



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

PRIMLIJENO: 21-09-2023

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
		02-16-9-2036/23	

S

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,

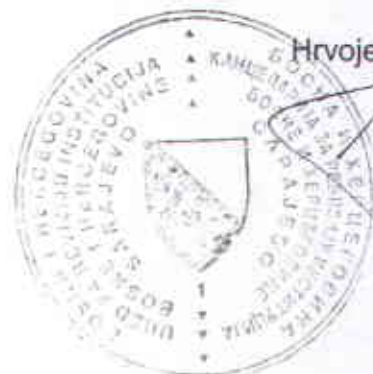
Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- 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 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  
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 21-09-2023

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

S

**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  
KANЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



**ГОДИШЊИ РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ  
О ГЛАВНИМ НАЛАЗИМА И ПРЕПОРУКАМА  
ЗА 2022. ГОДИНУ**

**Сарајево, септембар 2023. године**



## САДРЖАЈ

1. УВОД.....	5
2. МИСИЈА, УЛОГА И МАНДАТ .....	5
3. КОМУНИКАЦИЈА И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ .....	6
4. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРЕПОРУКА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ .....	7
5. ФИНАНСИЈСКА РЕВИЗИЈА .....	8
5.1. Преглед датих мишљења финансијске ревизије.....	8
5.2. Реализација препорука финансијске ревизије .....	11
5.3. Главни налази и препоруке финансијске ревизије.....	14
5.3.1. Усвајање буџета за 2022. годину.....	14
5.3.2. Усклађивање правилника о унутрашњој организацији институција БиХ са одлукама Савјета министара БиХ.....	14
5.3.3. Процес запошљавања у институцијама БиХ.....	15
5.3.4. Процес јавних набавки у институцијама БиХ.....	21
5.3.5. Плате и накнаде запослених у институцијама БиХ.....	23
5.3.6. Превенција и борба против корупције .....	25
5.3.7. Интерне финансијске контроле у јавном сектору .....	26
5.3.8. Властити приходи институција БиХ .....	27
5.3.9. Вишегодишња капитална улагања и програми посебне намјене.....	28
5.3.10. Судски спорови.....	29
5.3.11. Управљање државном имовином којом располажу или коју користе институције БиХ.....	30
5.3.12. Смјештај институција БиХ.....	31
5.3.14. Истек мандата руководиоца у институцијама БиХ.....	33
5.3.15. Поступање Савјета министара БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ по захтјевима институција БиХ.....	34
5.3.16. Реформа јавне управе.....	35
5.3.17. Финансирање повратка избјеглица и расељених лица .....	36
5.3.18. Закон о иностраним пословима.....	36
5.3.19. Плаћање накнаде за неангажована кредитна средства.....	37
5.3.20. Информациони систем.....	37
6. РЕВИЗИЈА УЧИНКА.....	39
6.1. Преглед обављених ревизија учинка.....	39
6.2. Реализација препорука ревизије учинка.....	39
6.3. Главни налази и препоруке ревизије учинка .....	41
6.3.1. Набавка и функционалност личних докумената .....	41
6.3.2. Активности институција БиХ на обезбјеђењу основних претпоставки за сајбер безбједност .....	42
6.3.3. Активности институција БиХ на припреми и надзору имплементације планова интегритета .....	43
6.3.4. Управљање трошковима фиксне и мобилне телефоније у институцијама БиХ.....	45





## 1. УВОД

---

Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију), у складу са чланом 16. став 6. Закона о ревизији институција БиХ<sup>1</sup> (у даљем тексту: Закон о ревизији), израдио је Годишњи ревизорски извјештај о главним налазима и препорукама за 2022. годину у којем су садржани главни налази и препоруке из финансијских ревизија и ревизија учинка, као и главни налази и препоруке из финансијске ревизије Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2022. годину. Годишњи ревизорски извјештај о главним налазима и препорукама доставља се Парламентарној скупштини БиХ заједно са Извјештајем о обављеној ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2022. годину.

## 2. МИСИЈА, УЛОГА И МАНДАТ

---

Канцеларија за ревизију је врховна институција за ревизију која врши ревизију институција БиХ и која о свом раду правовремено и јавно информисе Парламентарну скупштину БиХ и јавност. Њена улога, надлежности и дјелокруг рада дефинисани су Законом о ревизији, а својим радом Канцеларија за ревизију промовише ефикасност, одговорност, ефективност и транспарентност јавног сектора.

У оквиру свог законског мандата, Канцеларија за ревизију обавља двије врсте ревизије и то финансијску ревизију и ревизију учинка. Такође, Канцеларија за ревизију може, када то сматра потребним, поднијети ревизорски извјештај Парламенту БиХ о питањима из своје надлежности, као и обавити специјалну ревизију по захтјеву Парламента БиХ.

Главни циљ Канцеларије за ревизију је да кроз провођење ревизије обезбиједи независна мишљења о извршењу буџета и финансијским извјештајима, коришћењу ресурса и управљању државном имовином од стране Савјета министара БиХ, те буџетских и јавних институција на нивоу Босне и Херцеговине. Тиме Канцеларија за ревизију доприноси поузданом извјештавању о коришћењу буџетских средстава, транспарентном и квалитетном управљању јавним приходима, расходима и државном својином.

Према Закону о ревизији, Канцеларија за ревизију је у обављању својих дужности независна и не подлијеже управљању или контроли било којег другог лица или институције. Надаље, Канцеларија за ревизију је неполитична и не смије подржавати или бити у вези с било којом политичком странком. Основни принципи независности врховних институција за ревизију дефинисани су професионалним објавама Међународне организације врховних институција за ревизију (INTOSAI), односно Лимском декларацијом и Мексичком декларацијом о независности врховних институција за ревизију.

Канцеларија за ревизију, према Закону о ревизији, примјењује INTOSAI оквир професионалних објава (IFPP оквир). Овај оквир је скуп професионалних принципа, стандарда и смјерница за ревизоре јавног сектора које званично усваја и објављује Међународна организација врховних институција за ревизију (INTOSAI). Канцеларија за ревизију редовно прати и ажурира своје процедуре ревизије у складу са актуелним измјенама стандарда у циљу унапређења процеса ревизије.

---

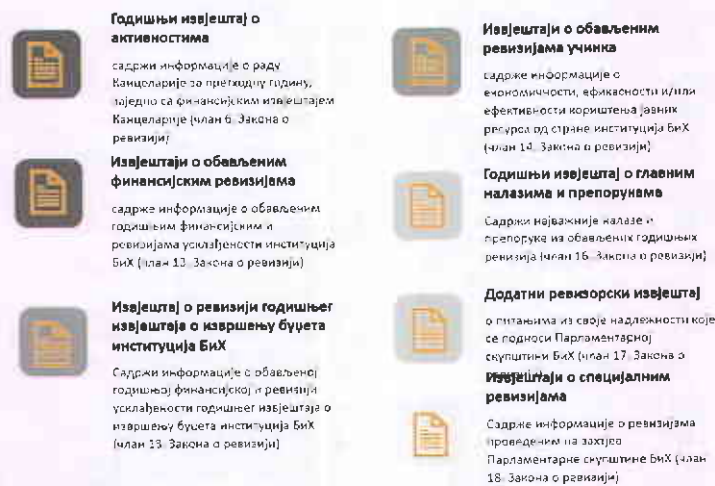
<sup>1</sup> Службени гласник БиХ број 12/06

## Мисија Канцеларије за ревизију утврђена Стратешким планом развоја 2021-2025.

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине, као независна архозна ревизиона институција, је професионално и неполитично тијело које своје задатке обавља на основу Закона о ревизији институција БиХ и INTOSAI оквира професионалних објава с циљем да допринесе унапређењу економичности, ефикасности и ефикасности у располагању јавним средствима те транспарентности и одговорности у управљању у јавном сектору.

### 3. КОМУНИКАЦИЈА И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ

Канцеларија за ревизију о својим активностима извјештава у складу са Законом о ревизији и у том смислу израђује следеће извјештаје:



Слика 1: Извјештаји које Канцеларија за ревизију израђује према Закону о ревизији

Канцеларија за ревизију је за 2022. годину, поред предметног Годишњег ревизорског извјештаја о главним налазима и препорукама израдила и надлежним институцијама доставила извјештаје како слиједи:

- 74 извјештаја о обављеним финансијским ревизијама,
- 4 извјештаја ревизије учинка,
- 2 извјештаја о реализацији праћења препорука ревизије учинка,
- Извјештај о обављеној финансијској ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2022. годину,
- Резиме ревизорских извјештаја за 2022. годину,
- Извјештај о активностима Канцеларије за ревизију за 2022. годину.

У циљу обезбјеђења транспарентности и доступности извјештаја јавности и осталим заинтересованим корисницима, сви наведени извјештаји објављени су на веб-страници Канцеларије за ревизију [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba).

#### 4. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРЕПОРУКА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ

---

У складу са основним принципима ревизије јавног сектора, Канцеларија за ревизију обавезно у извјештајима о проведеним ревизијама, у складу са налазима ревизије, ревидираним институцијама даје препоруке за отклањање неправилности и слабости које су констатоване у процесу ревизије, како би се исте отклониле и не би понављале у наредном периоду, а све у циљу унапређења њиховог пословања.

Посебна пажња се поклања реализацији датих препорука. Праћење реализације препорука се фокусира на то реализују ли субјекти ревизије дате препоруке на одговарајући начин, односно јесу ли исправљени ревизијом идентификовани недостаци. Кроз процедуре за накнадно праћење реализације препорука субјекту ревизије се омогућује да достави информације о предузетим корективним мјерама или образложење зашто корективне мјере нису предузете.

Оцјена степена и фазе реализације датих препорука се заснива на добром познавању рада субјекта ревизије, свих његових активности које је предузео с циљем реализације дате препоруке и унапређења пословања, временском трајању процеса реализације, те укупном односу субјекта ревизије према датим препорукама и ставовима ревизије. У одређеним случајевима је тешко оцијенити реализацију препорука јер је за реализацију истих одговорно више различитих субјеката, а посљедица је непостојања системских стандарда понашања и потрошње.

Приликом оцјене реализације препорука узимамо у обзир да се препоруке међусобно разликују по значају у зависности од комплексности и тежине проблематике која се детаљно описује у појединачним ревизорским извјештајима, што има утицај и на свеобухватну оцјену степена реализације датих препорука.

Праћење реализације препорука финансијске ревизије за претходну годину се одвија на годишњем нивоу и објављује у извјештају о финансијској ревизији институције (поглавље реализација препорука), док се препоруке ревизије учинка прате након протока извјешног времена од објаве извјештаја и то најмање за два извјештаја.

*Парламентарна скупштина БиХ, инсистирањем на реализацији препорука Канцеларије за ревизију, може дати знатан допринос подизању степена озбиљности и одговорности са којим институције приступају предузимању мјера како би реализовале препоруке ревизије.*

## 5. ФИНАНСИЈСКА РЕВИЗИЈА

Приликом обављања финансијске ревизије, Канцеларија за ревизију прегледа финансијске извјештаје и припадајуће рачуне, са циљем процјене да ли су финансијски извјештаји поуздани и одражавају ли биланси у потпуности резултате извршења буџета. Такође, Канцеларија за ревизију процјењује примјењују ли руководиоци институција БиХ законе и прописе, користе ли средства за одговарајуће намјене, оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерне контроле.

Током 2022. године Канцеларија за ревизију је објавила 74 извјештаја о обављеним финансијским ревизијама. Ревизије су проведене у складу са Законом о ревизији, Међународним стандардима врховних институција за ревизију – ISSAI, Водичем за финансијску ревизију и Водичем за контролу квалитета финансијске ревизије и ревизије усклађености, те документима које је усвојио Координациони одбор врховних институција за ревизију у БиХ.

Канцеларија за ревизију је у оквиру финансијске ревизије за 2022. годину провела ревизију финансијских извјештаја и у вези са истом, ревизију усклађености. У извјештајима о финансијској ревизији Канцеларија за ревизију даје два одвојена мишљења, и то:

- **Мишљење о финансијским извјештајима** које се односи на оцјену приказују ли финансијски извјештаји фер и истинито, у свим материјалним аспектима, стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2022. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу с прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.
- **Мишљење о усклађености** које се односи на оцјену да ли су активности, финансијске трансакције и информације за 2022. годину у складу, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима којима су регулисане.

Финансијска ревизија обухвата и ревизију информационих система која подразумијева подршку финансијској ревизији у дијелу процеса који укључује примјену информационих технологија (нпр. јавних набавки, расхода, прихода и сл.).

### 5.1. Преглед датих мишљења финансијске ревизије

Канцеларија за ревизију је извршила финансијску ревизију за 2022. годину у 74 институције Босне и Херцеговине. Укупно извршење буџета за 2022. годину у ревидираним институцијама износило је 992.838.093 КМ<sup>2</sup>. Закон о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2022. годину је усвојен 30. јуна 2022. године. У прва два квартала Савјет министара БиХ је, на основу одредби Закона о финансирању институција БиХ, доносио Одлуке о привременом финансирању користећи као основ одобрени буџет за 2020. годину.

Финансијска ревизија за 2022. извршена је у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и примјењивим Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI).

Од ревидиране 74 институције, Канцеларија је за њих 11 дала мишљење с резервом на финансијске извјештаје и/или на усклађеност пословања са релевантним законима и прописима са скретањем пажње. Извршење буџета институција које су за своје пословање добиле мишљење с резервом уз скретање пажње износи 632.285.602 КМ, што је 64% укупног буџета за 2022. годину. У односу на претходну годину, број ових институција је већи за три.

Наиме, Канцеларија је изразила мишљење с резервом за двије институције на финансијске извјештаје, за осам институција на усклађеност пословања са релевантним законима и прописима са скретањем пажње, а за једну институцију и на финансијске извјештаје и на усклађеност.

Наведено нам указује на то да су интерне контроле у институцијама, везано за примјену законских и подзаконских прописа и евидентирање пословних промјена које имају утицаја на билансне позиције, слабије функционисале него што је то било претходне године.

<sup>2</sup> Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2022. годину одобрен је буџет и Канцеларије за ревизију институција БиХ. Извршење буџета Канцеларије износило је 4.522.353 КМ.



Код 40 институција Канцеларија је изразила позитивно мишљење са скретањем пажње, док је 21 институција добила позитивно мишљење по оба сегмента ревизије.

За двије институције, Канцеларија се суздржала од давања мишљења услјед ограничености обима ревизије.

Инфографички приказ резултата финансијске ревизије у бројкама приказан је доље:



Слика 2: Преглед резултата финансијске ревизије институција БиХ за 2022. годину у бројкама

Кључна питања ревизије, у финансијској ревизији 2022. године, дефинисана су код три институције БиХ, како слиједи:



Слика 3: Кључна питања финансијске ревизије институција БиХ за 2022. годину

Детаљнији опис кључних питања ревизије презентован је у наставку:

### **Министарство одбране БиХ**

Питања покретне и непокретне војне имовине која се користи за потребе Министарства регулисана су Законом о одбрани БиХ и Споразумом о основним принципима за рјешавање питања покретне и непокретне имовине из 2007. године. Такође је договорен и принцип расподјеле непокретне перспективне и неперспективне војне имовине.

**Непокретна перспективна војна имовина:** Статус наведене имовине још увијек није ријешен, а процес укњижења је блокиран дуги низ година због неусклађености ентитетских прописа и

непровођења пресуда Уставног суда БиХ. Правилником о рачуноводству с рачуноводственим политикама корисника буџета институција БиХ и Међународним рачуноводственим стандардом 16 – Некретнине, постројења и опрема је регулисан рачуноводствени аспект евидентирања имовине у пословне књиге.

**Непокретна неперспективна војна имовина:** Процес преузимања неперспективних војних локација се не одвија очекиваном динамиком што значајно утиче на запуштање објеката јер се исти само физички обезбјеђују од стране Оружаних снага БиХ. Према расположивим евиденцијама, од 16 евидентираних неперспективних војних локација, њих осам је спремно на предају одмах (већином се ради о касарнама), док преосталих девет локација није спремно за предају локалним властима (ради се о складиштима са наоружањем).

У 2022. години није било предаје локација неперспективне војне имовине, иако је Министарство упутило дописе Влади Федерације БиХ и Влади Републике Српске којим их поново информисе да је преузимање неперспективне војне имовине у њиховој надлежности. Непреузимање неперспективне непокретне имовине од стране осталих надлежних институција захтијева ангажовање ресурса Министарства на обезбјеђењу ове имовине и плаћању комуналних трошкова.

### **Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције**

**Стратегија за борбу против корупције 2020-2024. и Акциони план за провођење Стратегије за борбу против корупције 2020-2024:** Према члану 10. Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Агенција је надлежна за израду Стратегије за борбу против корупције и израду Акционог плана за превенцију корупције. Општи циљ стратегије је да се установе приоритети на плану превенције корупције и борбе против корупције, принципи и механизми заједничког дјеловања свих институција у БиХ као и свих сегмената друштва и грађана на том пољу, унаприједи претпоставке за смањење стварног и претпостављеног нивоа корупције те враћање повјерења грађана у институције система и стварање претпоставки за јачи економски развитак.

Раније донесена документа истекла су у 2019. години, те је Агенција сачинила Приједлог стратегије за борбу против корупције за период 2020-2024. и акционог плана за провођење Стратегије. Ново руководство Агенције је, с обзиром на то да је прошло више од двије године од неусвајања наведених докумената, сачинило ревидирани документ Нацрт стратегије за борбу против корупције за период 2022-2024. и Акциони план за њено провођење. На наведена документа Агенција је обезбиједила позитивна мишљења свих надлежних институција како би иста била разматрана на сједници Савјета министара БиХ, међутим, иста нису усвојена.

