost. Njegova uloga, nadležnosti i djelokrug rada definirani su Zakonom o reviziji, a svojim radom Ured za reviziju promovira efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javnog sektora.

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

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provedbu revizije osigura neovisna mišljenja o izvršenju proračuna i financijskim izvješćima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od strane Vijeća ministara BiH, te proračunskih i javnih institucija na razini Bosne i Hercegovine. Time Ured za reviziju doprinosi pouzdanom izvješćivanju o korištenju proračunskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, rashodima i državnom svojinom.

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti neovisan 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 svezi s bilo kojom političkom strankom. Temeljna načela neovisnosti vrhovnih institucija za reviziju definirani su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Limskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o neovisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

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

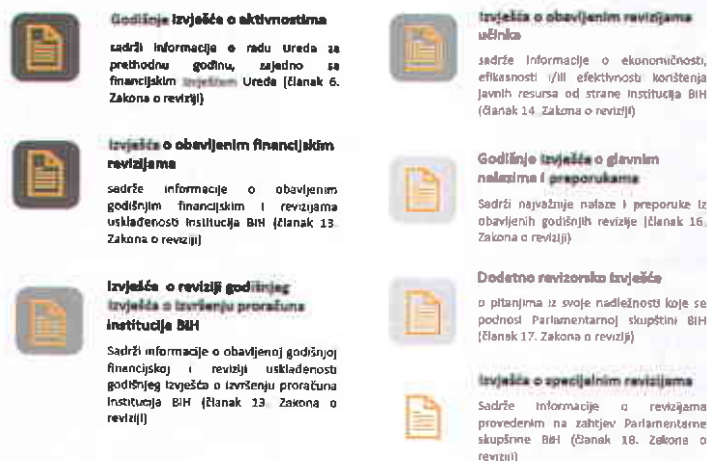
Misija Ureda za reviziju utvrđena Strateškim planom razvoja 2021.-2025.

Ured za reviziju Institucija Bosne i Hercegovine, kao neovisna vrhovna revizijska institucija, je profesionalno i nepolitično tijelo koje svoje zadatke obavlja na temelju 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 IZVJEŠĆIVANJE

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvješćuje u skladu sa Zakonom o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeća izvješća:



Slika 1: Izvješća koja Ured za reviziju izrađuje prema Zakonu o reviziji

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

- 74 izvješća o obavljenim finansijskim revizijama,
- 4 izvješća revizije učinka,
- 2 izvješća o realizaciji praćenja preporuka revizije učinka,
- Izvješće o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2022. godinu,
- Rezime revizorskih izvješća za 2022. godinu,
- Izvješće o aktivnostima Ureda za reviziju za 2022. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti i ostalim zainteresiranim korisnicima, sva navedena izvješća objavljena su na internetskoj stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

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

Posebna pozornost se poklanja realizaciji danih preporuka. Praćenje realizacije preporuka se fokusira na to realiziraju li subjekti revizije dane preporuke na odgovarajući način, odnosno jesu li ispravljani revizijom identificirani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka subjektu revizije se omogućuje da dostavi informacije o poduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu poduzete.

Ocjena stupnja i faze realizacije danih preporuka se zasniva na dobrom poznavanju rada subjekta revizije, svih njegovih aktivnosti koje je poduzeo s ciljem realizacije dane preporuke i unapređenja poslovanja, vremenskom trajanju procesa realizacije, te ukupnom odnosu subjekta revizije prema danim 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 sustavnih standarda ponašanja i potrošnje.

Prilikom ocjene realizacije preporuka uzimamo u obzir da se preporuke međusobno razlikuju po značaju u ovisnosti o kompleksnosti i težini problematike koja se detaljno opisuje u pojedinačnim revizorskim izvješćima, što ima utjecaj i na sveobuhvatnu ocjenu stupnja realizacije danih preporuka.

Praćenje realizacije preporuka financijske revizije za prethodnu godinu se odvija na godišnjoj razini i objavljuje u izvješću o financijskoj reviziji institucije (poglavlje realizacija preporuka), dok se preporuke revizije učinka prate nakon protoka izvjesnog vremena od objave izvješća i to najmanje za dva izvješća.

Parlamentarna skupština BiH, inzistiranjem na realizaciji preporuka Ureda za reviziju, može dati znatan doprinos podizanju stupnja ozbiljnosti i odgovornosti s kojim institucije pristupaju poduzimanju mjera kako bi realizirale preporuke revizije.

5. FINANCIJSKA REVIZIJA

Prilikom obavljanja financijske revizije, Ured za reviziju pregleda financijska izvješća i pripadajuće račune, sa ciljem procjene jesu li financijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u potpunosti rezultate izvršenja proračuna. Također, Ured za reviziju procjenjuje primjenjuju li rukovoditelji institucija BiH zakone i propise, koriste li sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju unutarnje revizije i sustave unutarnje kontrole.

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

Ured za reviziju je u okviru financijske revizije za 2022. godinu proveo reviziju financijskih izvješća i u svezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvješćima o financijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o financijskim izvješćima** koje se odnosi na ocjenu prikazuju li financijska izvješća fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2022. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije za 2022. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

Financijska revizija obuhvaća i reviziju informacijskih sustava koja podrazumijeva potporu financijskoj reviziji u dijelu procesa koji uključuje primjenu informacijskih tehnologija (npr. javnih nabava, rashoda, prihoda i sl.).

5.1. Pregled danih mišljenja financijske revizije

Ured za reviziju je izvršio financijsku reviziju za 2022. godinu u 74 institucije Bosne i Hercegovine. Ukupno izvršenje proračuna za 2022. godinu u revidiranim institucijama iznosilo je 992.838.093 KM². Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2022. godinu je usvojen 30. lipnja 2022. godine. U prva dva kvartala Vijeće ministara BiH je, na temelju odredbi Zakona o financiranju institucija BiH, donosilo Odluke o privremenom financiranju koristeći kao temelj odobreni proračun za 2020. godinu.

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

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

Naime, Ured je izrazio mišljenje s rezervom za dvije institucije na financijska izvješća, za osam institucija na usklađenost poslovanja sa relevantnim zakonima i propisima sa skretanjem pozornosti, a za jednu instituciju i na financijska izvješća i na usklađenost.

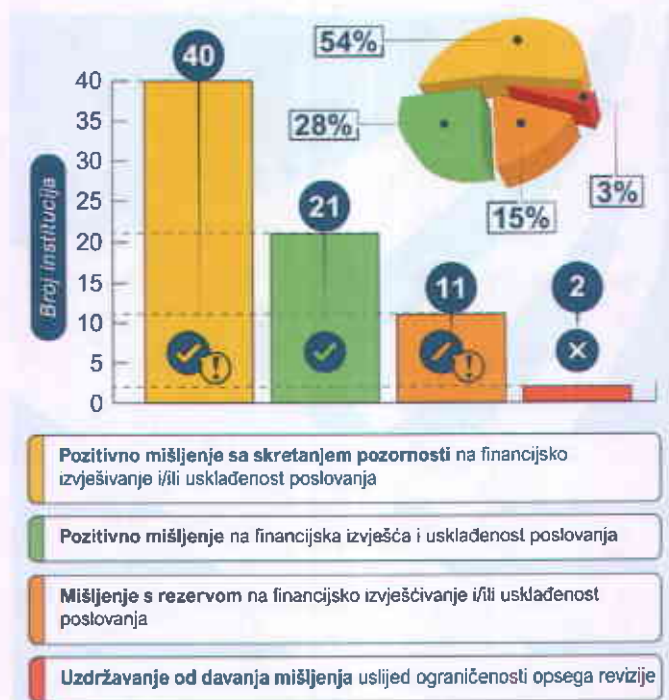
Navedeno nam ukazuje na to da su unutarnje kontrole u institucijama, vezano za primjenu zakonskih i podzakonskih propisa i evidentiranje poslovnih promjena koje imaju utjecaja na bilančne pozicije, slabije funkcionirale nego što je to bilo prethodne godine.

² Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2022. godinu odobren je proračun i Ureda za reviziju institucija BiH. Izvršenje proračuna Ureda iznosilo je 4.522.353 KM.

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

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

Infografički prikaz rezultata financijske revizije u brojkama prikazan je dolje:



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

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



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

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentiran je u nastavku:

Ministarstvo obrane BiH

Pitanja pokretne i nepokretne vojne imovine koja se koristi za potrebe Ministarstva regulirana su Zakonom o obrani BiH i Sporazumom o temeljnim načelima za rješavanje pitanja pokretne i nepokretne imovine iz 2007. godine. Također je dogovoreno i načelo 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 neprovedbe presuda Ustavnog suda BiH. Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama korisnika proračuna institucija BiH i Međunarodnim računovodstvenim standardom 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema je reguliran računovodstveni aspekt evidentiranja imovine u poslovne knjige.

Nepokretna neperspektivna vojna imovina: Proces preuzimanja neperspektivnih vojnih lokacija se ne odvija očekivanom dinamikom što značajno utječe 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 vojarnama), 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 ponovno informira kako je preuzimanje neperspektivne vojne imovine u njihovoj nadležnosti. Nepreuzimanje neperspektivne nepokretne imovine od strane ostalih nadležnih institucija zahtijeva angažiranje 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 Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2020.-2024.: Prema članku 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija je nadležna za izradu Strategije za borbu protiv korupcije i izradu Akcijskog plana za prevenciju korupcije. Opći cilj strategije je da se ustanove prioriteta na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, načela i mehanizmi zajedničkog djelovanja svih institucija u BiH kao i svih segmenata društva i građana na tom polju, unaprijedi pretpostavke za smanjenje stvarne i pretpostavljene razine korupcije te vraćanje povjerenja građana u institucije sustava i stvaranje pretpostavki za jači ekonomski razvitak.

Ranije doneseni dokumenti istekli su u 2019. godini, te je Agencija sačinila Prijedlog strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020.-2024. i akcijskog plana za provedbu 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 razdoblje 2022.-2024. i Akcijski plan za njenu provedbu. Na navedene dokumente Agencija je osigurala pozitivna mišljenja svih nadležnih institucija kako bi isti bili razmatrani na sjednici Vijeća ministara BiH, međutim, isti nisu usvojeni.

Iako je Agencija u tijeku izvještajnog razdoblja provodila aktivnosti iz svoje nadležnosti, situacija sa neusvajanjem strategije značajno utječe na efikasnu provedbu daljnjih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promidžbu i provedbu preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH

Funkcioniranje Fonda za reformu javne uprave: Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH koordinira proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i stvara uvjete za implementiranje reformskih aktivnosti, a Fond za reformu javne uprave je instrument financijske potpore strateškoj provedbi reforme javne uprave. Fond je uspostavljen 2007. godine potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda koji je obvezivao donatore i domaće vlasti da osiguraju financijsku potporu za provedbu reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za razdoblje od 2006. do 2009. godine. Aneksima Memoranduma su se produžavala vremenska razdoblja namjene sredstava s tim da je zadnjim Aneksom V. bilo definirano da Memorandum važi do konca 2017. godine. Vlada Republike Srpske nije dala potrebnu suglasnost za potpisivanje Aneksa VI. Memoranduma nakon čega je uslijedila blokada funkcioniranja Fonda.

