



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-1341-2/21  
Sarajevo, 15. 11. 2022. godine

 BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

15. 11. 2022

PRIMLJENO:			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-16-3		1818/22	

Bosna i Hercegovina  
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine  
Zastupnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1  
71000 Sarajevo

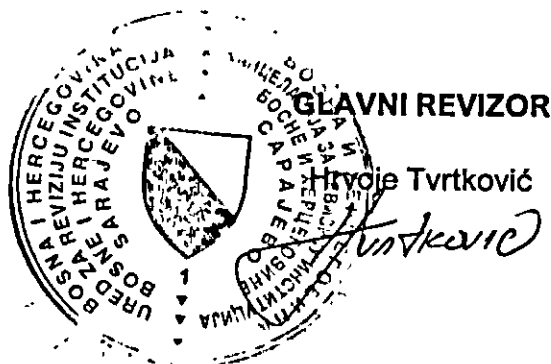
**Predmet:** Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2021. godinu

Cijenjeni,

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

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu, broj: 06-16-1-1341/22;
- Izvešće o finansijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2021. godinu, broj: 02-16-1-1343/22;

S poštovanjem,



ALINGGONG NA I MISCHE A  
KINABAYAN NG BANGALAN  
MAY 1950

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-1341-3/21  
Sarajevo, 15. 11. 2022. godine

Bosna i Hercegovina  
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine  
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1  
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02	16-3	1818/22	

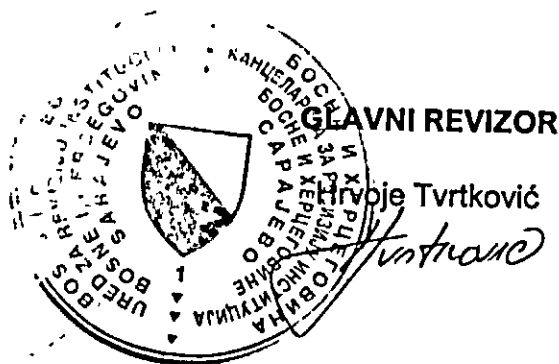
Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2021. godinu

Cijenjeni,

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

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu, broj: 06-16-1-1341/22;
- Izvješće o financijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2021. godinu, broj: 02-16-1-1343/22

S poštovanjem,



AMERICAN AIRLINES  
2100 WASHINGTON BLVD  
WASHINGTON, D.C.  
[Stamp: AMERICAN AIRLINES  
WASHINGTON, D.C.]



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)



**GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ  
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA  
ZA 2021. GODINU  
Broj: 06-16-1-1341/22**

**Sarajevo, studeni 2022. godine**



## SADRŽAJ

1. UVOD .....	4
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT .....	4
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE .....	5
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU .....	6
5. FINACIJSKA REVIZIJA.....	7
5.1. Pregled danih mišljenja finacijske revizije.....	7
5.2. Realizacija preporuka finacijske revizije .....	11
5.3. Glavni nalazi i preporuke finacijske revizije .....	13
5.3.1. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.....	13
5.3.2. Proračun Institucija BiH .....	13
5.3.3. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH.....	14
5.3.4. Proces upošljavanja u Institucijama BiH .....	15
5.3.5. Proces javnih nabava u institucijama BiH.....	21
5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije.....	22
5.3.7. Interne finacijske kontrole u javnom sektoru .....	23
5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene.....	26
5.3.9. Sudski sporovi.....	28
5.3.10. Status državne imovine .....	29
5.3.11. Vlastiti prihodi Institucija BiH.....	30
5.3.12. Istek mandata rukovoditelja u institucijama BiH.....	31
5.3.13. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH .....	32
5.3.14. Smještaj Institucija BiH .....	33
5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH po.....	34
zahtjevima institucija BiH.....	34
5.3.16. Reforma javne uprave.....	35
5.3.17. Financiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba.....	36
5.3.18. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva .....	37
5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima .....	37
5.3.20. Informacijski sustav .....	38
6. REVIZIJA UČINKA.....	40
6.1. Pregled obavljenih revizija učinka.....	40
6.2. Realizacija preporuka revizije učinka .....	40
6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka .....	43
6.3.1. Osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje pristojbama i naknadama institucija BiH .....	43
6.3.2. Problemi i nedostaci Institucija BiH u sustavu javnih nabava .....	44
6.3.3. Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama Bosne i Hercegovine .....	47
6.3.4. Temeljne pretpostavke za inspeksijski nadzor u institucijama BiH.....	48

## 1. UVOD

---

Ured za reviziju Institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz financijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz financijske revizije o izvršenju proračuna institucija BiH za 2021. godinu. Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvješćem o obavljenoj reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2021. godinu.

## 2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

---

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

U okviru svog zakonskog mandata, Ured za reviziju obavlja dvije vrste revizije i to financijsku reviziju i reviziju učinka.

