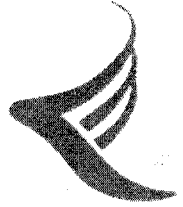
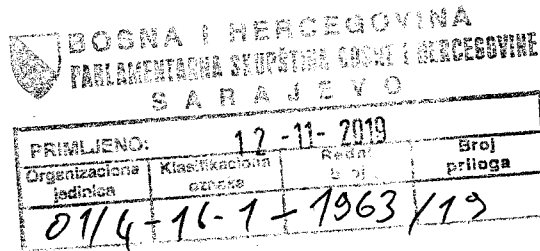




URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



www.revizija.gov.ba



Broj:05-16-1-1068-12/19  
Sarajevo, 08.11.2019. godine

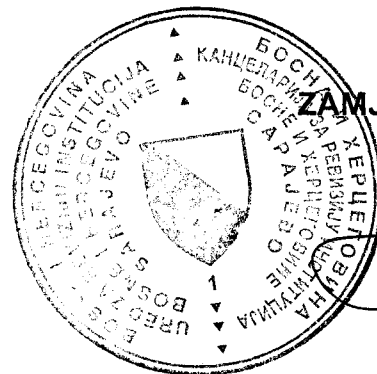
Komisija za finansije i budžet  
Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH  
Trg BiH 1  
71000 Sarajevo

**Predmet: Izvještaj revizije učinka**

Poštovani,

U skladu sa članom 16. stav 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo Vam Izvještaj o izvršenoj reviziji učinka na temu "Upravljanje troškovima prijevoza u institucijama BiH".

S poštovanjem,



**ZAMJENIK GENERALNOG  
REVIZORA**

*Jasmin Bilica*  
Jasmin Bilica



**BOSNA I HERCEGOVINA**

**REVIZIJA UČINKA**

*UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA PRIJEVOZA  
ZAPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE*

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

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



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

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



## **IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA**

### **„UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA PRIJEVOZA ZAPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH“**

Broj: 05-16-1-1068/19

Sarajevo, novembar 2019. godine

## Upravljanje troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Upravljanje troškovima prijevoza u institucijama BiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Načelima revizije učinka, Vodiču za reviziju učinka, Vodiču za osiguranje kvalitete u reviziji učinka i zahtjevima relevantnih ISSAI standarda.

Revizija je izvršena s ciljem da se ispita da li se troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH upravlja na ekonomičan i efikasan način. Iako je VM i MFT donošenjem podzakonskih akata za ostvarivanje naknade troškova prijevoza u 2009. i 2017. godini pokušalo uspostaviti efikasnu, ekonomičnu i racionalnu potrošnju budžetskih sredstava za ove namjene te ujednačiti primjenu ovih podzakonskih akata na nivou institucija BiH isto nije u potpunosti i postignuto. Naime, na nivou institucija BiH nije uspostavljen jednoobrazan, transparentan postupak ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH koji blagovremeno evidentira nelogičnosti i otklanja greške i sumnje u mogućnost zloupotreba i osigurava ekonomičnu i racionalnu potrošnju javnih sredstava.

Institucije BiH i MFT nisu poduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model, čime u konačnici nije osigurana isplata naknada troškova prijevoza u iznosu za instituciju najpovoljnijeg troška, kao ni ujednačena primjena obračuna naknade troškova prijevoza na nivou institucija BiH. Također ni MFT nije poduzimalo odgovarajuće kontrolne aktivnosti po pitanju primjene prethodnog modela.

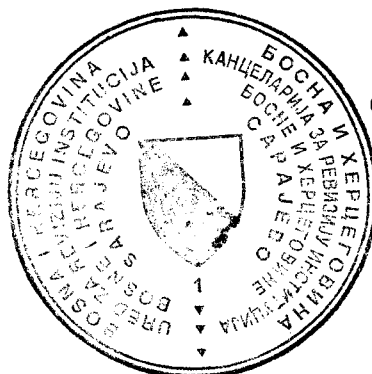
Prilikom pripreme prijedloga novog načina obračuna troškova prijevoza MFT nije uzelo u obzir sve neophodne inpute kako bi obuhvatilo sve aspekte rješavanja pitanja naknade troškova prijevoza. MFT ne raspolaže analizama i obračunima na osnovu kojih je određeno kolika će biti naknada za svaki kilometar udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta i obratno.

MFT je nakon uočenih problema ponovo pokušalo da uredi oblast naknada troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH donošenjem novog modela. Međutim, institucije BiH nisu poduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao novi model, a ni MFT nije postiglo potpunu kontrolu nad procesom upravljanja troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.

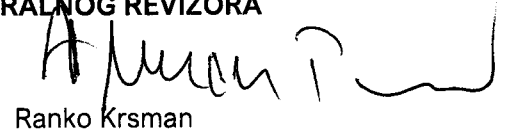
Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

ZAMJENIK  
GENERALNOG REVIZORA

  
Jasmin Pilica



ZAMJENIK  
GENERALNOG REVIZORA

  
Ranko Krsman

## Sadržaj

Izvršni sažetak .....	9
1. UVOD.....	11
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju .....	11
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije.....	13
1.2.1. Cilj revizije .....	13
1.2.2. Obim revizije .....	13
1.3. Reviziono pitanje .....	14
1.4. Kriteriji revizije .....	14
1.5. Izvori i metode revizije.....	17
1.6. Struktura izvještaja.....	17
2. UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA PRIJEVOZA ZAPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH.....	18
2.1. Opći podaci o naknadama troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH 18	
2.2. Propisi i smjernice koji se odnose na naknade troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.....	19
2.2.1. Odluke VM BiH .....	21
3. NALAZI .....	24
3.1. Aktivnosti institucija BiH i MFT na primjeni prethodnog modela.....	24
3.1.1 Aktivnosti institucija BiH na primjeni prethodnog modela.....	24
3.1.2. Aktivnosti MFT na primjeni prethodnog modela – kontrola i izvještavanje ....	27
3.2. Aktivnosti MFT prilikom planiranja novog modela obračuna troškova prijevoza.....	28
3.3. Aktivnosti institucija BiH i MFT na primjeni novog modela .....	32
3.3.1. Aktivnosti institucija BiH na primjeni novog modela.....	32
3.3.2. Aktivnosti MFT na primjeni novog modela – kontrola i izvještavanje.....	35
4. ZAKLJUČCI.....	37
4.1. Na nivou institucija BiH nije osigurana efikasna primjena, kontrola i izvještavanje prethodnog modela .....	37
4.2. Prilikom planiranja novog podzakonskog akta za regulisanje pitanja ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza zaposlenih nisu preduzete sve potrebne aktivnosti .....	38
4.3. Na nivou institucija BiH nije osigurana efikasna primjena, kontrola i izvještavanje novog modela.....	38
5. PREPORUKE.....	40
6. PRILOZI .....	43

### Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
COIP	Sistem za evidentiranje i sistem centralizovanog obračuna i isplate plaća
EU	Evropska Unija
GP	Granična policija BiH
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
INO	Institut za nestale osobe BiH
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
Jedinstvena pravila	Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH
km	kilometar
Metodologija	Metodologija procjene uticaja prilikom izrade propisa
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
MLJPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
MMF	Međunarodni Monetarni Fond
MO	Ministarstvo odbrane BiH
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
Novi model	Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH iz 2017. godine
Ombudsmen	Institucija ombudsmena za zaštitu ljudskih prava BiH
OS BiH	Oružane snage BiH
Pravila za konsultacije	Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
Prethodni model	Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH iz 2009. godine
PS BiH	Parlamentarna skupština BiH
Sindikat	Savez samostalnih sindikata BiH
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
INTOSAI smjernice	Smjernice za unutrašnju kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI)
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
UZZ BiH	Ured za zakonodavstvo BiH
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Zakon o plaćama	Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH

## **Izvršni sažetak**

U nastavku su navedeni najznačajniji nalazi i preporuke, koji su rezultat ove studije:

### *Najvažniji nalazi:*

- Na nivou institucija BiH nije uspostavljen sistem koji osigurava uvjerenje da se troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH upravljalo na principima racionalne i ekonomične potrošnje. Primjena načina obračuna naknade troškova prijevoza nije vršena jednoobrazno na nivou institucija BiH, niti unutar pojedinačnih institucija.
- Institucije BiH i MFT nisu poduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model, čime u konačnici nije osigurana isplata naknada troškova prijevoza u iznosu za instituciju najpovoljnijeg troška.
- Institucije BiH nisu poduzimale odgovarajuće aktivnosti na provjeri podataka zaposlenih koji predstavljaju osnov za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza. Institucije BiH nisu izvještavale nadležne institucije o uočenim problemima.
- Iako je prethodnim modelom definisano pravo i visina naknade troškova prijevoza, te definisani i izuzetni slučajevi kada se nije moglo koristiti ovo pravo, zaposleni u institucijama BiH su ostvarivali pravo na naknadu troškova prijevoza uglavnom po osnovu izuzetaka. I u slučaju neopravdanog korištenja izuzetaka po prethodnom modelu obračunu naknada troškova prijevoza na nivou institucija BiH nije se pristupalo jednoobrazno.
- Prema navodima sagovornika iz institucija iz uzorka, postojala je mogućnost zloupotrebe u pogledu istinitosti podataka na osnovu kojih su zaposleni ostvarivali pravo na naknadu troškova prijevoza.
- MFT nije izvršilo detaljnu analizu troškova prijevoza u svim institucijama BiH kako bi se ustanovili razlozi oscilacije troškova prijevoza kroz godine te vršilo uvid u obračun naknada za prevoz kako bi se osiguralo da svaki zaposlenik kojem se isplaćuje naknada za istu relaciju ostvaruje naknadu u istom iznosu.
- MFT nije prilikom pripreme prijedloga novog načina obračuna troškova prijevoza uzelo u obzir sve neophodne inpute kako bi obuhvatilo sve aspekte rješavanja pitanja naknade troškova prijevoza. MFT ne raspolaže analizama i obračunima na osnovu kojih je određeno kolika će biti naknada za svaki kilometar, odnosno na osnovu kojih ulaznih podataka je određen koeficijent kojim se osigurava iznos dnevne ili sedmične naknade za svaki pređeni kilometar udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta i obratno.
- Većina institucija BiH nije poduzela sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao novi model. Prilikom priznavanja prava na prijevoz u skladu sa novim modelom, većina institucija nije vršila kontrolu unesenih podataka u propisanom obrascu, izuzev formalne kontrole u smislu da li je sva potrebna dokumentacija dostavljena.
- Institucije iz uzorka koje nisu provjeravale podatke zaposlenih prilikom ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza nisu iskoristile ni mogućnost formiranja posebne komisije kako bi provodile aktivnosti na dodatnoj kontroli podataka koje su dostavili zaposleni (podaci o najkraćoj relaciji izraženoj u kilometrima i mjesto prebivališta).
- MFT nije obavezalo institucije o provođenju kontrolnih aktivnosti niti pokušalo da ovaj problem podigne na nivo VM BiH kako bi se problemima zaista pristupilo sistemski i na nivou svih institucija izvršile jednoobrazne kontrolne aktivnosti te

sprječile eventualne greške i zloupotrebe te se upotreba javnih sredstava zasnivala na racionalnoj i ekonomičnoj potrošnji.

- MFT ne raspolaže sveobuhvatnim podacima o broju institucija koje su izvršile kontrolu, odnosno o broju institucija koje nisu. Za institucije koje su vršile kontrolu, MFT ne raspolaže informacijom da li je kontrola dovela do jednoobrazne primjene novog modela na nivou institucija BiH.

#### **Preporuke Vijeću ministara BiH:**

- *VM treba osigurati informacije o rezultatima i efektima propisa o prijevozu s ciljem njegovog unapređenja.*
- *VM, u saradnji sa, MFT treba da razmotri postojeći model u pogledu iznalaženja najboljeg rješenja za dokazivanje istinitosti podataka koji predstavljaju osnov za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz kako bi se izbjegle zloupotrebe i zaštitila budžetska sredstva.*

#### **Preporuke Ministarstvu finansija i trezora BiH:**

- *MFT treba osigurati jednoobraznu primjenu podzakonskog akta kojim se regulišu naknade troškova prijevoza zaposlenih na nivou institucija BiH u cilju ekonomičnog i efikasnog korištenja javnih sredstava.*
- *MFT treba osigurati nadzor i kontrolu usaglašenosti praksi u ostvarivanju prava na naknadu troškova za prijevoz, te ujednačenu isplatu za sve zaposlene na nivou institucija BiH.*
- *MFT, u cilju ujednačene primjene podzakonskih akata, treba povećati transparentnost postupka ostvarivanja prava te isplate naknada za prijevoz zaposlenim u institucijama BiH.*
- *MFT prilikom pripreme i izrade novih ili izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata treba osigurati sve neophodne pripremne aktivnosti koje će doprinijeti što kvalitetnoj izradi podzakonskih akata.*

#### **Preporuke institucijama BiH:**

- *Institucije BiH trebaju da prilikom implementacije podzakonskih akata kojima je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza osiguraju funkcionalan sistem upravljanja i kontrole.*
- *S ciljem potpune i pravilne primjene podzakonskih akata kojim je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza, institucije BiH se pri susretanju sa nedoumicama i nejasnoćama pri primjeni istih trebaju obratiti donosiocu akta kako bi se osigurala efikasna i ekonomična upotreba javnih sredstava.*



## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Obaveza svake države jeste da preduzme sve aktivnosti kako bi osigurala racionalno, efikasno i ekonomično upravljanje javnim sredstvima. Ovakva svijest potiče poželjne vrijednosti i podržava mehanizme odgovornosti što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka.<sup>1</sup> Javnost u BiH posebnu pažnju posvećuje izdacima za plaće i naknade koje ostvaruju zaposleni u javnoj upravi, pa shodno tome i u institucijama BiH, imajući u vidu opće stanje u društvu kao i činjenicu da raspored javnih (budžetskih) sredstava ima uticaj na živote građana u smislu budžetskih ulaganja koji će dovesti do promjena u kvalitetu njihovih života.

Troškovi prijevoza predstavljaju značajan izdatak u okviru budžeta institucija BiH, godišnje oko 30 miliona KM<sup>2</sup>, te se stoga efikasno upravljanje ovim troškovima nameće kao važno pitanje. U narednoj tabeli prezentirani su podaci o troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH kao i broj zaposlenih prema godinama. Detaljnije vidjeti u prilogu 1.

Tabela 1: Pregled troškova prijevoza u odnosu na broj zaposlenih po godinama za period 2009 – 2018. godina

	Godina	Broj zaposlenih po godinama	Razlika	Troškovi prijevoza po godinama (KM)	Razlika
Odluka 2009.	2009.	21.696	-	25.529.114,08	-
	2010.	21.067	-629	25.719.461,18	190.347,10
	2011.	22.039	972	25.963.924,05	244.462,87
	2012.	22.174	135	27.939.867,58	1.975.943,53
	2013.	22.214	40	28.541.474,35	601.606,77
	2014.	22.393	179	29.017.862,56	476.388,21
	2015.	22.377	-16	28.122.031,97	-895.830,59
	2016.	22.382	5	27.963.086,93	-158.945,04
Odluka 2017. <sup>3</sup>	2017.	21.967	-415	28.126.967,79	163.880,86
	2018.	21.782	-185	29.518.416,95	1.391.449,16

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz ISFU i Izvještaja o izvršenju budžeta i međunarodnih obaveza BiH

Podaci u tabeli pokazuju da broj zaposlenih i troškovi naknada za prijevoz variraju kroz godine ali institucije BiH nemaju analize koje pokazuju razloge ovakvih odstupanja.

S ciljem racionalnog i ekonomičnog upravljanja troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH, VM BiH je 2017. godine donijelo novu Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH<sup>4</sup> (u daljem tekstu: novi model) čija je primjena počela od 01.10.2017. godine. Ranije su naknade za prijevoz regulisane u skladu sa Odlukom VM o visini, načinu i postupku

<sup>1</sup> ISSAI 12-Vrijednost i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana

<sup>2</sup> Izvještaj o finansijskoj reviziji izvršenja Budžeta institucija BiH za 2018. godinu

<sup>3</sup> Napomena: Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH iz 2017. godine je stupila na snagu od 1.10.2017. godine.

<sup>4</sup> 111. sjednica održana 24.08.2017. godine

ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH iz 2009. godine<sup>5</sup> (u daljem tekstu: prethodni model), te naknadnim izmjenama ove Odluke 2009. i 2012. godine<sup>6</sup>. Oba modela, i prethodni i novi, su pokazali određene slabosti i nedostatke.

Na probleme nejednakog postupanja prilikom implementacije prethodnog modela kontinuirano je ukazivao i Ured za reviziju vršeći finansijsku reviziju institucija BiH. MFT se preporučivalo da ubrza aktivnosti na donošenju novog podzakonskog akta vodeći računa da se istim prevaziđu uočeni nedostaci i problemi, te osigura poštivanje principa racionalne i namjenske upotrebe javnih sredstava.