U 2020. godini je usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za razdoblje 2018.-2022. godina i Akcijski plan za reformu javne uprave, ali još uvijek nije započeta realizacija strateških obveza 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 daljnjeg funkcioniranja samog Fonda. Vijeće ministara BiH je u 2022. godine donijelo odluke kojima je produženo razdoblje važenja Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH 2018.-2022. i Akcijskog plana za reformu javne uprave za pet godina, odnosno do 2027. godine.

5.2. Realizacija preporuka financijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2022. godinu za 74 institucije proveo praćenje realizacije 610 preporuka³. Prilikom ocjene realizacije danih preporuka, u skladu s utvrđenom metodologijom, iste svrstavamo u četiri kategorije: realizirane preporuke, preporuke čija je realizacija u tijeku ili preporuke prema kojima je djelomično postupljeno, nerealizirane preporuke te preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije ili su prestale biti relevantne. Provjerom stupnja realizacije preporuka konstatirali smo kako je oko 52 % preporuka danih u prošloj i ranijim godinama realizirano ili je njihova realizacija u tijeku. U odnosu na prethodnu godinu, u 2022. godini postoji određeno povećanje postotka realiziranih preporuka, smanjenje postotka preporuka čija realizacija je u tijeku i povećanje nerealiziranih preporuka za 4 %. Za određeni broj preporuka (11 %) nismo mogli dati ocjenu realizacije zbog toga jer su iste dane za konkretne nalaze, postupke nabava, 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 uvjeti.

Tablični i grafički prikaz stupnja realizacije preporuka financijske revizije za 2022. i 2021. godinu:

Stupanj realizacije	Postotak realizacije preporuka u 2022. godini	Postotak realizacije preporuka u 2021. godini
Realizirano	35 %	32 %
U tijeku	17 %	25 %
Nerealizirano	37 %	33 %
Neocijenjene preporuke	11 %	10 %
Ukupno	100 %	100 %

Tablica 1: Stupanj realizacije preporuka financijske revizije u 2022. i 2021. godini



Grafikon 1: Stupanj realizacije preporuka financijske revizije u 2022.

Analizirajući dane preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati kako se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je nužno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, poduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri kako bi se ocijenile kao realizirane. Radi se uglavnom o preporukama koje ne ovise samo o subjektu revizije nego i o nadležnim institucijama. Pored toga, kod većih proračunskih korisnika, procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji i često realizacija preporuka ovisi o više subjekata i zahtijeva donošenje sistemskih rješenja.

U izvješćima o obavljenoj reviziji za 2022. godinu za 74 institucije BiH dane su 473 preporuke. Od ovog broja, 244 preporuke su nove, a 229 preporuka se ponavlja iz ranijeg razdoblja. Preporuke iz prethodnog razdoblja čija je realizacija u tijeku (103 preporuke) nisu ponovljene, ali će njihova realizacija biti predmetom daljnjeg praćenja do trenutka dok se ne realiziraju u potpunosti ili do onog trenutka kada revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni kako ove preporuke nisu realizirane. U skladu

³ Najvećim dijelom se radi o preporukama danim u pojedinačnim izvješćima za 2021. godinu, te preporukama iz ranijih godina koje još uvijek nisu realizirane.

s tim, u izvješćima za 2022. godinu nisu dane nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, već je za te procese dan opis stanja i provedenih aktivnosti.

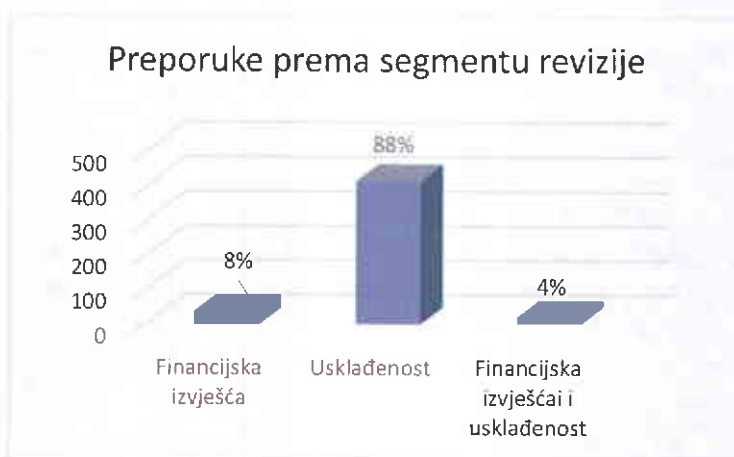


Grafikon 2: Preporuke financijske revizije u 2022.

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, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima, dok se 8 % preporuka odnosi na financijska izvješća, a 4 % na financijska izvješća i na usklađenost.

U sljedećem grafikonu prikazani su podaci o danim 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 izvješćima u kojima je izraženo mišljenje s rezervom ili skrenuta pozornost, a odnose se na: slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavama, neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustroju institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH, nedostatno transparentan proces upošljavanja angažiranjem osoba na određeno vrijeme bez provedbe natječajne procedure sa prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažiranjem osoba na temelju ugovora o djelu za sistematizirana radna mjesta, slabosti kod sustava kontrole naplate prihoda i potraživanja, slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava i obveza, nedostatno efikasnu i učinkovitu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata, neriješeno pitanje državne imovine kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH, slabosti u funkcioniranju IT sustava i dr.

Implementiranjem preporuka dodatno bi se povećala financijska disciplina te efikasnost raspolaganja ograničenim javnim sredstvima.

5.3. Glavni nalazi i preporuke financijske revizije

5.3.1. Usvajanje proračuna za 2022. godinu

Proračun institucija BiH nije ni za 2022. godinu usvojen pravodobno odnosno u skladu sa rokovima propisanim Zakonom o financiranju institucija BiH. Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2022. godinu tek 30.6.2022. godine.

Ministarstvo financija i trezora BiH je, kao nadležna institucija za pripremu proračuna i financiranje proračunskih institucija, u skladu sa proračunskim kalendarom pravodobno pokrenulo aktivnosti na pripremi i izradi Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2022. – 2024. godina. Međutim, ostale aktivnosti definirane Zakonom o financiranju institucija BiH, u pogledu rokova, koje su se trebale realizirati u postupku pripreme i usvajanja proračuna nisu ispoštovane. Fiskalno vijeće BiH je na Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2022. – 2024. godina, koji se trebao donijeti do 31.5.2021. godine, suglasnost dalo 30.3.2022. godine. Također, i Vijeće ministara BiH je bilo u obvezi Dokument okvirnog proračuna za razdoblje 2022. – 2024. godina usvojiti do 30. lipnja 2021. godine, međutim, isti je usvojen 26. svibnja 2022. godine.

S obzirom na to da Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o proračunu prije početka fiskalne godine, financiranje institucija do sedmog mjeseca je bilo privremeno. Vijeće ministara BiH je donijelo dvije odluke o privremenom financiranju na temelju kojih su se institucije financirale do usvajanja Zakona o proračunu.

I pored činjenice kako je zakonom definiran način financiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o proračunu, odnosno kako su sredstva za financiranje rada institucija osigurana na temelju odluka o privremenom financiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utječe i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija.

Imajući u vidu kako je rad institucija u 2019. godini u potpunosti financiran u skladu sa odlukama o privremenom financiranju, kao i prva polovina 2020. godine, proračun za 2021. godinu nije ni usvojen, a i prva polovina 2022. godine rada institucije financirana je na temelju odluka o privremenom financiranju, neupitno je da je poslovna klima za rad institucija u posljednjim godinama bila neizvjesna. Navedena situacija značajno utječe i izravno se reflektira na planiranje i ostvarivanje ciljeva institucija BiH.

Nepravodobno usvajanje proračuna, odnosno financiranje institucija na temelju odluka o privremenom financiranju onemogućava proračunske korisnike da pokreću nove i realiziraju započete kapitalne projekte, koji su neophodni za redovite aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Nepravodobno usvajanje proračuna značajno povećava rizik za neefikasno i neefektivno poslovanje i trošenje javnih sredstava.

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

5.3.2. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH

Pravilnik o unutarnjem ustroju tijela uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje efikasnog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do konca travnja 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja tijela 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 unutarnjem ustroju sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja tijela uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za

opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH. Zbog neusklađenosti pravilnika o unutarnjem ustroju sa predmetnim odlukama, 21 instituciji BiH je u mišljenju o usklađenosti skrenuta pozornost.

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

Institucijama BiH i Vijeću ministara BiH je preporučano da su dužni poduzeti sve potrebne mjere iz svoje nadležnosti u cilju usuglašavanja pravilnika o unutarnjem ustroju institucija BiH sa važećim podzakonskim aktima.

5.3.3. Proces upošljavanja u institucijama BiH

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2022. godinu planirano je 23.558 uposlenih, a broj uposlenih na 31.12.2022. godine iznosio je 21.485. Broj uposlenih na kraju 2022. godine je smanjen za 826 osoba u odnosu na prethodnu godinu. Kod većine institucija BiH došlo je do smanjenja broja uposlenih u tijeku 2022. godine, a najviše kod Ministarstva obrane BiH, koje je imalo 542 osobe manje u odnosu na prethodnu godinu.

Postupcima revizije je utvrđeno kako ne postoje sveukupni podaci o uposlenima koji su zasnovali radni odnos u 2022. godini na neodređeno i određeno vrijeme (uposleni na projektima), unapređenjima, internim i eksternim premještajima, neplaćenom odsustvu, prestanku radnog odnosa i sl. na razini institucija BiH. Navedeni podaci o kretanjima uposlenih u institucijama BiH ne postoje zbog toga što su institucije BiH na različite načine izvještivale o planiranom i realiziranom broju uposlenih u obrascima koji su sastavni dio seta godišnjeg financijskog izvješća. Također je utvrđeno kako ni Agencija za državnu službu nema registar državnih službenika i svih uposlenih u institucijama BiH.

Sugerirano je Ministarstvu financija i trezora BiH da definira smjernice koje osiguravaju jednoobrazan način popunjavanja podataka o planiranom i realiziranom broju uposlenih u obrascima koji su sastavni dio seta godišnjeg financijskog izvješća.

Nadalje, institucije BiH koje provode postupak upošljavanja i Agencija za državnu službu BiH dužne su isti provesti na zakonit i transparentan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata. Provedenom revizijom procesa upošljavanja državnih službenika i uposlenika, njihovih unapređenja, internih premještaja, obavljanja poslova drugog radnog mjesta te angažmana po osnovu ugovora o djelu i sl. konstatirane 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 izvješćima. Ured za reviziju je ponovno putem pojedinačnih izvješća skrenuo posebnu pozornost na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u procesu upošljavanja i reguliranja radnopravnog statusa uposlenih.

U odnosu na prošlu godinu, kada su dvije institucija dobile mišljenje sa rezervom zbog nepoštovanja propisa prilikom upošljavanja, u 2022. godini tri institucije su dobile mišljenje s rezervom. Mišljenje sa skretanjem pozornosti zbog propusta i nedostatka iz oblasti upošljavanja je dobilo pet institucija. Također je skrenuta pozornost Agenciji za državnu službu BiH jer je na temelju njenog mišljenja produžavan radnopravni status državnih službenika u institucijama BiH nakon ispunjenosti zakonom propisanih uvjeta za prestanak radnog odnosa po osnovu umirovljenja.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatirani u pojedinačnim revizijama, koji se odnose na upošljavanje i reguliranje radnopravnog statusa uposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Upošljavanje na određeno vrijeme

Institucije BiH su i dalje nastavile sa praksom prijema uposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u tijeku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene natječajne procedure. Angažman uposlenika na određeno vrijeme bez provedene natječajne procedure je zabilježen u 16 institucija BiH.

Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je da poslodavac može bez provedbe natječajne procedure izvršiti prijem u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće pravodobno provesti javni oglas. Također, istim Zakonom predviđeno je da za obavljanje izvanrednih, privremenih ili povremenih poslova ili poslova čiji se opseg privremeno i nepredviđeno povećao, a koji nisu trajnijega karaktera, kao i radi zamjene duže vrijeme odsutnog uposlenika, može zaključiti ugovor o radu na određeno vrijeme dok traju potrebe za obavljanjem tih poslova, odnosno do povratka odsutnog uposlenika, a najduže dvije godine. S obzirom na to da se angažiranje osoba u institucijama BiH na ovaj način vršilo duže vremensko razdoblje procesom revizije se nismo uvjerali kako je isto izvršeno zbog hitnosti i nepredviđenog povećanja posla.

Osim uposlenika zabilježen je angažman i državnih službenika na određeno vrijeme duže od devet mjeseci, uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH, što nije u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Člankom 28a. navedenog Zakona je definirano 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 suglasnost Agencije za državnu službu BiH za popunu radnog mjesta državnog službenika.

Angažiranje osoba na određeno vrijeme na navedeni način institucije BiH obrazlažu potrebom za obavljanjem poslova iz nadležnosti institucije te ograničenjima u upošljavanju koje je nametnulo Vijeće ministara BiH. Institucije su upućivale zahtjeve Vijeću ministara BiH za zanačavanje radnih mjesta do broja odobrenog Zakonom o proračunu, ali nisu dobile odgovor niti suglasnost. Koncem 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 uvjeta za raspisivanje javnih i internih oglasa za popunjavanje radnih mjesta državnih službenika, odnosno za eksterni i interni premještanje državnih službenika, cijeni isključivo odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Zakona o proračunu institucija BiH i relevantnih podzakonskih akata, institucije BiH su pokrenule natječajne procedure prijema uposlenika i državnih službenika koje su okončane u 2023. godini.

Institucijama BiH je preporučano da su dužne dosljedno primjenjivati zakonske propise koji reguliraju područje upošljavanja rukovođeci se načelima zakonitosti i transparentnosti.

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

Postupak prijema državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH definiran je člankom 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Pravilnikom o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještanja i postavljanja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH.

Nakon obavljene revizije je uočeno kako je zastupljeno i u 2022. godini, mada u manjem broju slučajeva, upošljavanje državnih službenika na temelju odredbi članka 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, a da prethodno nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu istog. Predmetni članak definira prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na temelju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti. Revizijom smo utvrdili kako kod institucija BiH nije bilo izmjene zakonskih propisa u pogledu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti, što je temelj za primjenu odredbi članka 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, niti su institucije BiH na bilo koji drugi način dokumentirale ispunjenost spomenutih uvjeta za primjenu navedenog članka zakona. Provedba postupaka po članku

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 pozornost na to kako je dužna precizno definirati uvjete i rokove za primjenu članka 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kako bi se osiguralo poštovanje načela zakonitosti i transparentnosti pri provedbi postupaka popunjavanja upražnjenih radnih mjesta državnih službenika u institucijama BiH. Agencija je u listopadu 2022. godine izmijenila odredbe spomenutog Pravilnika. Međutim, izmjenom Pravilnika nije suštinski razriješena poteškoća u pravilnom tumačenju novih odredbi članka 23. Pravilnika kojim je definirano da se odredbe članka 32.a. Zakona i odredbe ovog Pravilnika koje se odnose na javne oglase, primjenjuju do potpune ili pretežne popune nove institucije ili organizacijske jedinice koja preuzima ili na koju se prenose nadležnosti. A pod potpunom ili pretežnom popunom institucije ili organizacijske jedinice podrazumijeva se: a) 95 % radnih mjesta državnih službenika ako institucija ima više od 100 sistematiziranih radnih mjesta državnih službenika; b) 90 % radnih mjesta ako institucija ima do 100 sistematiziranih radnih mjesta državnih službenika; c) 85 % radnih mjesta u organizacijskoj jedinici bez obzira na broj sistematiziranih radnih mjesta.

Naime, pojavila se dilema koja sistematizacija radnih mjesta je relevantna kao osnovica na koju se primjenjuju propisani postoci, 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 upošljavanja, za razliku od redovitog postupka upošljavanja po članku 21. Zakona u državnoj službi, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevnja, institucija koja upošljava ima veći utjecaj na provedbu postupka i slično, što doprinosi manjem stupnju transparentnosti u odnosu na redovit postupak.

Raspoređivanje uposlenih i obavljanje poslova drugog radnog mjesta

Utvrđeno je kako u određenim institucijama uposleni imaju rješenje za jedno radno mjesto, a stvarno obavljaju poslove drugog radnog mjesta u drugoj organizacijskoj 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 organizacijskim jedinicama, jer u većini slučajeva broj izvršitelja 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 tajnik, pomoćnici ministra, šefovi odsjeka i sl. donesu odluke o prijenosu ovlaštenja od strane ministra odnosno rukovoditelja tijela uprave.

Rješenja o ovlaštenju za obavljanje poslova drugog radnog mjesta su donijeli ministri odnosno rukovoditelji tijela uprave u skladu s člankom 61. stavak (2) Zakona o upravi kojim je definirano kako rukovoditelj tijela uprave predstavlja tijelo uprave, organizira i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten i poduzima mjere iz nadležnosti tijela uprave, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima, obvezama i odgovornostima državnih službenika i uposlenika u vršenju službe.

Međutim, prema članku 31. stavak 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 natječaja. Dakle, institucija je dužna obavljati interno oglašavanje i provoditi interni natječaj 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 definirano člankom 8. stavak 1. točka a) Pravilnika o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH.

Također je utvrđeno kako su pojedine policijske agencije vršile privremene interne premještaje policijskih službenika na temelju akta ravnatelja, u formi obavještenja, kojim se upoznaju terenski uredi

između/unutar kojih se vrši premještanje, kako će policijski službenik, zbog potrebe službe, biti privremeno radno angažiran u organizacijskoj 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 radnopravni status mu se nije mijenjao, izuzev u pogledu naknade za prijevoz. Ovakav način premještanja policijskih službenika nije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH i Pravilnikom o internom premještanju policijskih službenika.

Ovakva praksa upošljavanja u institucijama BiH ponavlja se godinama, a osim što nije u skladu sa zakonskim propisima, nije prihvatljiva ni sa stanovišta efikasnog funkcioniranja internih kontrola te osiguranja kontinuiteta u poslovima institucija BiH u cjelini. Smatramo kako 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 trebalo biti samo rješenje privremenog karaktera.

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

Institucijama BiH je preporučano 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 uposleni obavljaju poslove u skladu sa rješenjem/ugovorom o radu, kako je predviđeno Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta radi stjecanja iskustva

Na temelju provedene revizije utvrdili smo kako su pojedine institucije za uposlenike 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 stjecanja iskustva na poslovima visoke stručne spreme. Naime, radi se o uposlenicima koji su za vrijeme rada u instituciji u kojoj su uposleni stekli diplomu o završenoj visokoj stručnoj spreml.

Smatramo kako ne postoji pravni temelj za ovakvo postupanje budući da zakonskim i podzakonskim propisima koji reguliraju problematiku upošljavanja i internih premještanja u institucijama BiH nije predviđena mogućnost da rukovoditelj institucije može donijeti rješenje o raspoređivanju uposlenih na drugo radno mjesto, a radi stjecanja potrebnog radnog iskustva.

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

Preporučano je institucijama BiH da su dužne dosljedno primjenjivati propise koji reguliraju radnopravni status uposlenih.

Umirovljenje u institucijama BiH

Državni službenici: Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, radni odnos prestaje kada uposlenik navršl 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, ponovno su uočeni slučajevi da je produžen radnopravni status, premda su tijekom godine ispunili zakonske uvjete za mirovinu, s tim da su institucije, prije ispunjavanja uvjeta za mirovinu, zatražile mišljenje od Agencije za državnu službu BiH da produži radno-pravni status uposlenim na određeno razdoblje.

Kao razlog produženja radnog odnosa naveden je nedostatak ljudskih resursa na tim poslovima, potrebno okončanje započetih aktivnosti i neizvjesnost u pogledu upošljavanja osoba u tekućoj godini. Agencija za državnu službu BiH je navedene razloge cijenila opravdanim te davala suglasnosti za produženje radnopravnog statusa državnim službenicima. Prema našem mišljenju Agencija za državnu

službu BiH nema pravni temelj za davanje suglasnosti za produženja radno pravnog statusa državnih službenika u institucijama BiH.

Tako da je i Agenciji za državnu službu BiH skrenuta pozornost da je dužna dosljedno primjenjivati propise koje definiraju 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 preporučano da su dužne da se pridržavaju zakonskih odredbi kojima je regulirano pitanje umirovljenja državnih službenika u institucijama BiH.

Polijski službenici: Ponovno je utvrđeno kako postojeća zakonska regulativa vezana za mirovinsko i invalidsko osiguranje stvara probleme policijskim agencijama pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika zbog umirovljenja. Naime, na različit način su definirani uvjeti za umirovljenja policijskih službenika u Zakonu o policijskim službenicima BiH i entitetskim zakonima o mirovinskom i invalidskom osiguranju. U Zakonu o policijskim službenicima BiH se kao uvjet za umirovljenje navodi 40 godina mirovinskog 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 mirovinskog 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 mirovinsko i invalidsko osiguranje u smislu da je omogućeno da osoba kojoj je utvrđen poseban staž u dvostrukom trajanju može osobno 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 utjecalo na značajno manji broj žalbi policijskih službenika prema nadležnom Odboru za žalbe policijskih službenika na rješenja o prestanku radnog odnosa policijskog službenika na temelju 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 mirovinsko 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 mirovinskog staža.

Neplaćeno odsustvo

U institucijama BiH je već duži niz godina prisutna problematika neplaćenog odsustva osoba zbog imenovanja na mandatne pozicije. Naime, pravo na neplaćeno odsustvo je regulirano Odlukom o uvjetima 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 izravno ili neizravno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom tijelu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom tijelu vlasti, na bilo kojoj razini 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 pojedine osobe nalaze na neplaćenom odsustvu duži niz godina. Imajući u vidu kako je nakon isteka mandata osobama 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 premještanje 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 uvjetima 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 razdoblju, na šta je Ured za reviziju dao preporuke po kojima nije bilo realizacije, smatramo kako i dalje postoji potreba za analizom propisa kojima se definiraju spomenuta prava te poduzmu aktivnosti na donošenju rješenja koja bi istovremeno osiguralo kvalitetno obavljanje propisanih djelatnosti institucija kao i poštovanje prava uposlenih.

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

Angažiranje osoba putem ugovora o djelu

Prema Zakonu o obveznim odnosima, ugovorom o djelu uposlenik (poduzimač, izvođač radova) se obvezuje obaviti određeni posao, kao što je izrada ili popravak neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl., a naručitelj se obavezuje da mu za to plati naknadu. Dakle, ugovor o djelu se zaključuje s fizičkom osobom 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 duže vremensko razdoblje. Nakon obavljene revizije u institucijama BiH konstatirano je da je i dalje prisutna praksa angažmana osoba po osnovu ugovora o djelu za obavljanje redovitih poslova sistematiziranih radnih mjesta tijekom cijele godine ili niza godina sa ili bez prekida od par mjeseci. U određenom broju slučajeva vodi se i šiht-lista (kao i kod redovito uposlenih osoba) umjesto mjesečnih izvješća o obavljenom poslu. U slučajevima gdje postoje izvješća o obavljenom poslu oni su često formalnog karaktera i ne sadrže dostatno informacija o stupnju i rezultatu izvršenog posla te kao takvi nisu pružali adekvatnu podlogu za ocjenu kvalitete obavljenog posla.