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

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti neovisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje druge osobe ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u svezi s bilo kojom političkom strankom. Temeljna načela neovisnosti vrhovnih institucija za reviziju definirana su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Rimskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o neovisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

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

**Misija Ureda utvrđena Strateškim  
planom razvoja 2021.-2025.**

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

---

<sup>1</sup> Službeni glasnik BiH broj 12/06



### 3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE

---

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvješćuje sukladno Zakonu o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeća izvješća:



#### **Godišnje izvješće o aktivnostima**

sadrži informacije o radu Ureda za prethodnu godinu, zajedno sa financijskim izvješćem Ureda (članak 6. Zakona o reviziji)



#### **Izvješća o obavljenim financijskim revizijama**

sadrže informacije o obavljenim godišnjim financijskim i revizijama usklađenosti Institucija BiH (članak 13. Zakona o reviziji)



#### **Izvješće o reviziji godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH**

sadrži informacije o obavljenoj godišnjoj financijskoj i reviziji usklađenosti godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH (članak 13. Zakona o reviziji)



#### **Izvješća o obavljenim revizijama učinka**

sadrže informacije o ekonomičnosti, efikasnosti i/ili efektivnosti korištenja javnih resursa od strane Institucija BiH (članak 14. Zakona o reviziji)



#### **Godišnje izvješće o glavnim nalazima i preporukama**

sadrži najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih godišnjih revizija (članak 16. Zakona o reviziji)



#### **Dodatno revizorsko izvješće**

Izvješće o pitanjima iz nadležnosti Ureda koje se, prema potrebi, podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH (članak 17. Zakona o reviziji)



#### **Izvješća o specijalnim revizijama**

sadrže informacije o revizijama provedenim na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH (članak 18. Zakona o reviziji)

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

Ured za reviziju je za 2021. godinu izradio i nadležnim institucijama dostavio izvješća kako slijedi:

- 74 izvješća o obavljenim financijskim revizijama,
- 4 izvješća revizije učinka,
- 2 izvješća o realizaciji praćenja preporuka revizije učinka
- Izvješće o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH za 2021. godinu,
- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu,
- Sažetak revizorskih izvješća za 2021. godinu,
- Izvješće o aktivnostima Ureda za reviziju za 2021. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti i ostalim zainteresiranim korisnicima, sva navedena izvješća objavljena su na web stranici Ureda za reviziju [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba).

#### **4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU**

---

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

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

Ocjena stupnja i faze realizacije danih preporuka se temelji na dobrom poznavanju rada subjekta revizije, svih njegovih aktivnosti koje je poduzeo s ciljem realizacije dane preporuke i unapređenja poslovanja, vremenskom trajanju procesa realizacije, te ukupnom odnosu subjekta revizije prema danim preporukama i stavovima revizije. Ponekad je teško utvrditi odgovornost za realizaciju preporuka, jer je različita i odnosi se na različite subjekte ili je za realizaciju odgovorno više subjekata, a posljedica je nepostojanja sustavnih rješenja, nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata, kao ni usvojenih standarda ponašanja i potrošnje.

Prilikom davanja ocjene realizacije preporuka ističemo kako je potrebno uzeti u obzir činjenicu kako sve preporuke nemaju istu težinu i značaj tako da, ukoliko se to zanemari, postotak realizacije preporuka ponekad može dovesti do pogrešnih zaključaka.

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

*Parlamentarna skupština BiH treba, ovisno o nadležnostima institucija BiH, inzistirati na realizaciji preporuka Ureda, čime bi se na višu razinu podigao stupanj ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju poduzimanju mjera kako bi realizirale preporuke revizije.*

*Potrebno je da, institucije sustava za provedbu zakona pokrenu pitanje odgovornosti onih koji su dozvolili da se proračunski novac troši bez financijske discipline budući da odsustvo reagiranja na preporuke revizije ostavlja prostor za netransparentno i nezakonito trošenje novca.*

## 5. FINANCIJSKA REVIZIJA

---

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

Tijekom 2021. godine Ured za reviziju je objavio 74 izvještaja o obavljenim financijskim revizijama. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodičem za financijsku reviziju i Vodičem za kontrolu kvalitete financijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru financijske revizije za 2021. godinu proveo reviziju financijskih izvješća i u svezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvješćima o financijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o financijskim izvješćima** koje se odnosi na ocjenu prikazuju li financijska izvješća fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2021. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, financijske transakcije i Informacije za 2021. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

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

### 5.1. Pregled danih mišljenja financijske revizije

Ured je izvršio financijsku reviziju za 2021. godinu u 74 institucije Bosne i Hercegovine. Ukupno izvršenje proračuna za 2021. godinu u revidiranim institucijama iznosilo je 905.755.600 KM<sup>2</sup>. *Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen. U takvim okolnostima Vijeće ministara BiH je, na temelju odredbi Zakona o financiranju institucija BiH, na kvartalnoj razini, donosilo tijekom godine odluke o privremenim financiranju koristeći kao temelj odobreni proračun za 2020. godinu.*

Financijska revizija za 2021. godinu izvršena je u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI).

Od revidirane 74 institucije, Ured je za njih osam dao mišljenja s rezervom, bilo na aspekte financijskog izvješćivanja ili na aspekte poslovanja vezano za usklađenost aktivnosti, financijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima (sa ili bez

---

<sup>2</sup> Zakonom o proračunu Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu odobren je proračun i Uredu za reviziju Institucija BiH. Izvršenje proračuna Ureda iznosilo je 3.881.929 KM.

dodatnog skretanja pozornosti). Pri tome, kod dvije institucije izražena je rezerva u pogledu revizije finansijskih izvješća, pet institucija je dobilo mišljenje s rezervom na usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima, a kod jedne institucije izraženo mišljenje s rezervom po oba temelja.