Nejednako postupanje na nivou institucija ali i unutar institucija prilikom obračuna troškova uočeno je i u novom modelu. Primjedbe na novi model imao je i sindikat, koji se žalio na to da je po novom modelu jedan dio zaposlenih ostvario naknadu stvarnih troškova prijevoza, dok drugi dio zaposlenih ostvaruje naknadu kojom ne može pokriti značajan dio stvarnih troškova prijevoza<sup>7</sup>. Po žalbi sindikata postupak istrage pokrenuo je i Ombudsmen za ljudska prava BiH.<sup>8</sup>

Dodatno, MFT je procijenilo da će primjenom novog modela biti ostvarena godišnja ušteda u budžetu institucija BiH u iznosu do 725.000 KM u odnosu na troškove koji su bili po prethodnom modelu, kao i da će se postići ujednačen obračun naknade za prijevoz za sve zaposlene i izbjeći moguće zloupotrebe podataka na osnovu kojih se ostvaruje pravo na ovu vrstu naknade. Podaci o visini troškova prijevoza po godinama prikazani u tabeli broj 1 pokazuju da nisu ostvarene uštede nego se, naprotiv, iznos troškova značajno povećao.

MFT je šest mjeseci nakon donošenja novog modela uvidom u COIP uočilo da je kod pojedinih zaposlenih koji imaju približno isto mjesto prebivališta i mjesto rada unesena udaljenost koja se značajno razlikuje. Institucijama BiH je, u cilju rješavanja uočenih problema, predloženo da u roku od tri mjeseca izvrše provjeru podataka koje su dostavili zaposleni, a što je u skladu sa novim modelom<sup>9</sup>. Međutim, još uvijek sve institucije nisu izvršile dodatnu provjeru podataka dostavljenih od svojih zaposlenih, iako je rok za to istekao prije više od godinu dana.

---

<sup>5</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 04/09

<sup>6</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 58/09 i 6/12

<sup>7</sup> Sindikat je više puta izrazio nezadovoljstvo obračunom naknada za prijevoz po novom modelu i uputio dopise Ombudsmenu i ustavno-pravnim komisijama oba doma PS BiH o diskriminaciji i ugrožavanju ljudskih prava i jednakosti svih građana. Suština iskazanog nezadovoljstva se ogledala u tome da je po novom modelu jedan dio zaposlenih ostvario naknadu stvarnih troškova prijevoza, dok drugi dio zaposlenih ostvaruje naknadu kojom ne može pokriti značajan dio stvarnih troškova prijevoza. Predstavnici sindikata su se obraćali i VM BiH sa zahtjevom da stavi izvan snage primjenu novog modela i da se izvrše konsultacije sa Sindikatom.

<sup>8</sup> Ombudsmen je pokrenuo postupak istrage po žalbi sindikata te nakon provedenog postupka dala preporuke VM BiH i PS BiH. Najveći dio zaključaka je usmjeren prema MFT koje je dostavilo Informaciju VM BiH u kojoj naglašavaju da su preporuke Ombudsmena u međusobnoj koliziji sa važećim odredbama člana 41. Zakona o plaćama te da nisu preduzimali aktivnosti na implementaciji preporuka.

<sup>9</sup> Član 6. stav (6) Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH

Također, natpisi u medijima ukazivali su da je primjena novog modela izazvala nezadovoljstvo određenog broja osoba koje rade u državnim institucijama.<sup>10</sup>

Sve navedeno opredijelilo je Ured za reviziju da provede reviziju učinka upravljanja troškovima prijevoza u institucijama BiH.

## **1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije**

### **1.2.1. Cilj revizije**

Cilj revizije je ispitati da li se troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH upravlja na ekonomičan i efikasan način.

Svrha revizije je provjeriti da li se upotreba javnih sredstava vrši u skladu sa principima racionalne i ekonomične potrošnje kako bi pokrenula mehanizam odgovornosti u institucijama BiH i izazvala promjene u kvalitetu života građana.

### **1.2.2. Obim revizije**

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti institucija BiH prije i nakon donošenja novog načina obračuna troškova prijevoza u institucijama BiH u periodu od 2009. do polovine 2019. godine.

Sagledali smo slabosti prethodnog modela ispitivanjem da li je MFT prije prelaska na novi model preduzeo odgovarajuće kontrolne aktivnosti na korigovanju i poboljšanju implementacije prethodnog modela i da li je preduzeo sve aktivnosti kako bi razmotrio da li je prelazak na novi model zaista najbolje i jedino rješenje.

Revizijom smo ispitivali aktivnosti nadležnih institucija (MFT) na izradi novog modela kao i izazove sa kojima su se suočavali. Fokus revizije je bio na utvrđivanju da li su uzeti u obzir svi neophodni inputi za donošenje novog modela te da li su institucije pratile efekte koje je primjena novog modela prouzrokovala.

Provjeravali smo način na koji se planiraju troškovi prijevoza i da li su prilikom planiranja institucije BiH preduzele sve potrebne aktivnosti kako bi novi model doveo do željenih efekata tj. procijenjenih ušteda.

Reviziju smo vršili u MFT kao predlagaču novog modela ali smo provjeravali i kako je MFT implementiralo novi model. Ispitivati smo i način na koji su institucije BiH pristupile implementaciji novog modela kao i probleme sa kojima su se susretale.

Analizirali smo i kontrolne aktivnosti koje su preduzimale institucije BiH prije, tokom i nakon implementacije novog modela kao i aktivnosti koje su preduzimale nakon uočenih problema i nepravilnosti.

S ciljem ispitivanja da li se efikasno i racionalno upravlja troškovima prijevoza na nivou institucija BiH provjeravali smo da li se blagovremeno izvještavalo o efektima i posljedicama primjene kako novog modela tako i prethodnog modela i šta se preduzimalo na rješavanju nastalih problema.

---

<sup>10</sup> <https://nap.ba/news/38401>

Za potrebe sticanja sveobuhvatne slike o stanju u ovoj oblasti i sagledavanja mogućih alternativnih rješenja, obavljani su razgovori sa institucijama i organizacijama koje imaju značajnu ulogu u ovoj oblasti. U uzorak je izabrano pet institucija čiji troškovi naknada za prijevoz iznose 63,5 % od ukupnih troškova institucija BiH za ove namjene u 2018. godini. Prilikom odabira uzorka vodili smo računa da institucije imaju veći broj zaposlenih među kojima su zastupljene različite kategorije zaposlenih kao što su: različite udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta (različite kilometraže), organizovani rad u smjenama kao i rad u smjenama na način da za uredno izvršavanje poslova nije potreban svakodnevni dolazak na posao i odlazak sa posla. Uzete su u obzir i institucije koje su blagovremeno implementirale novi model i izvršile kontrolu dostavljenih podataka od zaposlenih (MFT), institucije koje su u procesu kontrole (MO i GP) i institucije koje nisu vršile kontrolu (MKT i INO). U narednoj tabeli su prikazane institucije iz uzorka. Detaljnije podatke o institucijama iz uzorka vidjeti u prilogu 2.

**Tabela 2: Izabrani uzorak institucija**

R. br.	Naziv institucije	Iznos troškova prijevoza u 2018. godini (u KM)
1.	MO	14.566.640,46
2.	GP	3.903.029,48
3.	MFT	163.203,50
4.	MKP	91.677,35
5.	INO	24.448,79
	<b>UKUPNO</b>	<b>18.748.999,58</b>

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka iz ISFU

### 1.3. Reviziono pitanje

Revizija će dati odgovor na jedno glavno i tri reviziono potpitanje. Glavno reviziono pitanje glasi:

*Da li se troškovima prijevoza u institucijama BiH upravlja na efikasan i ekonomičan način?*

1. *Da li su institucije BiH osigurale efikasnu primjenu, kontrolu i izvještavanje o primjeni i efektima prethodnog modela?*
2. *Da li su nadležne institucije BiH dobro planirale novi model?*
3. *Da li su institucije BiH osigurale efikasnu primjenu, kontrolu i izvještavanje o primjeni i efektima novog modela?*

### 1.4. Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila za procjenu efikasnosti i ekonomičnosti u predmetu revizije i odgovaraju revizijskim pitanjima. Kriterije smo uspostavili na bazi kombinovanja kriterija zadatih u propisima i planskim dokumentima, kao što su Strategija javne uprave, Politika plaća i naknada u institucijama BiH za period 2015-2018. godina, Metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa, a koje su sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila, Pravila za konsultacije, odluka koje regulišu naknade troškova prijevoza, te standardima internih kontrola koji su zasnovani na aktuelnim INTOSAI smjernicama i Standardima interne kontrole Evropske komisije, kao i Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH u kojem su standardi interne kontrole razrađeni kroz komponente COSO okvira.

### ***Kriteriji za prvo potpitanje***

Institucije BiH su preduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model. Isplata troškova prijevoza se po prethodnom modelu vršila u iznosu za instituciju najpovoljnijeg troška te refundaciju stvarnih troškova prijevoza na osnovu mjesečnih karata prijevoznika koje je zaposleni dužan obavezno dostaviti.

Institucije BiH su izvršile provjeru i utvrđivanje tačnosti podataka na osnovu kojih se isplaćivala naknada za prijevoz po prethodnom modelu/Odluci iz 2009. godine (provjereni i ažurirani podaci o prebivalištu zaposlenih i cijene karata koju zaposleni ostvaruju). Rukovodioci institucija su izgradili sistem internih kontrola u skladu sa COSO modelom, a kontrolne aktivnosti kao dio tog sistema koristili prilikom primjene prethodnog modela.

MFT je putem sistema za evidentiranje i sistema centralizovanog obračuna i isplate plaća (COIP) pratilo implementaciju prethodnog modela i blagovremeno preduzimalo aktivnosti prema institucijama BiH kako bi se uočene greške ili moguće zloupotrebe korigovale.

MFT je osiguralo objašnjenja i smjernice vezano za primjenu prethodnog modela na nivou institucija BiH, kako bi isti imao jednoobraznu primjenu. MFT i institucije BiH su preduzele odgovarajuće aktivnosti kako bi se izvršila detaljna analiza troškova, kao i trendova njihovog kretanja.

MFT je preduzimalo aktivnosti na rješavanju uočenih problema vezanih za isplate naknada prijevoza te je institucijama BiH blagovremeno upućivalo dopise o obavezi sačinjavanja izvještaja i analiza troškova prijevoza s ciljem uspostavljanja kontrole nad ovim procesom i otklanjanja mogućih zloupotreba ostvarivanja prava na ovu naknadu. Institucije su, u skladu sa navedenim, bile u obavezi blagovremeno MFT dostaviti tražene izvještaje i analize.

Institucije BiH su blagovremeno izvještavale MFT o nedostacima prethodnog modela. MFT je izvještavalo VM BiH o efektima i posljedicama prethodnog modela i daljim koracima u rješavanju problema vezanih za isti u institucijama BiH. VM je osiguralo izvještavanje o rezultatima i efektima prethodnog modela u cilju njegovog unapređenja i blagovremenog reagovanja na uočene slabosti.

### ***Kriteriji za drugo potpitanje***

MFT je prilikom planiranja novog modela razmotrilo da li je prelazak na novi model zaista najbolje i jedino rješenje. Prije prelaska na novi model MFT je iscrpilo sve mogućnosti korekcije i poboljšanja postojećeg modela u okviru povjerenih nadležnosti te na osnovu uočenih nedostataka kreiralo novi model.

Prilikom sačinjavanja prijedloga novog modela izvršene su korekcije i poboljšanje uočenih nepravilnosti kod prethodnog modela kako bi se prikupile sveobuhvatne informacije i podaci te se napravile analize koje bi dovele do realnih i racionalnih procjena troškova. Procjene troškova naknada za prijevoz zaposlenih u institucijama BiH su izvršene na osnovu tačnih i ažuriranih podataka koje su institucije BiH dostavile.

MFT je prilikom pripreme prijedloga novog modela od institucija BiH prikupilo provjerene i ažurirane podatke o zaposlenim koji su relevantni za prijevoz, te na osnovu tih inputa

pitanje naknada za prijevoz regulisalo što pravednije prema svim zaposlenima u institucijama BiH.

MFT raspolaže analizama i obračunima na osnovu kojih je određeno kolika će biti naknada za svaki kilometar udaljenosti od mjesta rada do mjesta stanovanja kao i jasne kriterije na osnovu kojih su određeni minimalni i maksimalni limiti naknade za prijevoz.

MFT je u planiranje novog modela uključilo veći broj interesnih strana koje bi mogle doprinijeti izradi kvalitetnog novog modela. MFT je, u tu svrhu, formiralo radnu grupu i u istu uključilo zaposlene u institucijama BiH koje bi mogle pružiti odgovarajuće inpute i ekspertizu za rješavanje problema naknade troškova prijevoza, kao i institucije koje su po svojoj nadležnosti specifične, imaju veliki broj zaposlenih, čiji rad podrazumijeva rad u smjenama i slično.

Prilikom izrade podzakonskih akata, VM BiH je, u skladu sa Zakonom o plaćama, izvršilo konsultacije s predstavnicima reprezentativnog sindikata u institucijama BiH. MFT je, u cilju što kvalitetnije pripreme modela za obračun naknada prijevoza, prilikom njegove izrade primjenjivalo odgovarajuća pravila i metodologije i pridržavalo se svih propisa koje se tiču komunikacije i konsultacija sa svim zainteresovanim stranama.

#### ***Kriteriji za treće potpitanje***

Institucije BiH su pri implementaciji novog modela koristile uspostavljeni sistem internih kontrola kako bi novi način obračuna doveo do planiranih efekata. Pratile su proces implementacije novog modela i blagovremeno preduzimale aktivnosti na otklanjanju uočenih problema i mogućih zloupotreba kao što su neažurirani ili netačni podaci koji čine osnovu za ostvarivanje prava zaposlenog na naknadu prijevoza. Institucije BiH su iskoristile mogućnost koju pruža novi model te su, u cilju otklanjanja mogućih zloupotreba podataka za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz, formirale posebnu komisiju za utvrđivanje činjeničnog stanja za svakog zaposlenog. Rukovodioci institucija su izgradili sistem internih kontrola u skladu sa COSO modelom, a kontrolne aktivnosti kao dio tog sistema koristili prilikom primjene prethodnog modela.

MFT je, putem sistema za evidentiranje i sistema centralizovanog obračuna i isplate plaća (COIP), pratilo implementaciju novog modela i analiziralo da li su efekti novog modela u skladu sa planiranim efektima. Ovo podrazumijeva da je MFT blagovremeno preduzimalo kontrolne aktivnosti provođenja novog modela. Pratilo je da se novi model blagovremeno implementira onako kako je i propisano, zatim da su planirani troškovi jednaki ili približno jednaki ostvarenim, da su podaci zaposlenih koji čine osnov za isplatu naknade troškova prijevoza odgovarajući i da li postoji osnov za provjeru tih podataka. Redovno je pratilo rezultate kontrole, kao i da li su sve institucije preduzele kontrolne aktivnosti. MFT je preduzimalo aktivnosti prema institucijama BiH, kako bi sve institucije prošle proces kontrole i smanjile moguće zloupotrebe ovih troškova.

Institucije BiH su blagovremeno izvještavale MFT o nedostacima novog modela. MFT raspolaže informacijama o provedenoj kontroli i o istom izvještava VM BiH. MFT izvještava VM BiH o efektima i posljedicama novog modela i daljim koracima u rješavanju problema vezanih za novi model. VM je osiguralo izvještavanje o rezultatima i efektima novog modela u cilju njegovog unapređenja i blagovremenog reagovanja na uočene slabosti.

### **1.5. Izvori i metode revizije**

U cilju dobijanja kompletne slike o predmetu revizije koristili smo podatke iz dokumentacije institucija iz uzorka, različite vrste izvještaja i pisanu korespondenciju između institucija, kao i podatke iz sistema COIP i ISFU. Analizirali i prikupljali smo podatke iz donesenih strategija, politika i programa rada.

Sagledali smo pravni okvir (zakonski i podzakonski) kojim je regulisana problematika upravljanja troškovima prijevoza u institucijama BiH, ali i propise iz drugih oblasti koji su od značaja za studiju.

Tim je prikupljao podatke metodama analize sadržaja dostupne dokumentacije, zaključaka nadležnih institucija, izvještaja o radu, zabilješki sa sastanaka, analiza i izvještaja o postignutim rezultatima i dr. Dobijene informacije i podatke smo analizirali i upoređivali sa uspostavljenim kriterijima te smo na osnovu toga donijeli određene zaključke.

Obavili smo intervju sa svim relevantnim učesnicima u procesu, predstavnicima nadležnih institucija, institucija iz uzorka i članovima radnih grupa kao i predstavnicima sindikata. Prikupljeni podaci su korišteni za procjenu stanja, utvrđivanje nalaza i zaključaka, te davanje preporuka.