Иако је Агенција у току извјештајног периода проводила активности из своје надлежности, ситуација са неусвајањем стратегије значајно утиче на ефикасно провођење даљих активности Агенције из њене надлежности, а које се односе на промоцију и провођење превентивних антикоруптивних активности у БиХ.

### **Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ**

**Функционисање Фонда за реформу јавне управе:** Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ координише процес реформе јавне управе у Босни и Херцеговини и ствара услове за имплементацију реформских активности, а Фонд за реформу јавне управе је инструмент финансијске подршке стратешком провођењу реформе јавне управе. Фонд је успостављен 2007. године потписивањем Меморандума о разумијевању за успостављање Фонда који је обавезивао донаторе и домаће власти да обезбиједи финансијску подршку за провођење реформских мјера Стратегије за реформу јавне управе за период од 2006. до 2009. године. Анексима Меморандума су се продужавали временски периоди намјене средстава с тим да је задњим Анексом V било дефинисано да Меморандум важи до краја 2017. године. Влада Републике Српске није дала потребну сагласност за потписивање Анекса VI Меморандума након чега је услиједила блокада функционисања Фонда.

У 2020. години је усвојен Стратешки оквир за реформу јавне управе у БиХ за период 2018-2022. година и Акциони план за реформу јавне управе, али још увијек није започета реализација стратешких обавеза из наведених докумената будући да још увијек није ријешено питање намјене

преосталих неутрошених средстава Фонда у износу од 10.580.469 КМ, као ни питање даље функционисања самог Фонда. Савјет министара БиХ је у 2022. године донио одлуке којима је продужен период важења Стратешког оквира за реформу јавне управе у БиХ 2018-2022. и Акционог плана за реформу јавне управе за пет година, односно до 2027. године.

## 5.2. Реализација препорука финансијске ревизије

Канцеларија за ревизију је кроз појединачне извјештаје финансијске ревизије за 2022. годину за 74 институције провела праћење реализације 610 препорука<sup>3</sup>.

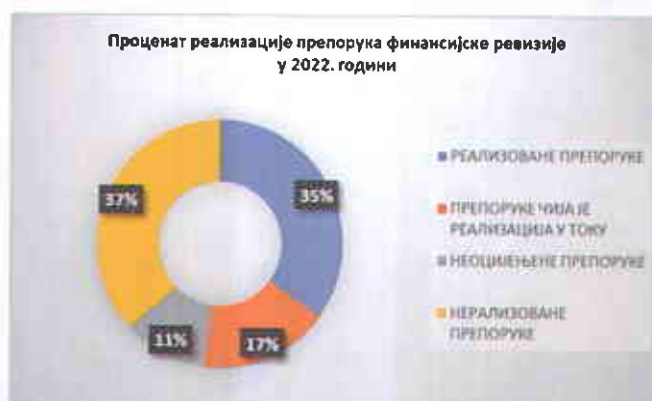
Приликом оцјене реализације датих препорука, сходно утврђеној методологији, исте сврставамо у четири категорије: реализоване препоруке, препоруке чија је реализација у току или препоруке према којима је дјелимично поступљено, нереализоване препоруке те препоруке које нису могле бити оцијењене у овом циклусу ревизије или су престале бити релевантне. Провјером степена реализације препорука констатовали смо да је око 52% препорука датих у прошлој и ранијим годинама реализовано или је њихова реализација у току.

У односу на претходну годину, у 2022. години постоји одређено повећање процента реализованих препорука, смањење процента препорука чија реализација је у току и повећање нереализованих препорука за 4%. За одређени број препорука (11%) нисмо могли дати оцјену реализације због тога јер су исте дате за конкретне налазе, поступке набавки, процесе и сл., који се не дешавају сваке године у институцијама БиХ. Препоруке које нису могле бити оцијењене у овом циклусу ревизије ће бити оцијењене кад се за то стекну услови.

Табеларни и графички приказ степена реализације препорука финансијске ревизије за 2022. и 2021. годину:

Степен реализације	Процент реализације препорука у 2022. години	Процент реализације препорука у 2021. години
	Реализовано	35%
У току	17%	25%
Нереализовано	37%	33%
Неоцијењене препоруке	11%	10%
Укупно	100%	100%

Табела 1: Степен реализације препорука финансијске ревизије у 2022. и 2021. години

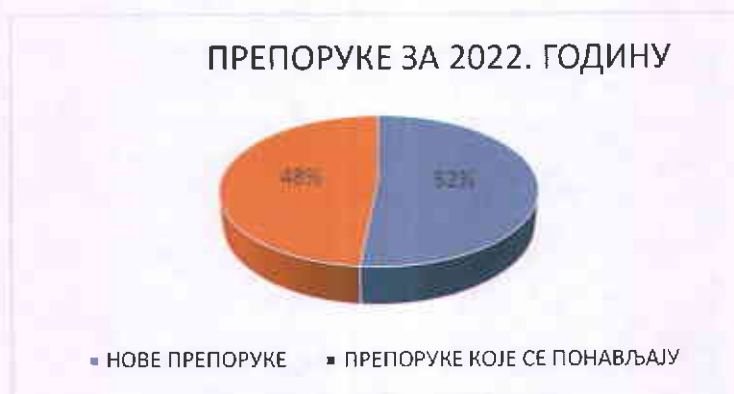


Графикон 1: Степен реализације препорука финансијске ревизије у 2022.

<sup>3</sup> Највећим дијелом се ради о препорукама датим у појединачним извјештајима за 2021. годину, те препорукама из ранијих година које још увијек нису реализоване

Анализирајући дате препоруке и њихову реализацију кроз више година, може се констатовати да се углавном реализују препоруке за чију реализацију је нужно дјеловање саме институције којој је препорука и дата. За препоруке које су заједничке већем броју институција, предузимају се одређене активности, али још увијек нису проведене у мјери да би се оцијениле као реализоване. Ради се углавном о препорукама које не зависе само од субјекта ревизије него и од надлежних институција. Поред тога, код већих буџетских корисника, процеси пословања су разноврснији и сложенији и често реализација препорука зависи од више субјеката и захтијева доношење системских рјешења.

У извјештајима о обављеној ревизији за 2022. годину за 74 институције БиХ дате су 473 препоруке. Од овог броја, 244 препоруке су нове, а 229 препорука се понавља из ранијег периода. Препоруке из претходног периода чија је реализација у току (103 препоруке) нису поновљене, али ће њихова реализација бити предметом даљег праћења до тренутка док се не реализују у потпуности или до оног тренутка када ревизор, узимајући у обзир разуман протекли рок, процијени да ове препоруке нису реализоване. У складу с тим, у извјештајима за 2022. годину нису дате нове препоруке за ревидиране процесе на које се такве препоруке односе, већ је за те процесе дат опис стања и проведених активности.

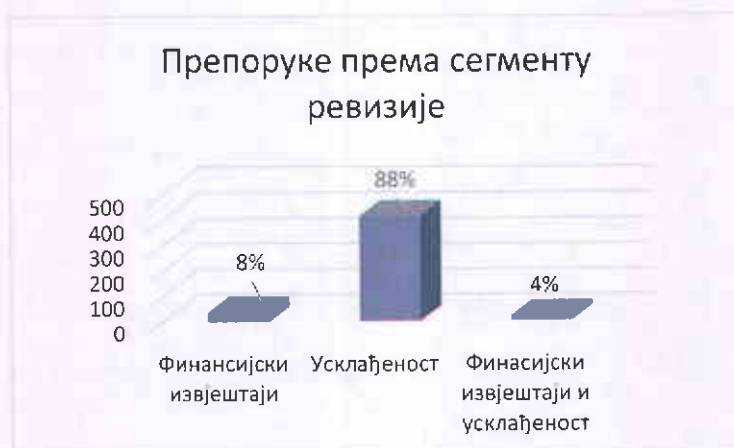


Графикон 2: Препоруке финансијске ревизије у 2022.

Значајан број препорука (48%) се понавља више година, а последица су недостатка одговорности руководства институција за њихову нереализацију, недоследне примјене законских и подзаконских прописа те непостојања системских рјешења.

Такође, највећи број препорука (88%) је дато због утврђених неусклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима, док се 8% препорука односи на финансијске извјештаје, а 4% и на финансијске извјештаје и на усклађеност.

У сљедећем графикону приказани су подаци о датим препорукама за 2022. годину према сегменту ревизије.



Графикон 3: Препоруке према сегменту ревизије за 2022. годину



Највећи број препорука се односи на налазе ревизора у ревизорским извјештајима у којима је изражено мишљење с резервом или скренута пажња, а односе се на: слабости и недостатке у примјени Закона о јавним набавкама, неефикасност код поступка усклађивања правилника о унутрашњој организацији институција БиХ са одлукама Савјета министара БиХ, недовољно транспарентан процес запошљавања ангажовањем лица на одређено вријеме без провођења конкурсне процедуре са прекидима или без прекида уговора о раду и ангажовањем лица на основу уговора о дјелу за систематизована радна мјеста, слабости код система контроле наплате прихода и потраживања, слабости при обављању пописа имовине, средстава и обавеза, недовољно ефикасну и учинковиту реализацију вишегодишњих капиталних пројеката, неријешено питање државне имовине којом располажу или коју користе институције БиХ, слабости у функционисању ИТ система и др.

Имплементацијом препорука додатно би се повећала финансијска дисциплина те ефикасност располагања ограниченим јавним средствима.

### 5.3. Главни налази и препоруке финансијске ревизије

#### 5.3.1. Усвајање буџета за 2022. годину

Буџет институција БиХ није ни за 2022. годину усвојен благовремено односно у складу са роковима прописаним Законом о финансирању институција БиХ. Парламентарна скупштина БиХ је усвојила Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2022. годину тек 30.6.2022. године.

Министарство финансија и трезора БиХ је, као надлежна институција за припрему буџета и финансирање буџетских институција, у складу са буџетским календаром благовремено покренуло активности на припреми и изради Документа оквирног буџета за период 2022 – 2024. година. Међутим, остале активности дефинисане Законом о финансирању институција БиХ, у погледу рокова, које су се требале реализовати у поступку припреме и усвајања буџета нису испоштоване. Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ за период 2022 – 2024. година, који је требао да се донесе до 31.5.2021. године, Фискални савјет БиХ је на исти дао сагласност 30.3.2022. године. Такође, и Савјет министара БиХ је био у обавези да Документ оквирног буџета за период 2022 – 2024. година усвоји до 30. јуна 2021. године, међутим, исти је усвојен 26. маја 2022. године.

С обзиром на то да Парламентарна скупштина БиХ није усвојила Закон о буџету прије почетка фискалне године, финансирање институција до седмог мјесеца је било привремено. Савјет министара БиХ је донио двије одлуке о привременом финансирању на основу којих су се институције финансирале до усвајања Закона о буџету.

И поред чињенице да је законом дефинисан начин финансирања институција у случају неусвајања закона о буџету, односно да су средства за финансирање рада институција обезбијеђена на основу одлука о привременом финансирању, овакво поступање у континуитету значајно утиче и ограничава реализацију започетих и покретање нових, планираних активности институција.

Имајући у виду да је рад институција у 2019. години у потпуности финансиран у складу са одлукама о привременом финансирању, као и прва половина 2020. године, буџет за 2021. годину није ни усвојен, а и прва половина 2022. године рада институције финансирана је на основу одлука о привременом финансирању, неупитно је да је пословна клима за рад институција у посљедњим годинама била неизвјесна. Наведена ситуација значајно утиче и директно се рефлектује на планирање и остваривање циљева институција БиХ.

Неблаговремено усвајање буџета, односно финансирање институција на основу одлука о привременом финансирању онемогућава буџетске кориснике да покрећу нове и реализују започете капиталне пројекте, који су неопходни за редовне активности из надлежности институција БиХ. Неблаговремено усвајање буџета значајно повећава ризик за неефикасно и неефективно пословање и трошење јавних средстава.

***Препоручено је да сви субјекти/институције уложе додатне напоре како би буџет институција БиХ био усвојен правовремено уз поштовање прописаних процедура и буџетског календара, а све у циљу ефикаснијег и ефективнијег рада институција БиХ и јачања повјерења у рад истих.***

#### 5.3.2. Усклађивање правилника о унутрашњој организацији институција БиХ са одлукама Савјета министара БиХ

Правилник о унутрашњој организацији органа управе је један од основних докумената за успостављање ефикасног пословања и руковођења органима управе. Институције Босне и Херцеговине су биле у обавези да до краја априла 2014. године окончају активности везане за усклађивање правилника о унутрашњој организацији и систематизацији са одредбама Одлуке о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ.

У 32 институције још увијек није усклађен правилник о унутрашњој организацији са одредбама Одлуке о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ. Због неусклађености правилника о унутрашњој организацији са предметним одлукама, 21 институција БиХ је у мишљењу о усклађености скренута пажња.

Сагледавши динамику реализације усклађивања правилника о унутрашњој организацији може се констатовати одсуство активности по наведеном питању код одређеног броја институција. Поједине институције, и поред чињенице да је рок за усклађивање правилника о унутрашњој организацији истекао прије више од девет година, још увијек нису започеле активности на усклађивању својих правилника. Код одређених институција је констатовано да још увијек није израђен приједлог новог правилника који би био упућен у процедуру прибављања потребних мишљења од надлежних органа, односно да је целокупна процедура практично још увијек на самом почетку.

***Институцијама БиХ и Савјету министара БиХ је препоручено да су дужни предузети све потребне мјере из своје надлежности у циљу усаглашавања правилника о унутрашњој организацији институција БиХ са важећим подзаконским актима.***

### **5.3.3. Процес запошљавања у институцијама БиХ**

Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2022. годину планирано је 23.558 запослених, а број запослених на 31.12.2022. године износио је 21.485. Број запослених на крају 2022. године је смањен за 826 лица у односу на претходну годину. Код већине институција БиХ дошло је до смањења броја запослених у току 2022. године, а највише код Министарства одбране БиХ, које је имало 542 лица мање у односу на претходну годину.

Поступцима ревизије је утврђено да не постоје свеукупни подаци о запосленима који су засновали радни однос у 2022. години на неодређено и одређено вријеме (запослени на пројектима), унапређењима, интерним и екстерним премјештајима, неплаћеном одсуству, престанку радног односа и сл. на нивоу институција БиХ. Наведени подаци о кретањима запослених у институцијама БиХ не постоје због тога што су институције БиХ на различите начине извјештавале о планираном и реализованом броју запослених у обрасцима који су саставни дио сета годишњег финансијског извјештаја. Такође је утврђено да ни Агенција за државну службу нема регистар државних службеника и свих запослених у институцијама БиХ.

***Сугерисано је Министарству финансија и трезора БиХ да дефинише смјернице које обезбјеђују једнообразан начин попуњавања података о планираном и реализованом броју запослених у обрасцима који су саставни дио сета годишњег финансијског извјештаја.***

Надаље, институције БиХ које проводе поступак запошљавања и Агенција за државну службу БиХ дужне су исти провести на законит и транспарентан начин који ће обезбједити избор најуспјешнијих кандидата. Проведеном ревизијом процеса запошљавања државних службеника и запосленика, њихових унапређења, интерних премјештаја, обављања послова другог радног мјеста те ангажмана по основу уговора о дјелу и сл. констатоване су одређене неправилности и недостаци која указују на одређена одступања од постојећег регулаторног оквира. Неправилности и недостаци у предметном процесу се понављају дуги низ година и поред препорука ревизије у претходним извјештајима. Канцеларија за ревизију је поново путем појединачних извјештаја скренула посебну пажњу на одређене неправилности које се јављају у пракси у процесу запошљавања и регулисања радноправног статуса запослених.

У односу на прошлу годину, када су двије институција добиле мишљење са резервом због непоштовања прописа приликом запошљавања, у 2022. години три институције су добиле мишљење с резервом. Мишљење са скретањем пажње због пропуста и недостатка из области запошљавања је добило пет институција. Такође је скренута пажња Агенцији за државну службу БиХ јер је на основу њеног мишљења продужаван радноправни статус државних службеника у институцијама БиХ након испуњености законом прописаних услова за престанак радног односа по основу пензионисања.

Најзначајнији недостаци и слабости констатовани у појединачним ревизијама, који се односе на запошљавање и регулисање радноправног статуса запослених, могу се сврстати у следеће групе:

### **Запошљавање на одређено вријеме**

Институције БиХ су и даље наставиле са праксом пријема запосленика на одређено вријеме дуже од три мјесеца и по неколико пута у току године без прекида или са прекидима између уговора без претходно проведене конкурсне процедуре. Ангажман запосленика на одређено вријеме без проведене конкурсне процедуре је забиљежен у 16 институција БиХ.

Законом о раду у институцијама БиХ прописано је да послодавац може без провођења конкурсне процедуре извршити пријем у радни однос запосленика на одређено вријеме до три мјесеца, када због хитности обављања посла, изненадног повећања обима посла и изненадног одсуства запосленика није могуће правовремено провести јавни оглас. Такође, истим Законом предвиђено је да за обављање ванредних, привремених или повремених послова или послова чији се обим привремено и непредвиђено повећао, а који нису трајнијега карактера, као и ради замјене дуже вријеме одсутног запосленика, може закључити уговор о раду на одређено вријеме док трају потребе за обављањем тих послова, односно до повратка одсутног запосленика, а најдуже двије године. С обзиром на то да се ангажовање лица у институцијама БиХ на овај начин вршило дужи временски период процесом ревизије се нисмо увјерили да је исто извршено због хитности и непредвиђеног повећања посла.