Upošljavanje po ugovoru o djelu se provodi bez transparentnih procedura angažiranja odnosno bez provedbe javnog natječaja, potpuno zanemarujući načelo transparentnosti. Kombinira se upošljavanje po ugovoru o djelu i ugovoru o radu tijekom godine, a zatim i prijem u stalni radni odnos nakon provedenog javnog natječaja. Prisutan je i angažman umirovljenih osoba po ugovoru o djelu nakon prestanka radnog odnosa u institucijama kao i angažman osoba koje su već uposlene 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 internetskih stranica, usluge prevođenja, 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 kako nije u mogućnosti pružati navedene usluge radi nedostatka osoblja.

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

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

Smatramo kako poslovi koje obavlja osoba angažirana na temelju ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu tijekom čitave godine ili niza godina kao ni poslovi radnog mjesta u instituciji. Angažiranje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i hitnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva poštujući temeljne karakteristike samog ugovora o djelu kao takvoga, ali i uvažavajući načelo transparentnosti u upravljanju proračunskim 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 upošljavanju. Posljedice također mogu biti i eventualni sudbeni sporovi i izdaci koje bi isti prouzrokovali.

Institucijama BiH je preporučano da su dužne, u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju područje obligacijskih odnosa, ugovore o djelu zaključuju u iznimnim i opravdanim slučajevima i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno.

5.3.4. Proces javnih nabava u institucijama BiH

Javne nabave 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 nabava, počev od iskazivanja potreba, planiranja, provedbe procedura javnih nabava, ugovaranja, do same realizacije ugovora. S obzirom na navedeno, javne nabave predstavljaju jedan od važnijih procesa prilikom provedbe financijske revizije, odnosno revizije usklađenosti. Predmet revizije u procesu javnih nabava je usklađenost sa Zakonom o javnim nabavama, podzakonskim aktima i propisanim procedurama nabave. Osim toga, predmet revizije je sustav javnih nabava u institucijama BiH u cjelini, odnosno njegovo funkcioniranje.

U 2022. godini javne nabave u institucijama BiH se uglavnom odnose na nabave iz tekućih izdataka. Kapitalne nabave realizirane u iznosu od 40.9 milijuna KM ili 21 % u odnosu na korigirani proračun⁴. Kasno usvajanje proračuna za 2022. godinu je uzrokovalo prolongiranje procedura javnih nabava za kapitalne projekte u institucijama BiH i nizak stupanj realizacije kapitalnih izdataka.

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

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

Istraživanje tržišta i planiranje nabava

Jedan od najbitnijih uvjeta za kvalitetnu provedbu javne nabave je adekvatno i sistematično planiranje javnih nabava koje se zasniva na sveobuhvatnom istraživanju tržišta i detaljnim upoznavanjem sa predmetom nabave. Vezano za navedeno, u procesu revizije utvrđene su kontinuirane slabosti koje se odnose na neprovedbu istraživanja tržišta ili nedostatno i paušalno istraživanje tržišta koje rezultira, u značajnom broju slučajeva, podcjenjivanjem procijenjene vrijednosti nabave, što u konačnici dovodi do poništavanja postupaka nabave i u skladu s tim, nastavak nabava po ugovorima koji su istekli, što zakonom nije dozvoljeno. U određenom broju slučajeva primijećena je pojava nepravodobnog pokretanja postupaka zbog manjkavosti u procesu praćenja realizacije postojećih ugovora i nedostataka u fazi planiranja, što dovodi do nepravodobnog zaključenja ugovora i posljedično nastavka nabava po starim isteklim ugovorima.

Institucijama BiH je preporučana provedba sveobuhvatnog i suštinskog postupka istraživanja tržišta kao temeljnog preduvjeta za pravodobno i objektivno planiranje javnih nabava i, u skladu s tim, pravodobno otpočinjanje i okončanje postupaka javnih nabava.

Manjkavosti i nedorečenosti u tenderskoj dokumentaciji

Pri provedbi revizije uočena je pojava lošeg definiranja uvjeta i zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji, počev od općih uvjeta, kvalifikacijskih uvjeta pa do načina i uvjeta po kojima se zaključuju ugovori odnosno okvirni sporazumi. Primjetna je značajna nedorečenost i nedostatna jasnost u samim tenderskim dokumentacijama - od postavljenih uvjeta i zahtjeva do definiranja nužnih dokaza kojim se dokazuju postavljeni uvjeti 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 nabava, korištenje pravnih lijekova u značajnom broju slučajeva, rezultira poništenjem postupka nabave što utječe na efikasnost kompletnog sustava javnih nabava. Također, u određenom broju slučajeva primjetno je postavljanje nerazumnih i neracionalnih zahtjeva kako u pogledu kvalifikacija ponuđača, tako i

⁴ Korigirani proračun uključuje i dodatna namjenska sredstva iz prethodnih godina.

karakteristika predmeta nabave, što je imalo za posljedicu neispunjavanje uvjeta od strane ponuđača, te poništavanje postupaka i neizvršavanje značajnih planiranih aktivnosti i nadležnosti pojedinih institucija BiH.

Preporučano je institucijama BiH da tendersku dokumentaciju u potpunosti usklade sa zakonom i podzakonskim aktima, te u sklopu iste daju potpune informacije o uvjetima ugovora i postupku dodjele ugovora, a koje su jasne i nedvojbene za adekvatnu pripremu ponuda i neometanu provedbu postupka javne nabave zasnovanog na stvarnoj konkurentskoj osnovi.

Tehničke specifikacije

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

Institucijama BiH je preporučano da su, pri izradi tehničkih specifikacija, kao ugovorno tijelo, obvezni 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 načela zakonitosti i transparentnosti u praksi znači da ugovori o javnim nabavama sadrže bitne uvjete i zahtjeve iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi morali biti realizirani i provedeni u razdoblju izvršenja ugovora. Međutim, u obuhvaćenim uzorcima revizije primjetna su odstupanja u odnosu na ugovoreno i tenderskom dokumentacijom definirano. Odstupanja se većinom odnose na rokove isporuke, traženu kvalitetu i karakteristike, te kao glavni problem postojanje stavki u ugovorima koje se nikako ili u veoma malom opsegu isporuče u odnosu na ugovorenu količinu te predstavljaju takozvane fiktivne stavke pomoću kojih se u postupku nabave 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).

Preporučano je institucijama BiH uspostavljanje sveobuhvatnog i detaljnog sustava praćenja realizacije ugovora, kao neupitne obveze proistekle iz Zakona o javnim nabavama.

Ostali nedostaci

Ostali nedostaci u postupcima javnih nabava ogledaju se u adekvatnom odabiru postupaka javne nabave i ispunjenosti svih neophodnih uvjeta definiranih zakonom za primjenu istih gdje prvenstveno mislimo na pregovaračke postupke. Također su primijećeni nedostaci i slabosti vezani za poštovanje 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 nabava je preporučana dosljedna primjena odredbi propisanih Zakonom o javnim nabavama BiH kako bi se osigurala zakonitost i transparentnost u punom smislu.

5.3.5. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH. Institucije BiH su u 2022. godini raspolagale sredstvima za bruto plaće i naknade u ukupnom iznosu od 633.907.615 KM, a ukupno je realizirano 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

Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, te da se u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije BiH u svezi s primjenom odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH.

Navedena odredba je propisana osnovnim tekstom Zakona iz 2008. godine, ali još uvijek nisu definirane jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva financija i trezora BiH, niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno 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 provedbe postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definira način obračuna i isplate osobnih primanja uposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova uposlenih sudjeluju u ukupnim rashodima institucija BiH u rasponu od 75 % - 80 % na godišnjoj razini, te da su u praksi prisutni određeni slučajevi koje treba rješavati na pravilan i jednoobrazan način kako bi se osigurala primjena temeljnih načela definiranih člankom 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 uposlenog unutar platnog razreda koja je donesena kao podzakonski akt Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, primjena odredaba o dodacima na plaće uposlenih, različito postupanje institucija prilikom odobravanja plaćenog odsustva i prekovremenog rada, podnošenja zahtjeva za refundacije bolovanja i sl.

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

Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama

Osnovne plaće u pravosudnim institucijama se obračunavaju u skladu sa odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 uposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). U svrhu jednoobraznog reguliranja naknada uposlenih u institucijama BiH, u rujnu 2020. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Međutim, izmjenom navedenog zakona još uvijek nisu izjednačena prava na plaće i naknade (regres i otpremnina).

Plaće i naknade zastupnika i izaslanika Parlamentarne skupštine BiH

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

Pored navedenog, 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 zastupnika i izaslanika.

Smatramo kako bi bilo korisno i svrsishodno ugrađivanje svih materijalnih prava zastupnika i izaslanika u zakonske odredbe, kako bi se u cijelosti primijenilo načelo transparentnosti.

Dodatak na temelju minulog staža

Dodatak na plaću na temelju 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, tijekom revizijskog ciklusa za 2022. godinu ponovo su uočena neslaganja koja se odnose na radni staž⁵ te obračun dodatka na temelju radnog staža. Naime, broj godina radnog staža koji je evidentiran u sustavu za obračun plaća (COIP) sadrži i posebni staž te iz tog razloga ne odgovara efektivnom radnom stažu uposlenih što za posljedicu ima uvećan iznos isplaćenog dodatka po ovom temelju.

Ured za reviziju je u Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2021. godinu dao preporuku Ministarstvu financija i trezora BiH koja se odnosila na obavezivanje institucija da izvrše provjeru osnovice za obračun minulog staža te propisivanje načina postupanja u slučajevima više obračunate naknade. Ministarstvo financija i trezora BiH nije poduzimalo aktivnosti na realizaciji preporuke o načinu postupanja institucija u slučajevima više obračunate naknade, odnosno i za staž koji ne spada u minuli. Premda su u Ministarstvu financija i trezora BiH mišljenja da se opisani nedostaci mogu otkloniti izmjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kroz preciznije definiranje kategorije minulog staža, smatramo da time neće biti riješen problem sa naplatom više obračunate naknade u prethodnom razdoblju.

Preporučili smo Ministarstvu financija i trezora BiH da obveže institucije da izvrše provjeru osnovice za obračun minulog 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 provedbu Strategije 2020. - 2024. godina. Opći cilj strategije je da se ustanove prioriteta na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, načela i mehanizmi zajedničkog djelovanja svih institucija u BiH, kao i svih segmenata društva i građana na tom polju, unaprijede pretpostavke za smanjenje stvarne i pretpostavljene razine korupcije, te vraćanje povjerenja građana u institucije sustava i stvaranje pretpostavki za jači ekonomski razvoj. Ističemo kako su strateški dokumenti iz prethodnog razdoblja 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 razdoblje 2022. – 2024. i Akcijski plan za njenu provedbu. U svibnju 2023. godine je Vijeće ministara BiH razmatralo navedene dokumente, ali ih nije usvojilo već je zadužilo Agenciju da pripremi nove dokumente koji će se odnositi na razdoblje 2024. – 2028. godine. Neusvajanje Strategije utječe na efikasnu provedbu daljnjih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promidžbu i provedbu preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Tijekom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerali kako se u praksi u dostatnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcioniranju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Aktivnosti se uglavnom svode na ispunjavanje formalnih kriterija, ali

⁵ Regulatorna agencija za komunikacije BiH

ne i suštinskih. U praksi se ponovno pokazalo kako su procesi javnih nabava i upošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevara u javnom sektoru.