Koristili su se i podaci iz finansijskih izvještaja i izvještaja revizije učinka Ureda za reviziju institucija BiH, godišnjih izvještaja o glavnim nalazima i preporukama, kao i izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH.

### **1.6. Struktura izvještaja**

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju institucija BiH proveo analizu i prezentovao podatke o aktivnostima institucija BiH u procesu upravljanja troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH. U ovom poglavlju su predstavljena i revizijska pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

Opći podaci o troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH te zakonski i podzakonski okvir koji reguliše ovu oblast predstavljeni su u poglavlju 2.

Nalazi koji podržavaju revizijska pitanja čine poglavlje 3.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila oblast upravljanja troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.

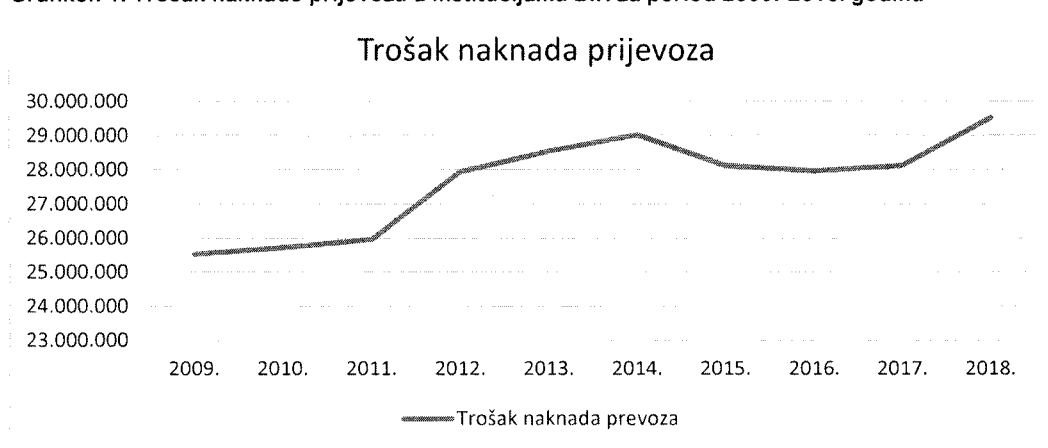
## 2. UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA PRIJEVOZA ZAPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH

U ovom poglavlju ćemo prikazati opće podatke o naknadama troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH kao i navesti regulativu koja definiše ovu oblast.

### 2.1. Opći podaci o naknadama troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH

Na osnovu podataka iz institucija BiH, u sljedećoj tabeli su prikazani opći podaci o naknadama troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH. U posljednjih devet godina za troškove prijevoza zaposlenih u institucijama BiH isplaćeno je skoro 280 miliona KM. Trend kretanja troškova za naknadu prijevoza zaposlenih u institucijama BiH se vidi na narednom grafikonu.

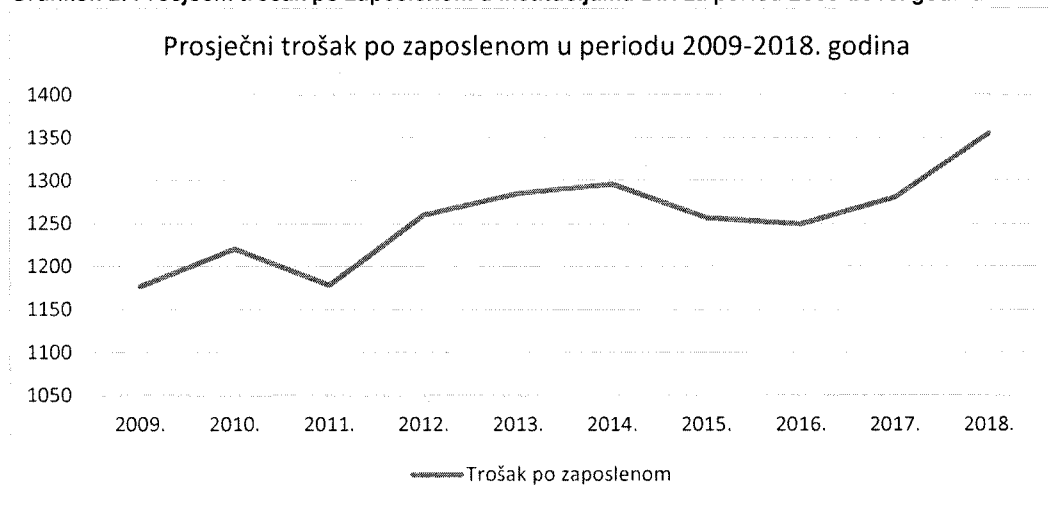
Grafikon 1: Trošak naknade prijevoza u institucijama BiH za period 2009.-2018. godina



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka preuzetih iz ISFU

U narednom grafikonu su prikazani podaci o prosječnom trošku po zaposlenom na osnovu podataka o broju zaposlenih u institucijama BiH i troškovima prijevoza za period 2009.-2018. godina.

Grafikon 2: Prosječni trošak po zaposlenom u institucijama BiH za period 2009-2018. godina



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka preuzetih iz ISFU.



## **2.2. Propisi i smjernice koji se odnose na naknade troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH**

Radni odnosi u organima uprave državnih službenika, zaposlenika i ostalih zaposlenih uređuju se Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH,<sup>11</sup> Zakonom o radu u institucijama BiH<sup>12</sup> i drugim posebnim zakonima.

Pravo na naknadu troškova prijevoza zaposlenim na nivou institucija BiH je regulisano Zakonom o plaćama<sup>13</sup> i Zakonom o radu u institucijama BiH.<sup>14</sup>

Zakonom o plaćama prema članu 41. zaposlenom u institucijama BiH pripada pravo na naknadu troškova prijevoza na posao i sa posla, ukoliko u instituciji nije organizovan prijevoz. Članom 41. Zakona o plaćama<sup>15</sup> je definisano i da će VM BiH, na prijedlog MFT BiH, podzakonskim aktom detaljno urediti pravo na ostvarivanje naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama Bosne i Hercegovine.

U skladu sa ovim zakonom VM BiH je odluke, na prijedlog MFT, koje uređuju pitanja regulisanja naknada prijevoza zaposlenih u institucijama BiH, donijelo 2009. godine<sup>16</sup>, uz donošenje naknadnih izmjena ove Odluke 2009. i 2012. godine<sup>17</sup> i potom je 2017. godine<sup>18</sup> donijelo novu Odluku čija je primjena počela od 01.10.2017. godine.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama vrši MFT BiH.<sup>19</sup> U slučaju spora između MFT BiH i institucije BiH u vezi s primjenom odredbi ovog zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu ličnih primanja zaposlenih, primjenjuje se postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela VM BiH.

Zakonom o radu u institucijama BiH,<sup>20</sup> članom 50. stav 4. je definisano da zaposleni ima pravo na naknadu troškova prijevoza na posao i sa posla, a stavom 6. je definisano da se visina naknade iz ovoga člana utvrđuje aktom VM BiH, aktom poslodavca ili ugovorom o radu.

Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH<sup>21</sup> (u daljem tekstu: Jedinstvena pravila) usvojena su 2005. godine, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, između ostalog, i za izradu odluka. Izmjene Jedinstvenih pravila<sup>22</sup> donesene su 2017. godine u sklopu kojih je donesena i metodologija procjene uticaja prilikom izrade propisa.

<sup>11</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 i 48/05)

<sup>12</sup> Zakona o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05 i 48/05)

<sup>13</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16

<sup>14</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13

<sup>15</sup> Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, član 41. stav 2

<sup>16</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 04/09

<sup>17</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 58/09 i 6/12

<sup>18</sup> 111. sjednica održana 24.08.2017. godine

<sup>19</sup> Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, član 53

<sup>20</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13

<sup>21</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 11/05, tekst Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 58/14) i tekst Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 60/14)

<sup>22</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 50/17

Pravila za konsultacije pri izradi pravnih propisa (u daljem tekstu: Pravila za konsultacije) usvojena su u januaru 2017. godine. Ovim pravilima propisuje se postupak provođenja javnih konsultacija sa zainteresovanom javnošću, po kojima postupaju ministarstva i drugi organi VM BiH u izradi pravnih propisa i drugih akata.

Za ostvarivanja prava na novčanu naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla zaposlenih u institucijama BiH relevantno je prebivalište zaposlenog. Zakonom o prebivalištu i boravištu državljana BiH<sup>23</sup> se uređuje prebivalište i boravište državljana BiH i boravište raseljenih osoba u BiH. Podaci obuhvaćeni ovim Zakonom se obrađuju, pohranjuju, koriste i dostavljaju s namjerom zadovoljavanja potreba državljana u uživanju njihovih prava i obavljanju dužnosti i bit će korišteni za praćenje broja i kretanja stanovništva u BiH.

Prijavu i odjavu prebivališta, kao i adrese stanovanja, u Federaciji BiH obavljaju kantonalna ministarstva unutarnjih poslova unutar svoje nadležnosti, u Republici Srpskoj ministarstvo unutarnjih poslova Republike Srpske i u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine nadležno tijelo koje funkcionalno djeluje kao državna institucija.

Nadležno tijelo rješava kao drugostepeno tijelo u žalbenom postupku protiv odluka toga tijela koje je rješavalo u prvom stepenu za prijavu i odjavu prebivališta, kao i adrese stanovanja. Stranka nezadovoljna odlukom drugostepenog organa može uložiti žalbu Ministarstvu civilnih poslova BiH. Ukoliko nadležno tijelo u postupku provedenom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke koja ima pravni interes utvrdi da je državljanin BiH prijavio prebivalište suprotno odredbama člana 8. stav 1. ovoga Zakona, rješenjem će poništiti prebivalište.

Pod adresom stanovanja smatra se naziv ulice i broj kuće ili stana u mjestu u kojemu državljanin ima prebivalište ili boravište, pod prebivalištem smatra se općina ili distrikt u kojemu se državljanin nastani s namjerom da tamo stalno živi. Prilikom prijave i odjave prebivališta državljanin su dužni dati tačne i istinite podatke.

Ukoliko nadležno tijelo u postupku provedenom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke koja ima pravni interes utvrdi da je državljanin BiH prijavio prebivalište suprotno odredbama ovoga Zakona, rješenjem će poništiti prebivalište.<sup>24</sup>

#### **Interne kontrole institucija BiH u procesu ostvarivanja prava zaposlenih na naknadu troškova prijevoza kroz COSO model**

Za pravilno postupanje u pogledu primjene propisa vezanih za naknadu troškova prijevoza bitan je uspostavljeni sistem internih kontrola u instituciji. Finansijsko upravljanje i kontrola provodi se putem međusobno povezanih komponenti koje su utvrđene u skladu sa INTOSAI Smjernicama za standarde interne kontrole za javni sektor, a koje se zasnivaju na COSO modelu interne kontrole.<sup>25</sup>

Uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola u institucijama BiH u skladu sa COSO modelom je od posebnog značaja u smislu kontrolnih aktivnosti koje institucija provodi prije uvođenja zaposlenih u pravo korištenja naknade za troškove prijevoza. Također

<sup>23</sup> Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 32/01, 56/08 i 58/15)

<sup>24</sup> Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine, član 8c.

<sup>25</sup> Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH, mart 2015. godine; Odluka o objavljivanju smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH, Sl. glasnik BiH 29/15

funkcionisanje sistema internih kontrola smanjuje nivo rizika za dati proces u poslovanju institucije BiH i djeluje preventivno i po potrebi korektivno na uočene propuste.

### **2.2.1. Odluke VM BiH**

VM BiH je odluke, na prijedlog MFT, koje uređuju pitanja regulisanja naknada prijevoza zaposlenih u institucijama BiH, donijelo 2009. godine<sup>26</sup>, uz donošenje naknadnih izmjena ove Odluke 2009. i 2012. godine<sup>27</sup> i potom 2017. godine<sup>28</sup>.

Glavnu razliku između odluke donesene u 2009. godini i odluke donesene u 2017. godini čini osnova za obračun naknada troškova prijevoza zaposlenim. Obračun naknada troškova prijevoza po odluci iz 2009. godine se zasnivao na javnom prijevozu, a odluka iz 2017. godine se zasniva na kilometraži. Oba modela su detaljnije opisana u nastavku.

#### **Odluka VM BiH iz 2009. godine i izmjene Odluke 2009. i 2012. godine**

VM BiH je, 2009. godine, na prijedlog MFT BiH, Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava na novčanu naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH uredilo<sup>29</sup>: pravo na ostvarivanje naknada za prijevoz na posao i prijevoz sa posla zaposlenim u institucijama BiH, visinu naknade, postupak ostvarivanja prava na naknadu, istinitost podataka, obračun i isplatu, izuzetke u primjeni te institucije odgovorne za realizaciju prethodnog modela.

Kao dodatak prethodnom modelu izrađen je zahtjev za naknadu troškova prijevoza koji je sadržavao prostor za unos ličnih podataka zaposlenih, kao i dio sa ponuđenim opcijama o načinu ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza. Zaposleni je mogao izabrati jednu od ponuđenih opcija, s tim da se podrazumijeva da zaposleni dnevno putuje na relaciji mjesto rada – mjesto prebivališta.

Pravo po prethodnom modelu na naknadu troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla zaposlenim u institucijama BiH ostvarivalo se: refundacijom stvarnih troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla na osnovu mjesečnih karti prijevoznika, koje zaposleni dostavlja u skladu sa propisanom procedurom ili isplatom naknade troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla u drugim slučajevima u skladu sa odredbama prethodnog modela.

Visina naknade zaposlenim u institucijama BiH po prethodnom modelu se određivala na sljedeće načine:

- Zaposlenom u institucijama BiH čije je mjesto rada i prebivališta isto, a u istom je organizovan javni gradski prijevoz, pripada pravo na naknadu troškova gradskog prijevoza u visini mjesečne karte.
- Zaposlenom čije je mjesto rada udaljeno do 80 kilometara od prebivališta pripada pravo na nabavku mjesečne karte ili refundaciju stvarnih troškova mjesečne karte, pod uslovom da dnevno putuje na relaciji mjesto rada - mjesto prebivališta.
- Ukoliko registrovani prijevoznik na određenoj lokaciji ne izdaje mjesečnu kartu, ili je vozni red organizovan tako da zaposleni ne može u razumno vrijeme koristiti javni

<sup>26</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 04/09

<sup>27</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 58/09 i 6/12

<sup>28</sup> 111. sjednica održana 24.08.2017. godine

<sup>29</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 4/09, 58/09 i 6/12

prijevoz za dolazak na posao i odlazak sa posla, te zaposleni zbog toga ne koristi pravo nabavke mjesečne karte ili refundacije stvarnih troškova mjesečne karte, pripada mu pravo na naknadu troškova prijevoza obračunatu na osnovu 70% vrijednosti pojedinačne karte na istoj relaciji.

- Zaposlenom koji ne putuje dnevno od mjesta prebivališta do mjesta rada, kao i zaposlenom čije je mjesto rada udaljeno od mjesta prebivališta više od 80 km, pripada pravo na mjesečnu novčanu naknadu u visini osam pojedinačnih karti javnog prijevoznika za relaciju: mjesto rada zaposlenog - najbliža stanica u mjestu prebivališta zaposlenog, koja je utvrđena linijskim međugradskim prijevozom. Visina mjesečne naknade nije mogla biti veća od iznosa mjesečne naknade za troškove smještaja.

Pravo na naknadu troškova prijevoza zaposleni je mogao ostvariti prema mjestu boravišta, ukoliko privremeno boravi izvan mjesta prebivališta, s tim da naknada za prijevoz u tom slučaju ne može biti veća od naknade koju bi zaposleni ostvarivao prema mjestu prebivališta po tom osnovu.

Prethodnim modelom je definisano da institucija BiH u svrhu priznavanja prava naknade troškova prijevoza, službenim putem osigurava podatke o cjenovniku prijevoza i podatke o voznom redu upitom kod registrovanih prijevoznika.

Liste korisnika prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u skladu sa prethodnim modelom su javne, a institucije BiH su bile obavezne objaviti ih na oglasnim pločama i vlastitim internet stranicama.

Dostavljanje neistinitih podataka ili neažuriranih podataka vezanih za ostvarivanje prava na naknadu prijevoza na posao i prijevoza s posla smatra se težom povredom radnih dužnosti i podliježe disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti.

Odlukom o izmjenama i dopunama odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH dodano je da zaposlenom čiji je rad organizovan u smjenama na način da za uredno izvršavanje poslova nije potreban svakodnevni dolazak na posao i odlazak s posla pripada pravo na naknadu troškova prijevoza za stvarni broj dolazaka na posao i odlazaka s posla. Također, dodano je da zaposlenom čije je mjesto prebivališta udaljeno od mjesta rada do 3 km ne pripada pravo na naknadu troškova prijevoza za dolazak na posao i odlazak s posla. Sljedećom izmjenom u 2012. godini definisano je da zaposlenom čije je mjesto prebivališta udaljeno od mjesta rada do 2 km ne pripada pravo na naknadu troškova prijevoza za dolazak na posao i odlazak s posla.