Осим запосленика забиљежен је ангажман и државних службеника на одређено вријеме дуже од девет мјесеци, уз сагласност Агенције за државну службу БиХ, што није у складу са одредбама Закона о државној служби у институцијама БиХ. Чланом 28а. наведеног Закона је дефинисано да радни однос на одређено вријеме може трајати најдуже девет мјесеци (осим у случају боловања или породилског одсуства који нису наведени као разлози за пријем на одређено вријеме), уз прибављену сагласност Агенције за државну службу БиХ за попуну радног мјеста државног службеника.

Ангажовање лица на одређено вријеме на наведени начин институције БиХ образлажу потребом за обављањем послова из надлежности институције те ограничењима у запошљавању које је наметнуо Савјет министара БиХ. Институције су упућивале захтјеве Савјету министара БиХ за занављање радних мјеста до броја одобреног Законом о буџету, али нису добиле одговор нити сагласност. Крајем 2022. године, након што је Рјешењем Управног инспектората Министарства правде БиХ од 21.11.2022. године наложено Агенцији за државну службу БиХ да, приликом разматрања испуњености услова за расписивање јавних и интерних огласа за попуњавање радних мјеста државних службеника, односно за екстерни и интерни премјештај државних службеника, цијени искључиво одредбе Закона о државној служби у институцијама БиХ, Закона о буџету институција БиХ и релевантних подзаконских аката, институције БиХ су покренуле конкурсне процедуре пријема запосленика и државних службеника које су окончане у 2023. години.

***Институцијама БиХ је препоручено да су дужне досљедно примјењивати законске прописе који регулишу подручје запошљавања руководећи се принципима законитости и транспарентности.***

### **Пријем државних службеника у случају када је основана нова институција на основу преноса или преузимања надлежности (члан 32.а Закона о државној служби)**

Поступак пријема државних службеника у случају преноса или преузимања надлежности од стране институција БиХ дефинисан је чланом 32а. Закона о државној служби у институцијама БиХ и Правилником о поступцима оглашавања, избора кандидата, премјештаја и постављења државних службеника у случају преноса или преузимања надлежности од стране институција БиХ.

Након обављене ревизије је уочено да је заступљено и у 2022. години, мада у мањем броју случајева, запошљавање државних службеника на основу одредби члана 32.а Закона о државној служби у институцијама БиХ, а да претходно нису били испуњени услови за примјену истог. Предметни члан дефинише пријем државног службеника у случају када је основана нова институција на основу преноса или преузимања надлежности. Ревизијом смо утврдили да код



институција БиХ није било измјене законских прописа у погледу преноса или преузимања надлежности, што је основ за примјену одредби члана 32.а Закона о државној служби у институцијама БиХ, нити су институције БиХ на било који други начин документовале испуњеност споменутих услова за примјену наведеног члана закона. Провођење поступака по члану 32.а је омогућено од стране Агенције за државну службу БиХ која је расписала огласе који су објављени на службеној интернетској страници Агенције за државну службу БиХ.

Претходне године је Агенцији за државну службу скренута пажња на то да је дужна прецизно дефинисати услове и рокове за примјену члана 32.а Закона о државној служби у институцијама БиХ како би се обезбиједило поштовање принципа законитости и транспарентности при провођењу поступака попуњавања упражњених радних мјеста државних службеника у институцијама БиХ. Агенција је у октобру 2022. године измијенила одредбе споменутог Правилника. Међутим, измјеном Правилника није суштински разријешена потешкоћа у правилном тумачењу нових одредби члана 23. Правилника којим је дефинисано да се одредбе члана 32а. Закона и одредбе овог Правилника које се односе на јавне огласе, примјењују до потпуне или претежне попуње нове институције или организационе јединице која преузима или на коју се преносе надлежности. А под потпуном или претежном попуњеном институције или организационе јединице подразумијева се: а) 95% радних мјеста државних службеника ако институција има више од 100 систематизованих радних мјеста државних службеника; б) 90% радних мјеста ако институција има до 100 систематизованих радних мјеста државних службеника; ц) 85% радних мјеста у организационој јединици без обзира на број систематизованих радних мјеста.

Наиме, појавила се дилема која систематизација радних мјеста је релевантна као полазни основ на који се примјењују прописани проценти, с обзиром на то да су систематизације радних мјеста институција промијењене у односу на систематизације које су биле важеће у тренутку преноса или преузимања надлежности, односно да се у континуитету мијењају.

Важно је напоменути да се примјеном ових одредби поступак запошљавања, за разлику од редовног поступка запошљавања по члану 21. Закона у државној служби, огледа у краћем року за подношење пријава, структури писменог дијела стручног испита која је мање захтјевна, институција која запошљава има већи утицај на провођење поступка и слично, што доприноси мањем степену транспарентности у односу на редован поступак.

### Распоређивање запослених и обављање послова другог радног мјеста

Утврђено је да у одређеним институцијама запослени имају рјешење за једно радно мјесто, а стварно обављају послове другог радног мјеста у другој организационој јединици без рјешења руководства о привременом распоређивању на друго радно мјесто. Институције ове потребе образлажу као последицу неадекватне систематизације радних мјеста, јер нису у могућности извршити интерне премјештаје нити издати рјешења за обављање послова у другим организационим јединицама, јер у већини случајева број извршилаца на тим радним мјестима није предвиђен постојећом систематизацијом.

У појединим институцијама, настављена је пракса да се за упражњене позиције руководећих државних службеника, као што су секретар, помоћници министра, шефови одсјека и сл. донесу одлуке о преносу овлашћења од стране министра односно руководиоца органа управе.

Рјешења о овлашћењу за обављање послова другог радног мјеста су донијели министри односно руководиоци органа управе сходно члану 61. став (2) Закона о управи којим је дефинисано да руководиоца органа управе представља орган управе, организује и обезбјеђује законито и ефикасно обављање послова, доноси прописе и издаје друге акте за које је овлашћен и предузима мјере из надлежности органа управе, те одлучује у складу са законом о правима, обавезама и одговорностима државних службеника и запосленика у вршењу службе.

Међутим, према члану 31. став 1. Закона о државној служби у институцијама БиХ унапређење државних службеника на више радно мјесто у истој или другој институцији БиХ обавља се путем интерног или јавног конкурса. Дакле, институција је дужна обављати интерно оглашавање и проводити интерни конкурс у случају када постоји упражњено радно мјесто на које се државни службеник може унаприједити, а према процјени институције постоји најмање један квалитетан кандидат за унапређење како је то дефинисано чланом 8. став 1. тачка а) Правилника о условима

и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама БиХ.

Такође је утврђено да су поједине полицијске агенције вршиле привремене интерне премјештаје полицијских службеника на основу акта директора, у форми обавјештења, којим се упознају теренске канцеларије између/унутар којих се врши премјештај, да ће полицијски службеник, због потребе службе, бити привремено радно ангажован у организационој јединици у којој постоји потреба за његовим ангажманом. Полицијски службеник је упућиван на радно мјесто које није предвиђено систематизацијом или је попуњено у односу на радно мјесто предвиђено систематизацијом и радноправни статус му се није мијењао, изузев у погледу накнаде за превоз. Овакав начин премјештања полицијских службеника није у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ и Правилником о интерном премјештају полицијских службеника.

Оваква пракса запошљавања у институцијама БиХ понавља се годинама, а осим што није у складу са законским прописима, није прихватљива ни са становишта ефикасног функционисања интерних контрола те обезбјеђења континуитета у пословима институција БиХ у цјелини. Сматрамо да позиције како руководећих државних службеника тако и свих државних и полицијских службеника треба попуњавати у складу са важећим законским прописима, а давање овлашћења за обављање послова другог радног мјеста би требало бити само рјешење привременог карактера.

Чињеница је да је цијелу 2022. годину на снази био Закључак Савјета министара БиХ о немогућности занављања радних мјеста и провођења интерних огласа без сагласности Савјета министара БиХ, међутим, институције су касно упућивале захтјев Савјету министара БиХ за занављање радних мјеста.

***Институцијама БиХ је препоручено да су дужне да упражњене позиције, посебно руководећих државних службеника, попуњавају у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ и да су дужне успоставити рад у институцијама на начин да запослени обављају послове у складу са рјешењем/уговором о раду, како је предвиђено Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста.***

#### **Обављање послова другог радног мјеста ради стицања искуства**

На основу проведене ревизије утврдили смо да су поједине институције за запосленике који су у сталном радном односу на пословима за чије обављање је потребна средња стручна спрема, донијеле рјешење да, поред својих послова, без накнаде обављају послове државног службеника ради стицања искуства на пословима високе стручне спреме. Наиме, ради се о запосленицима који су за вријеме рада у институцији у којој су запослени стекли диплому о завршеној високој стручној спреми.

Сматрамо да не постоји правни основ за овакво поступање будући да законским и подзаконским прописима који регулишу проблематику запошљавања и интерних премјештаја у институцијама БиХ није предвиђена могућност да руководилац институције може донијети рјешење о распоређивању запослених на друго радно мјесто, а ради стицања потребног радног искуства.

Посљедица овакве праксе може бити немогућност обављања послова два радна мјеста у пуном капацитету у исто вријеме за осам сати колико запослени проведе на радном мјесту. Мишљење Агенције за државну службу БиХ из 2011. године о оправданости и условима за овакво поступање, које је иста достављала институцијама БиХ, по нашем мишљењу нема законског основа нити је обавезујуће за институције БиХ.

***Препоручено је институцијама БиХ да су дужне досљедно примјењивати прописе који регулишу радноправни статус запослених.***

#### **Пензионисања у институцијама БиХ**

**Државни службеници:** Према Закону о раду у институцијама БиХ и Закону о државној служби у институцијама БиХ, радни однос престаје када запосленик наврши 65 година живота и најмање 20 година стажа осигурања или 40 година стажа осигурања, независно од година живота – даном доношења рјешења. Као и претходних година, поново су уочени случајеви да је државним

службеницима у појединим институцијама продужен радноправни статус, иако су током године испунили законске услове за пензију, с тим да су институције, прије испуњавања услова за пензију, затражиле мишљење од Агенције за државну службу БиХ да продужи радноправни статус запосленим на одређен период.

Као разлог продужења радног односа наведен је недостатак људских ресурса на тим пословима, потребно окончање започетих активности и неизвјесност у погледу запошљавања лица у текућој години. Агенција за државну службу БиХ је наведене разлоге цијенила оправданим те давала сагласности за продужење радноправног статуса државним службеницима.

Према нашем мишљењу, Агенција за државну службу БиХ нема правни основ за давање сагласности за продужења радноправног статуса државних службеника у институцијама БиХ.

Тако да је и Агенцији за државну службу БиХ скренута пажња да је дужна досљедно примјењивати прописе које дефинишу престанак радног односа државних службеника по основу навршених година живота, те на правилан начин помагати институцијама БиХ у реализацији њихове кадровске политике.

***Институцијама БиХ је препоручено да су дужне да се придржавају законских одредби којима је регулисано питање пензионисања државних службеника у институцијама БиХ.***

**Полицијски службеници:** Поново је утврђено да постојећа законска регулатива везана за пензионо и инвалидско осигурање ствара проблеме полицијским агенцијама при утврђивању престанка радног односа полицијских службеника због пензионисања. Наиме, на различит начин су дефинисани услови за пензионисања полицијских службеника у Закону о полицијским службеницима БиХ и ентитетским законима о пензионом и инвалидском осигурању. У Закону о полицијским службеницима БиХ се као услов за пензионисање наводи 40 година пензионог стажа, а у ентитетским прописима 40 година стажа осигурања. Наведено је имало за посљедицу различито поступање полицијских агенција при утврђивању престанка радног односа полицијских службеника, а због навршених 40 година пензионог стажа. Постојећа законска рјешења су проузроковала жалбе полицијских службеника које су дијелом ријешене у корист институције, а дијелом у корист полицијског службеника.

У 2022. години у Републици Српској је дошло до измјене законске регулативе везане за пензионо и инвалидско осигурање у смислу да је омогућено да лице којем је утврђен посебан стаж у двоструком трајању може лично поднијети захтјев за укидање рјешења којим је тај стаж утврђен, чиме је ова одредба ускладила поступање по питању истог права и у Федерацији Босне и Херцеговине. Наведено је утицало на значајно мањи број жалби полицијских службеника према надлежном Одбору за жалбе полицијских службеника на рјешења о престанку радног односа полицијског службеника на основу утврђеног радног стажа у односу на претходне године. Међутим, и даље се јављају питања правилног поступања код утврђивања престанка радног односа полицијског службеника у смислу одредби Закона о полицијским службеницима у случајевима када се за исте полицијске службенике нису испунили услови по ентитетским прописима о пензионом и инвалидском осигурању за одлазак у пензију. С обзиром на то да постојећа законска регулатива везана за пензионо и инвалидско осигурање није усклађена са Законом о полицијским службеницима БиХ и даље ствара двојбу полицијским агенцијама приликом утврђивања престанка радног односа полицијских службеника, а због навршених 40 година пензионог стажа.

### **Неплаћено одсуство**

У институцијама БиХ је већ дужи низ година присутна проблематика неплаћеног одсуства лица због именованости на мандатне позиције. Наиме, право на неплаћено одсуство је регулисано Одлуком о условима за коришћење права на неплаћено одсуство и на рад са скраћеним радним временом. Тако је, између осталог, прописано да државни службеник, који није руководећи државни службеник, има право на неплаћено одсуство када му је потврђена кандидатура за јавну функцију на коју се бира директно или индиректно у било којем законодавном или извршном органу власти, или је именован на положај у било којем законодавном или извршном органу власти, на било ком нивоу у Босни и Херцеговини.



С обзиром на то да наведеном Одлуком није ограничен максималан број година дозвољеног неплаћеног одсуства у пракси имамо ситуацију да се поједина лица налазе на неплаћеном одсуству дужи низ година. Имајући у виду да је након истека мандата лицима омогућен повратак у матичну институцију, постоји могућност да матична институција у том моменту нема реалну потребу за попуњавањем тог радног мјеста. Такође, непопуњавање упражњених позиција које имају већи значај за квалитетно обављање послова повећава ризик у погледу квалитетног обављања прописане дјелатности.

Поред наведеног, присутна је пракса да се прије самог именовања на мандатну позицију врши интерни премјештај државних службеника на ниже позиције односно руководећих државних службеника на позиције државних службеника како би истим било омогућено коришћење права на неплаћено одсуство, с обзиром на то да Одлуком о условима за коришћење права на неплаћено одсуство и на рад са скраћеним радним временом није омогућено коришћење неплаћеног одсуства због именовања на мандатну позицију руководећим државним службеницима.

Имајући у виду напријед наведено те да је иста проблематика била присутна и у ранијем периоду, на шта је Канцеларија за ревизију дала препоруке по којима није било реализације, сматрамо да и даље постоји потреба за анализом прописа којима се дефинишу поменута права те предузму активности на доношењу рјешења која би истовремено обезбиједило квалитетно обављање прописаних дјелатности институција као и поштовање права запослених.

***Савјету министара БиХ је препоручено да, путем Министарства правде БиХ, анализира примјену прописа везаних за неплаћено одсуство државних службеника те да смјернице институцијама БиХ за правилну примјену релевантних прописа.***

#### **Ангажовање лица путем уговора о дјелу**

Према Закону о облигационим односима, уговором о дјелу запосленик (предузимач, извођач радова) се обавезује обавити одређени посао, као што је израда или поправак неке ствари или извршење неког физичког или интелектуалног рада и сл., а наручилац се обавезује да му за то плати накнаду. Дакле, уговор о дјелу се закључује са физичким лицем за обављање конкретног посла који представља „заокружену“ цјелину, за који је унапријед уговорен износ накнаде која се исплаћује, док се уговорени посао не заврши и који не траје у континуитету дужи временски период. Након обављене ревизије у институцијама БиХ констатовано је да је и даље присутна пракса ангажмана лица по основу уговора о дјелу за обављање редовних послова систематизованих радних мјеста током цијеле године или низа година са или без прекида од пар мјесеци. У одређеном броју случајева води се и шихт-листа (као и код редовно запослених лица) умјесто мјесечних извјештаја о обављеном послу. У случајевима гдје постоје извјештаји о обављеном послу они су често формалног карактера и не садрже довољно информација о степену и резултату извршеног посла те као такви нису пружали адекватну подлогу за оцјену квалитета обављеног посла.

Запошљавање по уговору о дјелу се проводи без транспарентних процедура ангажовања односно без провођења јавног конкурса, потпуно занемарујући принцип транспарентности. Комбинује се запошљавање по уговору о дјелу и уговору о раду током године, а затим и пријем у стални радни однос наконведеног јавног конкурса. Присутан је и ангажман пензионисаних лица по уговору о дјелу након престанка радног односа у институцијама као и ангажман лица која су већ запослена у институцијама БиХ, а иста обављају и послове на основу уговора о дјелу у другим институцијама. Значајан број уговора о дјелу се односи и на ангажман лица за одржавање веб-страница, услуге превођења, као и за ангажман лица за обављање послова чишћења службених просторија, будући да је Служба за заједничке послове институција БиХ кроз дописе упућене на захтјеве институција одговорила да није у могућности пружати наведене услуге ради недостатка особља.

Утврђено је и да се води неколико судских поступака везано за ангажмане по основу уговора о дјелу из претходног периода, с тим да је Суд БиХ у појединачним пресудама утврдио да су се лица ангажована по уговору о дјелу налазила у фактичком радном односу.

Институције као „оправдање“ ангажовања лица по уговору о дјелу наводе неусвајање правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, одлазак запослених из институција по разним



основама, као и потешкоће с кадром који није адекватне струке или капацитета да одговори захтјевима институције.