Proces javnih nabava zbog značajnih finansijskih sredstava koja se troše u nabavama, 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 uvjetima visoke stope neuposlenosti u Bosni i Hercegovini i benefita rada u javnoj administraciji, proces upošljavanja u javnom sektoru je izložen visokoj razini rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, upošljavanje na temelju 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 uposlenih s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštovanja načela integriteta i etičkih vrijednosti, jačanje sustava unutarnjih kontrola, osiguranje razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima, precizno reguliranje diskrecijskih prava i pitanja sukoba interesa, uspostavljanje proaktivne transparentnosti javne uprave, razvijanje procedura rotacije uposlenih kod procesa koji su po svojoj prirodi rizični itd.

5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Public Internal Financial Control - PIFC) čine tri stupa koja bi trebala osigurati dostatno sinergijskih efekata kako bi se osiguralo razumno uvjerenje da unutarnje kontrole funkcioniraju 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 funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji; funkcionalna, neovisna i decentralizirana unutarnja revizija (UR) koja ima ulogu pružiti pomoć rukovoditelju institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti unutarnjih kontrola u instituciji; i Središnja harmonizacijska jedinica (SHJ) kao posebna jedinica koja razvija i usmjerava procese PIFC-a.

Adekvatno uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u velikoj mjeri može spriječiti ponavljanje nepravilnosti i nenamjensko trošenje javnih sredstava te predstavlja snažan instrument za kontrolu kako za Ministarstvo financija i trezora BiH tako i za pojedinačne proračunske 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, pravodobnim donošenjem kvalitetnih provedbenih propisa, pravodobnim usvajanjem proračuna, izravno utječe 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 sustavu unutarnjih kontrola jer se, nerijetko, upravo na temelju njihovih suglasnosti, stavova i mišljenja provode postupci kojima se dovode u pitanje transparentnost i zakonitost postupanja institucija BiH.

Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica i analizom Konsolidiranog izvješća o sustavu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2022. godinu, utvrdili smo kako u institucijama još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskim propisima. Tijekom 2022. godine uočili smo da ponovno određeni broj institucija nije proveo sve osnovne aktivnosti u pogledu uspostavljanja sustava finansijskog upravljanja i kontrole (u nekim institucijama ove aktivnosti su na dosta niskoj razini), iako su zakonske odredbe koje definiraju uspostavljanje sustava na snazi već više godina.

Institucije koje su dokumentirale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedostavno posvećeno rade na implementiranju i ažuriranju donesenih dokumenata. Sustav finansijskog upravljanja i kontrole, po našem mišljenju, i dalje se ogleda većim dijelom u provedbi samo formalnih i administrativnih radnji i aktivnosti koje se svode na

sačinjavanje i popunjavanje obrazaca predloženih podzakonskim aktima u svezi s mapiranjem poslovnih procesa i izradom registra rizika, ali bez suštinskog i posvećenog pristupa razvoju samog sustava.

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

Institucijama BiH su dane preporuke u cilju kreiranja nedostajućih akata, implementiranja već usvojenih akata financijskog upravljanja i kontrole, te da uspostavljanju unutarnjih kontrola posvete više pozornosti nego do sada.

Unutarnja revizija

Uspostavljanje unutarnje revizije u institucijama BiH regulirano je Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH. Od 19 institucija BiH u kojima je predviđeno uspostavljanje unutarnje revizije, 12 institucija BiH je u cijelosti uspostavilo jedinice unutarnje revizije. U pet institucija unutarnja revizija nije u potpunosti kadrovski popunjena (Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH).

Unutarnja reviziju u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH je uspostavljena na temelju važećeg pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji institucije, koji nije u skladu sa propisima iz oblasti unutarnje revizije. Ponovno ističemo kako tijekom 2022. godine unutarnja revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima u Predsjedništvu BiH.

U Konsolidiranom izvješću unutarnje revizije za 2022. godinu, na temelju analize dostavljenih podataka od jedinica unutarnje revizije, je konstatiran određeni napredak u smislu da se funkcija i uloga unutarnje revizije sve jasnije prepoznaje u institucijama BiH, kao dio ukupnog sustava unutarnjih financijskih kontrola javnog sektora BiH. Kadrovska nepopunjenost jedinica unutarnje revizije također utječe na stanje i funkcioniranje sustava unutarnje revizije koji se ogleda u manjem opsegu izvršenih revizorskih angažmana i izvješća i nemogućnosti dosljednog poštovanja standarda unutarnje revizije koji jasno definiraju način funkcioniranja unutarnje revizije i ujedno predstavlja i temelj za ocjenu kvalitete rada unutarnje revizije.

Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.7.2022. godine, donijelo zaključak da institucije koje nisu u potpunosti kadrovski popunile jedinicu unutarnje revizije osiguraju sredstva i provedu proceduru upošljavanja unutarnjih revizora u 2022. godini. Konstatirali smo kako je SHJ u 2022. godini nastavio sa aktivnim pristupom problematici unutarnje revizije i pokrenuo određene aktivnosti na osiguranju uvjeta za provedbu kontrole kvalitete rada unutarnje revizije i jačanja uloge unutarnje revizije.

Putem datih preporuka skrenuta je pažnja institucijama BiH da su u obvezi uspostaviti jedinice unutarnje revizije u punom kapacitetu kako bi se osigurala funkcionalnost i pružanje kvalitetnih usluga unutarnje 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 redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2022. godini ostvareni su u iznosu od 165.346.929 KM.

Provedbom financijske revizije u institucijama BiH za 2022. godinu konstatirano je kako kod većine proračunskih korisnika i dalje postoje slabosti i problemi u segmentu prihoda, odnosno njihovog evidentiranja, sravnjenja sa pomoćnim evidencijama i naplate (Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, Središnje izborno povjerenstvo, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, Granična policija, Pravobraniteljstvo, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i prometa, Ministarstvo vanjskih poslova, Služba za poslove sa strancima, Služba za

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

U pojedinačnim izvješćima kod proračunskih korisnika konstatirali smo kako većina proračunskih korisnika ne vrše obvezno 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 proračuna institucija BiH. Također, već duži niz godina nije riješeno pitanje evidentiranja prihoda u slučajevima sudbenog odlučivanja po prekršajnim nalogima (Ministarstvo pravde BiH).

Institucijama BiH u kojima su prepoznate slabosti vezane za sustav evidentiranja, naplate i sravnjenja prihoda, kao i načina izvješćivanja, su dane preporuke u cilju daljnjeg unapređenja ovog procesa.

5.3.9. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene

Za realizaciju višegodišnjih projekata su u 2022. godini, nakon prijenosa nerealiziranih 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 postotno 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 Izvješću o izvršenju proračuna za 2022. godinu se duži niz godina ponavljaju ista obrazloženja vezana za nizak postotak izvršenja višegodišnjih projekata kao što su: poteškoće prilikom ugovaranja, veće cijene ponuda od raspoloživih sredstava, neispunjavanja uvjeta iz javnog poziva, uključenosti više stručnih institucija sa različitih razina koje daju suglasnost i odobrenja za pojedine faze projekta, specifičnosti pojedinih projekata, kadrovskih promjena koje su nastale odlaskom dijela stručnih ljudi, pridržavanja odredbi Zakona o javnim nabavama BiH kao i rješavanja imovinsko-pravnih odnosa za zemljište i objekte.

U pojedinačnim izvješćima o reviziji institucija BiH konstatirali smo kako pojedine institucije zadnjih godina nisu poduzimale aktivnosti u cilju realizacije sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu objekata (Uprava za neizravno oporezivanje-nabava objekta, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, Državna agencija za istrage i zaštitu, Služba za zajedničke poslove institucija BiH).

Naputkom Vijeća ministara BiH o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH iz 2021. godine su uređene procedure planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH, te izvješćivanja o realizaciji višegodišnjih projekata. Prema informacijama Ministarstva financija i trezora BiH, informacije o stupnju realizacije projekata institucije su dostavljale Vijeću ministara BiH, ali iste nisu razmatrane.

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

Programi posebnih namjena

Pod programima posebnih namjena podrazumijevaju se višegodišnji kapitalni projekti, programi financirani iz donatorskih sredstava, programi financirani iz namjenskih sredstava dodijeljenih na temelju posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni proračunski korisnici, sredstava za sufinansiranje IPA projekata, te sredstava proračunske pričuve.

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

iznosu od 147.687.158 KM. Za namjenska sredstva u iznosu od 70.843.255 KM koja 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 proračunskim korisnicima utvrđen je nizak stupanj realizacije, a značajnija odstupanja između raspoloživih i realiziranih sredstava odnose se na realizaciju donatorskih sredstava u Ministarstvu 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). Neurošena 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 definiraju namjenu sredstava i rokove realizacije tih projekata.

Ponovno je konstatirano kako ni u 2022. godini nije bilo realizacije sredstava Fonda za reformu javne uprave (10.580.469 KM) zbog problematike vezane za funkcioniranje Fonda, zbog čega značajna sredstva nisu iskorištena, a što Ured za reviziju već više godina ističe kao ključno pitanje u okviru izvješća o obavljenoj 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 pravodobno donositi nužne 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. Člankom 13. stavak (2) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2022. godinu je definirano da će Vijeće ministara BiH donijeti Odluku o načinu nabave i visini sredstava za ove namjene na prijedlog Direkcije. Navedeno je definirano i Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2023. godinu. Direkcija je poduzela 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 svezi sa smještajem Direkcije. Direkcija smatra kako je potrebno izvršiti dodatne analize, te izraditi novi prijedlog odluke.

5.3.10. Sudbeni sporovi

Troškovi po osnovu pravosnažnih sudbenih presuda realizirani su u iznosu od 2.876.479 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 356.397 KM. Po strukturi obveza 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 temelju presuda koje se odnose na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u svezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH. Iako je 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, i dalje je prisutan značajan broj sporova koji za temelj imaju isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama.

Institucije koje, brojem i ukupnim zbrojem vrijednosti sudbenih sporova, prednjače u odnosu na sve druge su Ministarstvo obrane BiH i Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Uprava za neizravno oporezivanje je dostavila preglede sporova koji prikazuju 176 postupaka, od kojih u svojstvu tužitelja Uprava istupa u 43 postupka ukupne vrijednosti 27.598.490 KM, a u svojstvu tuženog istupa u 133 predmeta ukupne zbrojne vrijednosti 50.994.847 KM. Slijedom prethodnog, Uprava za neizravno

⁶ www.revizija.gov.ba

oporezivanje trenutno istupa u 176 predmeta ukupne vrijednosti sporova u visini od 78.593.337 KM. Ministarstvo obrane je u dostavljenom pregledu prikazalo 566 sporova u zbrojnoj vrijednosti 13.977.116 KM. U pogledu vrste sporova, najbrojniji sporovi u evidencijama Uprave za neizravno oporezivanje su parnični sporovi radi naknade štete ili radi duga. Ministarstvo obrane, 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 definira kao neispunjenje preporuka danih u izvješću o reviziji izvršenja proračuna za 2021. godinu. U prilog prethodnoj tvrdnji ide i kašnjenje u izradi i dostavljanju Izvješća o radu Pravobraniteljstva BiH za 2022. godinu, koji je u vrijeme provedbe revizije još uvijek u fazi nacрта. U tom smislu, detaljnija analiza i usporedba sa podacima koje smo pribavili nisu bili mogući.