### **Odluka VM BiH iz 2017. godine**

VM BiH je 2017. godine, na prijedlog MFT, donijelo novu Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH<sup>30</sup> čija je primjena počela od 01.10.2017. godine. MFT je, zbog lakšeg tumačenja i razumijevanja, uz novi model izradilo i obrazloženje u kojem su dati praktični primjeri primjene odredbi novog modela.

---

<sup>30</sup> 111. sjednica održana 24.08.2017. godine

Do donošenja novog modela došlo se jer je prethodni model pokazao nedostatke i u praksi doveo do neujednačene primjene na nivou institucija BiH. Usvojena je i izmjena Zakona o plaćama u 2015. godini<sup>31</sup> u članu 41. stav 1) iz osnovnog teksta zakona brisane riječi „javnim prijevozom“. Time je stvorena zakonska osnova za koncipiranje drugačijeg modela obračuna naknade troškova prijevoza na posao i prijevoza sa posla koja se isplaćuje zaposlenima u institucijama BiH koji je zasnovan na iznosu dnevne odnosno sedmične naknade prema dužini putovanja zaposlenih izraženo u kilometrima. Iznos dnevne odnosno sedmične naknade je utvrđen na osnovu udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenog, pri čemu se u obzir uzima broj kilometara od mjesta rada do mjesta prebivališta utvrđen najkraćom putnom komunikacijom na navedenoj relaciji. Kao početna vrijednost uzeta je prosječna cijena litre goriva te koeficijent kojim se osigurava iznos dnevne ili sedmične naknade prema dužini putovanja.

MFT je u skladu sa obavezom iz novog modela<sup>32</sup> propisalo izgled i sadržaj pratećih obrazaca koje su zajedno sa uputstvom za popunjavanje istih dostavili svim budžetskim korisnicima, a to su:

- izjava zaposlenog da pod punom materijalnom i disciplinskom odgovornošću izjavljuje da su podaci koje dostavlja za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza istiniti, i
- zahtjev za naknadu troškova prijevoza na posao i prijevoza sa posla. U zahtjevu su zaposleni morali popuniti lične podatke, mjesto prebivališta, mjesto rada kao i podatak o udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta izražena u kilometrima. Uz zahtjev zaposleni je dužan priložiti prijavu o mjestu prebivališta, obrazac PBA-4.

Novim modelom je definisano da institucija BiH može, u cilju otklanjanja mogućih zloupotreba ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza, rješenjem formirati posebnu komisiju za utvrđivanje činjeničnog stanja u svakom pojedinačnom slučaju.

Također, novim modelom je između ostalog kao način ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza definisana dnevna i sedmična naknada. Dnevna naknada je naknada za dnevni dolazak na posao i odlazak sa posla, utvrđena za relaciju mjesta rada - mjesta prebivališta zaposlenog čije je mjesto rada od mjesta prebivališta udaljeno do 80 km, dok je sedmična naknada - naknada za najmanje jedan dolazak i odlazak zaposlenog u toku radne sedmice za zaposlene čije je mjesto rada od mjesta prebivališta udaljeno preko 80 km. Udaljenost mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenog iskazuje se u kilometrima koristeći najkraću saobraćajnu putnu komunikaciju.

Visina dnevne i sedmične naknade utvrđena je u tabeli koja čini sastavni dio novog modela. Naime u tabeli su iskazane udaljenosti mjesta rada do mjesta prebivališta i iznos dnevne i sedmične naknade. Visina mjesečne naknade troškova prijevoza na posao i sa posla je ograničena na maksimalno 300 KM.

<sup>31</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj: 75/15

<sup>32</sup> Član 10. Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH iz 2017. godine

### 3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentovani su glavni nalazi do kojih smo došli u procesu revizije. Nalazi prikazuju odstupanja od kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene da li su institucije preduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju efikasnog i ekonomičnog upravljanja troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.

Detaljnu analizu proveli smo na osnovu dostupnih podataka vezanih za obračun naknada troškova prijevoza i prateće dokumentacije za pet institucija iz uzorka. Za potrebe analize koristili smo i određene podatke i informacije na nivou institucija BiH a koje smo prikupljali iz MFT koje je nadležno za vršenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama te kreator podzakonskih akata koji detaljno uređuju pravo na ostvarivanje naknada za prijevoz sa posla i na posao.

Tekst u nastavku govori o aktivnostima koje su preduzimale institucije nadležne za propisivanje i provođenje podzakonskih akata kojima se reguliše način i postupak ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz zaposlenima u institucijama BiH i institucije iz uzorka koje su implementirale navedene podzakonske akte, a u cilju osiguranja efikasne i racionalne upotrebe javnih sredstava.

#### 3.1. Aktivnosti institucija BiH i MFT na primjeni prethodnog modela

Na nivou institucija BiH nije uspostavljen sistem koji osigurava uvjerenje da se troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH upravljalo na principima racionalne i ekonomične potrošnje. Također, primjena načina obračuna naknade troškova prijevoza nije vršena jednoobrazno na nivou institucija BiH, niti unutar pojedinačnih institucija.

Institucije BiH i MFT nisu preduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model, čime u konačnici nije osigurana isplata naknada troškova prijevoza u iznosu za instituciju najpovoljnijeg troška. Također ni MFT nije preduzimalo odgovarajuće kontrolne aktivnosti po pitanju primjene prethodnog modela.

*Na nivou institucija BiH nije uspostavljen sistem koji osigurava uvjerenje da se troškovima prijevoza zaposlenih upravljalo na principima racionalne i ekonomične potrošnje.*

##### 3.1.1 Aktivnosti institucija BiH na primjeni prethodnog modela

Iako se prethodni model primjenjivao više od osam godina i finansijska i interna revizija su upućivale na probleme vezane za primjenu i tumačenje njegovih odredbi, kao i stalne oscilacije troškova prijevoza kroz godine, institucije BiH nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti na provjeri podataka zaposlenih koji predstavljaju osnov za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza niti su izvještavale nadležne institucije o navedenim problemima.

Prethodni model pokazao je nedostatke i u praksi doveo do problema. Naime, iako je definisano pravo i visina naknade troškova prijevoza, te definisani i izuzetni slučajevi kada se nije moglo koristiti ovo pravo<sup>33</sup>, zaposleni u institucijama BH su ostvarivali pravo na

<sup>33</sup> Član 2. i 3. Odluke VM o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH broj: 04/09); Prethodnim modelom je definisano

naknadu troškova prijevoza uglavnom po osnovu izuzetaka. Ni u slučaju neopravdanog korištenja izuzetaka u obračunu naknada troškova prijevoza na nivou institucija BiH nije se pristupalo jednoobrazno. Tako su uočene situacije isplata različitih iznosa naknada za iste ili slične udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta. Naime, obračun naknade troškova prijevoza zaposlenih na istim ili sličnim relacijama je vršen na način da su određeni zaposleni ostvarivali naknadu po jednoj osnovi<sup>34</sup>, dok se za određene zaposlene obračun vršio na bazi kumuliranih vrijednosti više pojedinačnih, mjesečnih karata i kombinacijom pojedinačnih i mjesečne karte. Primjere različitog postupanja institucija BiH prilikom obračuna naknada prijevoza za iste ili slične relacije, možemo vidjeti u narednoj tabeli.

**Tabela 3. Pregled različitog postupanja institucija BiH prilikom obračuna naknada prijevoza**

Red. br.	Institucija	Relacija	Osnova obračuna naknade
1.	MLJPI	Pale - Sarajevo	mjesečna karta Pale - Istočno Sarajevo + mjesečna gradska karta
	MFT	Pale - Sarajevo	70% vrijednosti pojedinačne karte Pale - Sarajevo
2.	MKP	Zenica - Sarajevo	70% vrijednosti pojedinačne karte Zenica - Sarajevo
	MFT	Zenica - Sarajevo	mjesečna karta Zenica - Sarajevo
3.	SIPA	Istočno Sarajevo - Sarajevo	pojedinačna karta Sarajevo - Istočno Sarajevo + pojedinačna gradska karta
	MVTEO	Istočno Sarajevo - Sarajevo	70% pojedinačne karte Istočno Sarajevo + mjesečna gradska karta
4.	MVTEO	preko 80 km od mjesta rada	osam pojedinačnih karata mjesto rada - mjesto prebivališta + mjesečna gradska karta
	MFT	preko 80 km od mjesta rada	osam pojedinačnih karata mjesto rada - mjesto prebivališta

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka MFT-a

Neopravdano korištenje izuzetaka je dovelo do situacije da su se isplate naknada troškova prijevoza uglavnom vršile na način da se obračun vezivao za iznos mjesečne karte javnog prijevoza na osnovu potvrde prijevoznika, što je dovelo do različitosti u isplatama jer su se prilagale potvrde i od privatnih prijevoznika gdje su se nerealno uvećavali iznosi pod izgovorom da nema redovnih linija javnog prijevoza koje odgovaraju određenom radnom vremenu.

Kada je dolazilo do smanjenja cijena karata na određenim relacijama nisu se u svim slučajevima pribavljale nove potvrde o cijeni mjesečne ili pojedinačne karte javnog prijevoza, ili su se iste dostavljale sa značajnim zakašnjenjem. Također, kada je dolazilo do povećanja cijena karata nerijetko su institucije kasnile sa dostavljanjem izmijenjenih cijena karata. S obzirom da zaposlenom nije isplaćivana razlika naknade, postojao je rizik da isti podnese tužbu zbog manje isplaćenih naknada.

pravo i visina na naknadu troškova prijevoza putem prava na nabavku mjesečne karte ili refundacijom stvarnih troškova mjesečne karte, osim u slučajevima ukoliko registrovani prijevoznik na određenoj lokaciji ne izdaje mjesečnu kartu ili je vozni red organizovan tako da zaposleni ne može u razumno vrijeme koristiti javni prijevoz. Samo u tim slučajevima zaposleni ima pravo na naknadu troškova prijevoza obračunatu na osnovu 70% vrijednosti pojedinačne karte na istoj relaciji, dok u svim ostalim slučajevima zaposleni ima pravo na nabavku mjesečne karte ili refundaciju stvarnih troškova mjesečne karte.

<sup>34</sup> Član 3. Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH

U određenim slučajevima institucije nisu vršile kontrolu nad odabranim opcijama načina ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza, što je rezultiralo da zaposleni koji po prethodnom modelu nisu imali pravo na odabranu vrstu i način naknade istu ostvaruju. Naime, kao sastavni dio prethodnog modela izrađen je i zahtjev za naknadu troškova prijevoza<sup>35</sup> što je dovelo do situacije subjektivnog i proizvoljnog zaokruživanja opcija i nejednakog postupanja pri dodjeli predmetnog prava. Zahtjev je sadržavao prostor za unos ličnih podataka zaposlenih, kao i dio sa ponuđenim opcijama o načinu ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza. Zaposleni je mogao izabrati jednu od ponuđenih opcija, s tim da se podrazumijeva da zaposleni dnevno putuje na relaciji mjesto rada – mjesto prebivališta.

Nejednaka primjena obračuna naknada troškova prijevoza ogleda se i u primjerima iz institucija iz uzorka. Naime, u pet institucija iz uzorka primijećeni su različiti načini isplate naknada troškova prijevoza za iste ili slične relacije. Tako se na primjer za istu ili sličnu relaciju u jednoj instituciji isplaćuje kombinacija dvije mjesečne karte, u drugoj mjesečne i pojedinačne, a u trećoj kombinacije dvije pojedinačne karte. Različit obračun troškova prijevoza zaposlenima koji koriste iste ili slične relacije mjesto rada-mjesto prebivališta doveo je do razlike u isplatama koje su se kretale u rasponu od 60 do 155 KM. Kada uporedimo najmanju i najveću isplaćenu naknadu troškova prijevoza za istu relaciju koja je u nekim slučajevima iznosila i do 90 KM mjesečno što nije zanemarljiva razlika ukoliko se vratimo na činjenicu da se prethodni model primjenjivao više od osam godina.

Također je bilo slučajeva različitog načina obračuna naknada troškova prijevoza unutar iste institucije. Nejednaka isplata je dovela do toga da su zaposleni na manjim udaljenostima mjesto rada-mjesto prebivališta dobivali veće naknade troškova prijevoza od zaposlenih čije su udaljenosti veće.

Također je primijećeno da su za iste relacije mjesto rada-mjesto prebivališta, u institucijama koje imaju isto radno vrijeme, korištene različite naknade, pa je u jednom slučaju korištena mjesečna karta dok je u drugom 70% pojedinačne karte, što je predstavljalo značajnu razliku u iznosu troška.<sup>36</sup> Odnosno, korištenje pojedinačne karte je bilo znatno povoljnije za zaposlenog, dok je s druge strane bilo nepovoljno za instituciju i predstavljalo neopravdan trošak. Razlike u isplatama su znale biti i preko 100 KM mjesečno što, uzimajući u obzir dugogodišnju primjenu, upućuje na mogućnost da su sredstva trošena neracionalno.

Prema navodima sagovornika iz institucija iz uzorka, postojala je mogućnost zloupotrebe u pogledu istinitosti podataka na osnovu kojih su zaposleni ostvarivali pravo na naknadu troškova prijevoza. Međutim, institucije iz uzorka u većini slučajeva nisu preduzimale aktivnosti na provjeri da li zaposleni koji ostvaruju pravo na naknadu stvarno stanuju u

---

<sup>35</sup> Detaljniji izgled obrasca vidjeti u prilogu 3.

<sup>36</sup> Prethodnim modelom je definisano pravo na naknadu troškova prijevoza samo po jednom osnovu putem prava na nabavku mjesečne karte ili refundacijom stvarnih troškova mjesečne karte, osim u slučajevima ukoliko registrovani prijevoznik na određenoj lokaciji ne izdaje mjesečnu kartu ili je vozni red organizovan tako da zaposleni ne može u razumno vrijeme koristiti javni prijevoz. Samo u tim slučajevima zaposleni ima pravo na naknadu troškova prijevoza obračunatu na osnovu 70% vrijednosti pojedinačne karte na istoj relaciji, dok u svim ostalim slučajevima zaposleni ima pravo na nabavku mjesečne karte ili refundaciju stvarnih troškova mjesečne karte.



mjestu koje su naveli prilikom podnošenja prvog zahtjeva niti kasnije kroz vrijeme ostvarivanja ove naknade a one koje su to radile nisu radile sistemskim pristupom.

Tako imamo situaciju da tri od pet institucija iz uzorka nisu preduzimale aktivnosti na provjeri podataka navedenih u zahtjevu za ostvarivanje naknade, dok su dvije institucije vršile provjeru podataka da li zaposleni stanuju u mjestu koje je navedeno u potvrdi o prebivalištu kod nadležnih organa za ovu vrstu provjere<sup>37</sup>. Od dvije institucije koje su vršile provjeru, jedna je provjeru vršila samoinicijativno, za veći broj zaposlenih, dok je druga provjeru podataka zaposlenih vršila samo u slučaju žalbe ili prijave. Potvrda o prebivalištu predstavlja osnovni dokument za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza, ali ona istovremeno, bez dodatne provjere, ne predstavlja u svakom slučaju dovoljan dokaz da zaposleni stvarno putuje na relaciji od mjesta prebivališta navedenog u potvrdi do mjesta rada, te se zbog toga javlja rizik od zloupotrebe prava i isplate neopravdano veće naknade za prijevoz.

### **3.1.2. Aktivnosti MFT na primjeni prethodnog modela – kontrola i izvještavanje**

MFT nije preduzimalo odgovarajuće kontrolne aktivnosti po pitanju primjene prethodnog modela iako je shodno odredbama Zakona o plaćama<sup>38</sup> MFT nadležno za vršenje nadzora nad primjenom ovog Zakona i postojala je tendencija porasta troškova te je finansijska revizija duži niz godina ukazivala na probleme nejednakog pristupa pri isplati troškova prijevoza.

MFT nije izvršilo detaljnu analizu troškova prijevoza u svim institucijama BiH, kako bi se ustanovili razlozi oscilacije troškova prijevoza kroz godine te nije vršilo uvid u obračun naknada za prijevoz kako bi se osiguralo da svaki zaposlenik kojem se isplaćuju naknada za istu relaciju ostvaruje naknadu u istom iznosu. Nije analizirana mogućnost uspostavljanja pouzdanih kontrola u cilju prevencije mogućih zloupotreba vezanih za ostvarivanje ovih prava, kako od MFT tako ni od institucija BiH.

Potrebu za dodatnim pojašnjenjima vezano za nejednaku primjenu prethodnog modela, MFT je moglo uočiti kroz COIP. Naime, MFT je moglo primijetiti da se za iste ili slične relacije isplaćuju različite cijene karata, što nije u skladu sa prethodnim modelom te blagovremeno preduzimati aktivnosti prema institucijama BiH kako bi se uočene greške ili moguće zloupotrebe korigovale.