Сматрамо да послови које обавља лице ангажовано на основу уговора о дјелу не могу бити послови који се обављају у континуитету током читаве године или низа година као ни послови радног мјеста у институцији. Ангажовање лица по уговору о дјелу треба проводити у изузетним и хитним околностима када природа посла то захтијева поштујући основне карактеристике самог уговора о дјелу као таквога, али и уважавајући принцип транспарентности у управљању буџетским средствима.

Пракса ангажмана по основу уговора о дјелу у институцијама БиХ је присутна већ дуги низ година, а предмет закључених уговора нису једнократни конкретни послови. Посљедица наведеног поступања је неусклађеност са прописима и нетранспарентност у запошљавању. Посљедице такође могу бити и евентуални судски спорови и издаци које би исти проузроковали.

***Институцијама БиХ је препоручено да су дужне, сходно законским прописима који регулишу подручје облигационих односа, уговоре о дјелу закључују у изнимним и оправданим случајевима и то за конкретне послове који се јављају повремено.***

#### **5.3.4. Процес јавних набавки у институцијама БиХ**

Јавне набавке у институцијама БиХ представљају један од важнијих сегмената пословања институција, како због постојања високог ризика у погледу настанка грешке односно неусклађености, тако и у погледу могућег прикривеног коруптивног дјеловања у сваком сегменту процеса јавних набавки, почев од исказивања потреба, планирања, провођења процедура јавних набавки, уговарања, до саме реализације уговора. С обзиром на наведено, јавне набавке представљају један од важнијих процеса приликом провођења финансијске ревизије, односно ревизије усклађености. Предмет ревизије у процесу јавних набавки је усклађеност са Законом о јавним набавкама, подзаконским актима и прописаним процедурама набавке. Осим тога, предмет ревизије је систем јавних набавки у институцијама БиХ у цјелини, односно његово функционисање.

У 2022. години јавне набавке у институцијама БиХ се углавном односе на набавке из текућих издатака. Капиталне набавке реализоване у износу од 40.9 милиона КМ или 21% у односу на кориговани буџет<sup>4</sup>. Касно усвајање буџета за 2022. годину је узроковало пролонгирање процедура јавних набавки за капиталне пројекте у институцијама БиХ и низак степен реализације капиталних издатака.

Три институције БиХ добиле су мишљење с резервом због неправилне примјене прописа из области јавних набавки. Такође, код 20 институција БиХ скренута је пажња због неправилности и недостатака приликом провођења поступака јавних набавки.

Ревизијом процеса јавних набавки у институцијама БиХ уочене су неправилности, недостаци и слабости које се огледају у несистематичном истраживању тржишта, што утиче на пропусте у самој фази планирања набавки, слабости код сачињавања тендерске документације и техничке спецификације које могу упућивати на фаворизовање појединих понуђача и ограничавање конкуренције, пропусти код реализације уговора и не/испоруке у складу са условима јавне набавке и сл.

#### **Истраживање тржишта и планирање набавки**

Један од најбитнијих услова за квалитетно провођење јавне набавке је адекватно и систематично планирање јавних набавки које се заснива на свеобухватном истраживању тржишта и детаљним упознавањем са предметом набавке. Везано за наведено, у процесу ревизије утврђене су континуиране слабости које се односе на непровођење истраживања тржишта или недовољно и паушално истраживање тржишта које резултује, у значајном броју случајева, потцењивањем процијењене вриједности набавке, што у коначници доводи до поништавања поступака набавке и

<sup>4</sup> Кориговани буџет укључује и додатна намјенска средства из претходних година.

у складу с тим, наставак набавки по уговорима који су истекли, што законом није дозвољено. У одређеном броју случајева примијећена је појава неблаговременог покретања поступака због мањкавости у процесу праћења реализације постојећих уговора и недостатака у фази планирања, што доводи до неправовременог закључења уговора и посљедично наставак набавки по старим истеклим уговорима.

***Институцијама БиХ је препоручено провођење свеобухватног и суштинског поступка истраживања тржишта као основног предуслова за благовремено и објективно планирање јавних набавки и, у складу с тим, правовремено отпочињање и окончање поступака јавних набавки.***

#### **Мањкавости и недоречености у тендерској документацији**

При провођењу ревизије уочена је појава лошег дефинисања услова и захтјева у тендерској документацији, почев од општих услова, квалификационих услова па до начина и услова по којима се закључују уговори односно оквирни споразуми. Примјетна је значајна недореченост и недовољна јасност у самим тендерским документацијама - од постављених услова и захтјева до дефинисања нужних доказа којим се доказују постављени услови и захтјеви. Често је у тендерској документацији примјетна контрадикторност и непотпуна усклађеност постављених захтјева са законским и подзаконским одредбама. Наведено узрокује значајне сметње у припреми и евалуацији понуда и додјели уговора, са једне стране, и значајно коришћење правних лијекова са друге стране. Код комплекснијих процедура јавних набавки, коришћење правних лијекова у значајном броју случајева, резултује поништењем поступка набавке што утиче на ефикасност комплетног система јавних набавки. Такође, у одређеном броју случајева примјетно је постављање неразумних и нерационалних захтјева како у погледу квалификација понуђача, тако и карактеристика предмета набавке, што је имало за посљедицу неиспуњавање услова од стране понуђача, те поништавање поступака и неизвршавање значајних планираних активности и надлежности појединих институција БиХ.

***Препоручено је институцијама БиХ да тендерску документацију у потпуности ускладе са законом и подзаконским актима, те у склопу исте дају потпуне информације о условима уговора и поступку додјеле уговора, а које су јасне и недвојбене за адекватну припрему понуда и несметано провођење поступка јавне набавке утемељеног на стварној конкурентској основи.***

#### **Техничке спецификације**

Најизраженији проблем у поступцима јавних набавки који, у многим случајевима није једноставно идентификовати, је проблем преферирања појединих понуђача путем техничких спецификација. Преферирање у наведеном погледу је превасходно изражено код набавки службених и специјализованих возила, набавки различите врсте опреме (информатичке, електронске, итд.), техничких средстава и система, те набавке софтвера, као и услуга одржавања наведене опреме и система. Код предметних набавки, у значајном броју случајева, примјетно је достављање само једне понуде. У погледу наведеног, техничким спецификацијама или појединим дијеловима истих се дефинишу или захтијевају карактеристике које испуњавају или задовољавају само одређене појединачне робне марке и производи и због којих други произвођачи не могу уопште учествовати у јавној набавци или бити конкурентни у конкретном поступку. При томе се постављање појединих ставки у техничким спецификацијама не може повезати са бољом функционалношћу захтијеваног производа и реалном потребом уговорног органа/институције за производом са наведеним карактеристикама. Све наведено за посљедицу има ограничавање правичне и активне конкуренције на тржишту.

***Институцијама БиХ је препоручено да су, при изради техничких спецификација, као уговорни органи, обавезни обезбиједити једнак и недискриминирајући приступ поступку свим потенцијалним понуђачима, те обезбиједити једнак третман и конкуренцију у циљу најефикаснијег коришћења јавних средстава.***

## Реализација уговора

Потпуна примјена принципа законитости и транспарентности у пракси значи да уговори о јавним набавкама садрже битне услове и захтјеве из тендерске документације који би као такви морали бити реализовани и provedени у периоду извршења уговора. Међутим, у обухваћеним узорцима ревизије примјетна су одступања у односу на уговорено и тендерском документацијом дефинисано. Одступања се већином односе на рокове испоруке, тражени квалитет и карактеристике, те као главни проблем постојање ставки у уговорима које се никако или у веома малом обиму испоруче у односу на уговорену количину те представљају такозване фиктивне ставке помоћу којих се у поступку набавке значајним снижењем цијене у понудама може остварити предност у односу на конкуренцију и на тај начин постићи закључење уговора. Такође, у појединим случајевима су уочене мањкавости у примјени заштитних механизма код неадекватног извршења уговора (нпр. обрачун пенала).

***Препоручено је институцијама БиХ успостављање свеобухватног и детаљног система праћења реализације уговора, као неупитне обавезе проистекле из Закона о јавним набавкама.***

## Остали недостаци

Остали недостаци у поступцима јавних набавки огледају се у адекватном одабиру поступака јавне набавке и испуњености свих неопходних услова дефинисаних законом за примјену истих гдје превасходно мислимо на преговарачке поступке. Такође су примијећени недостаци и слабости везани за поштовање рокова прописаних законом, као и продужења рокова за достављање понуде услјед значајних измјена тендерске документације. Постоје случајеви неконзистентности и непотпуности у примјени гаранција за понуду и озбиљност уговора у смислу одредби које прописују закон и подзаконски акти.

***Институцијама БиХ у којима су препознати недостаци код појединачних процедура јавних набавки је препоручена досљедна примјена одредби прописаних Законом о јавним набавкама БиХ како би се обезбиједила законитост и транспарентност у пуном смислу.***

### 5.3.5. Плате и накнаде запослених у институцијама БиХ

Плате и накнаде плата запослених у институцијама БиХ уређене су Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ, Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ, интерним одлукама о платама и накнадама у Уставном суду БиХ и интерном одлуком Парламентарне скупштине БиХ. Институције БиХ су у 2022. години располагале средствима за бруто плате и накнаде у укупном износу од 633.907.615 КМ, а укупно је реализовано 614.958.739 КМ (97%). Просјечан број запослених у 2022. години за које су исплаћене бруто плате и накнаде био је 21.728.

### Надзор над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ

Чланом 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ прописано је да надзор над примјеном овог Закона врши Министарство финансија и трезора БиХ, те да се у случају спора између Министарства финансија и трезора БиХ и институције БиХ у вези с примјеном одредби овог Закона у дијелу који се односи на обрачун и исплату личних примања запослених, примјењује постојеће рјешење до завршетка управног поступка код надлежног органа Савјета министара БиХ.

Наведена одредба је прописана основним текстом Закона из 2008. године, али још увијек нису дефинисане јасне и прецизне процедуре провођења надзора од стране Министарства финансија и трезора БиХ, нити је дефинисано који орган Савјета министара БиХ је надлежан за вођење управног поступка, те се стога не проводи надзор над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ.



У континуитету смо указивали на потребу рјешавања питања провођења поступка надзора над примјеном правног оквира који дефинише начин обрачуна и исплате личних примања запослених, с обзиром на то да расходи за плате и накнаде и накнаде трошкова запослених учествују у укупним расходима институција БиХ у распону од 75% - 80% на годишњем нивоу, те да су у пракси присутни одређени случајеви које треба рјешавати на правилан и једнообразан начин како би се обезбиједила примјена основних принципа дефинисаних чланом 3. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (иста плата за исти или сличан посао, награђивање према резултатима рада, транспарентност и др.). Примјери који указују на потребу успоставе предметног надзора су различито тумачење и примјена одредаба Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда која је донесена као подзаконски акт Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, примјена одредаба о додацима на плате запослених, различито поступање институција приликом одобравања плаћеног одсуства и прековременог рада, подношења захтјева за рефундације боловања и сл.

***Министарству финансија и трезора БиХ је препоручено да сачини приједлог прописа којим се уређује поступак надзора над Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ и достави га надлежним институцијама на даљу процедуру.***

### **Плате и накнаде запослених у правосудним институцијама**

Основне плате у правосудним институцијама се обрачунавају у складу са одредбама Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ и Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Наведеним законима на различит начин било је утврђено право на основну мјесечну плату и право на накнаде трошкова запослених (за топли оброк, превоз, регрес, отпремнине и др.). У сврху једнообразног регулисања накнада запослених у институцијама БиХ, у септембру 2020. године донесен је Закон о измјенама и допунама Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ.

Међутим, измјеном наведеног закона још увијек нису изједначена права на плате и накнаде (регрес и отпремнина).

### **Плате и накнаде посланика и делегата Парламентарне скупштине БиХ**

Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ утврђени су платни разреди и коефицијенти за посланике и делегате Парламентарне скупштине БиХ. Право на остале накнаде (топли оброк, превоз, одвојени живот, смјештај, право на накнаду у случају смрти или теже болести те право на јубиларну награду) преузете су из подзаконских аката Савјета министара БиХ.

Поред наведеног, посланици и делегати имају право и на разлику плате, мјесечни паушал као и накнаду за посјету породици, што је утврђено Одлуком о начину обрачуна плата и осталих материјалних права посланика и делегата.

Сматрамо да би било корисно и сврсисходно уграђивање свих материјалних права посланика и делегата у законске одредбе, како би се у цијелости примијенио принцип транспарентности.

### **Додатак по основу минулог стажа**

Додатак на плату по основу радног стажа се, према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, обрачунава као додатак од 0,50% на основну плату за сваку започету годину ефективног стажа, а највише до 20% од основне плате.

Као и претходних година, током ревизионог циклуса за 2022. годину поново су уочена неслагања која се односе на радни стаж<sup>5</sup> те обрачун додатка по основу радног стажа. Наиме, број година радног стажа који је евидентиран у систему за обрачун плата (ЦОИП) садржи и посебни стаж те

<sup>5</sup> Регулаторна агенција за комуникације БиХ

из тог разлога не одговара ефективном радном стажу запослених што за посљедицу има увећан износ исплаћеног додатка по овом основу.

Канцеларија за ревизију је у Извјештају о обављеној финансијској ревизији Извјештаја о извршењу Буџета институција БиХ за 2021. годину дала препоруку Министарству финансија и трезора БиХ која се односила на обавезивање институција да изврше провјеру основице за обрачун минулог стажа те прописивање начина поступања у случајевима више обрачунате накнаде. Министарство финансија и трезора БиХ није предузимало активности на реализацији препоруке о начину поступања институција у случајевима више обрачунате накнаде, односно и за стаж који не спада у минули. Мада су у Министарству финансија и трезора БиХ мишљења да се описани недостаци могу отклонити измјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ кроз прецизније дефинисање категорије минулог стажа, сматрамо да тиме неће бити ријешен проблем са наплатом више обрачунате накнаде у претходном периоду.

***Препоручили смо Министарству финансија и трезора БиХ да обавезе институције да изврше провјеру основице за обрачун минулог стажа и пропише начин поступања у случајевима више обрачунате накнаде.***

### 5.3.6. Превенција и борба против корупције

Савјет министара БиХ није усвојио Стратегију за борбу против корупције за период 2020 - 2024. и Акциони план за провођење Стратегије 2020 - 2024. година. Општи циљ стратегије је да се установе приоритети на плану превенције корупције и борбе против корупције, принципи и механизми заједничког дјеловања свих институција у БиХ, као и свих сегмената друштва и грађана на том пољу, унаприједи претпоставке за смањење стварног и претпостављеног нивоа корупције, те враћање повјерења грађана у институције система и стварање претпоставки за јачи економски развој. Истичемо да су стратешка документа из претходног периода истекла још 2019. године.

Наиме, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ је припремила нова стратешка документа 2020. године, али иста нису усвојена. С обзиром на проток више од двије године од неусвајања наведених докумената, у 2022. години је сачињен ревидирани документ Нацрт стратегије за борбу против корупције за период 2022 – 2024. и Акциони план за њено провођење. У мају 2023. године је Савјет министара БиХ разматрао наведена документа, али их није усвојио већ је задужио Агенцију да припреми нова документа која ће се односити на период 2024 – 2028. године. Неусвајање Стратегије утиче на ефикасно провођење даљих активности Агенције из њене надлежности, а које се односе на промоцију и провођење превентивних антикоруптивних активности у БиХ.

Током ревизије појединачних институција БиХ нисмо се увјерили да се у пракси у довољној мјери проводе конкретне и ефикасне мјере на превенцији могућих коруптивних активности и санкционисању већ учињених или индикативних коруптивних активности. Активности се углавном свде на испуњавање формалних критеријума, али не и суштинских. У пракси се поновно показало да су процеси јавних набавки и запошљавања најризичнији процеси када је у питању корупција и превара у јавном сектору.

Процес јавних набавки због значајних финансијских средстава која се троше у набавкама, као и због чињенице да се ту спаја приватни и јавни интерес, је процес који по својој природи има изузетно висок ризик од коруптивних радњи. Такође, у условима високе стопе незапослености у Босни и Херцеговини и бенефита рада у јавној администрацији, процес запошљавања у јавном сектору је изложен високом нивоу ризика од коруптивних активности (непотизам, кронизам, запошљавање на основу разних врста уговора, итд.).

Свака институција треба обезбиједити да корумпирано понашање или прекршаји подлијезу одговарајућој санкцији или реакцији надлежне институције. У пракси је, међутим, углавном присутно одсуство реакције на уочене и указане могуће/индикативне коруптивне радње, тако да често изостаје јача и одлучнија реакција надлежних институција, па и јавности у цјелини.

Суштинске мјере у циљу превенције корупције и ефикасније борбе против корупције подразумијевају, између осталог, континуирану едукацију запослених с циљем развијања свијести о важности поштовања принципа интегритета и етичких вриједности, јачање система интерних контрола, обезбјеђење раздвајања дужности у пословним процесима, прецизно регулисање дискреционих права и питања сукоба интереса, успостављање проактивне транспарентности јавне управе, развијање процедура ротације запослених код процеса који су по својој природи ризични, итд.

### **5.3.7. Интерне финансијске контроле у јавном сектору**

Систем интерних контрола у јавном сектору (Public Internal Financial Control - PIFC) чине три стуба која би требала обезбиједити довољно синергијских ефеката како би се обезбиједило разумно увјеравање да интерне контроле функционишу адекватно и ефективно, а то су: финансијско управљање и контрола (ФУК) које је усмјерено на јачање одговорности за остваривање циљева институције, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле у институцији; функционална, независна и децентрализована интерна ревизија (ИР) која има улогу пружити помоћ руководиоцу институције вршећи преглед адекватности и ефективности интерних контрола у институцији; и Централна хармонизацијска јединица (ЦХЈ) као посебна јединица која развија и усмјерава процесе PIFC-а.