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

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

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

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

Ministarstvo financija i trezora BiH vodi internu evidenciju okončanih sudbenih sporova na temelju kojih su izvršene isplate. Predmetna evidencija sadrži sve podatke unazad 10 godina, bez razgraničenja po proračunskim 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 sudbenih sporova, poput ukupnog godišnjeg isplaćenog iznosa ili broja predmeta po istom osnovu. Ažuriranje i organizacija interne evidencije Ministarstva financija i trezora BiH bi omogućila precizniji uvid u problematiku sudbenih sporova, te određivanje najčešćih uzroka nastanka sporova, ali i adekvatniju analizu istih.

Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučano da unaprijedi internu evidenciju o sudbenim sporovima.

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

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

Povjerenstvo za državnu imovinu, koje je osnovalo Vijeće ministara BiH⁷, zaduženo 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 Povjerenstva za državnu imovinu su predstavnici svih relevantnih institucija sa razine institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta.

Povjerenstvo za državnu imovinu nije uspjelo postići suglasnost (konsenzus) u svezi s pitanjima i zadacima koji su pred isto postavljeni te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. U skladu s tim, Vijeće ministara BiH je produžavalo rok za izvršenje zadataka koji su dodijeljeni Povjerenstvu za državnu imovinu, odnosno više puta je mijenjalo zadani rok u članku 10. Odluke o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu.

Posljednjom Odlukom⁸ iz 2021. godine Vijeće ministara je, produženjem roka za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Povjerenstva do 31. ožujka 2022. godine, još jednom potvrdilo opredijeljenost da Povjerenstvo treba izvršiti dodijeljene zadatke. Međutim, i taj rok je istekao bez rada Povjerenstva 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 izvješćima Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Značajan dio nepokretne neperspektivne imovine još uvijek nije preuzet od strane entitetskih (kantonalnih ili općinskih vlasti), što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.

S obzirom na to da Povjerenstvo za državnu imovnu nije riješilo ključna pitanja vezana za državnu imovnu za koje je od strane Vijeća ministara zaduženo Pravobraniteljstvo BiH, čija je jedna od osnovnih nadležnosti pravna zaštita imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine praktično nema efikasnih sredstava za poduzimanje 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 svezi s realnim iskazivanjem bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

Vijeću ministara BiH, kao osnivaču Povjerenstva za državnu imovinu, je preporučano da aktualizira rješavanje pitanja koja su stavljena u nadležnost Povjerenstva 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 rezerviranje sredstava za rješavanje pitanja trajnog smještaja i to za: Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Službu za zajedničke poslove institucija BiH za kupnju smještaja za Ured za reviziju institucija BiH, Upravu za neizravno oporezivanje BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu i Graničnu policiju BiH. Ukupna osigurana sredstva za nabavu objekata za smještaj iznose 105.995.165 KM. Konstatirano je kako 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 rezervirana sredstva za te namjene. Također, utvrdili smo kako se pored plaćanja zakupa za smještaj institucija plaća i zakup prostora za regionalne centre kao i za organizacijske jedinice.

Plaćanje zakupa za institucije koje još uvijek nisu riješile pitanje tajnog 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

Preporučano 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. Uporaba službenih vozila

Provedenim revizijama za 2022. godinu u institucijama BiH konstatirani su nedostaci kod uporabe vozila. Naime, pojedine institucije su raspolagale većim brojem službenih i specijaliziranih 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 obrane BiH).

Državna regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost je raspolagala specijaliziranim vozilima bez pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH na prijedlog pravilnika o korištenju specijaliziranih vozila. Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće je Internom odlukom o načinu korištenja, broju, nabavi i prodaji službenih specijaliziranih vozila između ostalog, definisalo kako se službena specijalizirana, odnosno donirana vozila mogu koristiti i za svrhe dolaska na posao i odlaska s posla. Međutim, Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH, nije predviđeno korištenje službenih specijaliziranih vozila za potrebe dolaska na posao i odlaska s posla.

Nadalje, na temelju dokumentacije o korištenju vozila u institucijama BiH konstatirani 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 angažirani 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 financija i trezora BiH na 9. sjednici, održanoj 12.4.2023. godine je donijelo novi Pravilnik o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH¹¹ kojim se obveza evidentiranja relacije kretanja u toku mjeseca propisuje samo za relacije duže od 80 km.

Imajući u vidu da duži niz godina konstatiramo značajan broj nepravilnosti i nedostataka vezanih za uporabu 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 uporabe vozila. Naime, predmetni Pravilnik predstavlja jedan od kriterija za provedbu 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 uporabi vozila preduvjet za smanjenje rizika nenamjenske potrošnje prilikom uporabe službenih vozila.

5.3.14. Istek mandata rukovoditelja 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 uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH utvrđuje se ukupan broj službenih vozila kojima raspolaže svaka institucija. Broj vozila, uvjeti nabave, način korištenja, te određivanje osoba s pravom korištenja službenih specijaliziranih vozila institucije BiH reguliraju posebnim pravilnicima na koje suglasnost 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 pravodobno pokretale i okončavale procedure izbora dužnosnika. Kao primjer navodimo Komisiju za koncesije BiH u kojoj je pojedinim članovima Komisije istekao mandat u razdoblju od 2008. do 2015. godine, a još uvijek obnašaju iste funkcije.

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

Bilo je kašnjenja u pravodobnom započinjanju natječajnih procedura (značajan broj natječajnih procedura je pokrenut tek u 2023. godini) i poništavanja manjeg broja natječajnih procedura, s tim da nismo u svim slučajevima upoznati sa konkretnim razlozima za isto. U praksi natječajne procedure za rukovoditelje institucija BiH traju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, a i proces formalnog imenovanja od strane nadležnih tijela nakon okončanja natječajnih procedura može trajati duže vremensko razdoblje.

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

Ističemo kako su u tijeku 2022. godine dvojica sudaca Ustavnog suda BiH otišla u mirovinu, a imenovanja novih još uvijek nisu okončana, tako da Ustavni sud BiH radi u nepotpunom sastavu.

U manjem broju slučajeva imenovani su vršitelji dužnosti. Funkciju zastupnika/agenata Vijeća ministara BiH pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu obavljaju vršiteljice dužnosti već duže razdoblje, s tim da su izostale konkretne aktivnosti nadležnih tijela na imenovanju novih zastupnika.

Nadalje smo, u određenom broju institucija, identificirali i problem isteklih mandata, odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela. Kao primjer navodimo kako je Nadzornom odboru Instituta za nestale osobe BiH mandat istekao 2010. godine, a članovima Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH je mandat istekao 2017. godine.

Mišljenja smo kako nepravodobno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje dužnosti rukovodstva nakon isteka mandata duže vremensko razdoblje može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadataka institucije.

Preporučano je tijelima nadležnim za imenovanje dužnosnika, članova upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela da pravodobno pokreću i provode procedure imenovanja u cilju funkcionalnog rada institucija BiH.

Radnopravni status i umirovljenje imenovanih osoba

Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je da radni odnos prestaje po sili zakona kada uposleni navršši 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, ponovno su uočeni slučajevi u kojima su izabrani dužnosnici, nositelji izvršnih funkcija i rukovoditelji institucija u tijeku trajanja mandata ispunili uvjete za odlazak u mirovinu. Kao primjer navodimo članove Komisije za koncesije i dva nositelja pravobraniteljske funkcije koji su stekli uvjete za odlazak u mirovinu navršivši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja, ali nisu umirovljeni. Također, utvrdili smo kako je određeni broj veleposlanika bio u radnom odnosu u tijeku 2022. godine iako su stekli navedene uvjete za odlazak u mirovinu.

Budući da dužnosnike imenuju, u ovisnosti o nadležnosti, Vijeće ministara BiH i Parlament BiH, dok veleposlanike imenuje Predsjedništvo BiH, ove institucije bi trebale voditi računa o stjecanju uvjeta za umirovljenje kandidata prilikom samih imenovanja ili raspisivanja javnih oglasa. U praksi se javljaju dileme i nejasnoće u pogledu nadležne institucije koja treba izvršiti umirovljenje imenovane osobe kada se stvore zakonski uvjeti, odnosno je li to institucija u kojoj je imenovani uposlen 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 Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2021. godinu dao preporuku Vijeću ministara BiH da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri ovo pitanje te dostavi naputak institucijama BiH u cilju pravilnog i zakonitog donošenja rješenja. Međutim, Ministarstvo nije sačinilo navedeni naputak.

Vijeću ministara BiH je preporučano da, putem Ministarstva pravde BiH, dostavi naputak institucijama BiH o postupanju prilikom umirovljenja izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i rukovoditelja institucija koji su u tijeku trajanja mandata ispunili uvjete za odlazak u mirovinu, a sve u cilju dosljedne i neselektivne primjene Zakona o radu u institucijama BiH.

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

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

Ured za reviziju je, tijekom obavljanja pojedinačnih financijskih revizija za 2022. godinu, konstatirao, kao i prethodnih godina, određeni zastoje u zvaničnoj komunikaciji između pojedinačnih institucija BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, uočeno je kako postoje slučajevi gdje se materijali institucija koji su dostavljeni Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju pravodobno ili da se uopće ne razmatraju, kao i slučajevi nepravodobnog usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. Skrećemo pozornost na to da se među dostavljenim materijalima radi o veoma važnim pitanjima koja imaju izravan utjecaj na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja, odnosno da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Također, poznato nam je kako u praksi postoje i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne za davanje svojih mišljenja, nisu pravodobno odgovorile na akte institucija što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravodobnih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa člankom 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 informirao Vijeće ministara BiH o svim značajnim pitanjima, kako putem pojedinačnih izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji institucija BiH, tako i putem godišnjih revizorskih izvješća 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, nepravodobno 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 o samom odgovoru i odlukama Vijeća ministara BiH ovisi daljnji način funkcioniranja institucija u okvirima njihove nadležnosti.

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

Postupanje Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

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

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva financija i trezora BiH, konstatirano je da su u određenim slučajevima u Ministarstvu u vrijeme 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 proračun nisu očitivali po zaprimljenim zahtjevima.

5.3.16. Reforma javne uprave

U 2020. godini je usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za razdoblje 2018. - 2022. godine i Akcijski plan za reformu javne uprave, ali još uvijek nije započeta realizacija strateških obveza iz navedenih dokumenata, s obzirom na to 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 daljnjeg funkcioniranja samog Fonda. Odlukom Vijeća ministara BiH iz 2022. godine produženo je razdoblje važenja predmetnog Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH i Akcijskog plana za pet godina, odnosno do 2027. godine.

Iako je Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, u suradnji sa koordinadorima reforme javne uprave entiteta i Brčko distrikta, poduzimao određene aktivnosti u cilju reaktivacije Fonda i pronalaženja novog načina implementiranja reformskih mjera i političke koordinacije, možemo zaključiti kako nisu napravljeni konkretni pomaci u rješavanju predmetne problematike.