Također, zahtjevi institucija BiH za dodatnim instrukcijama vezanim za način obračuna naknade troškova prijevoza na posao i sa posla trebali su biti indikator da prethodni model nije precizirao sve slučajeve koji se pojavljuju prilikom korištenja prava na naknadu prijevoza zaposlenim u institucijama BiH i da je potrebno da MFT institucijama pruži dodatna pojašnjenja, a sve u cilju kako bi se obračun troškova prijevoza vršio u skladu sa propisima.

Naime, MFT je na osnovu upita pojedinih institucija BiH uvidjelo da postoje problemi i nedoumice u vezi sa primjenom načina obračuna troškova naknada prijevoza po prethodnom modelu. Međutim, iako je MFT odgovaralo na pojedinačne upite institucija

<sup>37</sup> Ministarstva unutrašnjih poslova entiteta i Brčko distrikta.

<sup>38</sup> Član 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

BiH, nismo se uvjerali da su preduzete aktivnosti na dodatnim pojašnjenjima koje bi sve institucije BiH uputile na jednoobraznu primjenu navedenog modela.

MFT je 2012. godine uočilo da se sve veći broj institucija BiH obraća istim registrovanim prijevoznicima sa zahtjevom za dostavu potvrde o cijeni prijevoza na istim relacijama, pri čemu svaka od institucija BiH pojedinačno uplaćuje određeni iznos sredstava na ime naknade za izdavanje potvrde. U cilju racionalizacije trošenja budžetskih sredstava MFT je sugerisalo institucijama da ih kontaktiraju s ciljem dobivanja informacija da li je cijena karte zaista najniža važeća cijena prijevoza na konkretnoj relaciji.

MFT je ponovo 2014. godine preduzelo određene aktivnosti na rješavanju uočenih problema vezanih za isplate naknada prijevoza te je uputilo institucijama BiH Instrukciju o obavezi sačinjavanja kvartalnih izvještaja i analiza troškova prijevoza s ciljem uspostavljanja kontrole nad ovim procesom i otklanjanja mogućih zloupotreba ostvarivanja prava na ovu naknadu. Međutim MFT nije obavezalo institucije BiH da ih o provedenim aktivnostima blagovremeno izvještavaju, tako da efekti Instrukcije nisu poznati.

S druge strane institucije BiH, s obzirom da nisu bile u obavezi da o preduzetim aktivnostima izvještavaju nadležne institucije u većini slučajeva nisu isto ni činile, što je dovelo do nejednakog pristupa aktivnostima po Instrukciji. Neke od institucija su sačinjavale više kvartalnih izvještaja, kod nekih se to svelo na jedan izvještaj, dok neke nisu izvještaje uopće nisu sačinjavale. U razgovoru sa sagovornicima iz institucija iz uzorka došli smo do saznanja da izvještaji koji su sačinjavani shodno Instrukciji iz 2014. godine nisu jednoobrazni i da u većini slučajeva nisu obuhvatali analize i izvještaje koje su od njih zahtijevane istom. MFT nije sačinjavalo svoje analize i izvještaje po ovoj instrukciji. Pored toga, MFT o problemima vezanim za primjenu prethodnog modela nije izvještavalo VM BiH, a ni VM nije imalo proaktivan pristup u smislu realizacije prethodnog modela.

### **3.2. Aktivnosti MFT prilikom planiranja novog modela obračuna troškova prijevoza**

Nedostatak informacija o efektima preduzetih aktivnosti na poboljšanju prethodnog modela, neostvarene procijenjene uštede, nedostatak analiza kojima se može dokazati da je prelazak na novi model jedino i najbolje rješenje i ulaznih podataka na osnovu kojih je određena naknada za svaki kilometar, nedovoljni ulazni podaci o zaposlenima su slabosti pri planiranju o kojima ćemo u nastavku detaljnije govoriti.

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, aktivnosti koje su preduzimane prije prelaska na novi model nisu bile dovoljne kako bi se razmotrilo i ocijenilo da li je prelazak na novi model najbolje i jedino rješenje.<sup>39</sup> Iako je prethodni model pokazao nedostatke ipak MFT nije raspolagalo analizama na osnovu kojih bi mogli procijeniti da li je prelazak na novi model najbolje rješenje. Donošenju novog modela prethodilo je usvajanje Zakona

---

<sup>39</sup> Na probleme u implementaciji prethodnog modela obračuna naknada troškova prijevoza godinama je ukazivao i Ured za reviziju institucija BiH vršeći finansijsku reviziju institucija BiH. Prije nego je donesen Zakon o izmjeni Zakona o plaćama, MFT je na osnovu nalaza finansijske revizije Ureda za reviziju i interne revizije MFT bilo upoznato sa problemima u primjeni prethodnog modela, te je moglo preduzeti odgovarajuće aktivnosti i analize koje bi ujednačile primjenu prethodnog modela u institucijama BiH.

o izmjeni Zakona o plaćama<sup>40</sup> čime su se stvorile određene pretpostavke za kreiranje novog modela koji se ne bi isključivo vezao za javni prijevoz.

Prva aktivnost MFT na pripremi novog modela bila je procjena troškova naknada prijevoza po novom modelu koju su izvršili tako što su se pismenim putem obratili institucijama BiH, u kojem su naveli da planiraju novi način obračuna troškova prijevoza po novom kriteriju, te tražili da im dostave podatke o troškovima prijevoza po kilometraži za sve zaposlene. Upoređivanjem dostavljenih podataka prema prijedlogu novog modela te stvarnih troškova po važećem

obračunu došlo se do procijenjenih ušteda. Međutim, već početkom primjene novog modela došlo je do povećanja troškova što je ukazivalo da je jedan od mogućih razloga za

*Iako je prethodni model pokazao brojne nedostatke ipak MFT nije raspolagalo brojnim analizama na osnovu kojih bi mogli procijeniti da li je prelazak na novi model najbolje rješenje.*

ovakvo stanje upitna ispravnost ulaznih podataka koji nisu na adekvatan način provjereni prilikom planiranja novog modela. Da procijenjene uštede u iznosu do 725.000 KM nisu postignute govori podatak da su troškovi naknada za prijevoz za prvih devet mjeseci 2018. godini veći za 1.075.801 KM u odnosu na prvih devet mjeseci 2017. godine.<sup>41</sup>

Navedeni podaci su bili indikator da postoji potreba za provjerom podataka koje su dostavljali zaposleni pri ostvarivanju prava na naknadu troškova prijevoza. MFT je shodno navedenom institucijama uputilo obavijest da u roku od tri mjeseca u slučaju potrebe izvrše kontrolu dostavljenih podataka od zaposlenih, a koji predstavljaju osnov za ostvarivanje naknade za prijevoz. Navedena kontrola od strane institucija je trebala biti završena još u 2018. godini, međutim još uvijek sve institucije nisu izvršile provjeru podataka tako da se ne raspolaže sa podacima i informacijama koji su stvarni razlozi neostvarivanja procijenjenih ušteda.

Kao jedan od razloga koji su uticali na neostvarenje procijenjenih ušteda jeste i to da zaposleni koji žive na udaljenosti od 2 km od mjesta rada nisu u inicijalnom planiranju uključeni u procjenu troškova, dok je prilikom usvajanja novog modela istim dato pravo korištenja naknade troškova prijevoza što je uticalo na povećanje procijenjenih troškova, odnosno smanjenje planiranih ušteda. Na nivou institucija BiH navedeno je dovelo do dodatnih troškova u iznosu 144.049 KM.<sup>42</sup> Na neostvarivanje procijenjenih ušteda uticale su i naknade troškova prijevoza MO iz 2017. godine koje su isplaćene u 2018. godini u iznosu od 263.256 KM, kao i isplata naknada troškova prijevoza po vansudskim nagodbama u iznosu od 137.133 KM.

MFT nije prilikom pripreme prijedloga novog načina obračuna troškova prijevoza uzelo u obzir sve neophodne inpute kako bi obuhvatilo sve aspekte rješavanja pitanja naknade

<sup>40</sup> MFT je pripremio nacrt Zakona o izmjeni Zakona o plaćama koji je PS BiH, na zahtjev VM BiH, usvojila u 2015. godini. Zakonom o izmjeni Zakona o plaćama je precizirano da se u članu 41. stav 1) osnovnog teksta zakona brišu riječi „javnim prijevozom“.

<sup>41</sup> Troškovi naknada za prijevoz za prvih devet mjeseci 2018. godine su iznosili 21.781.563 KM, a za prvih devet mjeseci 2017. godine 20.705.762 KM.

<sup>42</sup> Iznos naknade za zaposlene koji su ostvarili pravo na naknadu prijevoza sa novim modelom (do 2 km) u institucijama BiH, bez OS BiH, iznosi 95.037,40 KM, dok je iznos naknade za zaposlene po istom osnovu u OS BiH 49.012,08 KM.

troškova prijevoza.<sup>43</sup> MFT ne raspolaže analizama i obračunima na osnovu kojih je određeno kolika će biti naknada za svaki kilometar, odnosno na osnovu kojih ulaznih podataka je određen koeficijent kojim se osigurava iznos dnevne ili sedmične naknade za svaki pređeni kilometar udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta i obratno, što im je sugerisao i UZZ prilikom davanja mišljenja gdje je naveo da u prilogu prijedloga odluke nisu dostavili tabelu koeficijenata dnevne i sedmične naknade. Iznos dnevne ili sedmične naknade prema dužini putovanja zaposlenih utvrđen je u saradnji sa stručnom službom MKP.<sup>44</sup>

Na primjer, iznos dnevne naknade za relaciju mjesto rada-mjesto prebivališta je 20 KM. Zaposleni je u toku mjeseca od ukupnog broja radnih dana 10 dana dolazio na posao. Zaposlenom će se naknada po osnovu navedenih podataka za taj mjesec obračunati tako što će se broj dana stvarnih dolazaka na posao pomnožiti sa dnevnom ili sedmičnom naknadom (10\*20 KM = 200 KM). Ono što predstavlja nejasnoću u ovom primjeru obračuna je iznos naknade od 20KM, odnosno način na koji se došlo do ovog iznosa, a koji predstavlja osnov za isplatu naknade za prijevoz zaposlenih u institucijama BiH.

Također, na nedostatak analize prilikom planiranja novog modela upućuju i slučajevi kada se zaposlenima za obračun naknade troškova prijevoza koristi najkraća putna komunikaciju mjesto rada - mjesto prebivališta, a koja im ujedno prouzrokuje dodatne troškove koji im se ne nadoknađuju, jer novi model ne prepoznaje navedene slučajeve.<sup>45</sup>

Novi model predviđa upotrebu daljinara prilikom određivanja tačne udaljenosti mjesto rada - mjesto prebivališta zaposlenog. Međutim kako novi model nije precizirao koji daljinomjeri će se koristiti prilikom određivanja udaljenosti isto je dovelo do nedoumica, nejasnoća i neujednačene primjene novog modela. Naime, isto je prouzrokovalo korištenje različitih daljinara i različitog postupanja u sličnim slučajevima i nejednakih obračuna i isplata naknada troškova prijevoza što je u konačnici dovelo do nezadovoljstva određenog broja zaposlenih.

Također, MFT je novim modelom utvrdilo maksimalan iznos/limit naknade troškova prijevoza u iznosu od 300 KM. Prilikom ograničavanja maksimalnog iznosa MFT je imalo u vidu visinu najniže plaće utvrđene na nivou entiteta, te najnižu plaću na nivou institucija BiH. MFT nije prilikom utvrđivanja maksimalnog iznosa ispitalo i druge mogućnosti koje bi dodatno potvrdile utvrđeni maksimalni iznos naknade troškova prijevoza po zaposlenom u institucijama BiH. Isto je prouzrokovalo nezadovoljstvo određenog broja zaposlenih u institucijama BiH u slučajevima kada utvrđeni limit nije dovoljan za pokriće troškova prijevoza što se moglo izbjeći sa boljom pripremom novog modela odnosno

<sup>43</sup> MFT je pripremlilo prijedlog novog modela koji je zasnovan na iznosu dnevne odnosno sedmične naknade prema dužini putovanja zaposlenih u institucijama BiH. Iznos dnevne odnosno sedmične naknade je utvrđen na osnovu udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenog, pri čemu se u obzir uzima broj kilometara od mjesta rada do mjesta prebivališta utvrđen najkraćom putnom komunikacijom na navedenoj relaciji. Kao početna vrijednost uzeta je prosječna cijena litre goriva te koeficijent kojim se osigurava iznos dnevne ili sedmične naknade prema dužini putovanja.

<sup>44</sup> Dnevna naknada troškova prijevoza je izražena u vidu koeficijenta koji je utvrđen za udaljenosti mjesto rada - mjesto prebivališta od 1 km do 500 km.

<sup>45</sup> Na primjer, slučajevi zaposlenih koji kao najkraću relaciju za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza imaju dodatne troškove korištenja autoputa.

boljim ulaznim podacima o zaposlenim koji bi osigurali da se smanji nezadovoljstvo određenog broja zaposlenih, a da to pritom ne prouzrokuje dodatne značajne troškove.<sup>46</sup> MFT je prilikom planiranja i pripreme novog modela ostvarilo jedan vid komunikacije sa institucijama<sup>47</sup> i sa Sindikatom,<sup>48</sup> ali nije uključilo zaposlene u institucijama BiH koje bi mogle pružiti odgovarajuće inpute i ekspertizu za rješavanje problema naknade troškova prijevoza, kao i institucije koje su po svojoj nadležnosti specifične, imaju veliki broj zaposlenih, čiji rad podrazumijeva rad u smjenama i slično. S obzirom da se naknade troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH isplaćuju iz javnih sredstava, te da je upotreba javnih sredstava pod konstantnom lupom javnosti u smislu racionalnog i ekonomičnog trošenja sa jedne strane, a sa druge očekivanja zaposlenih da je obračun ovih troškova ujednačen na nivou institucija BiH, MFT nije posvetilo odgovarajuću pažnju planiranju novog modela.

MFT nije vršilo usklađivanje novog modela po odredbama metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa koje su donesene u 2017. godini<sup>49</sup>, a koje su sastavni dio Izmjena i dopuna Jedinštenih pravila niti im je prema navodima sagovornika iz MFT, centralno koordinirajuće tijelo za procjenu uticaja propisa sugerisalo usklađivanje istog.<sup>50</sup> Metodologijom je predviđeno da se, prilikom izrade prijedloga podzakonskih akata vrši sveobuhvatna procjena učinaka i analiza stvarnog stanja u svrhu suštinskog preispitivanja i stvaranja uslova za izradu i donošenje kvalitetnijih akata utemeljenih na raspoloživim činjenicama i dokazima.

Prema Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa<sup>51</sup> donosilac propisa je u obavezi da provede javne konsultacije sa zainteresovanim stranama. Revizijom se nismo mogli uvjeriti da je novi model prošao fazu konsultacija shodno navedenim Pravilima.

---

<sup>46</sup> Utvrđeni modalitet obračuna naknade za prijevoz onemogućava pokrivanje troškova prijevoza zaposlenih čija je udaljenost mjesta prebivališta do mjesta rada u rasponu od 48 do 80 km. Odnosno, istu naknadu troškova prijevoza će dobiti zaposleni čije je mjesto prebivališta od mjesta rada udaljeno 48 i 80 km zbog ograničenja limita naknade.

<sup>47</sup> MFT je prilikom pripreme prijedloga novog modela ostvarilo komunikaciju te uputilo poziv određenom broju institucija BiH, te su održali sastanak na kojem su predstavnici tih institucija imali priliku dati svoje komentare, prijedloge i sugestije. Prema navodima sagovornika iz MFT određene sugestije su uvažene dok druge nisu jer je nije bilo osnova za njihovo uvažavanje. MFT ne raspolaže dokumentacijom sa sastanaka, zapisnika i slično.

<sup>48</sup> Uvidom u dokumentaciju uvjerali smo se da je MFT prilikom izrade novog modela uspostavilo komunikaciju sa Sindikatom. Komunikacija sa Sindikatom je uspostavljena tako što su članovi Sindikata za prijedlog novog modela saznali putem svojih institucija te su dali komentare. Navedeni komentari Sindikata su prihvaćeni u smislu primjene jedinstvenog kriterija obračuna troškova prijevoza za sve zaposlene.

<sup>49</sup> Parlamentarna skupština BiH je usvojila Jedinštena pravila 2005. godine i Izmjene i dopune Jedinštenih pravila koja sadrže metodologiju procjene uticaja prilikom izrade propisa u julu 2017. godine. Usvajanjem Jedinštenih pravila i Izmjena i dopuna uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH.

<sup>50</sup> Generalni sekretarijat VM BiH je u januaru 2019. godine dostavilo dopis svim institucijama BiH da će u skladu sa odredbama Jedinštenih pravila, kao centralno koordinirajuće tijelo, vršiti povrat nekompletnih materijala počev od februara iste godine.