Адекватно успостављен систем интерних контрола у великој мјери може спријечити понављање неправилности и ненамјенско трошење јавних средстава те представља снажан инструмент за контролу како за Министарство финансија и трезора БиХ тако и за појединачне буџетске кориснике. Улога Савјета министара, Предсједништва БиХ и Парламентарне скупштине БиХ у овом процесу је такође веома важна, јер се доношењем нових или измјенама постојећих законских рјешења, правовременим доношењем квалитетних проведбених прописа, правовременим усвајањем буџета, директно утиче на јачање одговорности за утрошени јавни новац, повећање финансијске дисциплине те законито, рационално, ефикасно и транспарентно трошење јавних средстава.

Улога регулаторних тијела и агенција је такође веома важна у систему интерних контрола јер се, неријетко, управо на основу њихових сагласности, ставова и мишљења проводе поступци којима се доводе у питање транспарентност и законитост поступања институција БиХ.

#### **Финансијско управљање и контрола (ФУК)**

На основу ревизијом утврђених чињеница и анализом Консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2022. годину, утврдили смо да у институцијама још увијек није успостављен ефикасан систем финансијског управљања и контроле у складу са законским прописима. Током 2022. године уочили смо да поновно одређени број институција није провео све основне активности у погледу успостављања система финансијског управљања и контроле (у неким институцијама ове активности су на доста ниском нивоу), иако су законске одредбе које дефинишу успостављање система на снази већ више година.

Институције које су документовале кључне пословне процесе, сачиниле мапу пословних процеса и успоставиле регистар ризика, успорено и недовољно посвећено раде на имплементацији и ажурирању донесених докумената. Систем финансијског управљања и контроле, по нашем мишљењу, и даље се огледа већим дијелом у провођењу само формалних и административних радњи и активности које се свде на сачињавање и попуњавање образаца предложених подзаконским актима у вези с мапирањем пословних процеса и изградом регистра ризика, али без суштинског и посвећеног приступа развоју самог система.

Све наведено указује на то да у институцијама БиХ још увијек не постоји изграђена свијест и разумијевање о значају и користима од унапређења интерних контрола и адекватног управљања ризицима. Од посебне је важности да све институције БиХ уложе додатне напоре на имплементацији већ усвојених аката финансијског управљања и контроле.



*Институцијама БиХ су дате препоруке у циљу креирања недостајућих аката, имплементације већ усвојених аката финансијског управљања и контроле, те да успостављању интерних контрола посвете више пажње него до сада.*

### **Интерна ревизија**

Успостављање интерне ревизије у институцијама БиХ регулисано је Законом о интерној ревизији институција БиХ, Стратегијом развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ. Од 19 институција БиХ у којима је предвиђено успостављање интерне ревизије, 12 институција БиХ је у цијелости успоставило јединице интерне ревизије. У пет институција интерна ревизија није у потпуности кадровски попуњена (Министарство финансија и трезора БиХ, Министарство одбране БиХ, Министарство правде БиХ, Министарство комуникација и транспорта БиХ и Министарство безбједности БиХ).

Интерна ревизију у Дирекцији за координацију полицијских тијела БиХ је успостављена на основу важећег правилника о унутрашњој организацији и систематизацији институције, који није у складу са прописима из области интерне ревизије. Поновно истичемо да током 2022. године интерна ревизија није успостављена у складу са релевантним прописима у Предсједништву БиХ.

У Консолидованом извјештају интерне ревизије за 2022. годину, на основу анализе достављених података од јединица интерне ревизије, је констатован одређени напредак у смислу да се функција и улога интерне ревизије све јасније препознаје у институцијама БиХ, као дио укупног система интерних финансијских контрола јавног сектора БиХ. Кадровска непопуњеност јединица интерне ревизије такође утиче на стање и функционисање система интерне ревизије који се огледа у мањем обиму извршених ревизорских ангажмана и извјештаја и немогућности досљедног поштовања стандарда интерне ревизије који јасно дефинишу начин функционисања интерне ревизије и уједно представља и основ за оцјену квалитета рада интерне ревизије.

Савјет министара БиХ је на 54. сједници, одржаној 28.7.2022. године, донио закључак да институције које нису у потпуности кадровски попуњиле јединицу интерне ревизије обезбиједи средства и проведу процедуру запошљавања интерних ревизора у 2022. години. Констатовали смо да је ЦХЈ у 2022. години наставио са активним приступом проблематици интерне ревизије и покренуо одређене активности на обезбјеђењу услова за провођење контроле квалитета рада интерне ревизије и јачања улоге интерне ревизије.

*Путем датих препорука скренута је пажња институцијама БиХ да су у обавези успоставити јединице интерне ревизије у пуном капацитету како би се обезбиједила функционалност и пружање квалитетних услуга интерне ревизије у свим институцијама за које су надлежне.*

### **5.3.8. Властити приходи институција БиХ**

Властити приходи представљају приходе које остварују институције БиХ при обављању редовних активности из своје надлежности. У 2022. години остварени су у износу од 165.346.929 КМ.

Провођењем финансијске ревизије у институцијама БиХ за 2022. годину констатовано је да код већине буџетских корисника и даље постоје слабости и проблеми у сегменту прихода, односно њиховог евидентирања, сравњења са помоћним евиденцијама и наплате (Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података, Централна изборна комисија, Дирекција за цивилно ваздухопловство, Гранична полиција, Правобранилаштво, Министарство цивилних послова, Министарство правде, Министарство комуникација и транспорта, Министарство иностраних послова, Служба за послове са странцима, Служба за заједничке послове, Суд БиХ, Управа за индиректно опорезивање, Канцеларија за ветеринарство, Канцеларија за разматрање жалби).

У појединачним извјештајима код буџетских корисника констатовали смо да већина буџетских корисника не врше обавезно мјесечно усклађивање и сравњење прихода са приходима из Главне књиге трезора који су евидентирани на њиховом организационом коду, како је прописано Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Такође, већ дужи низ година није ријешено питање евидентирања прихода у случајевима судског одлучивања по прекршајним налозима (Министарство правде БиХ).

***Институцијама БиХ у којима су препознате слабости везане за систем евидентирања, наплате и сравњења прихода, као и начина извјештавања, су дате препоруке у циљу даљег унапређења овог процеса.***

### **5.3.9. Вишегодишња капитална улагања и програми посебне намјене**

За реализацију вишегодишњих пројеката су у 2022. години, након преноса нереализованих намјенских средстава из 2021. године у износу од 118.265.179 КМ, на располагању била средства у износу од 128.569.495 КМ. Реализација вишегодишњих капиталних пројеката износила је 3.912.305 КМ или 3% у односу на планску величину.

Извршење вишегодишњих пројеката је процентуално мало (3%) у односу на одобрена средства, а код појединих институција нити ове, као ни претходних година, није било реализације на неким од пројеката.

У Извјештају о извршењу буџета за 2022. годину се дужи низ година понављају иста образложења везана за низак проценат извршења вишегодишњих пројеката као што су: потешкоће приликом уговарања, веће цијене понуда од расположивих средстава, неиспуњавања услова из јавног позива, укључености више стручних институција са различитих нивоа које дају сагласност и одобрења за поједине фазе пројекта, специфичности појединих пројеката, кадровских промјена које су настале одласком дијела стручних људи, придржавања одредби Закона о јавним набавкама БиХ као и рјешавања имовинско-правних односа за земљиште и објекте.

У појединачним извјештајима о ревизији институција БиХ констатовали смо да поједине институције задњих година нису предузимале активности у циљу реализације средстава и проналажења адекватног рјешења за набавку објеката (Управа за индиректно опорезивање-набавка објекта, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података, Државна агенција за истраге и заштиту, Служба за заједничке послове институција БиХ).

Упутством Савјета министара БиХ о начину планирања, одобравања и реализовања вишегодишњих капиталних пројеката у институцијама БиХ из 2021. године су уређене процедуре планирања, одобравања и реализовања вишегодишњих пројеката у буџету институција и међународних обавеза БиХ, те извјештавања о реализацији вишегодишњих пројеката. Према информацијама Министарства финансија и трезора БиХ, информације о степену реализације пројеката институције су достављале Савјету министара БиХ, али исте нису разматране.

***Институцијама БиХ су дате препоруке у циљу интензивирања реализације вишегодишњих капиталних улагања.***

### **Програми посебних намјена**

Под програмима посебних намјена подразумијевају се вишегодишњи капитални пројекти, програми финансирани из донаторских средстава, програми финансирани из намјенских средстава додијељених на основу посебних одлука за чију реализацију су надлежни буџетски корисници, средстава за суфинансирање IPA пројеката, те средстава буџетске резерве.

Укупно расположива средства за ове намјене износила су 255.203.560 КМ, а реализован је износ од 60.181.653 КМ (24%). Од укупно реализованог износа средстава програма посебних намјена на вишегодишње пројекте се односи 3.912.305 КМ, а остали програми износе 56.269.348 КМ. Министарство финансија и трезора БиХ је, након достављених захтјева буџетских корисника и усаглашавања са стањем у извјештају о расположивим средствима, у 2023. годину пренијело



нереализована намјенска средства у износу од 147.687.158 КМ. За намјенска средства у износу од 70.843.255 КМ која се односе на вишак прихода над расходима Регулаторне агенције за комуникације БиХ, од UMTS дозвола и дозвола за коришћење радио-фреквентног спектра нису донесене одлуке о распореду.

Код реализације средстава програма посебних намјена која су додијељена буџетским корисницима утврђен је низак степен реализације, а значајнија одступања између расположивих и реализованих средстава односе се на реализацију донаторских средстава у Министарству цивилних послова БиХ (18.943.389 КМ) и Канцеларији координатора за реформу јавне управе (10.580.469 КМ), те код намјенски одобрених средстава код Министарства иностраних послова БиХ (6.110.904 КМ) и Дирекције за цивилно ваздухопловство БиХ (21.248.624 КМ). Неутрошена средства у наведеним институцијама се односе на програме и пројекте чија се реализација наставља у наредним годинама у складу са потписаним уговорима и другим актима који дефинишу намјену средстава и рокове реализације тих пројеката.

Поновно је констатовано да ни у 2022. години није било реализације средстава Фонда за реформу јавне управе (10.580.469 КМ) због проблематике везане за функционисање Фонда, због чега значајна средства нису искоришћена, а што Канцеларија за ревизију већ више година истиче као кључно питање у оквиру извјештаја о обављеној ревизији Канцеларије координатора за реформу јавне управе<sup>6</sup>.

***Препоручили смо Савјету министара БиХ да треба водити рачуна о рационалном, ефикасном и ефективном трошењу јавних средстава те правовремено доносити неопходне акте и одлуке, посебно у околностима постојања великог јаза између потреба и ограничених средстава те континуираног раста инфлације.***

Надаље, још увијек није донесена одлука Савјета министара БиХ о начину и висини средстава за набавку зграде за трајни смјештај Дирекције за цивилно ваздухопловство БиХ (у даљем тексту Дирекција) и поред чињенице да су средства обезбијеђена. Чланом 13. став (2) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2022. годину је дефинисано да ће Савјет министара БиХ донијети Одлуку о начину набавке и висини средстава за ове намјене на приједлог Дирекције. Наведено је дефинисано и Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2023. годину. Дирекција је предузела одређене активности у правцу коначног рјешавања овог питања у смислу да је почетком 2023. године повукла ранији приједлог одлуке достављен надлежном Министарству комуникација и транспорта БиХ са образложењем да се раније достављени приједлог одлуке Савјету министара БиХ повуче из процедуре разматрања и усвајања, јер је дошло до значајне промјене цијена некретнина и измјена околности у вези са смјештајем Дирекције. Дирекција сматра да је потребно извршити додатне анализе, те израдити нови приједлог одлуке.

### 5.3.10. Судски спорови

Трошкови по основу правоснажних судских пресуда реализовани су у износу од 2.876.479 КМ и већи су у односу на прошлу годину за 356.397 КМ. По структури обавеза наведени износ се односи на главни дуг (1.912.246 КМ), камате (572.816 КМ), трошкове парничног поступка (376.953 КМ) и трошкове извршног поступка (14.464 КМ).

Као и претходних година, правомоћне судске пресуде су се односиле на спорове из радних односа, накнаде материјалне и нематеријалне штете физичким и правним лицима, повреде на раду, исплате за разлике плата и слично. Вриједносно највећи дио средстава исплаћен је на основу пресуда које се односе на накнаде штете за неоснован боравак у притвору, као и пресуде из радних спорова у вези са формацијским чиновима и распоређивањем особља у Министарству одбране БиХ. Иако је 2020. године усвојен Закон о измјени и допунама Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ, и даље је присутан значајан број спорова који за основ имају исплату накнада трошкова запослених у правосудним институцијама.

<sup>6</sup> www.revizija.gov.ba

Институције које, бројем и укупним збиром вриједности судских спорова, предњаче у односу на све друге су Министарство одбране БиХ и Управа за индиректно опорезивање БиХ. Управа за индиректно опорезивање је доставила прегледе спорова који приказују 176 поступака, од којих у својству тужиоца Управа иступа у 43 поступка укупне вриједности 27.598.490 КМ, а у својству туженог иступа у 133 предмета укупне збирне вриједности 50.994.847 КМ. Слиједом претходног, Управа за индиректно опорезивање тренутно иступа у 176 предмета укупне вриједности спорова у висини од 78.593.337 КМ. Министарство одбране је у достављеном прегледу приказало 566 спорова у збирној вриједности 13.977.116 КМ. У погледу врсте спорова, најбројнији спорови у евиденцијама Управе за индиректно опорезивање су парнични спорови ради накнаде штете или ради дуга. Министарство одбране, са друге стране, поред тога што је у готово свим споровима тужена страна, поступа већином у споровима по основу рада (чиновање, разлике плата, послови другог радног мјеста).

У погледу активности на смањењу броја предмета, нису уочени значајнији помаци, што одговара и негативном тренду – увећања броја предмета. Наведени негативни помаци, уз недостатак активности у смјеру рјешавања или смањивања броја предмета, ревизија дефинише као неиспуњење препорука датих у извјештају о ревизији извршења буџета за 2021. годину. У прилог претходној тврдњи иде и кашњење у изради и достављању Извјештаја о раду Правобранилаштва БиХ за 2022. годину, који је у вријеме провођења ревизије још увијек у фази нацрта. У том смислу, детаљнија анализа и поређење са подацима које смо прибавили нису били могући.

Идентификација ризика и ризичних тачака, било да се ради о неадекватним рјешењима у законским или другим одредбама или неправилном поступању институција у провођењу истих, а које су узрок судских спорова, би требала бити приоритет.

*Ревизијом је, између осталог, утврђено да ревидиране институције Босне и Херцеговине немају праксу ни цјелокупне механизме испитивања и/или утврђивања одговорности за покренуте/изгубљене судске спорове.*

***Савјету министара БиХ је препоручено да путем надлежних институција треба провести детаљну анализу узрока парничних и других спорова на нивоу институција БиХ.***

***Такође, препоручено је Савјету министара БиХ да уведе или пропише праксу/механизме утврђивања одговорности ради евентуалног недомаћинског, немарног и незаконитог поступања које је произвело судске спорове.***

Министарство финансија и трезора БиХ води интерну евиденцију окончаних судских спорова на основу којих су извршене исплате. Предметна евиденција садржи све податке уназад 10 година, без разграничења по буџетским годинама. Такође, унесени подаци могу бити непрецизни и непотпуни, што евиденцију чини непрегледном и непоузданом. Наведена евиденција би требала пружати релевантне податке у стању проблематике судских спорова, попут укупног годишњег исплаћеног износа или броја предмета по истом основу. Ажурирање и организација интерне евиденције Министарства финансија и трезора БиХ би омогућила прецизнији увид у проблематику судских спорова, те одређивање најчешћих узрока настанка спорова, али и адекватнију анализу истих.

***Министарству финансија и трезора БиХ је препоручено да унаприједи интерну евиденцију о судским споровима.***

### **5.3.11. Управљање државном имовином којом располажу или коју користе институције БиХ**

Законом о министарствима и другим органима управе БиХ једна од надлежности Министарства финансија и трезора БиХ јесте управљање имовином у власништву институција Босне и Херцеговине. Међутим, с обзиром на то да не постоји легислатива која уређује питање државне имовине, Министарство још увијек не може вршити своју законску надлежност. Став Министарства је да је за прописе из области државне имовине надлежна Комисија за државну имовину. У 2022. години није било значајнијих активности по питању регулације питања везаних

за државну имовину, односно није постигнут напредак у постизању одрживог рјешења питања државне имовине.

Комисија за државну имовину, коју је основао Савјет министара БиХ<sup>7</sup>, задужена је за израду критеријума за утврђивање државне имовине и њену расподелу између Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и за доношење прописа о управљању том имовином, те за предлагање нацрта закона о правима власништва и управљања државном имовином. Чланови Комисије за државну имовину су представници свих релевантних институција са нивоа институција БиХ, ентитета и Брчко дистрикта.

Комисија за државну имовину није успјела постићи сагласност (консензус) у вези с питањима и задацима који су пред исту постављени те је стање непромијењено у односу на претходне године. Сходно томе, Савјет министара БиХ је продужавао рок за извршење задатака који су додијељени Комисији за државну имовину, односно више пута је мијењао задати рок у члану 10. Одлуке о оснивању Комисије за државну имовину.

Посљедњом Одлуком<sup>8</sup> из 2021. године Савјет министара БиХ је, продужењем рока за испуњавање задатака из надлежности Комисије до 31. марта 2022. године, још једном потврдио одређеност да Комисија треба извршити додијељене задатке. Међутим, и тај рок је истекао без рада Комисије и значајнијих помака по овом питању.