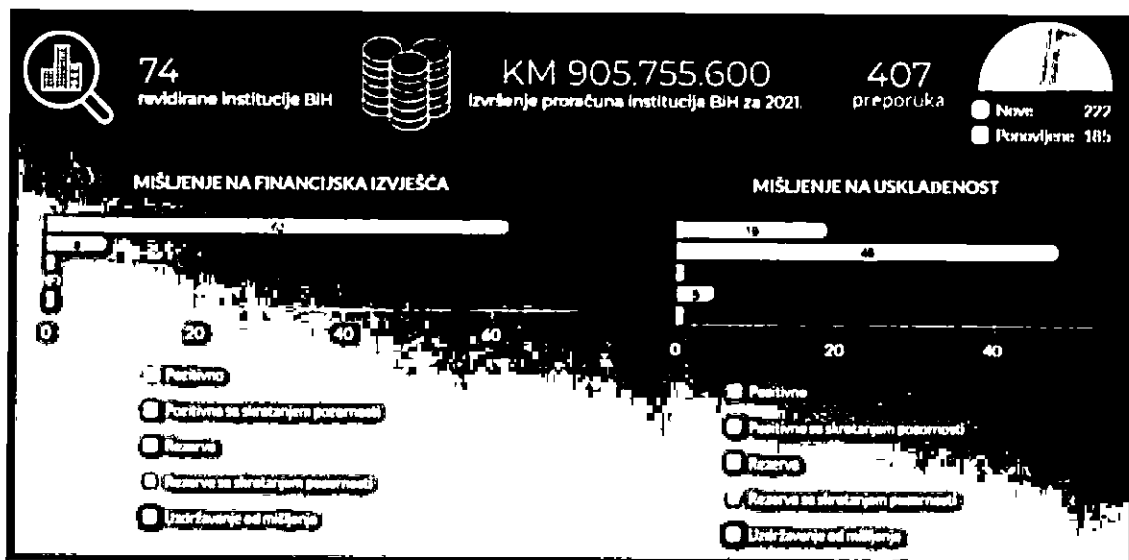
U odnosu na prošlu godinu, kada je samo jedna institucija dobila mišljenje sa rezervom na finansijska izvješća (Ministarstvo vanjskih poslova BiH), u tekućoj godini povećan je broj institucija koje su dobile mišljenje sa rezervom na finansijska izvješća. Navedeno upućuje na zaključak da su u 2021. godini unutarnje kontrole u institucijama, vezano za evidentiranje poslovnih promjena koje imaju utjecaja na bilančne pozicije, slabije funkcionirale.

Po pitanju revizije finansijskih izvješća, Ured je za 62 institucije izrazio pozitivno mišljenje, a kod osam pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti. Nešto drugačija slika je u domenu usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i Informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima, gdje je pozitivno mišljenje dobilo 19 institucija, a pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti 48 institucija.

To znači da je 19 institucija BiH u izvješćima o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2021. godinu dobilo pozitivno mišljenje bez skretanja pozornosti po oba navedena aspekta. U jednom slučaju, uslijed ograničenosti opsega revizije, Ured se suzdržao od davanja mišljenja po bilo kom od temelja.

U 2021. godini je dato 115 skretanja pozornosti što je za 18 skretanja manje nego prethodne godine. Od navedenog broja skretanja pozornosti u 2021. godini, 106 se odnosi na usklađenost, a devet na finansijska izvješća, dok se u 2020. godini 120 skretanja pozornosti odnosilo na usklađenost, a 13 na finansijska izvješća. Najčešća skretanja pozornosti su se u obje godine odnosila na donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, javne nabave, angažiranja na temelju ugovora o djelu, itd.

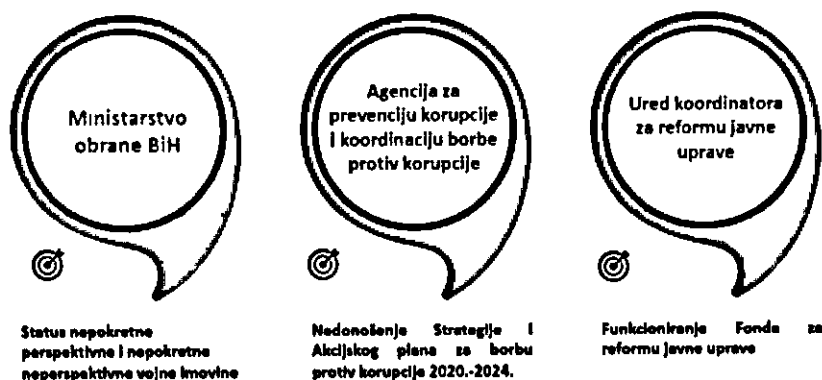
Infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama prikazan je dole:



Slika 2: Pregled rezultata finansijske revizije Institucija BiH za 2021. godinu u brojkama

Institucije koje su za svoje poslovanje dobile mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti, u ukupnom Izvršenju proračuna (905.755.600 KM) Institucija BiH za 2021. godinu sudjeluju sa 41,45%.

Ključna pitanja revizije, u financijskoj reviziji 2021. godine, definirana su kod tri institucije BiH, kako slijedi:



Slika 3: Ključna pitanja financijske revizije Institucija BiH za 2021. godinu

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentiran je u nastavku:

**Ministarstvo obrane BiH:** Principi o raspodjeli nepokretne perspektivne i neperspektivne vojne imovine dogovoreni su Zakonom o obrani BiH te Sporazumom o temeljnim načelima za rješavanje pitanja nepokretne i pokretne imovine koja će i dalje koristiti za potrebe obrane iz 2007. godine, zaključenim između Vijeća ministara BiH i vlada entiteta i dogovorom od strane predsjednika šest političkih stranaka u BiH od 09.03.2012. godine.