<sup>51</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj: 5/17

### 3.3. Aktivnosti institucija BiH i MFT na primjeni novog modela

MFT je nakon uočenih problema ponovo pokušalo da uredi oblast naknada troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH donošenjem novog modela 2017. godine<sup>52</sup>. MFT niti institucije BiH koje primjenjuju novi model nisu osigurale da se upravljanje troškova

*MFT niti institucije BiH koje primjenjuju novi model nisu osigurale da se upravljanje troškova prijevoza zasniva na principima racionalne, efikasne i ekonomične potrošnje.*

prijevoza zasniva na principima racionalne, efikasne i ekonomične potrošnje. Naime, na nivou institucija BiH nisu preduzete odgovarajuće kontrolne aktivnosti u skladu sa Standardima interne

kontrole u institucijama BiH koji su zasnovani na aktuelnim INTOSAI smjernicama i Standardima interne kontrole Evropske komisije, kao i Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine u kojem su standardi interne kontrole razrađeni kroz komponente COSO okvira.<sup>53</sup>

Novi model je trebao da rezultira ujednačenim obračunom naknada troškova prijevoza u svim institucijama BiH te procijenjenim smanjenjem izdataka u budžetu za naknadu prijevoza zaposlenih, ali isto nije postignuto. U nastavku govorimo o aktivnostima institucija BiH i MFT na primjeni novog modela.

#### 3.3.1. Aktivnosti institucija BiH na primjeni novog modela

Većina institucija BiH nije preduzela sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao novi model.<sup>54</sup> Naime, prilikom priznavanja prava na prijevoz u skladu sa novim modelom, većina institucija nije vršila kontrolu unesenih podataka u propisanom obrascu<sup>55</sup>, izuzev formalne kontrole u smislu da li je sva potrebna dokumentacija dostavljena.

Također kao i u prethodnom modelu i u novom modelu institucije iz uzorka u većini slučajeva nisu preduzimale aktivnosti na provjeri podataka na osnovu kojih se ostvaruje pravo na naknadu troškova prijevoza. Institucije iz uzorka koje nisu provjeravale podatke zaposlenih prilikom ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza nisu iskoristile ni mogućnost formiranja posebne komisije kako bi provodile aktivnosti na dodatnoj kontroli podataka koje su dostavili zaposleni (podaci o najkraćoj relaciji izraženoj u kilometrima i mjesto prebivališta). Odnosno, prema novom modelu institucije iz uzorka nisu iskoristile mogućnost formiranja posebne komisije za utvrđivanje činjeničnog stanja za svakog zaposlenog u cilju otklanjanja mogućih zloupotreba podataka za ostvarivanje prava na

<sup>52</sup> Ovim modelom se prešlo na potpuno novi model obračuna troškova prijevoza koji se zasniva na iznosu dnevne odnosno sedmične naknade prema dužini putovanja zaposlenih u institucijama BiH. Iznos dnevne odnosno sedmične naknade je utvrđen na osnovu udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenog, pri čemu se u obzir uzima broj kilometara od mjesta rada do mjesta prebivališta utvrđen najkraćom putnom komunikacijom na navedenoj relaciji.

<sup>53</sup> Sistem internih finansijskih kontrola određen je kao cjelokupan sistem finansijskih i drugih kontrola uspostavljen od strane rukovodioca institucije sa ciljem uspješnog upravljanja i ostvarenja zadataka. Sistem obuhvata tri komponente: finansijsko upravljanje i kontrolu, internu reviziju i Centralnu harmonizacijsku jedinicu. U skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije, a kojim se, upravljajući rizicima, osigurava razumno uvjeravanje da će se u ostvarivanju ciljeva budžetska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno.

<sup>54</sup> Podaci prikupljeni od institucija iz uzorka i Izvještaja finansijske revizije Ureda za reviziju za period 2014.-2017. godina.

<sup>55</sup> Detaljniji izgled obrasca vidjeti u prilogu 4.

naknadu za troškove prijevoza<sup>56</sup>. Većina institucija BiH nije iskoristila ni još jednu mogućnost kontrole po obavijesti MFT-a, da u roku od tri mjeseca izvrše provjeru podataka dostavljenih od zaposlenih, što se može vidjeti na primjerima institucija iz uzorka.

Iako je prošlo više od godinu dana od obavijesti MFT-a većina institucija iz uzorka nije još uvijek završila kontrolu.

**Tabela 4: Pregled izvršenih kontrola kilometraže u institucijama iz uzorka zaključno sa krajem mjeseca juna 2019. godine.**

Naziv institucije BiH	Kontrola kilometraže prije izdavanja rješenja	Kontrola kilometraže poslije izdavanja rješenja	Kontrola kilometraže po obavijesti MFT-a
GP	x	✓	✓
INO	x	x	x
MFT	✓	x	x
MKP	x	x	x
MO*	✓	x	✓

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

\* Prilikom primjene nove odluke urađena je kontrola samo za civilne osobe, a po obavijesti MFT-a počela je kontrola i za vojne osobe.

Na osnovu tabele vidljivo je da od pet institucija iz uzorka dvije nikako nisu vršile kontrolu. U jednoj od institucija koje nisu vršile kontrolu prema izjavi sagovornika izvršena je kontrola podataka zaposlenih uključujući i kilometražu, ali uvidom u dokumentaciju te provjerom podataka nismo se mogli uvjeriti u navedenu tvrdnju. Naime, provjerom udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta uočili smo značajna odstupanja po daljinaru u odnosu na podatke koji su navedeni u rješenju o naknadi za prijevoz. Također, uočili smo da nije bilo odstupanja od podataka unesenih u zahtjevima zaposlenih u odnosu na rješenja odnosno ti podaci su bili identični. Nedostatak kontrole smo uočili i u jednom slučaju u kojem su po prvobitnom zahtjevu odobreni troškovi prijevoza po najkraćoj putnoj komunikaciji da bi po izmijenjenom zahtjevu bili priznati troškovi u znatnom većem iznosu iz razloga što najkraća putna komunikacija nije relacija na kojoj je osiguran prijevoz i nije relacija kojom putuje. Različito tumačenje i primjena novog modela izazvalo je nezadovoljstvo određenog broja zaposlenih u institucijama BiH kojima je za iste ili slične situacije vršena različita isplata naknada troškova prijevoza, tako da je pojedinim zaposlenim isplaćena naknada za troškove prijevoza u iznosu njihovog stvarnog troška, dok drugima nije.

Tako imamo situaciju u institucijama iz uzorka da su analizom uočene razlike između zahtjeva zaposlenih i naknadnih provjera institucije u rasponu od 0,5 km pa do preko 18 km, što je u finansijskom pogledu predstavljalo značajnu razliku na mjesečnom nivou od 5,94 KM do 106,48 KM, dok se ta razlika kretala u rasponu 71,28 pa do 1.277,76 KM na godišnjem nivou, a što možemo vidjeti u narednoj tabeli.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Član 6. stav (6) Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH.

<sup>57</sup> Detaljnu tabelu vidjeti u prilogu 5.

Tabela 5: Pregled projiciranih razlika prije i nakon izvršenih kontrola kilometraže u institucijama iz uzorka

Iznos naknade troškova prijevoza zaposlenog prije kontrole		Iznos naknade troškova prijevoza zaposlenog nakon kontrole		Razlika na mjesečnom nivou	Razlika na godišnjem nivou
Iznos mjesečne naknade	Iznos godišnje naknade	Iznos mjesečne naknade	Iznos godišnje naknade		
285,56	3.426,72	179,08	2.148,96	<b>106,48</b>	<b>1.277,76</b>
244,2	2.930,40	155,32	1.863,84	<b>88,88</b>	<b>1.066,56</b>
250,14	3.001,68	167,20	2.006,40	<b>82,94</b>	<b>995,28</b>
273,9	3.286,80	208,78	2.505,36	<b>65,12</b>	<b>781,44</b>
273,9	3.286,80	232,54	2.790,48	<b>41,36</b>	<b>496,32</b>
77,66	931,92	41,58	498,96	<b>36,08</b>	<b>432,96</b>
232,54	2.790,48	196,90	2.362,80	<b>35,64</b>	<b>427,68</b>
113,52	1.362,24	89,54	1.074,48	<b>23,98</b>	<b>287,76</b>
202,84	2.434,08	190,96	2.291,52	<b>11,88</b>	<b>142,56</b>
244,20	2.930,40	232,54	2.790,48	<b>11,66</b>	<b>139,92</b>
35,64	427,68	29,70	356,40	<b>5,94</b>	<b>71,28</b>

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

*\*Tabela je ilustrativnog karaktera i služi da se pokažu manja i veća odstupanja u kilometraži i razlike u iznosu naknada troškova prijevoza koje navedena odstupanja prouzrokuju, na određenim primjerima institucija iz uzorka, što detaljnije možete vidjeti u tabeli u prilogu 5.*

Uočene su velike odstupanja u slučajevima koji nisu imali finansijski efekat s obzirom da se radio o naknadama troškova prijevoza koje zbog ograničenog gornjeg limita od 300 km nisu imale prostora za rast, ali su mogle uticati na druge naknade koje nemaju karakter plaće<sup>58</sup> što nije bilo predmet ove studije.

Prema podacima iz tabele može se vidjeti da je jedna institucija iz uzorka provjeru podataka prije izdavanja rješenja o naknadi za prijevoz vršila djelimično, odnosno samo za jedan dio zaposlenih, dok je za drugi dio provjera podataka otpočela po obavijesti MFT iz aprila 2018. godine i još uvijek nije završena za sve organizacione jedinice. Razlozi ovakvog postupanja ove institucije su različito tumačenje novog modela i nejasnoće koje su se pojavile prilikom njegove primjene.<sup>59</sup>

Kao sastavni dio dokumentacije koju je potrebno dostaviti radi ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza jeste i relacija mjesto rada - mjesto prebivališta. Naime, najkraća putna komunikacija mjesto rada - mjesto prebivališta se utvrđuje daljinarom.

Tako imamo situaciju da su neke institucije tolerisale i priznavale veće udaljenosti od onih koje su prikazane daljinarom što su istovremeno pravdale korištenjem različitih daljinara institucije i zaposlenog kojem se priznaje pravo na naknadu. Neke od institucija iz uzorka

<sup>58</sup> Naknade za smještaj i odvojeni život

<sup>59</sup> Druga institucija (MFT) je izvršila kontrolu podataka zaposlenih uključujući i kilometražu koju su zaposleni naveli u zahtjevu za ostvarivanje naknade za prijevoz prije izdavanja rješenja o naknadi za prijevoz. Uvidom u dokumentaciju smo se uvjerali da je provjera izvršena mjerenjem kilometraže daljinarom od mjesta rada do mjesta prebivališta za sve zaposlene jednoobrazno i po potrebi izvršena korekcija prvobitnih zahtjeva za ovu naknadu te nakon provjere izdala rješenja.



su bile dosljedne i insistirale na korištenju samo jednog daljinara, te nisu tolerisale ni minimalna odstupanja i čak se u slučaju jedne institucije vršio retroaktivan povrat više ili manje isplaćenih naknada za prijevoz.

Shodno navedenom, MO BiH je tražilo od MFT mišljenje u odnosu na spornu definiciju „najkraće putne komunikacije“ iz novog modela kao i o daljinarima za provjere udaljenosti koji su mjerodavni za primjenu u svim institucijama BiH, na osnovu kojeg bi u predmetima priznavanja prava na naknadu prijevoza zaposlenika nadležni organi unutar MO i OS BiH mogli imati standardizirane kriterije i ujednačen pristup prilikom provjere udaljenosti od mjesta stanovanja do mjesta rada koji podnosioci navode u svojim zahtjevima. Kao obrazloženje navedenih nejasnoća naveli su da je primijećeno da postoji razlika u načinu utvrđivanja udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta zaposlenog, te da se predmetna razlika odnosi kako na vojna tako i na civilna lica za koje rješenja donosi MO. MFT je na upit odgovorilo da su odredbe novog modela jasne i precizne te da sugerišu dosljednu primjenu istih, bez daljih pojašnjenja. Upit o nejasnoćama pri primjeni novog modela je dostavila i GP na koji MFT nije odgovorilo zvaničnim dopisom, ali je ostvarilo komunikacija telefonskim putem sa predsjednikom komisije za provjeru podataka zaposlenih i tom prilikom ga uputilo na korištenje određenog daljinara.

Tako imamo situaciju da su institucije iz uzorka za provjeru podataka koji čine osnovu za ostvarivanje naknada troškova prijevoza koristile različite daljinomjere što je dovelo do neujednačene primjene i različitih isplata naknada troškova prijevoza između institucija kao i unutar iste institucije za iste ili slične relacije mjesto rada-mjesto prebivališta. Kako je po novom modelu određivanje daljinomjera bilo na instituciji, a institucije nisu blagovremeno obavijestile svoje zaposlene o tome koji daljinomjer trebaju koristiti prilikom dostavljanja podataka o kilometraži mjesto rada-mjesto prebivališta, isto je dovelo do određenih problema i naknadnih korekcija zahtjeva. Pojedine institucije iz uzorka su naknadnom provjerom pojedinim zaposlenim izmijenili ranije priznatu naknadu, za što je jedan od razloga mogao biti jer su pri provjeri kilometraže koristili daljinomjer koji je bio različit od daljinomjera koji su koristili zaposleni prilikom podnošenja zahtjeva za naknadu troškova prijevoza, što ukazuje da su ranije trebale preduzeti aktivnosti kako bi osigurale jednoobraznu primjenu novog modela unutar svoje institucije.

### **3.3.2. Aktivnosti MFT na primjeni novog modela – kontrola i izvještavanje**

Kao što je ranije navedeno, MFT je osmislilo novi model s namjerom uspostavljanja ujednačenog obračuna troškova naknade prijevoza na nivou institucija BiH, ali nije blagovremeno preduzelo sve potrebne aktivnosti na analizi nedostataka prethodnog modela te aktivnosti na planiranju novog kako bi osiguralo da novi model dovede do željenih efekata. Iako je MFT prelaskom na novi model imalo za cilj ujednačiti primjenu naknade troškova prijevoza za sve zaposlene u institucijama BiH, te procijenilo ostvarivanje ušteda primjenom novog modela isto nije postignuto.

MFT nije obavezalo institucije na provođenje kontrolnih aktivnosti niti pokušalo da ovaj problem podigne na nivo VM BiH kako bi se problemima zaista pristupilo sistemski i na nivou svih institucija izvršile jednoobrazne kontrolne aktivnosti te spriječile eventualne greške i zloupotrebe te se upotreba javnih sredstava zasnivala na racionalnoj i ekonomičnoj potrošnji. Naime, MFT je, uvidom u COIP, uvidjelo da postoje problemi i neujednačena primjena novog modela pa je, tragom navedenog, poslalo institucijama

obavijest<sup>60</sup> kojom predlažu da institucije u slučajevima za koje smatraju da je potrebno<sup>61</sup> provedu provjeru podataka koje zaposleni dostavljaju u svrhu ostvarivanja prava na naknadu na troškove prijevoza.

Međutim, MFT je prijedlogom da institucije izvrše kontrolu u slučajevima gdje smatraju da postoji potreba za istom, ostavilo prostor da institucije isto mogu, ali i ne moraju uraditi. MFT je u navedenom obavještenju navelo da je kontrolne aktivnosti potrebno završiti u roku od tri mjeseca, ali nije tražilo izvještaj o izvršenoj kontroli, odnosno, dokaz da kontrolu nije bilo potrebno izvršiti. Navedenim, MFT nije osiguralo povratne informacije od institucija o urađenoj kontroli, niti je daljom svojom kontrolom ili instrukcijom tražilo dostavu informacija o istoj.

Shodno navedenom, MFT ne raspolaže sveobuhvatnim<sup>62</sup> podacima o broju institucija koje su izvršile kontrolu, odnosno o broju institucija koje nisu. Za institucije koje su vršile kontrolu, MFT ne raspolaže informacijom da li je kontrola dovela do jednoobrazne primjene novog modela na nivou institucija BiH. Da je MFT blagovremeno raspolagalo informacijama o provedenoj kontroli, moglo je preduzeti aktivnosti kako bi se ujednačila primjena novog modela na nivou institucija BiH.

Upiti institucija BiH za pojašnjenja vezana za način obračuna naknade troškova prijevoza na posao i sa posla trebali su biti indikator da novi model nije precizirao sve slučajeve koji se pojavljuju prilikom korištenja prava na naknadu prijevoza zaposlenim u institucijama BiH i da je potrebno da MFT institucijama pruži dodatna pojašnjenja, a sve u cilju kako bi se obračun troškova prijevoza vršio u skladu sa propisima.