У таквим околностима и даље је на снази Закон о привременој забрани располагања државном имовином из 2005. године са измјенама и допунама.

Поред тога, проблем војне имовине још увијек није ријешен. Наиме, непокретна перспективна војна имовина још увијек није процијењена нити евидентирана у финансијским извјештајима Министарства одбране БиХ, а само дио имовине је укњижен у земљишне књиге. Значајан дио непокретне неперспективне имовине још увијек није преузет од стране ентитетских (кантонских или општинских власти), што у многоме оптерећује функционисање Министарства одбране БиХ.

С обзиром на то да Комисија за државну имовину није ријешила кључна питања везана за државну имовину за које је од стране Савјета министара задужено Правобранилаштво БиХ, чија је једна од основних надлежности правна заштита имовине и имовинских интереса Босне и Херцеговине практично нема ефикасних средстава за предузимање правних радњи у заштити имовине за коју је та заштита неопходна. Постојеће стање узрокује правне спорове и ствара правну несигурност као и проблеме и ризике у вези с реалним исказивањем билансних позиција, квалитетног обављања пописа, располагања и управљања имовином.

***Савјету министара БиХ, као оснивачу Комисије за државну имовину, је препоручено да актуелизује рјешавање питања која су стављена у надлежност Комисије како би се на тај начин и имовина којом располажу или коју користе институције БиХ ставила у функцију и заштитила од свих потенцијалних ризика.***

### 5.3.12. Смјештај институција БиХ

За унајмљивање имовине и опреме у 2022. години издвојено је укупно 26.005.261 КМ од чега се значајни издаци односе на унајмљивање простора или зграда (12.191.137 КМ) што је 46,87% укупно наведеног трошка.

Према расположивим подацима за поједине институције је извршено резервисање средстава за рјешавање питања трајног смјештаја и то за: Агенцију за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ, Службу за заједничке послове институција БиХ за куповину смјештаја за Канцеларију за ревизију институција БиХ, Управу за индиректно опорезивање БиХ, Државну

<sup>7</sup> Одлука Савјета министара БиХ, број 305/04 од 16.12.2004. године (Службени гласник БиХ број 10/05)

<sup>8</sup> Службени гласник број: 41/21 од 2.7.2021. године



агенцију за истраге и заштиту и Граничну полицију БиХ. Укупна обезбјеђена средства за набавку објеката за смјештај износе 105.995.165 КМ. Констатовано је да ниједна институција БиХ у 2022. години није ријешила питање трајног смјештаја.

Поред наведених, постоји још увијек одређен број институција које нису ријешиле питање трајног смјештаја и немају резервисана средства за те намјене. Такође, утврдили смо да се поред плаћања закупа за смјештај институција плаћа и закуп простора за регионалне центре као и за организационе јединице.

Плаћање закупа за институције које још увијек нису ријешиле питање тајног смјештаја изискује значајне трошкове, посебно уколико узмемо у обзир тренутно стање и тенденцију раста цијена на тржишту некретнина, што ствара додатну неизвјесност о могућности даљег функционисања одређеног броја институција.

***Препоручено је Савјету министара БиХ да убрза активности на рјешавању питања трајног смјештаја за оне институције за које то питање још увијек није ријешено, водећи притом рачуна о значајним трошковима које институције имају при плаћању закупа.***

### **5.3.13. Употреба службених возила**

Проведеним ревизијама за 2022. годину у институцијама БиХ констатовани су недостаци код употребе возила. Наиме, поједине институције су располагале већим бројем службених и специјализованих возила у односу на број или класу возила која су им одобрена важећим правилницима<sup>9</sup> (Институт за нестала лица, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Министарство иностраних послова БиХ, Министарство одбране БиХ).

Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност је располагала са специјализованим возилима без прибављене сагласности Савјета министара БиХ на приједлог правилника о коришћењу специјализованих возила. Високи судски и тужилачки савјет је Интерном одлуком о начину коришћења, броју, набавци и продаји службених специјализованих возила, између осталог, дефинисао како се службена специјализована, односно донирана возила могу користити и за сврхе доласка на посао и одласка с посла. Међутим, Правилником о условима набавке и начину коришћења службених возила у институцијама БиХ, није предвиђено коришћење службених специјализованих возила за потребе доласка на посао и одласка с посла.

Надаље, на основу документације о коришћењу возила у институцијама БиХ констатовани су слједећи недостаци који могу имати за посљедицу ненамјенско коришћење возила: у путним налозима за службена возила у појединим случајевима не уписују се путне релације и стање километраже у моменту сипања горива, нечитљиво се уписују релације кретања, за исту уписану релацију наведена је различита километража, недостаје потпис лица које је користило возило у случајевима када возила користи више лица, службеним возилима управљају возачи који су ангажовани путем уговора о дјелу, случајеви плаћања путарина за возила путем TAG10 уређаја, а да у налогу за службено возило није евидентирано коришћење возила на наведени датум, евидентирани су и дневне „локо“ вожње преко 100 км, непоштивање интерних процедура приликом поправака и сервисирања возила, изразито високи трошкови одржавања и поправке код појединих возила и сл.

Савјет министара БиХ, на приједлог Министарства финансија и трезора БиХ на 9. сједници, одржаној 12.4.2023. године, је донио нови Правилник о условима набавке и начину коришћења

<sup>9</sup> Правилником Савјета министара БиХ о условима набавке и начину коришћења службених возила у институцијама БиХ утврђује се укупан број службених возила којима располаже свака институција. Број возила, услове набавке, начин коришћења, те одређивања лица с правом коришћења службених специјализованих возила институције БиХ регулишу посебним правилницима на које сагласност даје Савјет министара БиХ.

<sup>10</sup> Уређај за аутоматско плаћање путарине приликом коришћења ауто-пута.

службених возила у институцијама БиХ<sup>11</sup> којим се обавеза евидентирања релације кретања у току мјесеца прописује само за релације дуже од 80 км.

Имајући у виду да дужи низ година констатујемо значајан број неправилности и недостатака везаних за употребу возила код појединачних институција и дајемо одговарајуће препоруке за отклањање истих, наведена измјена Правилника у великој мјери смањује транспарентност и повећава ризик ненамјенске потрошње приликом употребе возила. Наиме, предметни Правилник представља један од критеријума за провођење контролних активности за утврђивање намјенског коришћења возила, а наведеним измјенама су исте ограничене у односу на постојећу праксу.

*Сматрамо да су уредне и свеобухватне евиденције у употреби возила предуслов за смањење ризика ненамјенске потрошње приликом употребе службених возила.*

#### **5.3.14. Истек мандата руководиоца у институцијама БиХ**

Процесом ревизије уочена је пракса настављања обављања дужности руководства институција БиХ и након истека мандата на који су именовани, у трајању од неколико мјесеци до неколико година, с обзиром на то да мјеродавне институције нису у свим случајевима правовремено покретале и окончавале процедуре избора званичника. Као примјер наводимо Комисију за концесије БиХ у којој је појединим члановима Комисије истекао мандат у периоду од 2008. до 2015. године, а још увијек обнашају исте функције.

Констатовали смо случај изостанка расписивања јавног огласа за именовање извршног функционера Секретаријата Комисије за очување националних споменика БиХ путем Агенције за државну службу БиХ, којем је истекао мандат 2020. године, с обзиром на то да чланови Комисије нису покренули активности по овом питању у складу са важећим прописима.

Било је кашњења у правовременом започињању конкурсних процедура (значајан број конкурсних процедура је покренут тек у 2023. години) и поништавања мањег броја конкурсних процедура, с тим да нисмо у свим случајевима упознати са конкретним разлозима за исто. У пракси конкурсне процедуре за руководиоце институција БиХ трају од неколико мјесеци до неколико година, а и процес формалног именовања од стране надлежних органа након окончања конкурсних процедура може трајати дужи временски период.

Иако је Законом о управи у институцијама БиХ регулисано да лица којима је истекао мандат настављају обављати своју дужност до именовања новог руководиоца, мишљења смо да би овакав ангажман требао бити привремено рјешење у посебним ситуацијама када се из објективних разлога не може доћи до правовременог постављења или именовања руководиоца институције.

Истичемо да су у току 2022. године двојица судија Уставног суда БиХ отишла у пензију, а именовања нових још увијек нису окончана, тако да Уставни суд БиХ ради у непотпуном саставу.

У мањем броју случајева именовани су вршиоци дужности. Функцију заступника/агената Савјета министара БиХ пред Европским судом за људска права у Стразбуру обављају вршитељке дужности већ дужи период, с тим да су изостале конкретне активности надлежних органа на именовању нових посланика.

Надаље смо, у одређеном броју институција, идентификовали и проблем истеклих мандата, односно неименовања управних и надзорних одбора, комисија и других тијела. Као примјер наводимо да је Надзорном одбору Института за нестала лица БиХ мандат истекао 2010. године, а члановима Савјета Регулаторне агенције за комуникације БиХ је мандат истекао 2017. године.

*Мишљења смо да неправовремено именовање руководства институције или обављање дужности руководства након истека мандата дужи временски период може довести до неизвршавања или неадекватног извршавања послова и основних задатака институције.*

<sup>11</sup> Службени гласник БиХ, број 34/23,

*Препоручено је органима надлежним за именовање званичника, чланова управних и надзорних одбора, комисија и других органа, да благовремено покрећу и проводе процедуре именовања у циљу функционалног рада институција БиХ.*

#### **Радноправни статус и пензионисање именованих лица**

Законом о раду у институцијама БиХ прописано је да радни однос престаје по сили закона када запослени наврши 65 година живота и најмање 20 година стажа осигурања или 40 година стажа осигурања, независно од година живота – даном доношења рјешења.

Као и претходних година, поново су уочени случајеви у којима су изабрани званичници, носиоци извршних функција и руководиоци институција у току трајања мандата испунили услове за одлазак у пензију. Као примјер наводимо чланове Комисије за концесије и два носиоца правобранилачке функције који су стекли услове за одлазак у пензију навршивши 65 година живота и најмање 20 година стажа осигурања, али нису пензионисани. Такође, утврдили смо да је одређени број амбасадора био у радном односу у току 2022. године иако су стекли наведене услове за одлазак у пензију.

Будући да званичнике именују, у зависности од надлежности, Савјет министара БиХ и Парламент БиХ, док амбасадоре именује Предсједништво БиХ, ове институције би требале водити рачуна о стицању услова за пензионисање кандидата приликом самих именовања или расписивања јавних огласа. У пракси се јављају дилеме и нејасноће у погледу надлежне институције која треба извршити пензионисање именованог лица када се створе законски услови, односно да ли је то институција у којој је именовани запослен или институција која је извршила именовање.

С обзиром на наведено, може се закључити да институције и даље различито поступају у погледу примјене предметних одредаба Закона о раду у институцијама БиХ.

Канцеларија за ревизију је у Извјештају о обављеној финансијској ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2021. годину дала препоруку Савјету министара БиХ да путем надлежног Министарства правде БиХ размотри ово питање те достави упутство институцијама БиХ у циљу правилног и законитог доношења рјешења. Међутим, Министарство није сачинило наведено упутство.

*Савјету министара БиХ је препоручено да, путем Министарства правде БиХ, достави упутство институцијама БиХ о поступању приликом пензионисања изабраних званичника, носилаца извршних функција и руководилаца институција који су у току трајања мандата испунили услове за одлазак у пензију, а све у циљу досљедне и неселективне примјене Закона о раду у институцијама БиХ.*

#### **5.3.15. Поступање Савјета министара БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ по захтјевима институција БиХ**

##### **Поступање Савјета министара БиХ по захтјевима институција БиХ**

Канцеларија за ревизију је, током обављања појединачних финансијских ревизија за 2022. годину, констатовала, као и претходних година, одређени застој у званичној комуникацији између појединачних институција БиХ и Савјета министара БиХ. Наиме, уочено је да постоје случајеви гдје се материјали институција који су достављени Генералном секретаријату Савјета министара БиХ, не разматрају благовремено или да се уопште не разматрају, као и случајеви неблаговременог усвајања и давања сагласности на акте буџетских корисника од стране Савјета министара БиХ. Скрећемо пажњу на то да се међу достављеним материјалима ради о веома важним питањима која имају директан утицај на пословање институција у погледу функционалног обављања њихових надлежности и остварења циљева пословања, односно да одлуке које доноси Савјет министара БиХ имају финансијски, правни, безбједносни и општедруштвени значај.

Такође, познато нам је да у пракси постоје и ситуације гдје министарства и друге институције надлежне за давање својих мишљења, нису благовремено одговориле на акте институција што је често разлог неупућивања таквих материјала Савјету министара БиХ на разматрање. Изостанак



њихових правовремених одговора на захтјеве институција је у супротности са чланом 33. Пословника о раду Савјета министара БиХ. Евидентни су и проблеми институција БиХ везано за усклађивање предложених материјала са прибављеним мишљењима надлежних институција поготово када се ради о комплексним питањима. Канцеларија за ревизију је информисала Савјет министара БиХ о свим значајним питањима, како путем појединачних извјештаја о обављеној финансијској ревизији институција БиХ, тако и путем годишњих ревизорских извјештаја о главним налазима и препорукама за претходне године, које је Савјет министара БиХ примио к знању. Међутим, у бројним случајевима изостаје проактивно дјеловање на рјешавању истих.

*Дакле, неправовремено разматрање и усвајање достављених материјала на сједницама Савјета министара БиХ може за последицу имати ограничавање активности институција БиХ и негативне ефекте по јавна средства, с обзиром на то да од самог одговора и одлука Савјета министара БиХ зависи даљи начин функционисања институција у оквирима њихове надлежности.*

***Савјету министара БиХ је препоручено да благовремено разматра достављене материјале и доноси неопходне прописе у складу са важећим законским прописима, те благовремено предузима адекватне активности и мјере како би све остале релевантне институције испуниле своје законске обавезе.***

#### ***Поступање Министарства финансија и трезора БиХ по захтјевима институција БиХ***

Комуникација између буџетских корисника и Министарства финансија и трезора БиХ у погледу давања мишљења на акте буџетских корисника је имала одређене застоје. У Министарству финансија и трезора БиХ, ни за 2022. годину, нису успостављене адекватне евиденције о статусу заprimљених захтјева од институција БиХ на нивоу цјелокупног Министарства.

Увидом у достављене прегледе захтјева за давање сагласности и мишљења Министарства финансија и трезора БиХ, констатовано је да су у одређеним случајевима у Министарству и током 2022. године каснили са разматрањем и давањем одговора институцијама БиХ по заprimљеним захтјевима. Наведена кашњења су се кретала у распону од пар дана до неколико мјесеци, док се у мањем броју случајева у Сектору за буџет нису читовали по заprimљеним захтјевима.

#### **5.3.16. Реформа јавне управе**

У 2020. години је усвојен Стратешки оквир за реформу јавне управе у БиХ за период 2018-2022. године и Акциони план за реформу јавне управе, али још увијек није започета реализација стратешких обавеза из наведених докумената, с обзиром на то да није ријешено питање намјене преосталих неутрошених средстава Фонда за реформу јавне управе (у даљем тексту: Фонд) у износу од 10.580.469 КМ које су донатори и домаће власти уплатиле у Фонд претходних година, као и питање даљег функционисања самог Фонда. Одлуком Савјета министара БиХ из 2022. године продужен је период важења предметног Стратешког оквира за реформу јавне управе у БиХ и Акционог плана за пет година, односно до 2027. године.

Иако је Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ, у сарадњи са координаторима реформе јавне управе ентитета и Брчко дистрикта, предузимала одређене активности у циљу реактивације Фонда и проналажења новог начина имплементације реформских мјера и политичке координације, можемо закључити да нису направљени конкретни помаци у рјешавању предметне проблематике.

*Фонд има суштински значај за успостављање ефикасног система јавне управе и напретка БиХ у процесу европских интеграција, те је у том смислу неопходан проактиван став свих институција које учествују у стварању предуслова за несметано функционисање и одрживост Фонда како би се дугогодишњи проблем ријешило на прихватљив начин заснован на заједничком договору.*

### 5.3.17. Финансирање повратка избјеглица и расељених лица

Законом о избјеглицама из БиХ и расељеним лицима у БиХ, у циљу пружања подршке повратку и реинтеграцији избјеглица из БиХ и расељених лица у БиХ, Фонд је задужен за финансијску реализацију пројеката повратка и реконструкције, које је својом одлуком одобрила Комисија за избјеглице и расељена лица БиХ (у даљем тексту Комисија). Комисију именује Предсједништво БиХ, а чине је представници Савјета министара БиХ, влада ентитета и Брчко дистрикта. Мандат Комисије је престао истеклом мандата именованих представника у наведеним органима, а именовање нових чланова није извршено до момента обављања завршне ревизије. Финансирање пројеката повратка и реконструкције врши се из примарних и секундарних извора. Примарни извори финансирања укључују буџетска средства институција Босне и Херцеговине, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко дистрикта БиХ, док секундарни извори финансирања Фонда могу укључити буџетска средства кантона који имају потребу за реконструкцијом, међународна средства, донације, добровољне прилоге, те друге расположиве изворе.

На основу споразума о удруживању и начину реализовања средстава за остваривање права из Анекса 7 Општег оквирног споразума за мир БиХ, који се потписује сваке године, финансирају се пројекти из примарних извора. Наведена средства се прикупљају на посебном подрачуну, који је отворен у оквиру Јединственог рачуна трезора БиХ. Комисија доноси одлуке о распоређивању средстава и одабиру пројеката (листа приоритетних подручја за обнову). Фонд врши праћење и реализацију финансијских трансакција прикупљених средстава кроз ИСФУ систем, по успостављеним пројектним кодovima засебно за сваки одобрени пројекат. Реализација одобрених пројеката није везана за буџетску годину, неутрошена средства се преносе у наредну годину.