**Nepokretna perspektivna vojna imovina:** Odlukom Predsjedništva BiH, o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga BiH, definirane su 63 perspektivne lokacije vojne namjene koje su perspektivne za Oružane snage BiH i koje trebaju biti knjižene kao vlasništvo Ministarstva. U dokumentu "Pregled obrane" koji je usvojilo Predsjedništvo BiH i pratećoj Odluci o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga BiH, koja još uvijek nije stupila na snagu, utvrđeno je 57 lokacija perspektivne nepokretne vojne imovine. U proteklom razdoblju Ministarstvo je poduzimalo korake na rješavanju imovinsko-pravne dokumentacije za promjenu upisa-uknjižbu perspektivnih lokacija, ali i dalje postoji razlika u postupanju entitetskih organa u svezi s ovim zahtjevima što nije u skladu sa navedenim sporazumima, Zakonom i odlukama Ustavnog suda BiH. Neusklađenost propisa kao i odbijanje provedbe odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su glavni razlozi stopiranja uknjiženja imovine. Pravno i tehničko pitanje rješavanja vojne imovine je odvojeno od pitanja računovodstvenog evidentiranja ove imovine u poslovnim knjigama Ministarstva, za šta je relevantan Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama korisnika proračuna institucija BiH i Međunarodni računovodstveni standard 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema.

**Nepokretna neperspektivna vojna imovina:** Na temelju Zakona o obrani BiH i Sporazuma o temeljnim načelima za rješavanje pitanja nepokretne i pokretne imovine, koja će i dalje koristiti za potrebe obrane iz 2007. godine, zaključenim između Vijeća ministara BiH i vlada entiteta, u 2021. godini lokalnim vlastima su predane dvije neperspektivne lokacije (lokacija Bradina i skladište Matrez u Visokom). Premda je Ministarstvo proteklih godina poduzimalo brojne aktivnosti u svezi s procesom predaje nepokretne neperspektivne imovine, realizacija ove aktivnosti teče izuzetno sporo i ne zavisi samo od Ministarstva, već prvenstveno od zainteresiranosti entitetskih vlada za preuzimanje ovih objekata. Od ukupno 16 neperspektivnih lokacija koje su u posjedu Ministarstva, njih sedam je spremno za predaju lokalnim vlastima. Međutim, određeni broj neperspektivnih lokacija (devet lokacija) Ministarstvo još uvijek nije učinilo spremnim za predaju lokalnim vlastima. Na ovim lokacijama se još uvijek nalaze značajne količine naoružanja. Neperspektivne lokacije

opterećuju Ministarstvo u finansijskom smislu zbog izdvajanja značajnih sredstava za osiguravanje lokacija, komunalne troškove i nužna ulaganja za održavanje neperspektivnih lokacija.

**Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije:** U skladu sa člankom 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Agencija je nadležna za izradu Strategije za borbu protiv korupcije i izradu Akcijskog plana za prevenciju korupcije. Opći cilj strategije je da se ustanove prioriteta na planu prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, principi i mehanizmi zajedničkoga djelovanja svih institucija u BiH kao i svih segmenata društva i građana na tom polju, unaprijede pretpostavke za smanjenje stvarne i pretpostavljene razine korupcije te vraćanje povjerenja građana u institucije sustava i stvaranje pretpostavki za jači ekonomski razvoj.

S obzirom na to da su ranije donijeti dokumenti istekli u 2019. godini, Agencija je sačinila Prijedlog strategije za borbu protiv korupcije 2020. – 2024. i Akcijski plan za provedbu Strategija za borbu protiv korupcije 2020. – 2024. Agencija je predmetne dokumente sačinila u veljači 2020. godine, kada su i zatražena mišljenja mjerodavnih institucija na predloženi materijal i Odluku o usvajanju Strategije i Akcijskog plana. Ministarstvo financija i trezora BiH je u mišljenju iz lipnja 2020. godine navelo svoje primjedbe i uputilo Agenciju da predmetni materijal korigira sa danim primjedbama te isti sa mišljenjem mjerodavnih tijela ostalih razina vlasti ponovo dostavi Ministarstvu radi ponovnog očitovanja.

Prema prezentiranim informacijama Agencije, mjerodavno ministarstvo iz Republike Srpske također nije dalo svoje mišljenje na predmetne dokumente.

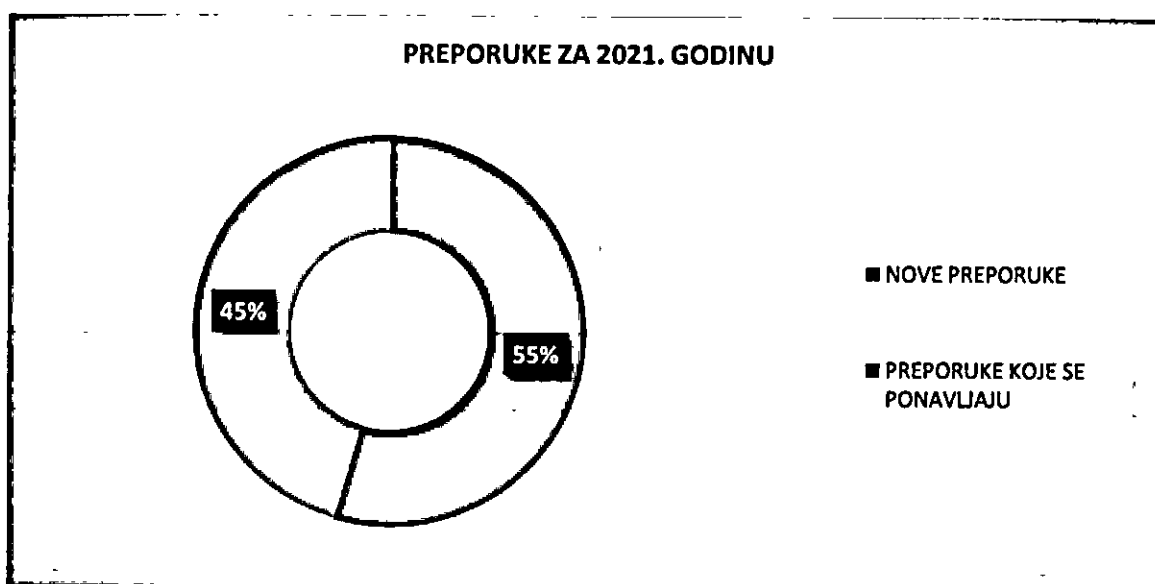
Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je u lipnju 2021. godine obavijestilo Agenciju da Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju jer nije bilo većine glasova za. Navedena situacija značajno utiče na provedbu daljnjih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promidžbu i provedbu preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

**Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH:** Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH i koordinatori za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta su, u 2021. godini, provodili aktivnosti na usuglašavanju prijedloga Zajedničke platforme o načelima i načinu implementacije strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini kojom su utvrđeni načela, način i mehanizmi implementacije reformskih mjera, politička koordinacija, te zadaci Ureda i koordinatora za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta BiH u procesu reforme javne uprave, uspostava međuvladinih nadzornih timova, kao i nadzor i implementacija. Urađena je Informacija o pripremi zajedničke platforme o načelima i načinu implementacije reforme javne uprave u BiH, Odluka o usvajanju Zajedničke platforme i nacrt Sporazuma o utrošku preostalih sredstava uplaćenih u Fond. Predmetni dokumenti su dostavljeni entitetskim koordinatorima i koordinatoru Brčko distrikta, a isti se trebaju uputiti prema vladama na usvajanje. Ured je pokrenuo proceduru usvajanja ovih dokumenata od strane Vijeća ministara BiH, te s tim u svezi na mišljenja mjerodavnim institucijama dostavio Informaciju o pripremi Zajedničke platforme o načelima i načinu implementacije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i reaktivaciji Fonda sa prijedlogom zaključaka, prijedlog Odluke o usvajanju Zajedničke platforme i prijedlog Sporazuma o utrošku preostalih sredstava uplaćenih u Fond. Prijedlogom Sporazuma predviđeno je da se neutrošena sredstva u iznosu od 10.580.469 KM koja su donatori i domaće vlasti uplatili u Fond, utroše za implementaciju aktivnosti predviđenih usvojenim Strateškim okvirom za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018.-2022., kao i Akcijskim planom za reformu javne uprave, u skladu sa procedurama utvrđenim Memorandumom o razumijevanju za uspostavljanje Fonda i drugim aktima Fonda. Predloženo je da Sporazum potpišu predsjedatelj Vijeća ministara BiH, premijeri entiteta, gradonačelnik Brčko distrikta BiH i ministar financija i trezora BiH.

Koordinatori su potpisali Zajedničku izjavu kojom su potvrdili značaj Fonda za implementaciju reforme javne uprave u prethodnom razdoblju, te iskazali opredjeljenje za reaktivaciju Fonda i korištenje sredstava koja se nalaze u njemu za provedbu planiranih reformskih aktivnosti. *Imajući u vidu činjenicu da su aktivnosti oko usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018. – 2022. i Akcijskog plana za reformu javne uprave okončane tek krajem 2020. godine i da nije započela realizacija strateških obveza jer nije riješeno pitanje namjene preostalih sredstava u Fondu i daljeg funkcioniranja Fonda, nisu se stvorili uvjeti za implementaciju usvojenih dokumenata. Sukladno navedenom, otvara se pitanje svrhovitosti same Strategije s obzirom na razdoblje na koji se odnosi.*

## 5.2. Realizacija preporuka financijske revizije

Ured je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2021. godinu za 74 institucije dao ukupno 407 preporuka. Od ovog broja dane su 222 nove preporuke, a 185 preporuka se ponavlja iz ranijeg razdoblja.



Grafikon 1: Preporuke financijske revizije u 2021.

Pri ocjeni realizacije danih preporuka, sukladno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri osnovne kategorije: realizirane preporuke, preporuke čija je realizacija u tijeku ili preporuke prema kojima je djelomično postupljeno i nerealizirane preporuke.