Naime, MFT je na osnovu upita pojedinih institucija BiH uvidjelo da postoje problemi i nedoumice u vezi sa primjenom načina obračuna troškova naknada prijevoza po novom modelu. Međutim, MFT je u nekim slučajevima odgovaralo na pojedinačne upite<sup>63</sup> institucija BiH, ali nismo se uvjerali da su preduzete aktivnosti na dodatnim pojašnjenjima koje bi sve institucije BiH uputilo na jednoobraznu primjenu navedenog modela.

MFT nije izvještavalo VM BiH o provedenoj kontroli novog načina obračuna troškova prijevoza u institucijama BiH niti je upozoravalo da institucije nisu u zadatom roku završile kontrolne aktivnosti. Iako izvještavanje nije obavezujuće niti propisano izostankom informacija VM BiH nije poznato sa efektima i posljedicama novog načina obračuna troškova, kako bi blagovremeno preduzelo odgovarajuće aktivnosti prema institucijama BiH s ciljem rješavanja problema vezanih za novi obračun troškova prijevoza. S druge strane ni VM nije preduzimalo proaktivan pristup u smislu realizacije novog modela.

<sup>60</sup> Obavijest MFT broj:08/04-02-2-4645-1/18 od 30.04.2018. godine.

<sup>61</sup> Citat iz Obavijest MFT broj:08/04-02-2-4645-1/18 od 30.04.2018. godine.... „uzimajući u obzir da je predmetnom odlukom predviđen model obračuna predmetne naknade zasnovan na iznosu dnevne odnosno sedmične naknade prema dužini putovanja zaposlenih u institucijama BiH, predlažemo institucijama BiH koje nisu izvršile provjeru podataka dostavljenog od strane zaposlenog (udaljenost mr.-mp) da postupe u skladu sa člankom 6. stavak (6) Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH“...

<sup>62</sup> Podaci za sve institucije BiH

<sup>63</sup> Pismeno ili telefonskim putem

#### 4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Upravljanje troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH“ koja je pokazala da se troškovima prijevoza u institucijama BiH u potpunosti ne upravlja na ekonomičan i efikasan način.

Iako je MFT donošenjem podzakonskih akata za ostvarivanje naknade troškova prijevoza u 2009. i 2017. godini pokušalo uspostaviti efikasnu, ekonomičnu i racionalnu potrošnju budžetskih sredstava za ove namjene te ujednačiti primjenu ovih podzakonskih akata na nivou institucija BiH isto nije u potpunosti i postignuto. Naime, na nivou institucija BiH nije uspostavljen jednoobrazan, transparentan postupak ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH koji blagovremeno evidentira nelogičnosti i otklanja greške i sumnje u mogućnost zloupotreba i osigurava ekonomičnu i racionalnu potrošnju javnih sredstava. Detaljnije o uočenim slabostima govorimo u nastavku.

##### **4.1. Na nivou institucija BiH nije osigurana efikasna primjena, kontrola i izvještavanje prethodnog modela**

Iako su na slabosti prethodnog modela obračuna naknada troškova za prijevoz zaposlenih ukazivali i finansijska revizija i interna revizija MFT-a, aktivnosti koje su preduzimale institucije i MFT kroz osam i više godina koliko se primjenjivao model nisu bile zadovoljavajuće i nisu doprinijele ujednačenom, transparentnom i racionalnom trošenju budžetskih sredstava za ove namjene.

Institucije BiH uglavnom nisu primjenjivale osnovnu odredbu Odluke kojom je definisano da se pravo na naknadu troškova prijevoza ostvaruje putem nabavke mjesečne karte ili refundacijom stvarnih troškova mjesečne karte nego su koristile mogućnost izuzetka što je postalo pravilo a posljedično dovelo do različitih oblika odstupanja i još više povećalo neujednačenost obračuna između institucija BiH, čak i unutar samih institucija. Ovo je dovelo do toga da je razlika u isplati za istu relaciju između zaposlenih u pojedinim institucijama za neke zaposlene iznosila i preko 100 KM mjesečno, što ostavlja prostor za sumnju u nezakonito ostvarivanje prava na naknadu i mogućnost da bude oštećen budžet institucija BiH ili dovodi u neravnomjeran položaj sve zaposlene na nivou institucija BiH.

U institucijama koje su bile u uzorku revizije nije rađen adekvatan način provjere podataka koje dostavljaju zaposleni prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje naknade za prijevoz. Prema navodima sagovornika<sup>64</sup> iz institucija BiH, postojala je mogućnost zloupotreba u pogledu istinitosti podataka o mjestu s kojeg zaposleni putuje na posao. Na osnovu ovih podataka vrši se obračun i isplata oko 28 miliona KM, koliko su iznosile naknade za troškove prijevoza zaposlenih. Većina institucija nije radila provjere ovih podataka, a one koje su ih radile, nisu radile na način koji osigurava uvjerenje u tačnost podataka, te se zbog toga javlja rizik od zloupotrebe prava i isplate neopravdano veće naknade za prijevoz. Također, zbog različitih načina priznavanja prava na naknadu troškova prijevoza dolazilo se u situaciju da pojedine institucije imaju „povoljnije“ uslove za svoje zaposlene. Ovakvi navodi, bilo osnovani ili neosnovani, nepotrebno su nanosili štetu ugledu institucija BiH.

---

<sup>64</sup> Sagovornici iz institucija iz uzorka i Sindikata.

Iako je informacije o slabostima modela dobivalo i od strane revizije i od strane institucija, a moglo se uvjeriti da problemi postoje i uvidom u informacijske sisteme kojima raspolaže, MFT nije preduzelo adekvatne aktivnosti na unapređenju modela. MFT je dva puta u osam godina pokušalo da otkloni slabosti međutim, iako je došlo do određenog poboljšanja, glavne slabosti su i dalje bile prisutne. Ovakvom stanju sigurno je doprinijela činjenica da MFT nije osiguralo da institucije postupaju prema uputstvima koje je davalo.

#### **4.2. Prilikom planiranja novog podzakonskog akta za regulisanje pitanja ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza zaposlenih nisu preduzete sve potrebne aktivnosti**

MFT se odlučilo na donošenje novog modela iako nije imalo informacija o efektima aktivnosti koje je preduzelo na poboljšanju prethodnog modela. U MFT su smatrali da će rješenje kojim se omogućava isplata naknada za prijevoz na način da se kao osnova ne uzima javni prijevoz nego kilometraža omogućiti efikasnije i ekonomičnije upravljanje ovim troškovima. Međutim, u samoj pripremi novog modela MFT nije primijenilo sve aspekte dobrog planiranja kako bi osiguralo da novi model bude efikasniji i ekonomičniji.

Jedan od motiva uvođenja novog modela bio je i ostvarivanje ušteda, međutim, pokazalo se da je način prikupljanja i analize podataka za projekciju ovih ušteda bio neodgovarajući.

Osim toga, revizija je pokazala da MFT nije imalo detaljne analize prilikom određivanja naknade prema kilometru koja je jedan od dva osnovna elementa za određivanje visine naknade troškova prijevoza. Na potrebu za boljom pripremom odnosno boljim ulaznim podacima o zaposlenima upućuju i slučajevi da po novom modelu jedan dio zaposlenih ostvaruje naknadu koja im pokriva troškove dok drugi dio zaposlenih ostvaruje naknadu kojom ne može pokriti značajan dio troškova prijevoza, a što je izazvalo nezadovoljstvo određenog broja zaposlenih u institucijama BiH. Također upotreba različitih daljinomjera prilikom određivanja tačne udaljenosti mjesta rada do mjesta prebivališta zaposlenog dovela je do nedoumica, nejasnoća i neujednačene primjene novog modela.

Prilikom pripreme novog modela MFT nije ostvarilo potreban nivo komunikacije sa svim zainteresovanim stranama i ekspertima iz navedene oblasti koje su mogle pomoći u sastavljanju odluke. Pored toga, nije primjenjivana ni metodologija procjene utjecaja prilikom izrade propisa koja bi u značajnoj mjeri pomogla stvaranju boljeg modela.

#### **4.3. Na nivou institucija BiH nije osigurana efikasna primjena, kontrola i izvještavanje novog modela**

Revizija je pokazala da institucije ni u primjeni novog modela nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti na ujednačenom pristupu, transparentnom i racionalnom trošenju budžetskih sredstava za ove namjene.

Predviđene uštede uvođenjem novog modela su projicirane u iznosu od 700.000 KM, ali se pokazalo da su se troškovi naknada za prijevoz nakon primjene novog modela povećali, što ukazuje na probleme pri pripremi novog modela.

Kao i kod prethodnog modela, izostala je kontrola podataka od strane institucija BiH na osnovu kojih zaposleni ostvaruju pravo na naknadu troškova prijevoza iako su sagovornici iz institucija iz uzorka naveli da postoje rizici u pogledu istinitosti podataka. Iako je MFT zatražilo provjeru unesenih podataka o kilometraži prije godinu dana, sve institucije još uvijek nisu završile kontrolu. Da problemi postoje i da mogu biti značajni govori i činjenica da su tokom revizije, u institucijama koje su vršile kontrolu kilometraže uočena odstupanja i preko 100 KM na mjesečnoj osnovi. Nedostatak adekvatne kontrole od strane institucija ostavio je i dalje prostor za sumnju u jednak pristup ali i u zakonitost određenih isplata za ovu namjenu što u konačnici ima i negativne efekte na budžet i zadovoljstvo zaposlenih.

MFT je kod primjene novog modela reagovalo već na samom početku, jer je primijetilo unos različite kilometraže za iste relacije od strane institucija. Zatražilo je kontrolu i preispitivanje unesenih podataka od strane institucija ali ih nije obvezalo da o tome izvještavaju niti je zbog toga bilo u mogućnosti da sagleda stvarno stanje. Također, MFT je izbjegavalo davati pojašnjenja institucijama o određenim pitanjima, čime je propustilo otkloniti sve nejasnoće u vezi s primjenom modela i na taj način preventivno djelovati na osiguravanje jednakog pristupa svih institucija ali i efikasnog i racionalnog trošenja budžetskih sredstava. MFT o problemima u primjeni novog modela nije izvještavalo VM BiH niti je VM BiH imalo proaktivan pristup u praćenju realizacije novog modela prema Odluci koju je donijelo.

## 5. PREPORUKE

Ured za reviziju, temeljem nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja predmetne revizije, daje preporuke VM, MFT i institucijama BiH.

U cilju osiguranja uspostave efikasnog i racionalnog trošenja javnih sredstava u institucijama BiH, Ured za reviziju preporučuje sljedeće:

### **Preporuka VM:**

- ***VM treba osigurati informacije o rezultatima i efektima propisa o prijevozu s ciljem njegovog unapređenja.***
- ***VM, u saradnji sa, MFT treba da razmotri postojeći model u pogledu iznalaženja najboljeg rješenja za dokazivanje istinitosti podataka koji predstavljaju osnovu za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz kako bi se izbjegle zloupotrebe i zaštitila budžetska sredstva.***

Ovo podrazumijeva da VM u saradnji sa MFT preispita u kojoj mjeri postojeći način dokazivanja prava na naknadu troškova prijevoza i uspostavljeni i dostupni kontrolni mehanizmi osiguravaju da se zadovolji osnovni smisao naknade koji se ogleda u tome da se zaposlenom nadoknade troškovi prijevoza s posla i na posao.

### **Preporuke MFT:**

- ***MFT trebaju osigurati jednoobraznu primjenu podzakonskog akta kojim se regulišu naknade troškova prijevoza zaposlenih na nivou institucija BiH u cilju ekonomičnog i efikasnog korištenja javnih sredstava.***

MFT trebaju osigurati da se u svim institucijama na nivou BiH provodi identična primjena podzakonskih akata koji regulišu pravo i naknadu na troškove prijevoza zaposlenima. MFT treba osigurati jedinstvene smjernice i uputstva o implementaciji podzakonskih akata. Diskreciono pravo odlučivanja i različitog postupanja institucija BiH u primjeni podzakonskih akata kojima se regulišu pravo i isplata naknade troškova prijevoza treba smanjiti na najmanju moguću mjeru tako što će MFT osigurati uputstva za primjenu, te kroz organizaciju zajedničkih obuka i razmjene iskustava dovesti do ujednačavanja praksi rada. Na ovaj način bi se osiguralo ekonomično i efikasno korištenje javnih sredstava.

- ***MFT treba osigurati nadzor i kontrolu usaglašenosti praksi u ostvarivanju prava na naknadu troškova za prijevoz, te ujednačenu isplatu za sve zaposlene na nivou institucija BiH.***

MFT treba redovno pratiti primjenu podzakonskih akata na nivou institucija BiH te redovno analizirati načine isplate. U slučaju uočavanja određenih odstupanja MFT treba preduzimati korektivne mjere koje će osigurati jednoobrazno postupanje u svim institucijama BiH. Također u slučaju uočavanja neujednačene primjene brzim reakcijama zahtijevati od institucija da izvrše kontrolne i korektivne aktivnosti te obavezati institucije da o istom izvijeste MFT. MFT treba raspolagati blagovremenim, tačnim i pouzdanim

informacijama o provođenju aktivnosti institucija BiH te o istom, u slučaju potrebe, izvještavati VM BiH.

- ***MFT, u cilju ujednačene primjene podzakonskih akata, treba povećati transparentnost postupka ostvarivanja prava te isplate naknada za prijevoz zaposlenim u institucijama BiH.***

MFT, u slučaju upita više institucija o tumačenju primjene podzakonskih akata, treba osigurati da tumačenje bude blagovremeno dostupno svim institucijama BiH, kako ne bi došlo do pogrešnog tumačenja ili zloupotreba prava na prijevoz. Također, dodatne informacije i tumačenja je potrebno objaviti na službenoj stranici MFT kako bi ista bila dostupna svima. Transparentnost u ostvarivanju prava na prijevoz bi trebala biti i od strane institucija BiH u smislu da su dostupni podaci o toj vrsti primanja zaposlenih u institucijama BiH. Na taj način bi se povećala transparentnost i samim time i povjerenje građana u efikasnost i zakonitost trošenja javnih sredstava. Na ovaj način bi se preventivno djelovalo na sprječavanje eventualnih zloupotreba ovog prava.

- ***MFT prilikom pripreme i izrade novih ili izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata treba osigurati sve neophodne pripremne aktivnosti koje će doprinijeti što kvalitetnoj izradi podzakonskih akata.***

Prilikom izrade ili prijedloga novih ili izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene uticaja prilikom izrade propisa i Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa. Također, prilikom pripreme prijedloga novih akata trebaju se pridržavati svih propisa koji se tiču komunikacije i konsultacija sa svim zainteresovanim stranama. Potrebno je da MFT raspolaže sa svim dostupnim ulaznim podacima koji su od značaja za rješavanje pitanja naknade troškova prijevoza u cilju što kvalitetnijih analiza i procjena koje će doprinjeti željenim efektima. MFT bi tako lakše pratilo primjenu novog modela i uočilo eventualna odstupanja i eventualne zloupotrebe od strane institucija. Na osnovu navedenih analiza MFT bi bilo u mogućnosti blagovremeno preduzimati mjere prema budžetskim korisnicima u cilju realizacije planiranih ciljeva.

#### **Preporuke institucijama BiH:**

- ***Institucije BiH trebaju da prilikom implementacije podzakonskih akata kojima je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza osiguraju funkcionalan sistem upravljanja i kontrole.***

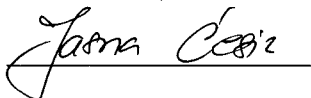
Ovo podrazumijeva da rukovodioci institucija BiH moraju poslovati u skladu sa donesenim standardima, priručnicima i smjernicama za uspostavu i ažuriranje sistema FUK-a, a sve u cilju jačanja sistema internih kontrola koji će pomoći pri otklanjanju greški ili eventualnih zloupotreba pri ostvarivanju prava na naknadu troškova prijevoza zaposlenih. Rukovodioci institucija su dužni provjeravati istinitost dostavljenih podataka od strane zaposlenih koji predstavljaju osnov za ostvarivanje ovog prava, u smislu da se vrši provjera podataka na osnovu procjene rizika i svih dostupnih indikatora, a sve u cilju sprječavanja mogućih greški i zloupotreba. Kontrolne aktivnosti treba da služe da

osiguraju implementaciju zakona i podzakonskih akata, da ograniče mogućnost nastanka neželjenog događaja, za otkrivanje i utvrđivanje slučajeva u kojima su se pojavili nepoželjni događaji i za ispravljanje neželjenih događaja koji su već nastali.