Реализација потписаног Споразума за 2021. годину није извршена. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за остваривање права из Анекса 7 Дејтонског мировног споразума у 2021. години закључен је у децембру и истим су удружена средства у укупном износу 2.125.000 КМ. Међутим, Министарство за људска права и избјеглице БиХ је обавијестило све потписнике да због неусвајања буџета за 2021. годину није у могућности реализовати обавезе из потписаног Споразума, тако да ни остале потписнице нису вршиле уплату средстава. Цијенећи чињеницу да је дошло до промјене околности, не може се занемарити да је потписани Споразум на снази.

Споразум о удруживању средстава за 2022. годину закључен је 10.8.2022. године и удружена су средства у укупном износу од 2.125.000 КМ. У извјештајном периоду извршене су уплате у износу од 2.075.000 КМ, док је Републички секретаријат за расељена лица и миграције уплатио 50.000 КМ у јануару 2023. године. Комисија није извршила распоред наведених средстава.

Надаље, у вези с активностима за наплату неизмирених обавеза Министарства за избјегла и расељена лица Републике Српске које су настале по Споразуму за 2009. годину (3.941.455 КМ) и Споразуму за 2010. годину (400.000 КМ) ни у 2022. години нису предузимане активности за наплату неизмирених обавеза од Министарства за избјегла и расељена лица Републике Српске, а о овим потраживањима Фонд води интерну евиденцију о реализацији Споразума о удруживању средстава и извјештава Комисију путем извјештаја о финансијској реализацији пројеката.

***Фонду за повратак је препоручено да је неопходно да Комисија размотри настале околности и предузме активности на рјешавању питања нереализованих потписаних споразума о удруживању средстава.***

### 5.3.18. Закон о иностраним пословима

Закон о иностраним пословима још увијек није усвојен од стране Парламентарне скупштине БиХ. Министарство иностраних послова БиХ је у току 2022. године, након добијених мишљења надлежних институција, сачинило Нацрт закона о иностраним пословима и исти упутило на разматрање и усвајање Савјету министара БиХ почетком октобра 2022. године. Иако је Приједлог нацрта закона био више пута стављан на дневни ред сједница Савјета министара БиХ, исти је тек разматран и усвојен у мају 2023. године. Сходно томе, Приједлог нацрта Закона о иностраним пословима је упућен Парламенту БиХ на разматрање.



Напомињемо да је постојање закона о иностраним пословима основни предуслов за ефикасно и законито функционисање Министарства иностраних послова БиХ, који није испуњен од његовог оснивања. Непостојање закона о иностраним пословима оставља простор за импровизацију, субјективно/дискреционо одлучивање и ad hoc поступање у различитим ситуацијама, што није добра пракса у јавном сектору и у највећој мјери се негативно одражава на пословање Министарства иностраних послова БиХ.

### 5.3.19. Плаћање накнаде за неангажована кредитна средства

У Информацији о стању јавне задужености на 31.12.2022. године наведени су подаци о износу неповучених средстава по кредиторима и пројектима (укупно 2.551.248.491 КМ) и износу плаћене накнаде за неангажована кредитна средства (енг. commitment fee<sup>12</sup>) која у 2022. години износи 6.318.108 КМ, а што је за 4.354.226 КМ мање у односу на претходну годину.

Утврђено је да у Информацији нису наведени разлози који су утицали на плаћање накнаде за неангажовање средстава у наведеном износу, разлози повећања плаћене накнаде у односу на претходну годину нити је сачињена анализа из које се може утврдити да ли су обавезе на основу неангажованих средстава произашле због неадекватно припремљених предуслова за ангажовање средстава или због непоштовања уговорене динамике и спорости у имплементацији пројеката за која су одобрена средства.

Неопходно је предузимање активности у циљу сачињавања детаљне информације и утврђивања узрока за неадекватно коришћење одобрених средстава како би се избјегло плаћање обавеза на основу неангажованих средстава.

### 5.3.20. Информациони систем

Ревизионим поступцима извршен је увид у функционисање информационог система Министарства финансија и трезора БиХ. Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ) се тренутно састоји од осам модула: главна књига, набавке, обавезе према добављачима, управљање готовином, потраживања, стална средства, залихе и управљање јавним дугом. Сви наведени модули тренутно су интегрисани с Главном књигом трезора. Поред наведених користе се и подсистеми који тренутно нису интегрисани са ИСФУ системом и то: управљање буџетом, управљање јавним инвестицијама, фискална процјена учинка прописа у институцијама БиХ, евиденција и праћење закључених међународних уговора као и систем за обрачун и исплату плата и накнада у институцијама БиХ. У плану је надоградња Информационог система финансијског пословања са модулом за управљање људским потенцијалима и модулом за централизован обрачун и исплату плата, те са модулом управљања поступком припреме буџета.

Најзначајнија активност коју је Министарство финансија и трезора БиХ реализовало у 2022. години је доношење одлука о одобравању вишегодишњих капиталних пројеката надоградње Информационог система финансијског пословања са модулом „Управљање људским потенцијалима“ и модулом „Централизован обрачун и исплата плата“ и надоградње Информационог система финансијског пословања са Модулом управљања поступком припреме буџета. Проведена је и набавка потребних лиценци те је успостављен свеобухватан систем благајничког пословања у Министарству одбране и Оружаним снагама БиХ. Такође, проведене су активности те креирани додатни извјештаји у модулу залиха према исказаним потребама Министарства одбране БиХ. Постигнут је одређени напредак у погледу функционисања ИСФУ-а, али је систем могуће и даље развијати и унапређивати.

### Модул за планирање буџета

Министарство финансија и трезора БиХ тренутно није у могућности да врши надоградње модула за планирање буџета, с обзиром на то да од 2018. године није закључен уговор о одржавању, нити је у могућности да врши отклањање евентуалних грешки које су се појавиле, или које ће се

<sup>12</sup> Commitment fee или провизија на расположива и неповучена средства представља трошак који се обрачунава у складу са генералним условима неких од кредитора и као такав уграђен је у стандардне услове пословања ино-кредитора.

појавити, у раду. Како нема подршке од добављача, Министарство није у могућности да пребаца овај модул на новије сервере. Из истог разлога овај подсистем није обухваћен пројектом имплементације резервне локације. Претходно свакако представља висок ризик по функционисање овог подсистема у случају нежељених околности, а истовремено може неповољно утицати на висину трошкова одржавања. Министарство је креирало анализу недостатака модула за планирање буџета, и креирало приједлог одлуке те је донесена одлука о одобравању вишегодишњег капиталног пројекта надоградње Информационог система финансијског пословања са Модулом управљања поступком припреме буџета у износу од 1.185.000 КМ са ПДВ-ом.

***Министарству финансија и трезора БиХ је сугерисано да, имајући у виду значај овог система као и чињеницу да тренутни систем функционише са одређеним ризиком, треба правремено проводити активности на реализацији новог подсистема за планирање буџета.***

#### **Централизовани обрачун и исплата плата (ЦОИП)**

Поред постојећег ЦОИП система, за потребе институција БиХ у функцији је систем за обрачун и исплату плата и накнада и управљање људским ресурсима за потребе Оружаних снага БиХ (ЦОИП\_МО). Успостављена је размјена података путем интерфејса између споменутог система и ИСФУ-а. Министарство је урадило одређене анализе и поређење рада система за обрачун и исплату плата и накнада и управљање људским ресурсима за потребе Оружаних снага БиХ са системом централизованог обрачуна и исплате плата за државне службенике и запосленике у институцијама БиХ. Након урађене анализе креиран је приједлог те је усвојена Одлука о одобравању вишегодишњег пројекта надоградње информационог система финансијског пословања са модулом "Управљање људским ресурсима" и модулом „Централизовани обрачун и исплата плата“ вриједности 1.510.000 КМ са ПДВ-ом. Планирано је да се пројекат оконча до краја 2024. године.

***Због значаја овог система, Министарству финансија и трезора БиХ је сугерисано да треба настојати да правремено проводи даље активности на реализацији новог подсистема за обрачун плата и накнада.***

## 6. РЕВИЗИЈА УЧИНКА

Провођењем ревизија учинка Канцеларија за ревизију врши преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијеле или дијела институције, програма или активности, те настоји допринијети ефикаснијој, ефективнијој и економичнијој јавној управи. Током 2022. године Канцеларија за ревизију је објавила шест извјештаја о обављеним ревизијама учинка. Ревизије су проведене у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, Принципима ревизије учинка ВПИ у БиХ те Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка у ВПИ у БиХ, те документима које је усвојио Координациони одбор ВПИ у БиХ. За четири извјештаја презентовани су налази, изведени одређени закључци и дате препоруке, прије свега, институцијама које су биле предмет ревизије и Савјету министара БиХ, али и свим институцијама БиХ за које је релевантна проблематика обрађена у извјештајима. Према мишљењу Канцеларије за ревизију, имплементација препорука би обезбиједила побољшање или отклањање уочених слабости и недостатака у областима које су биле предмет ревизије. Преостала два извјештаја су Извјештаји о реализацији препорука из два извјештаја ревизије учинка објављена у 2015. и 2017. години.

### 6.1. Преглед обављених ревизија учинка

Канцеларија за ревизију је у 2022. години провела праћење реализације препорука за два извјештаја ревизије учинка: „Управљање имовином и трошковима смјештаја у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ“, који је објављен у октобру 2017. године, и „Управљање царинским терминалима“, који је објављен у децембру 2015. године.

Такође, проведене су четири ревизије учинка: „Набавка и функционалност личних докумената“, „Активности институција БиХ на обезбјеђењу основних претпоставки за сајбер безбједност“, „Активности институција БиХ на припреми и надзору имплементације планова интегритета“ и „Управљање трошковима фиксне и мобилне телефоније у институцијама БиХ“.

### 6.2. Реализација препорука ревизије учинка

Праћење поступања институција БиХ по датим препорукама ревизије учинка је активност коју Канцеларија за ревизију проводи са циљем обезбјеђивања ефективности ревизионих извјештаја, правовремене и ефикасне реализације препорука и пружања повратних информација за Канцеларију за ревизију, те законодавну и извршну власт о реализацији датих препорука.

Приликом оцјене реализације датих препорука, сходно утврђеној методологији исте сврставамо у четири категорије: реализоване препоруке, дјелимично реализоване препоруке, почетне активности у реализацији препорука и нису предузете активности на реализацији препорука.

Канцеларија за ревизију је у 2022. години провела праћење реализације препорука за два извјештаја ревизије учинка: „Управљање царинским терминалима“, који је објављен у децембру 2015. године, и „Управљање имовином и трошковима смјештаја у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ“, који је објављен у октобру 2017. године.

Препоруке из извјештаја о праћењу објављеним у 2022. године реализоване су у проценту од 8%. То значи да су институције окончале активности наведене у препоруци, односно препоручене континуиране активности се редовно проводе. Дјелимично је реализовано 54% датих препорука, тј. у институцијама је у току реализација препорука, односно извјесна је реализација активности које воде реализацији препоруке. Почетне активности су предузете код 38% датих препорука, тј. институције су планирале или стварају предуслове за реализацију активности које би могле водити реализацији препоруке. У 2022. години није евидентирана нити једна препорука по којој нису предузимане активности на реализацији.

Резултати праћења за извјештај „Управљање царинским терминалима“ указују на то да је уочен одређени напредак у овој области у односу на период када је рађена ревизија. По свим датим

препорукама Управа за индиректно опорезивање БиХ је предузимала активности: 67% препорука је дјелимично реализовано, док су за 33% препорука предузете почетне активности.

Управа за индиректно опорезивање БиХ предузимала је корективне радње које су резултовале унапређењем у области управљања царинским терминалима. Проведбени акти који се тичу управљања царинским терминалима су донесени и унапријеђени. Ипак, унапређењем аката нису се утврдили довољно јасни, прецизни и мјерљиви критеријуми за успоставу царинских терминала (обим, структура, токови кретања роба у путничком и робном саобраћају те други привредни интереси). Нису рађене ни cost-benefit анализе оправданости самосталног управљања или давања трећим лицима на управљање царинских терминала, посебно код терминала са већим обимом промета, а самим тим и прихода. Новом Одлуком о царинском терминалу прецизније је дефинисан појам царинских терминала као и ко може бити држалац царинског терминала. Као новина, прописана је банкарска гаранција као покриће за евентуално неизмирене обавезе по основу прихода од терминала. Тиме је минимизирана могућност да држаоци терминала имају дугове по овом основу, као у ранијем периоду, те је дошло до стагнације ненаплаћених потраживања. Донесени су и акти којим се унапређује наплата и контрола у овој области. Проведене контроле и даље указују на то да постоје терминали који не испуњавају уговорене услове. УИО треба наставити са активностима унапређења у овој области.

Резултати праћења за извјештај „Управљање имовином и трошковима смјештаја у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ” указују на то да је уочен недовољан напредак у стању ове области у односу на период када је рађена ревизија. Ипак, по свим датим препорукама, предузимане су активности: 14% препорука је у потпуности реализовано, 43% препорука је дјелимично реализовано, а за 43% препорука евидентирани су почетне активности.

Студијом праћења реализације препорука ревизорски тим је констатовао да је дошло до смањења трошкова за унајмљивање простора или зграда и накнаде за смјештај особља у ДКП-у у 2018. години у односу на 2017. годину, када је првобитна ревизија објављена. То је последица смањења особља у представништвима, девизног флукутирања које се огледа у јачању евра и сл. Смањење трошкова није резултат значајнијих корективних активности које је МИП предузимао на отклањању евидентираних недостатака у овој области. И даље је проценат реализације вишегодишњих капиталних улагања, односно планираних и реализованих пројеката куповине, адаптације и опремања објеката у ДКП-у изразито низак. МИП и поред вишегодишњих активности није донио јасне стандарде и критеријуме које објекти ДКП-а требају испуњавати. Од 2018. године нису куповани објекти за потребе ДКП-а. Није било значајнијих промјена у примањима запослених у ДКП-овима, те су и даље запосленици у дестинацијама у којим су трошкови становања изразито велики у неповољнијој ситуацији. Забиљежена је заједничка продаја објеката добијених по основу сукцесије на пет локација. Евидентиран је одређени помак када је у питању уселеност објеката у власништву БиХ.



### 6.3. Главни налази и препоруке ревизије учинка

#### 6.3.1. Набавка и функционалност личних докумената

Циљ ревизије је био испитати да ли су надлежне институције БиХ обезбиједиле ефикасну набавку и успоставу функционалних личних докумената.

Проведена ревизија је показала да институције БиХ нису предузеле активности којим се обезбјеђује ефикасна набавка личних докумената и њихова пуна функционалност. Наиме, грађанима БиХ није била обезбијеђена безбједност да неће доћи до застоја у издавању личних докумената јер се у вријеме провођења ревизије праћења приближавао скори истек постојећег уговора, а провођење нове набавке није започето правовремено. И даље је присутан ризик плаћања 28 милиона КМ из буџета БиХ, јер Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ (у даљем тексту: IDDEEA) није ријешила са добављачем питање завршетка постојећег уговора са аспекта уговорене обавезе куповине укупних количина. Иако је од увођења електронске личне карте (ЛК) прошло скоро 10 година, грађанима БиХ није олакшан приступ услугама јавног сектора кроз дигитално представљање и дигитално потписивање. Непостојање анализа за нову набавку и начин избора технолошког рјешења не пружају увјерење да је IDDEEA изабрала најповољније рјешење за грађане и буџет БиХ. Посљедице оваквог поступања надлежних институција доводе у питање улагања у унапређење личних докумената као и утврђену цијену истих за грађане, и воде заостајању БиХ у развоју е-управе. Утврђене слабости не обезбјеђују повјерење грађана у рад институција и да се новац пореских обвезника користи на најефикаснији начин.

#### Главни налази ревизије:

- Иако је ревизија учинка у свом извјештају из 2015. године упозорила на могуће посљедице динамике реализације уговорених количина, IDDEEA није постигла споразум са добављачем који ће обезбиједити отклањање ризика плаћања неиспоручених личних докумената и континуитет испоруке личних докумената за грађане истеком постојећег Уговора.
- Без обзира на то што је постојећи Уговор пред истеком, IDDEEA нема план за завршетак уговора без могућих посљедица нити је о истом извјестила Министарство цивилних послова (у даљем тексту: МЦП) и Савјет министара БиХ (у даљем тексту: СМ).
- Савјет министара је, с циљем отклањања могућих штетних посљедица постојећег уговора, донио мјеру која је била усмјерена само на смањење цијене личних карата (ЛК) и возачких дозвола (ВД), али не и на друге штетне одредбе уговора.
- Осим што је била неблаговремена у предузимању мјера, IDDEEA није постигла споразум са добављачем о смањењу цијене образаца ЛК и ВД, нити је извјестила Савјет министара о резултатима преговора.
- Нису предузимане друге мјере на отклањању могућих штетних посљедица постојећег уговора.
- Савјет министара није анализирао ефекте унапређења личних докумената са аспекта безбједности, квалитета, функционалности, цијене, а све у циљу евентуалне промјене стратешког одређења и припреме нове набавке.
- IDDEEA касни у покретању новог поступка набавке личних докумената. Без обзира на сложеност поступка набавке и своје планове, IDDEEA је тек почетком маја 2022. године објавила отворени поступак, иако постојећи Уговор о набавци личних докумената истиче у јулу 2022. године.
- IDDEEA планирање нове набавке не заснива на документованим анализама економских, безбједносних, функционалних и других елемената.
- Савјет министара и МЦП нису успоставили надзор над активностима нове набавке личних докумената, а IDDEEA не извјештава надлежне институције о проведеним активностима на обезбјеђењу нове набавке.
- Надлежне институције нису обезбиједиле потпуну функционалност ЛК за грађане БиХ. Од четири функције које би требало да пружи ЛК, грађанима ни након скоро 10 година од увођења исте, још увијек није обезбијеђено коришћење функција дигиталног представљања и потписивања помоћу ЛК.
- Канцеларији за ревизију нису предочени докази о постојању иједног е-сервиса на нивоу институција БиХ који би грађани могли користити са електронском ЛК.
- Од почетка издавања електронске ЛК у 2013. години па до данас, још увијек нису обезбијеђени услови за издавање дигиталног потписа на ЛК.