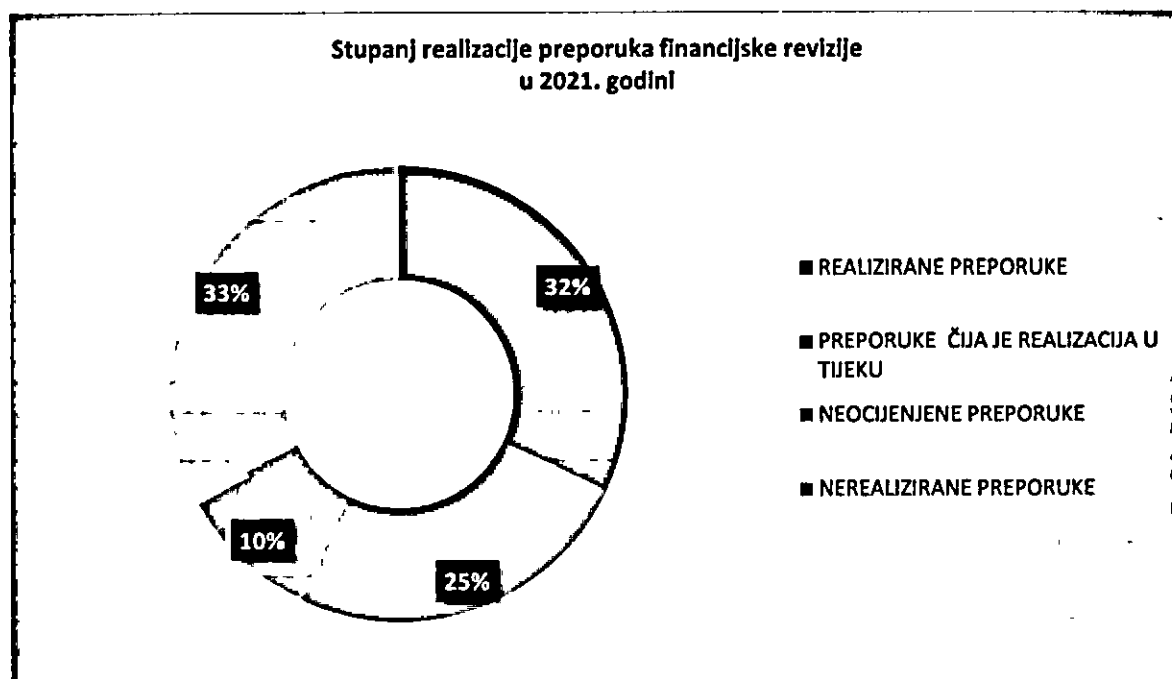
Preporuke kojima je dodijeljen status realiziranje u tijeku (djelomično postupljeno po istim) nisu ponovljene već će se realiziranje istih pratiti u narednom periodu kada će biti konačno ocijenjene.

Revizija je provjerom stupnja realizacije preporuka konstatirala da je oko 57% preporuka danih u prošloj i ranijim godinama realizirano ili je njihova realizacija u tijeku. Realizirane i nerealizirane preporuke su ostale na približno istoj razini kao i 2020. godine. Za određeni broj preporuka (10%) nismo mogli dati ocjenu realizacije jer su iste date za konkretne nalaze, postupke nabava, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama. Broj neocijenjenih preporuka je znatno veći u odnosu na 2020. godinu.

U nastavku dajemo tablični i grafički prikaz stupnja realizacije preporuka financijske revizije za 2021. i 2020. godinu:

Stupanj realizacije	Postotak realizacije preporuka u 2021. godini	Postotak realizacije preporuka u 2020. godini
Realizirano	32%	33%
U tijeku	25%	30%
Nerealizirano	33%	33%
Neocijenjene preporuke	10%	4%
<b>Ukupno</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tablica 1: Stupanj realizacije preporuka financijske revizije u 2021. i 2020. godini



Grafikon 2: Stupanj realizacije preporuka financijske revizije u 2021.

Na temelju tablice (i grafikona) vidljivo je određeno smanjenje postotka realiziranih preporuka i povećanje neocijenjenih preporuka u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu, a nerealizirane preporuke su na istoj razini.

Analizirajući dane preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati da se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je nužno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, poduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizirane. Radi se uglavnom o preporukama koje ne ovise samo o subjektima revizije nego i o mjerodavnim institucijama. Pored toga, kod većih proračunskih korisnika, procesi



poslovanja su raznovrsniji i složeniji i često realizacija preporuka ovisi o više subjekata i zahtijeva donošenje sustavnih rješenja viših razina vlasti.

Najveći broj preporuka se odnosi na nalaze revizora u revizorskim izvješćima za koje je izraženo mišljenje sa rezervom ili skrenuta pozornost, a odnose se na: neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH, nedovoljno transparentan proces upošljavanja angažiranjem osoba na određeno vrijeme bez provedbe procedure natječaja s prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažiranjem osoba na temelju ugovora o djelu za sistematizirana radna mjesta, slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavama, slabosti kod sustava kontrole naplate prihoda i potraživanja, slabosti pri obavljanju popisa sredstava i obveza, nedovoljno efikasnu i učinkovitu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata, neriješen status državne imovine, slabosti u funkcioniranju IT sustava i dr.

Većina danih preporuka se ponavlja više godina, a posljedica su nedostatka odgovornosti rukovodstva institucija za njihovu nerealizaciju, nepostojanja sustavnih rješenja, nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata i usvojenih standarda ponašanja i potrošnje i dodatna ograničenja zbog neusvajanja proračuna institucija BiH za 2021. godinu.

Provedbom preporuka Ureda povećava se financijska disciplina i odgovornost u raspolaganju sredstvima koja su dodijeljena institucijama BiH te povećava efikasnost pri raspolaganju ograničenim javnim sredstvima.

### **5.3. Glavni nalazi i preporuke financijske revizije**

#### **5.3.1. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH**

Ponovno skrećemo pozornost na dugogodišnji problem neprovedbe određenog broja odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo. Neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost u Bosni i Hercegovini na niskoj razini. Također, posljedica ovakve situacije su, između ostalog, i sudski sporovi koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po proračun institucija BiH.

*Neophodno je jačati javnu odgovornost u skladu s temeljnim načelima vladavine prava u demokratskom društvu, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.*

#### **5.3.2. Proračun Institucija BiH**

Proračun institucija BiH za 2021. godinu nije usvojen u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH. Stoga je financiranje institucija BiH u 2021. godini bilo privremeno, a na temelju četiri odluke o privremenom financiranju koje je donijelo Vijeće ministara BiH. Odluke su donošene kvartalno, tako što je za financiranje institucija BiH odobravana ¼ sredstava odobrenih Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu.