- **S ciljem potpune i pravilne primjene podzakonskih akata kojim je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza, institucije BiH se pri susretanju sa nedoumicama i nejasnoćama pri primjeni istih trebaju obratiti donosiocu akta kako bi se osigurala efikasna i ekonomična upotreba javnih sredstava.**

Tim revizije učinka:

Jasna Česir, viši revizor učinka

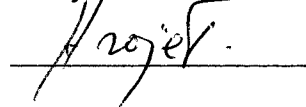


Magdalena Pejak, revizor učinka



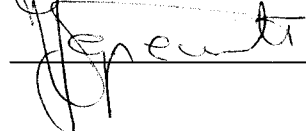
Rukovodilac Odjela  
revizije učinka:

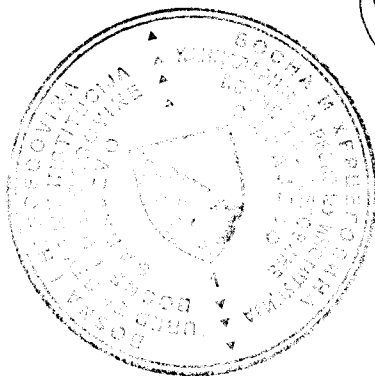
Hrvoje Tvrtković



Rukovodilac Odjela  
za kontrolu kvaliteta, metodologiju i  
planiranje revizije učinka:

Radivoje Jeremić







## **6. PRILOZI**

***Prilog 1: Pregled broja zaposlenih koji ostvaruju pravo na prijevoz i troškova prijevoza za institucije BiH za period 2009-2019. godina***

***Prilog 2: Pregled troškova prijevoza u odnosu na broj zaposlenih po godinama za period 2009. – 2018. godina za institucije iz uzorka***

***Prilog 3: Zahtjev za naknadu troškova prijevoza na posao i sa posla shodno Odluci o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz koju je VM BiH donijelo 29.12.2008. godine (VM broj 235/08)***

***Prilog 4: Zahtjev za naknadu troškova prijevoza na posao i sa posla shodno Odluci o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz koju je VM BiH donijelo 24.08.2017. godine (VM broj 218/17)***

***Prilog 5: Pregled razlika prije i nakon izvršenih kontrola kilometraže u institucijama iz uzorka***

***Prilog 6: Reference***

**Prilog 1: Pregled broja zaposlenih koji ostvaruju pravo na prijevoz i troškova prijevoza za institucije BiH za period 2009-2019. godina**

R. br.	Naziv institucije BiH <sup>65</sup>	2009.			2010.			2011.			2012.			2013.			2014.			2015.			2016.			2017.			I - IX 2018.		
		Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade	Broj uposlenih	Iznos naknade		
1.	PS	200	126134	212	118194	210	128978	217	167846	219	177751	231	190079	233	177930	223	181686	223	186748	217	202767										
2.	PRES	91	41069	95	50171	90	52204	88	57022	102	62525	94	67111	98	71831	109	83230	106	80986	105	75896										
3.	US	92	54752	90	55775	90	53705	90	45751	91	44746	90	46910	94	42274	93	48373	94	48606	92	50850										
4.	Sud BiH	180	61098	217	72622	217	74022	244	76441	278	114079	287	113200	277	95805	265	97246	291	108695	289	105616										
5.	MOIOS	10306	12653631	9022	11903579	9965	11562089	10012	13010958	9906	13177591	10011	13701497	9954	13204593	10011	12939882	9724	13375564	9370	14566640										
6.	SIPA	1366	2111482	1451	2403217	732	1182665	704	1280177	736	1352987	716	1297770	719	1216648	713	1200809	713	1096555	711	985905										
7.	TUŽ	146	71854	187	67994	184	79835	175	73628	212	72173	231	66119	232	53203	247	52831	246	57365	256	63595										
8.	KONS	22	11466	23	11905	25	14866	25	16387	25	14253	26	14957	24	14379	22	16070	25	14386	25	17119										
9.	PB	18	19566	20	18369	20	21833	19	20660	19	18247	19	17288	19	18009	20	17887	20	18488	19	1646457										
10.	VSTV	128	22257	134	28984	126	26151	128	25617	141	26060	141	25220	140	20578	134	19965	136	21860	136	153230										
11.	GT VM	56	46977	52	44208	57	42921	66	52293	66	60132	67	60265	62	45905	67	44731	62	46131	68	51525										
12.	KK	13	10588	14	11557	14	13606	14	12679	14	11781	14	12321	14	11717	14	13268	14	12412	11	11235										
13.	ODSZ	6	5181	6	6626	6	7183	6	10300	6	8932	7	9918	7	9221	7	10477	7	10404	7	12163										
14.	UZ	18	19292	18	22467	19	21715	17	25052	16	25477	16	25544	16	25451	16	26985	16	27311	16	26812										
15.	DEP	22	19510	25	17378	22	15951	24	14894	23	13560	24	14096	24	14499	24	14906	24	15957	23	14123										
16.	UKRJR	34	28037	37	32560	37	35958	39	39044	36	37486	36	36368	34	29353	36	31113	34	33791	34	36700										
17.	MUJPI	94	68493	106	88806	99	76670	107	96056	115	114066	113	116802	111	107609	107	101811	103	94036	100	90260										
18.	IOJUP	36	18998	58	30732	56	34305	55	36284	55	35130	58	37453	56	29563	56	30926	55	32612	62	40794										
19.	FP	12	10713	13	10222	13	10459	12	8762	12	8729	13	8303	14	8893	13	9507	12	8824	12	8395										
20.	INL	50	24098	51	18871	51	19717	51	22660	52	23755	51	21870	51	21493	52	25638	51	26705	49	24449										
21.	MCS	21	11776	22	13916	22	10684	21	9537	22	14332	22	14319	22	13529	24	14263	24	16166	24	22838										
22.	MFT	150	173245	157	184704	163	194128	164	194158	165	198441	159	212345	165	180397	165	175509	163	163609	163	163204										
23.	AS	74	43739	94	61887	93	63823	107	62590	113	88979	114	88730	118	81745	115	82363	119	82201	116	77495										
24.	AIN	19	11976	20	9407	20	9713	23	9934	24	11721	24	12987	23	11856	24	11297	23	11679	22	9640										
25.	URŽ	10	6983	17	10044	17	10940	16	7957	16	8907	17	11826	28	19817	32	38345	33	37982	37	37922										
26.	AO	10	5328	9	4802	11	5761	11	4826	11	6520	11	6972	11	6501	11	5813	11	6421	11	5803										

<sup>65</sup> 1.Parlamentarna skupština BiH, 2.Predsjedništvo BiH, 3.Ustavni sud BiH, 4.Sud BiH, 5.Ministarstvo odbrane BiH, 6.Državna agencija za istrage i zaštitu, 7.Tužilaštvo BiH, 8.Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, 9.Pravobranilaštvo BiH, 10.Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, 12.Komisija za koncesije BiH, 13.Odbor državne službe za žalbe, 14.Ured za zakonodavstvo VM BiH, 15.Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, 16.Ured koordinatora za reformu javne uprave, 17.Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 18.Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 19.Fond za povratke BiH, 20.Institut za nestala lica BiH, 21.Memorijalni centar Srebrenica, 22.Ministarstvo finansija i trezora BiH, 23.Agencija za statistiku BiH, 24.Agencija za javne nabavke BiH, 25.Ured za razmatranje žalbi, 26.Agencija za osiguranje i BiH, 27.Centralna harmonizacijska jedinica, 28.Direkcija za evropske integracije, 29.Ministarstvo vanjskih poslova BiH, 30.Ministarstvo civilnih poslova BiH, 31.Služba za zajedničke poslovne institucije BiH, 32.Građanska policija BiH, 33.Regulatorna agencija za komunikacije BiH, 34.Arhiv BiH, 35.Centralna izborna komisija BiH, 36.Agencija za državnu službu BiH, 37.Centar za uklanjanje mina u BiH, 38.Agencija za identifikacione dokumente, evidencije i razmjenu podataka BiH, 39.Agencija za rad i zapošljavanje BiH, 40.Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, 41.Državna regulatorna agencija za radijaciju i nuklearnu sigurnost, 42.Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, 43.Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, 44.Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, 45.Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, 46.Agencija za antitoping kontrolu BiH, 47.Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, 48.Direkcija za civilno vazduhoplovstvo BiH, 49. Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH, 50.Institut za akreditaciju BiH, 51.Ured za veterinarsko vijeće BiH, 53.Uprava BiH za zaštitu zdravlja BiH, 54.Agencija za sigurnost hrane BiH, 55.Agencija za nadzor nad tržištem BiH, 56.Institut za mjeriteljstvo BiH, 57.Institut za standardizaciju BiH, 58.Institut za intelektualnog vlasništva BiH, 59.Institut za ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH, 60.Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH, 61.Vijeće za državnu pomoć BiH, 62.Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, 63.Ministarstvo sigurnosti BiH, 64.Ministarstvo pravde BiH, 65.Agencija za poštanski promet BiH, 66.Agencija za policijsku podršku BiH, 67.Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, 68.Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, 69.Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, 70.Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 71.Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH 72.Služba za poslove sa strancima, 73.Obvještajna sigurnosna agencija BiH i 74.Uprava za indirektno oporezivanje.



**Prilog 2: Pregled troškova prijevoza u odnosu na broj zaposlenih po godinama za period 2009. – 2018. godina za institucije iz uzorka**

Godina		Naziv institucije				
		MFT	MKT	MO	GP	INO
2009	Broj zaposlenih	150	103	10306	2209	50
	Iznos naknade	173.244,51	82.747,08	12.653.630,56	4.078.727,09	24.097,81
2010	Broj zaposlenih	157	104	9022	2303	51
	Iznos naknade	184.703,53	87.319,79	11.903.579,18	4.376.724,49	18.870,69
2011	Broj zaposlenih	163	105	9965	2271	51
	Iznos naknade	194.127,55	104.949,69	11.562.088,91	4.446.379,90	19.716,50
2012	Broj zaposlenih	164	107	10012	2271	51
	Iznos naknade	194.158,02	108.783,47	13.010.958,36	4.349.265,28	22.660,15
2013	Broj zaposlenih	165	106	9906	2244	52
	Iznos naknade	198.441,17	108.929,59	13.177.591,20	4.388.443,33	23.754,79
2014	Broj zaposlenih	159	106	10011	2227	51
	Iznos naknade	212.345,03	105.468,38	13.701.497,04	4.352.619,86	21.870,30
2015	Broj zaposlenih	165	106	9954	2182	51
	Iznos naknade	180.397,23	101.665,26	13.204.592,62	4.199.891,89	21.492,53
2016	Broj zaposlenih	165	102	10011	2184	52
	Iznos naknade	175.508,70	91.954,40	12.939.882,39	4.282.029,39	21.492,53
2017	Broj zaposlenih	163	99	9724	2082	51
	Iznos naknade	163.609,19	88.648,32	13.375.564,36	4.126.291,62	26.705,18
2018	Broj zaposlenih	163	102	9370	2187	49
	Iznos naknade	163.203,50	91.677,35	14.566.640,46	3.903.029,48	24.448,79

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka iz ISFU

**Prilog 3: Zahtjev za naknadu troškova prijevoza na posao i sa posla shodno Odluci o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz koju je VM BiH donijelo 29.12.2008. godine (VM broj 235/08)**

\_\_\_\_\_  
(ime i prezime podnosioca zahtjeva)

\_\_\_\_\_  
(naziv institucije kojoj se zahtjev podnosi)

**ZAHITJEV ZA NAKNADU TROŠKOVA PREVOZA**

Obraćam Vam se sa zahtjevom za naknadu troškova prevoza na posao i prevoza s posla shodno Odluci o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz s posla koju je Vijeće ministara donijelo na 71. sjednici održanoj 29.12.2008. godine (VM broj 235/08).

S tim u vezi dostavljam Vam slijedeće podatke:

1. Matični broj \_\_\_\_\_
2. Lična karta \_\_\_\_\_  
(broj i mjesto izdavanja)
3. Mjesto prebivališta \_\_\_\_\_  
(naziv mjesta, ulica i broj)
4. Udaljenost mjesto rada-prebivalište \_\_\_\_\_ (km)
5. Pravo na naknadu troškova prevoza na posao i prevoza s posla želim da ostvarim na sledeći način:
  - a) Nabavkom mjesečne karte gradskog prevoza;
  - b) Refundacijom stvarnih troškova prevoza na posao i prevoza s posla na osnovu mjesečne karte gradskog prevoza;
  - c) Nabavkom mjesečne karte za relaciju \_\_\_\_\_;
  - d) Refundacijom stvarnih troškova prevoza na posao i prevoza s posla na osnovu mjesečne karte prevoznika na relaciji \_\_\_\_\_;
  - e) Isplatom naknade troškova prevoza obračunate na osnovu 70% vrijednosti pojedinačne karte na relaciji \_\_\_\_\_;
  - f) Isplatom mjesečne novčane naknade u visini osam pojedinačnih karti javnog prevoznika na relaciji \_\_\_\_\_  
(mjesto rada-najbliža stanica mjestu prebivališta)

**Napomena:** U tački 5. ovog Zahtjeva potrebno je izabrati jednu od ponuđenih opcija. Opcije pod a, b, c, d i e podrazumjevaju da uposlenik dnevno putuje na relaciji mjesto rada- mjesto prebivališta.

**Pod punom materijalnom i disciplinskom odgovornošću izjavljujem da su navedeni podaci istiniti.**

**PODNOŠILAC ZAHITJEVA**

**Prilog 4: Zahtjev za naknadu troškova prijevoza na posao i sa posla shodno Odluci o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz koju je VM BiH donijelo 24.08.2017. godine (VM broj 218/17)**

\_\_\_\_\_  
(ime i prezime podnosioca zahtjeva)

\_\_\_\_\_  
(naziv institucije kojoj se zahtjev podnosi)

**ZAHTJEV ZA NAKNADU TROŠKOVA PRIJEVOZA NA POSAO I PRIJEVOZA SA POSLA**

U skladu sa odredbama člana 6. stav (1) Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine (VM broj 218/17 od 24.8.2017. godine) obraćam vam se zahtjevom za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza na posao i prijevoza sa posla.

Za tu svrhu dostavljam slijedeće podatke:

1. Matični broj \_\_\_\_\_
2. Lična karta \_\_\_\_\_  
(broj i mjesto izdavanja)
3. Mjesto prebivališta \_\_\_\_\_  
(naziv mjesta, ulica i broj)
4. Mjesto rada \_\_\_\_\_  
(naziv mjesta, ulica i broj)
5. Udaljenost mjesta rada od mjesta prebivališta \_\_\_\_\_ (km)

Pod punom materijalnom i disciplinskom odgovornošću izjavljujem da su navedeni podaci istiniti.

**PODNOŠILAC ZAHTJEVA**

\_\_\_\_\_

**Prilog:**

- Prijava mjesta prebivališta -obrazac PBA-4.

**Prilog 5: Pregled razlika prije i nakon izvršenih kontrola kilometraže u institucijama iz uzorka**

Iznos naknade troškova prijevoza po zahtjevu zaposlenog					Iznos naknade troškova prijevoza po mjeranju institucije					Razlika na mjesečnom nivou	Razlika na godišnjem nivou
km	Iznos dnevne naknade	Broj radnih dana 22	Iznos mjesečne naknade	Iznos godišnje naknade	km	Iznos dnevne naknade	Broj radnih dana 22	Iznos mjesečne naknade	Iznos godišnje naknade		
45	12,98	22	285,56	3426,72	26,8	8,14	22	179,08	2148,96	<b>106,48</b>	<b>1277,76</b>
38	11,1	22	244,2	2930,4	23,1	7,06	22	155,32	1863,84	<b>88,88</b>	<b>1066,56</b>
39	11,37	22	250,14	3001,68	25	7,6	22	167,2	2006,4	<b>82,94</b>	<b>995,28</b>
43	12,45	22	273,9	3286,8	32,4	9,49	22	208,78	2505,36	<b>65,12</b>	<b>781,44</b>
43	12,45	22	273,9	3286,8	35,5	10,57	22	232,54	2790,48	<b>41,36</b>	<b>496,32</b>
10	3,53	22	77,66	931,92	3,5	1,89	22	41,58	498,96	<b>36,08</b>	<b>432,96</b>
36	10,57	22	232,54	2790,48	29,7	8,95	22	196,9	2362,8	<b>35,64</b>	<b>427,68</b>
16	5,16	22	113,52	1362,24	11,5	4,07	22	89,54	1074,48	<b>23,98</b>	<b>287,76</b>
31	9,22	22	202,84	2434,08	28,5	8,68	22	190,96	2291,52	<b>11,88</b>	<b>142,56</b>
38	11,1	22	244,2	2930,4	36,2	10,57	22	232,54	2790,48	<b>11,66</b>	<b>139,92</b>
3	1,62	22	35,64	427,68	2,4	1,35	22	29,7	356,4	<b>5,94</b>	<b>71,28</b>

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka od institucija iz uzorka

### **Prilog 6: Reference**

1. Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 72/17).
2. Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 04/09).
3. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 58/09 i 6/12).
4. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 i 48/05).
5. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13).
6. Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16).
7. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 11/05) i Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 58/14, 60/14 i 50/17).
8. Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 32/01, 56/08 i 58/15).
9. Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH (Centralna harmonizacijska jedinica, mart 2015. godine) i Odluka o objavljivanju smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 29/15).
10. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“ broj 5/17).
11. Zakon o finansiranju institucija BiH („Službeni glasnik broj 61/04 i 49/09).