Fond ima suštinski značaj za uspostavljanje efikasnog sustava javne uprave i napretka BiH u procesu europskih integracija, te je u tom smislu neophodan proaktivan stav svih institucija koje sudjeluju u stvaranju preduvjeta za neometano funkcioniranje i održivost Fonda kako bi se dugogodišnji problem riješio na prihvatljiv način zasnovan na zajedničkom dogovoru.

5.3.17. Financiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, u cilju pružanja potpore povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH, Fond je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH (u daljnjem tekstu Povjerenstvo). Povjerenstvo imenuje Predsjedništvo BiH, a čine ga predstavnici Vijeća ministara BiH, vlada entiteta i Brčko distrikta. Mandat Povjerenstva je prestao istekom mandata imenovanih predstavnika u navedenim tijelima, a imenovanje novih članova nije izvršeno do momenta obavljanja završne revizije. Financiranje projekata povratka i rekonstrukcije vrši se iz primarnih i sekundarnih izvora. Primarni izvori financiranja uključuju proračunska sredstva institucija Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, dok sekundarni izvori financiranja Fonda mogu uključiti proračunska sredstva kantona koji imaju potrebu za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dragovoljne priloge, te druge raspoložive izvore.

Na temelju sporazuma o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, koji se potpisuje svake godine, financiraju se projekti iz primarnih izvora. Navedena sredstva se prikupljaju na posebnom podračunu, koji je otvoren u okviru Jedinog računa trezora BiH. Povjerenstvo donosi odluke o raspoređivanju sredstava i odabiru projekata (lista prioriteta područja za obnovu). Fond vrši praćenje i realizaciju financijskih transakcija prikupljenih sredstava kroz ISFU sustav, po uspostavljenim projektnim kodovima zasebno za svaki odobreni projekat. Realizacija odobrenih projekata nije vezana za proračunsku 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 prosincu 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 proračuna za 2021. godinu nije u mogućnosti realizirati obveze 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 razdoblju izvršene su uplate u iznosu od

2.075.000 KM, dok je Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije uplatio 50.000 KM u siječnju 2023. godine. Povjerenstvo nije izvršilo raspored navedenih sredstava.

Nadalje, u svezi s aktivnostima za naplatu neizmirenih obveza 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 poduzimane aktivnosti za naplatu neizmirenih obveza od Ministarstva za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske, a o ovim potraživanjima Fond vodi internu evidenciju o realizaciji Sporazuma o udruživanju sredstava i izvješćuje Povjerenstvo putem izvješća o financijskoj realizaciji projekata.

Fondu za povratak je preporučano da je neophodno da Povjerenstvo razmotri nastale okolnosti i poduzme aktivnosti na rješavanju pitanja nerealiziranih 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 tijeku 2022. godine, nakon dobivenih mišljenja nadležnih institucija, sačinilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima i isti uputilo na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH početkom listopada 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 svibnju 2023. godine. Sukladno tome, Prijedlog nacrta Zakona o vanjskim poslovima je upućen Parlamentu BiH na razmatranje.

Napominjemo kako je postojanje zakona o vanjskim poslovima osnovni preduvjet za efikasno i zakonito funkcioniranje 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 neangažirana 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 neangažirana 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 kako u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava u navedenom iznosu, razlozi povećanja plaćene naknade u odnosu na prethodnu godinu niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi jesu li obveze na temelju neangažiranih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduvjeta za angažiranje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementiranju projekata za koja su odobrena sredstva.

Neophodno je poduzimanje aktivnosti u cilju sačinjavanja detaljne informacije i utvrđivanja uzroka za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava kako bi se izbjeglo plaćanje obveza na temelju neangažiranih sredstava.

5.3.20. Informacijski sustav

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva financija i trezora BiH. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabave, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom

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

knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsustavi koji trenutno nisu integrirani sa ISFU sustavom i to: upravljanje proračunom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH. U planu je nadogradnja Informacijskog sustava financijskog poslovanja sa modulom za upravljanje ljudskim potencijalima i modulom za centralizirani obračun i isplatu plaća, te sa modulom upravljanja postupkom pripreme proračuna.

Najznačajnija aktivnost koju je Ministarstvo financija i trezora BiH realiziralo u 2022. godini je donošenje odluka o odobravanju višegodišnjih kapitalnih projekata nadogradnje Informacijskog sustava financijskog poslovanja sa modulom „Upravljanje ljudskim potencijalima“ i modulom „Centralizirani obračun i isplata plaća“ i nadogradnje Informacijskog sustava financijskog poslovanja sa Modulom upravljanja postupkom pripreme proračuna. Provedena je i nabava potrebnih licenci te je uspostavljen sveobuhvatan sustav blagajničkog poslovanja u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama BiH. Također, provedene su aktivnosti te kreirana dodatna izvješća u modulu zaliha prema iskazanim potrebama Ministarstva obrane BiH. Postignut je određeni napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, ali je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Modul za planiranje proračuna

Ministarstvo financija i trezora BiH trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnje modula za planiranje proračuna, s obzirom na to da od 2018. godine nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Kako nema potpore od dobavljača, Ministarstvo nije u mogućnosti da prebaci ovaj modul na novije servere. Iz istog razloga ovaj podsustav nije obuhvaćen projektom implementiranja rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcioniranje ovog podsustava u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Ministarstvo je kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje proračuna, i kreiralo prijedlog odluke te je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg kapitalnog projekta nadogradnje Informacijskog sustava financijskog poslovanja sa Modulom upravljanja postupkom pripreme proračuna u iznosu od 1.185.000 KM sa PDV-om.

Ministarstvu financija i trezora BiH je sugerirano da, imajući u vidu značaj ovog sustava kao i činjenicu da trenutni sustav funkcionira sa određenim rizikom, treba pravodobno provoditi aktivnosti na realizaciji novog podsustava za planiranje proračuna.

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP)

Pored postojećeg COIP sustava, za potrebe institucija BiH u funkciji je sustav 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 sustava i ISFU-a. Ministarstvo je uradilo određene analize i usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom centraliziranog obračuna i isplate plaća za državne službenike i uposlenike u institucijama BiH. Nakon urađene analize kreiran je prijedlog te je usvojena Odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta nadogradnje informacijskog sustava financijskog poslovanja sa modulom „Upravljanje ljudskim resursima“ i modulom „Centralizirani obračun i isplata plaća“ vrijednosti 1.510.000 KM sa PDV-om. Planirano je da se projekat okonča do konca 2024. godine.

Zbog značaja ovog sustava, Ministarstvu financija i trezora BiH je sugerirano da treba nastojati da pravodobno provodi daljnje aktivnosti na realizaciji novog podsustava za obračun plaća i naknada.

6. REVIZIJA UČINKA

Provedbom 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. Tijekom 2022. godine Ured za reviziju je objavio šest izvješća o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH te Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor VRI u BiH. Za četiri izvješća prezentirani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i dane 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 izvješćima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementiranje preporuka bi osiguralo poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Preostala dva izvješća su Izvješća o realizaciji preporuka iz dva izvješća 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 izvješća revizije učinka: „Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH“, koje je objavljeno u listopadu 2017. godine, i „Upravljanje carinskim terminalima“, koje je objavljeno u prosincu 2015. godine.

Također, provedene su četiri revizije učinka: „Nabava i funkcionalnost osobnih isprava“, „Aktivnosti institucija BiH na osiguranju temeljnih 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 danim preporukama revizije učinka je aktivnost koju Ured za reviziju provodi sa ciljem osiguravanja efektivnosti revizijskih izvješća, pravodobne i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratnih informacija za Ured za reviziju, te zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji danih preporuka.

Pri ocjeni realizacije danih preporuka, sukladno utvrđenoj metodologiji iste svrstavamo u četiri kategorije: realizirane preporuke, djelomično realizirane preporuke, početne aktivnosti u realizaciji preporuka i nisu poduzete aktivnosti na realizaciji preporuka.

Ured za reviziju je u 2022. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvješća revizije učinka: „Upravljanje carinskim terminalima“, koje je objavljeno u prosincu 2015. godine, i „Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH“, koje je objavljeno u listopadu 2017. godine.

Preporuke iz izvješća o praćenju objavljenim u 2022. godine realizirane su u postotku od 8 %. To znači da su institucije okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovito provode. Djelomično je realizirano 54 % danih preporuka, tj. u institucijama je u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Početne aktivnosti su poduzete kod 38 % danih preporuka, tj. institucije su planirale ili stvaraju preduvjete 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 izvješće „Upravljanje carinskim terminalima“ ukazuju na to da je uočen određeni napredak u ovoj oblasti u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Po svim danim preporukama Uprava za neizravno oporezivanje BiH je poduzimala aktivnosti: 67 % preporuka je djelomično realizirano, dok su za 33 % preporuka poduzete početne aktivnosti.

Uprava za neizravno oporezivanje BiH poduzimala je korektivne radnje koje su rezultirale unapređenjem u oblasti upravljanja carinskim terminalima. Provedbeni akti koji se tiču upravljanja carinskim

terminalima su doneseni i unaprijeđeni. Ipak, unapređenjem akata nisu se utvrdili dostatno jasni, precizni i mjerljivi kriteriji za uspostavu carinskih terminala (opseg, struktura, tijekovi kretanja roba u putničkom i robnom prometu te drugi privredni interesi). Nisu rađene ni cost-benefit analize opravdanosti samostalnog upravljanja ili davanja trećim osobama na upravljanje carinskih terminala, posebno kod terminala sa većim opsegom prometa, a samim tim i prihoda. Novom Odlukom o carinskom terminalu preciznije je definiran pojam carinskih terminala kao i ko može biti držalac carinskog terminala. Kao novina, propisana je bankarska garancija kao pokriće za eventualno neizmirene obveze po osnovu prihoda od terminala. Time je minimizirana mogućnost da držaoci terminala imaju dugove po ovom osnovu, kao u ranijem razdoblju, 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 uvjete. UNO treba nastaviti sa aktivnostima unapređenja u ovoj oblasti.

Rezultati praćenja za izvješće „Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH” ukazuju na to da je uočen nedostatan napredak u stanju ove oblasti u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Ipak, po svim danim preporukama, poduzimane su aktivnosti: 14 % preporuka je u potpunosti realizirano, 43 % preporuka je djelomično realizirano, a za 43 % preporuka evidentirane su početne aktivnosti.

Studijom praćenja realizacije preporuka revizorski tim je konstatirao kako 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 poduzimao na otklanjanju evidentiranih nedostataka u ovoj oblasti. I dalje je postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, odnosno planiranih i realiziranih 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 uposlenih u DKP-ovima, te su i dalje uposlenici u destinacijama u kojim su troškovi stanovanja izrazito veliki u nepovoljnijoj situaciji. Zabilježena je zajednička prodaja objekata dobivenih po osnovu sukcesije na pet lokacija. Evidentiran je određen pomak kada je u pitanju useljenost objekata u vlasništvu BiH.

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

6.3.1. Nabava i funkcionalnost osobnih isprava

Cilj revizije je bio ispitati jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava.