Analizirajući kroz godine dinamiku usvajanja proračuna konstatirali smo da se zakonom definirani rokovi za usvajanje proračuna ne poštuju. Prvobitno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH za 2021. godinu, što se reflektiralo i na realizaciju drugih zakonom definiranih aktivnosti koje slijede u procesu donošenja proračuna. I pored činjenice da je zakonom definiran način financiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o proračunu, odnosno da su sredstva za financiranje rada institucija osigurana na temelju odluka o privremenom financiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utječe i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih,

planiranih aktivnosti Institucija BiH. Imajući u vidu činjenicu da se financiranje Institucija BiH također i u 2019. godini u cijelosti realiziralo u skladu s odlukama o privremenom financiranju, kao i da su u prvoj polovini 2020. i 2022. godine Institucije financirane na temelju odluka o privremenom financiranju, neupitno je da se to izravno reflektiralo na planiranje i ostvarivanje ciljeva Institucija. Naime proračunski korisnici su onemogućeni da pokreću nove i realiziraju započete kapitalne projekte, koji su nužni za redovite aktivnosti iz njihove nadležnosti. Neusvajanje proračuna značajno povećava rizik za neefikasno i neučinkovito poslovanje i trošenje javnih sredstava.

***Ministarstvu financija i trezora BiH, Vijeću ministara BiH, Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH je dana preporuka da ulože dodatne napore kako bi proračun Institucija BiH bio usvojen pravovremeno, uz poštivanje propisanih procedura i proračunskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada Institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.***

### **5.3.3. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH**

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje efikasnog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. Institucije BiH su bile u obvezi do travnja 2014. godine okončati aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji sa Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH.

Uvidom u financijska izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika (institucija) može se konstatirati da je u tijeku 2021. godine usvojen/donesen samo jedan pravilnik. Od 74 revidirane institucije u 21 instituciji je, u mišljenju o usklađenosti skrenuta pozornost na neusklađenost pravilnika o unutarnjem ustroju sa odlukama Vijeća ministara BiH. Ukupno je osam institucija, sa mišljenjem svih relevantnih institucija, dostavilo pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH (određeni pravilnici su dostavljeni 2015., 2016. i 2018. godine). Navedene prijedloge pravilnika Vijeće ministara u 2021. godini nije razmatralo, što je neprihvatljiva praksa koja ima višestruko negativne posljedice na cjelokupno poslovanje institucija BiH.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustroju sa relevantnim propisima može se konstatirati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju istekao prije više od osam godina, još uvijek nisu započele značajnije aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika. Kod pojedinih institucija je konstatirano da još uvijek nije izrađen prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od mjerodavnih tijela, odnosno da je cjelokupna procedura usklađivanja pravilnika praktično još uvijek na samom početku. Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu su neujednačeni stavovi između proračunskih korisnika i institucija mjerodavnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo financija i trezora BiH nije podržalo financijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematiziranih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.).

S obzirom na protek vremena i opseg do sada obavljenog posla u svezi s usuglašavanjem pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH, zaključujemo kako značajan dio institucija BiH (kao i Vijeće ministara i nadležna ministarstva) nije poduzeo sve nužne aktivnosti na usklađivanju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu. Štoviše, stekli smo

dojam da su mnoge institucije kao i Vijeće ministara bile dosta inertne spram obveze usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustroju.

***Institucijama BiH i Vijeću ministara BiH je dana preporuka da su dužni, u što skorije vrijeme, poduzeti sve potrebne mjere iz svoje mjerodavnosti u cilju usuglašavanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta u Institucijama BiH.***

#### **5.3.4. Proces upošljavanja u Institucijama BiH**

Proces upošljavanja u Institucijama BiH je definiran putem odgovarajuće zakonske i podzakonske regulative. Ured za reviziju Institucija Bosne i Hercegovine je obavio financijsku reviziju u institucijama BiH za 2021. godinu u okviru koje je obavljena i revizija usklađenosti sa zakonima i propisima. Predmet revizije usklađenosti je bio između ostalog i proces upošljavanja državnih službenika i zaposlenika s ciljem da se potvrdi je li upošljavanje obavljeno u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima i na transparentan način.

Nakon obavljenih revizija Institucija BiH, mišljenje sa rezervom zbog nepoštivanja propisa prilikom upošljavanja su dobile dvije institucije, što je jednako prošloj godini. Mišljenje sa skretanjem pozornosti zbog nedostatka i slabosti iz oblasti upošljavanja je dobilo osam institucija, između ostalih, pozornost je skrenuta i Agenciji za državnu službu BiH zbog nedostataka pri donošenju podzakonskih akata vezanih za statusna pitanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine i realizacije procesa upošljavanja državnih službenika u Institutu za mjeriteljstvo BiH i Službi za zajedničke poslove Institucija BiH. Navedeno upućuje na zaključak da su i u 2021. godini zabilježeni određeni nedostaci i slabosti koji ukazuju na nezakonitosti i netransparentnosti prilikom upošljavanja državnih službenika i uposlenika.