**Дате препоруке:** Препоруке су упућене Савјету министара БиХ и IDDEEA-и.

Препоруке Савјету министара БиХ:

- *У сарадњи са Министарством цивилних послова унаприједити надзор над активностима IDDEEA-е које се тичу личних докумената.*
- *Прије нове набавке личних докумената, анализирати ефекте стратешких одређења и других одлука које се тичу личних докумената с аспекта безбједности, функционалности и економичности са циљем избора оптималног рјешења личних докумената и обезбјеђења најповољнијих услова за грађане.*
- *Предузети активности с циљем обезбјеђења пуне функционалности ЛК.*

Препоруке IDDEEA-и:

- *Информисати Савјет министара о планираним и предузетим активностима на отклањању ризика могућег плаћања за неиспоручене количине образаца ЛК истеклом постојећег Уговора с циљем избегавања могућих посљедица по буџет БиХ и несметаног процеса издавања личних докумената.*
- *Унаприједити планирање набавке личних докумената и благовремено проводити планиране активности.*
- *Набавке личних докумената проводити транспарентним поступцима јавне набавке којима се обезбјеђује праведна и активна конкуренција с циљем најефикаснијег коришћења јавних средстава.*
- *Приликом сачињавања уговора о набавци посветити дужну пажњу кроз јасно и прецизно дефинисање свих елемената уговора и обезбјеђивање заштите интереса грађана и институција БиХ.*
- *Успоставити оцјењивање и извјештавање о реализацији стратешких одређења и закључака надлежних институција који се тичу личних докумената.*

### **6.3.2. Активности институција БиХ на обезбјеђењу основних претпоставки за сајбер безбједност**

Циљ ревизије је био испитати да ли су институције БиХ ефикасне у предузимању активности с циљем обезбјеђења основних претпоставки за сајбер безбједност.

Налази ревизије указују на то да институције БиХ нису биле ефикасне у предузимању активности с циљем обезбјеђења основних претпоставки за сајбер безбједност. Недостаје стратешки и законски оквир сајбер безбједности, а није успостављен ни Тим за рачунарске инциденте (у даљем тексту: CERT) за институције БиХ. Институције БиХ су имале пасиван приступ у доношењу аката управљања информационом безбједношћу према Политици управљања информационом безбједношћу и/или стандардима управљања информационом безбједношћу. Само 14 од 68 институција БиХ је донијело акте управљања информационом безбједношћу према Политици управљања информационом безбједношћу. Посљедице недостатка основних претпоставки за сајбер безбједност угрожавају пословање јавне управе и могу довести до отуђења података и финансијских средстава неопходних за функционисање земље и свакодневног живота грађана.

**Главни налази ревизије:**

- Активности на доношењу стратешког и законског оквира сајбер безбједности покренуте су још 2017. године, а пет година након тога, активности нису окончане и стратешки и законски оквир сајбер безбједности још увијек није донесен.
- Ни након пет година од задужења СМ-а, одговорне институције БиХ нису израдиле стратешки и законски оквир сајбер безбједности и извјесно је да динамика активности одговорних институција БиХ неће обезбиједити завршетак ових активности у тренутно дефинисаном року.
- На нивоу институција БиХ, ни након пет година од доношења Одлуке СМ-а о одређивању CERT-а за институције БиХ, није успостављен CERT који би ефикасно координисао и управљао пружањем одговора на рачунарске инциденте.
- Иако је СМ задужио МБ да у кратком року предузме активности с циљем успоставе CERT-а за институције БиХ, МБ за пет година није обезбиједио потребне услове за успоставу CERT-а.

- Институције БиХ су имале пасиван приступ у доношењу аката управљања информационом безбједношћу према Политици управљања информационом безбједношћу и/или стандардима управљања информационом безбједношћу.
- Само 14 од 68 институција БиХ је донијело акте управљања информационом безбједношћу према Политици управљања информационом безбједношћу.

**Дате препоруке:** Препоруке су упућене Савјету министара БиХ, Министарству комуникација и транспорта БиХ, Министарству безбједности БиХ и институцијама БиХ.

Препорука Савјету министара БиХ:

- *Дефинисати рокове за припрему и одговорност за извјештавање о процесу припреме релевантних аката сајбер безбједности.*

Препоруке Министарству комуникација и транспорта БиХ и Министарству безбједности БиХ:

- *Хитно окончати припрему приједлога релевантних прописа сајбер безбједности и доставити их Савјету министара на усвајање.*
- *Извијестити СМ о реализацији Политике управљања информационом безбједношћу у институцијама БиХ.*

Препоруке Министарству безбједности БиХ:

- *Хитно окончати припрему приједлога стратешког оквира сајбер безбједности и доставити га Савјету министара на усвајање.*
- *Хитно обезбиједити организационе претпоставке за формирање CERT-а за институције БиХ.*

Препорука институцијама БиХ:

- *Хитно донијети акте управљања информационом безбједношћу према Политици управљања информационом безбједношћу.*

### 6.3.3. Активности институција БиХ на припреми и надзору имплементације планова интегритета

Циљ ревизије био је утврдити да ли су институције БиХ ефикасне у припреми и надзору имплементације планова интегритета као једног од превентивних механизма коруптивног дјеловања. Планови интегритета су најобухватнија превентивна антикорупцијска документа за смањење ризика од корупције у институцијама БиХ. Садрже процјену свих ризика за коруптивно дјеловање и адресирају све примјењене механизме борбе против корупције.

Налази ревизије указују на то да институције БиХ нису биле ефикасне у припреми и надзору имплементације планова интегритета. Разлог за наведено је изостанак и слабости смјерница за планирање, неблаговремено покретање и доношење планова интегритета, изостанак мјерљивих индикатора и неусаглашеност процијењених ризика. Због изостанка функционалног надзора, анализа и извјештавања о реализацији планова интегритета код надлежних институција и институција из узорка отежано је праћење успјешности имплементације планова интегритета. Утврђене слабости у коришћењу планова интегритета могу довести до несигурности и даљег дерогирања повјерења грађана, потенцијалних инвеститора и привредних субјеката у рад институција БиХ.

#### Главни налази ревизије:

Надлежне институције нису обезбиједиле јасне смјернице за припрему планова интегритета.

- Савјет министара БиХ (у даљем тексту: СМ) је каснио са стратешким смјерницама за борбу против корупције што је узроковало кашњење у покретању активности за доношење планова интегритета у институцијама БиХ. Наиме, СМ још увијек није усвојио Стратегију 2020-2024. година, иако се БиХ потписивањем међународних споразума обавезала на ову активност.
- Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ (у даљем тексту: АПИК) нема јасно дефинисане смјернице за давање мишљења на планове интегритета институција БиХ.



- Смјерницама из 2013. године нису дефинисане области и процеси у оквиру којих би требали бити идентификовани ризици и анализирани фактори ризика сваког појединачно идентификованог ризика. Овим смјерницама није дефинисано извјештавање с циљем праћења имплементације предложених мјера.
- Правила из 2018. године нису у довољној мјери појаснила везу између планова интегритета и система интерних контрола и припадајућих ризика.
- Смјерницама из 2016. године за правосудне институције нису јасно наведени услови за доношење и ажурирање планова интегритета.
- Иако Смјернице из 2016. године дефинишу потребу повезивања плана интегритета и система интерних контрола, оне не дефинишу обавезу институција да прате усаглашеност дефинисаних ризика у плановима интегритета са регистром ризика Финансијског управљања и контрола (у даљем тексту: ФУК), тако да план интегритета Тужилаштва није усклађен са регистром ризика ФУК-а.
- Високи судски и тужилачки савјет БиХ (у даљем тексту: ВСТС) нема писане смјернице (упутства или контролне листе) за давање мишљења на планове интегритета институција БиХ, иако је успоставио добру праксу приликом давања мишљења на план интегритета.
- Смјернице из 2016. године, као ни Правила из 2018. године не садрже упутства о коришћењу дигиталне апликације процјене ризика од корупције (CRA апликације).

Институције БиХ нису успјешне у благовременој припреми усаглашених планова интегритета.

- Институције БиХ нису благовремено донијеле план интегритета, иако исти представља важан интерни документ на основу којег би институције препознале корупцију прије него што се она деси.
- Институције БиХ се нису придржавале методологије и смјерница за израду и провођење планова интегритета.
- Планови интегритета већине институција из узорка не обухваћају мјерљиве индикаторе успјеха, односно очекиване резултате предвиђене мјером, те онемогућавају мјерење успјешности реализованих мјера.
- Институције нису пратиле усаглашеност дефинисаних ризика у плановима интегритета са регистром ризика ФУК-а, нити су планове интегритета ажурирале у складу са ажурирањем регистра ризика ФУК-а.

У институцијама БиХ није успостављен функционалан систем надзора, извјештавања и анализа имплементације планова интегритета.

- АПИК и ВСТС нису успоставили надзор над процесом припреме планова интегритета с обзиром на то да су планови интегритета у већини институција БиХ истекли, а још увијек нису донесени нови.
- АПИК и ВСТС нису успоставили задовољавајући систем надзора имплементације планова интегритета.
- Руководиоци већине институција из узорка нису успоставили надзор над припремом планова интегритета.
- Већина институција из узорка у својим плановима интегритета није дефинисала мјерљиве показатеље успјеха што је узроковало отежан надзор имплементације мјера и смањену могућност процјене њиховог утицаја на препознате ризике.
- Већина институција из узорка није обезбиједила надзор имплементације мјера за побољшање интегритета.

**Дате препоруке:** Препоруке су упућене Савјету министара БиХ, надлежним институцијама за праћење поступака доношења и провођења планова интегритета (АПИК и ВСТС) и институцијама из узорка.

Препорука СМ-у БиХ:

- ***СМ БиХ треба благовремено доносити смјернице за припрему планова интегритета.***

Препоруке АПИК-у и ВСТС-у:

- ***АПИК и ВСТС требају континуирано радити на унапређењу методологије за припрему, имплементацију, извјештавање и надзор над плановима интегритета.***
- ***Потребно је да надлежне институције прате благовремено доношење планова интегритета и предузимају активности надзора и анализе њихове имплементације.***

Препоруке институцијама БиХ из узорка ревизије:



- *Институције требају благовремено доносити планове интегритета који су усклађени са функцијама институције и системом ФУК-а.*
- *Потребно је успоставити функционалан систем надзора, извјештавања и анализе имплементације планова интегритета.*

#### 6.3.4. Управљање трошковима фиксне и мобилне телефоније у институцијама БиХ

Циљ ревизије је био испитати обезбјеђују ли постојећи аранжмани коришћења телефонских услуга у институцијама БиХ економичну и ефикасну потрошњу буџетских средстава.

Савјет министара БиХ (у даљем тексту: СМ) је усвојеним политикама обезбиједио либерализацију тржишта телекомуникационих услуга, с једне стране, док с друге, ни СМ БиХ ни већина институција БиХ не предузимају потребне активности како би оствариле погодности које произлазе за потрошаче у процесу либерализације, а које се огледају у квалитетнијим услугама или нижим цијенама. Иако је СМ БиХ својим активностима прије неколико година успио значајно смањити трошкове телефона у институцијама БиХ, студија показује да промјене које су се у међувремену десиле на тржишту указују на могућност остваривања економичнијег и ефикаснијег управљања овим трошковима, како у погледу висине трошкова, тако и у погледу унапређења расподеле буџетских средстава за телефонске услуге у складу са стварним потребама. Средства која би се уштедјела на потрошњи телефонских услуга би се свакако могла користити у другим областима која су од значаја за грађане.

##### Главни налази ревизије:

##### **Издаци за телефонске услуге у институцијама БиХ се не планирају на бази стварних потреба и тржишних кретања:**

- Већина институција БиХ није проводила анализе потребних количина телефонског промета и на бази резултата анализе планирала трошкове за телефонске услуге. Министарство финансија и трезора БиХ (у даљем тексту: МФТ БиХ), као одговорна институција за израду буџета, није тражило анализе потреба буџетских корисника/институција БиХ приликом израде буџета.
- Током ревизије анализирана је искоришћеност купљених пакета услуга мобилне телефоније на узорку од пет институција, како би се на основу историјских података стекао увид у стварне потребе у погледу количина телефонског промета за лица која имају право на коришћење мобилних телефона. Резултати анализе показују да се искоришћеност купљених услуга мобилне телефоније (позиви, интернет, SMS) креће испод једне петине.
- МФТ БиХ, као надлежна институција за израду буџета институција БиХ и на чији приједлог је СМ усвојио Правилник о коришћењу телефона, није проводио периодичне анализе кретања цијена и трошкова телефонских услуга и на бази резултата анализа обезбиједио планирање трошкова за ове врсте услуга у институцијама БиХ.
- Иако је Правилником остављена могућност СМ-у БиХ да може утврдити пропорционалне промјене износа трошкова телефонских услуга за све институције БиХ, СМ БиХ није користио ову могућност.
- Један од могућих узрока због којих се не проводе периодичне анализе потреба као ни тржишног кретања цијена, и на бази резултата анализе ажурирају максимални трошкови телефонских услуга, лежи у постојећем Правилнику о коришћењу телефона. Наиме, институције БиХ се приликом планирања трошкова фиксне и мобилне телефоније настоје кретати у заданим оквирима, максималним износива трошкова, утврђеним Правилником о коришћењу телефона. Осим тога, Правилник је допринио смањењу трошкова телефонских услуга, нарочито у првој години примјене.
- Упркос паду трошкова мобилне телефоније у институцијама БиХ, на основу анализа Регулаторне агенције за комуникације БиХ о кретању цијена услуга мобилне телефоније, као и података о кретању трошкова услуга мобилне телефоније у институцијама БиХ, може се констатовати да пад трошкова услуга мобилне телефоније у институцијама БиХ не прати пад цијена на тржишту за ове врсте услуга, те да постоји значајан простор за додатне уштеде.

##### **Већина институција БиХ не користи погодности либерализације тржишта и економије обима приликом набавке услуга фиксне и мобилне телефоније:**

- Већина институција БиХ, умјесто провођења поступка јавне набавке услуга мобилне телефоније, примјењује модел у оквиру којег лица са правом на коришћење мобилног телефона самостално закључују уговоре са пружаоцима услуга, док институције из својих

буџета плаћају доспјеле рачуне. У овим институцијама нису искоришћене погодности либерализације тржишта као ни економије обима.

- Институције БиХ које су проводиле поступак јавне набавке услуга мобилне телефоније су оствариле низ погодности попут веће количине мобилног интернета, бесплатних минута разговора до нижих цијена разговора.
- Већина институција БиХ не проводи поступак јавне набавке за услуге фиксне телефоније. Институције БиХ које су проводиле поступак јавне набавке услуга фиксне телефоније су навеле да су оствариле погодности попут додатних бесплатних минута или нижих цијена услуга.
- Институције БиХ су наводиле различите разлоге због којих не проводе поступак јавне набавке услуга мобилне и фиксне телефоније попут: ограничења која произлазе из Правилника о коришћењу телефона, низак ниво трошкова за услуге мобилне телефоније, ограничења техничке природе, непостојање ефективне конкуренције на неким географским локацијама, до неинформисаности о процесу либерализације тржишта телекомуникација.

**Дате препоруке:** Препоруке су упућене Савјету министара БиХ, Министарству финансија и трезора БиХ (МФТ) и институцијама из узорка.

Препоруке Савјету министара БиХ:

- *Обезбиједити периодично ажурирање дозвољених максималних износа трошкова фиксне и мобилне телефоније на основу резултата анализе тржишта МФТ-а и анализа потреба проведених од стране институција БиХ уз континуирано настојање да се обезбиједи намјенска потрошња за телефонске услуге.*
- *Размотрити у којој мјери је потребно извршити прилагођавање Правилника о коришћењу телефона у дијеловима који се односе на коришћење/набавке мобилних телефона, имајући у виду процес либерализације тржишта, повећану конкуренцију, континуирано смањење цијена, погодности економије обима, примјену Закона о јавним набавкама и све друге специфичности карактеристичне за ову област, са циљем обезбјеђења економичније потрошње буџетских средстава за услуге мобилне телефоније.*

Препорука Министарству финансија и трезора БиХ:

- *Периодично проводити анализе кретања тржишних цијена телефонских услуга и трошкова институција за ове врсте услуга, прикупљати анализе потреба институција и на бази резултата анализа утврђивати и предлагати СМ-у БиХ максималне износе трошкова телефонских услуга у институцијама БиХ.*

Препоруке институцијама БиХ:

- *Проводити периодичне анализе потреба и на бази резултата планирати трошкове телефонских услуга. Такође, резултате анализе достављати МФТ-у БиХ у циљу периодичног утврђивања/ажурирања максималних износа трошкова за сваку институцију.*
- *Проводити поступак јавне набавке за коришћење услуга фиксне и мобилне телефоније.*

Број: 06-16-1-1131/23

Сарајево, 21.9.2023. године

ГЛАВНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Тврковић

ЗАМЈЕНИК  
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неџад Хаџић



ЗАМЈЕНИЦА  
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неда Мочевећ