Provedena revizija je pokazala kako institucije BiH nisu poduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabava osobnih isprava i njihova puna funkcionalnost. Naime, građanima BiH nije bila osigurana sigurnost da neće doći do zastoja u izdavanju osobnih dokumenata jer se u vrijeme provođenja revizije praćenja približavao skori istek postojećeg ugovora, a provedba postupka nove nabave nije započeta pravovremeno. I dalje je prisutan rizik plaćanja 28 milijuna KM iz proračuna BiH, jer Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH (u daljnjem tekstu: IDDEEA) nije riješila sa dobavljačem pitanje završetka postojećeg ugovora sa aspekta ugovorene obveze kupovine ukupnih količina. Iako je od uvođenja elektroničke osobne iskaznice (OI) prošlo skoro 10 godina, građanima BiH nije olakšan pristup uslugama javnog sektora kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje. Nepostojanje analiza za novu nabavu 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 osobnih isprava 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 izvješću iz 2015. godine upozorila na moguće posljedice dinamike realizacije ugovorenih količina, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem koji će osigurati otklanjanje rizika plaćanja neisporučenih osobnih isprava i kontinuitet isporuke osobnih isprava 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.
- Vijeće ministara je, s ciljem otklanjanja mogućih štetnih posljedica postojećeg ugovora, donijelo mjeru koja je bila usmjerena samo na smanjenje cijene osobnih iskaznica (OI) i vozačkih dozvola (VD), ali ne i na druge štetne odredbe ugovora.
- Osim što je bila nepravodobna u poduzimanju mjera, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem o smanjenju cijene obrazaca OI i VD, niti je izvijestila Vijeće ministara o rezultatima pregovora.
- Nisu poduzimane druge mjere na otklanjanju mogućih štetnih posljedica postojećeg ugovora.
- Vijeće ministara nije analiziralo efekte unapređenja osobnih isprava sa aspekta sigurnosti, kvalitete, funkcionalnosti, cijene, a sve u cilju eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabave.
- IDDEEA kasni u pokretanju novog postupka nabave osobnih isprava. Bez obzira na složenost postupka nabave i svoje planove, IDDEEA je tek početkom svibnja 2022. godine objavila otvoreni postupak, iako postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava ističe u srpnju 2022. godine.
- IDDEEA planiranje nove nabave ne zasniva na dokumentiranim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata.
- Vijeće ministara i MCP nisu uspostavili nadzor nad aktivnostima nove nabave osobnih isprava, a IDDEEA ne izvješćuje nadležne institucije o provedenim aktivnostima na osiguranju nove nabave.
- Nadležne institucije nisu osigurale potpunu funkcionalnost OI za građane BiH. Od četiri funkcije koje bi trebalo da pruži OI, građanima ni nakon skoro 10 godina od uvođenja iste, još uvijek nije osigurano korištenje funkcija digitalnog predstavljanja i potpisivanja pomoću OI.
- Uredu za reviziju nisu predloženi dokazi o postojanju ijednog e-servisa na razini institucija BiH koji bi građani mogli koristiti sa elektroničkom OI.
- Od početka izdavanja elektroničke OI u 2013. godini pa do danas, još uvijek nisu osigurani uvjeti za izdavanje digitalnog potpisa na OI.

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

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- *U suradnji sa Ministarstvom civilnih poslova unaprijediti nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e koje se tiču osobnih isprava.*
- *Prije nove nabave osobnih isprava, analizirati efekte strateških opredjeljenja i drugih odluka koje se tiču osobnih isprava s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti sa ciljem izbora optimalnog rješenja osobnih isprava i osiguranja najpovoljnijih uvjeta za građane.*
- *Poduzeti aktivnosti s ciljem osiguranja pune funkcionalnosti OI.*

Preporuke IDDEEA-i:

- *Informirati Vijeće ministara o planiranim i poduzetim aktivnostima na otklanjanju rizika mogućeg plaćanja za neisporučene količine obrazaca OI istekom postojećeg Ugovora s ciljem izbjegavanja mogućih posljedica po proračun BiH i neometanog procesa izdavanja osobnih isprava.*
- *Unaprijediti planiranje nabave osobnih isprava i pravodobno provoditi planirane aktivnosti.*
- *Nabave osobnih isprava provoditi transparentnim postupcima javne nabave kojima se osigurava pravedna i aktivna konkurencija s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.*
- *Prilikom sačinjavanja ugovora o nabavi posvetiti dužnu pozornost kroz jasno i precizno definiranje svih elemenata ugovora i osiguravanje zaštite interesa građana i institucija BiH.*
- *Uspostaviti ocjenjivanje i izvješćivanje o realizaciji strateških opredjeljenja i zaključaka nadležnih institucija koji se tiču osobnih isprava.*

6.3.2. Aktivnosti institucija BiH na osiguranju temeljnih pretpostavki za kibersigurnost

Cilj revizije je bio ispitati jesu li institucije BiH efikasne u poduzimanju aktivnosti s ciljem osiguranja temeljnih pretpostavki za kibersigurnost.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH nisu bile efikasne u poduzimanju aktivnosti s ciljem osiguranja temeljnih 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 informacijskom sigurnošću prema Politici upravljanja informacijskom sigurnošću i/ili standardima upravljanja informacijskom sigurnošću. Samo 14 od 68 institucija BiH je donijelo akte upravljanja informacijskom sigurnošću prema Politici upravljanja informacijskom sigurnošću. Posljedice nedostatka temeljnih pretpostavki za kibersigurnost ugrožavaju poslovanje javne uprave i mogu dovesti do otuđenja podataka i finansijskih sredstava neophodnih za funkcioniranje 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 definiranom roku.
- Na razini institucija BiH, ni nakon pet godina od donošenja Odluke VM-a o određivanju CERT-a za institucije BiH, nije uspostavljen CERT koji bi učinkovito koordinirao i upravljao pružanjem odgovora na računalne incidente.
- Iako je VM zadužio MS da u kratkom roku poduzme aktivnosti s ciljem uspostave CERT-a za institucije BiH, MS za pet godina nije osigurao potrebne uvjete za uspostavu CERT-a.
- Institucije BiH su imale pasivan pristup u donošenju akata upravljanja informacijskom sigurnošću prema Politici upravljanja informacijskom sigurnošću i/ili standardima upravljanja informacijskom sigurnošću.
- Samo 14 od 68 institucija BiH je donijelo akte upravljanja informacijskom sigurnošću prema Politici upravljanja informacijskom sigurnošću.

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

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- **Definirati rokove za pripremu i odgovornost za izvješćivanje 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 informacijskom sigurnošću u institucijama BiH.**

Preporuke Ministarstvu sigurnosti BiH:

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

Preporuka institucijama BiH:

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

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

Cilj revizije bio je utvrditi jesu li 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, nepravodobno pokretanje i donošenje planova integriteta, izostanak mjerljivih indikatora i neusuglašenost procijenjenih rizika. Zbog izostanka funkcionalnog nadzora, analiza i izvješćivanja 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, premda se BiH potpisivanjem međunarodnih sporazuma obvezala na ovu aktivnost.
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (u daljnjem tekstu: APIK) nema jasno definirane smjernice za davanje mišljenja na planove integriteta institucija BiH.
- Smjernicama iz 2013. godine nisu definirane oblasti i procesi u okviru kojih bi trebali biti identificirani rizici i analizirani faktori rizika svakog pojedinačno identificiranog rizika. Ovim smjernicama nije definirano izvješćivanje s ciljem praćenja implementacije predloženih mjera.
- Pravila iz 2018. godine nisu u dostatnoj mjeri pojasnila vezu između planova integriteta i sustava unutarnjih kontrola i pripadajućih rizika.
- Smjernicama iz 2016. godine za pravosudne institucije nisu jasno navedeni uvjeti za donošenje i ažuriranje planova integriteta.
- Iako Smjernice iz 2016. godine definiraju potrebu povezivanja plana integriteta i sustava unutarnjih kontrola, one ne definiraju obvezu institucija da prate usuglašenost definiranih rizika u planovima integriteta sa registrom rizika Finansijskog upravljanja i kontrola (u daljnjem tekstu: FUK), tako da plan integriteta Tužiteljstva nije usklađen sa registrom rizika FUK-a.
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (u daljem tekstu: VSTV) nema pisane smjernice (naputke 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 napatke o korištenju digitalne aplikacije procjene rizika od korupcije (CRA aplikacije).

Institucije BiH nisu uspješne u pravodobnoj pripremi usuglašenih planova integriteta.

- Institucije BiH nisu pravodobno 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 provedbu 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 usuglašenost definiranih 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 sustav nadzora, izvješćivanja 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 sustav nadzora implementacije planova integriteta.
- Rukovoditelji većine institucija iz uzorka nisu uspostavili nadzor nad pripremom planova integriteta.
- Većina institucija iz uzorka u svojim planovima integriteta nije definirala mjerljive pokazatelje uspjeha što je uzrokovalo otežan nadzor implementacije mjera i smanjenu mogućnost procjene njihovog utjecaja na prepoznate rizike.
- Većina institucija iz uzorka nije osigurala nadzor implementacije mjera za poboljšanje integriteta.

Dane 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 pravodobno donositi smjernice za pripremu planova integriteta.***

Preporuke APIK-u i VSTV-u:

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

Preporuke institucijama BiH iz uzorka revizije:

- ***Institucije trebaju pravodobno donositi planove integriteta koji su usklađeni sa funkcijama institucije i sustavom FUK-a.***
- ***Potrebno je uspostaviti funkcionalan sustav nadzora, izvješćivanja 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 proračunskih sredstava.

Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM) je usvojenim politikama osiguralo liberalizaciju tržišta telekomunikacijskih usluga, s jedne strane, dok s druge, ni VM BiH ni većina institucija BiH ne poduzimaju 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 proračunskih 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. Ni Ministarstvo finansija i trezora BiH (u daljem tekstu: MFT BiH), kao odgovorna institucija za izradu proračuna, nije tražilo analize potreba proračunskih korisnika/institucija BiH prilikom izrade proračuna.
- Tijekom revizije analizirana je iskorištenost kupljenih paketa usluga mobilne telefonije na uzorku od pet institucija, kako bi se na temelju povijesnih podataka stekao uvid u stvarne potrebe u pogledu količina telefonskog prometa za osobe koje imaju pravo na korištenje 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 proračuna 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.
- Unatoč padu troškova mobilne telefonije u institucijama BiH, na temelju 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 konstatirati 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 opsega prilikom nabave usluga fiksne i mobilne telefonije:

- Većina institucija BiH, umjesto provedbe postupka javne nabave usluga mobilne telefonije, primjenjuje model u okviru kojeg osobe sa pravom na korištenje mobilnog telefona samostalno zaključuju ugovore sa pružateljima usluga, dok institucije iz svojih proračuna plaćaju dospjele račune. U ovim institucijama nisu iskorištene pogodnosti liberalizacije tržišta kao ni ekonomije opsega.
- Institucije BiH koje su provodile postupak javne nabave 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 nabave za usluge fiksne telefonije. Institucije BiH koje su provodile postupak javne nabave 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 nabave 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 neinformiranosti o procesu liberalizacije tržišta telekomunikacija.

Dane 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 temelju 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/nabave mobilnih telefona, imajući u vidu proces liberalizacije tržišta, povećanu konkurenciju, kontinuirano smanjenje cijena, pogodnosti ekonomije opsega, primjenu Zakona o javnim nabavama i sve druge specifičnosti karakteristične za ovu oblast, sa ciljem osiguranja ekonomičnije potrošnje proračunskih sredstava za usluge mobilne telefonije.*

Preporuka Ministarstvu financija 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 telefonskih 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 nabave za korištenje usluga fiksne i mobilne telefonije.**

Broj: 06-16-1-1131/23

Sarajevo, 21.9.2023. godine

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković





ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić

ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA

Neda Močević