U skladu sa zaključkom Vijeća ministara BiH od ožujka 2016. godine, obveza institucija iz nadležnosti Vijeća ministara BiH je pribavljanje suglasnosti za raspisivanje oglasa – natječaja radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile suglasnost Vijeća ministara BiH. S druge strane, postoje situacije da institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure upošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima Vijeća ministara BiH ili čak zbog izostanka odgovora, te su institucije pribjegavale angažmanu uposlenika na određeno vrijeme duže od zakonom propisanog roka i angažmanu uposlenih na temelju ugovora o djelu.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatirani u pojedinačnim revizijama, a vezani su za upošljavanje i reguliranje radno-pravnog statusa uposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

#### **Upošljavanje na određeno i neodređeno vrijeme**

Institucije BiH su nastavile sa praksom prijema uposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u tijeku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene natječajne procedure. Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je da poslodavac može bez provođenja natječajne procedure izvršiti prijem u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog žurnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas. Institucije BiH ovakav način upošljavanja pravdaju žurnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem opsega poslova. Međutim, ako

uzmemo u obzir da je angažiranje osoba na određeno vrijeme vršeno tijekom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uvjeta žurnosti za konkretne situacije.

Upošljavanje na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez provođenja javnog oglasa, Institucije BiH pravdaju na način da nisu mogle pravovremeno provesti proceduru javnog oglašavanja zbog obveze pribavljanja suglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta i sporosti procedure odobravanja upošljavanja od strane viših razina vlasti.

Utvrđeno je da je jedan uposlenik zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u razdoblju od dvije godine, bez provedbe javnog natječaja što predstavlja, s aspekta transparentnosti, neprihvatljiv model upošljavanja u institucijama BiH.

Pojedine osobe su bile angažirane na određeno vrijeme tijekom godine, da bi ta iste osobe, nakon provedene natječajne procedure, bila uposlena na neodređeno vrijeme.

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

### **Obavljanje poslova drugog radnog mjesta**

U postupcima revizije uočena je praksa da rukovoditelji institucija donose rješenja o obavljanju poslova drugog radnog mjesta premda takva mogućnost nije predviđena važećim propisima kojima je uređen radno-pravni status uposlenih.

Naime, u određenim slučajevima je, na temelju rješenja rukovoditelja institucije, omogućeno uposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, obavljanje, pored redovitih poslova, i poslova državnih službenika u svrhu stjecanja radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme, koje se uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne natječaje za pozicije državnih službenika. Kako važećim propisima nije predviđeno predmetno postupanje, te je stoga nejasan pravni temelj za isto i prisutna dvojba u pogledu ispravne tehničke provedivosti obavljanja poslova paralelno na dva radna mjesta.

Nadalje, u određenim slučajevima, državni službenici na temelju rješenja rukovoditelja Institucije obavljaju poslove radnih mjesta više razine od razine radnih mjesta na koja su postavljeni rješenjem Agencije za državnu službu i to na način da obavljaju poslove jednog radnog mjesta (i to više razine) ili poslove oba radna mjesta (i niže i više razine).

Propisima kojima je uređen pravni status državnih službenika nije predviđena mogućnost da rukovoditelj institucije raspoređuje državne službenike na radna mjesta više razine bez provedene natječajne procedure (internog ili javnog natječaja).

U naprijed navedenim slučajevima uočeni su različiti pristupi u institucijama BiH po pitanju isplate naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i to: uposlenici i državni službenici obavljaju poslove radnih mjesta više razine od radnih mjesta za koje primaju plaću (odnosno predmetni poslovi se obavljaju bez naknade) ili se isplaćuju naknade od 35% za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i stimulacije u kontinuitetu, a da nisu ispunjeni propisani uvjeti za predmetno postupanje.

***Vijeću ministara BiH je preporučeno da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri pitanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta na temelju rješenja rukovoditelja Institucija u cilju utvrđivanja pravilnosti postupanja Institucija BiH.***

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

Procesom revizije uočeno je da je i u 2021. godini vršeno, u više slučajeva, upošljavanje državnih službenika na temelju odredbi članka 32a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH a da prethodno nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu istog. Predmetni članak definira prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti. Revizijom smo utvrdili da kod institucija BiH nije bilo izmjene zakonskih propisa u pogledu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti, što je temelj za primjenu odredbi članka 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, niti su institucije BiH na bilo koji drugi način dokumentirale ispunjenost spomenutih uvjeta za primjenu navedenog članka zakona.

I pored činjenice da je Pravilnikom o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještanja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH propisano da će članak 32.a primjenjivati do potpune ili pretežne popune nove institucije ili organizacijske jedinice koja preuzima ili na koju se prenose nadležnosti, (što je vrlo nejasna formulacija i uzrokuje niz dvojbi i problema u pogledu njene primjene u praksi) smatramo da je ispunjenje i dokumentiranje ispunjenosti uvjeta iz članka 1. navedenog pravilnika (osnovana nova institucija ili postojeća preuzela nadležnosti) prioritet odnosno preduvjet za primjenu navedene odredbe zakona.

Napominjemo da se primjenom ovih odredbi postupak upošljavanja, za razliku od redovnog postupka zapošljavanja po članku 21. Zakona u državnoj službi, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevnja, institucija koja upošljava ima veći utjecaj na provedbu postupka i slično, što doprinosi manjem stupnju transparentnosti u odnosu na redovan postupak. Provedba postupaka po članku 32.a je omogućena od strane Agencije za državnu službu BiH koja je raspisala oglase koji su objavljeni na službenoj internetskoj stranici Agencije za državnu službu BiH.

***Institucijama BiH je preporučeno da trebaju, pri pripremi za raspisivanje javnog oglasa za prijem državnih službenika provjeriti i dokumentirati ispunjenost uvjeta za primjenu relevantnih odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, kako bi se, u skladu sa značajkama upražnjenih pozicija za koje se raspisuje javni oglas, u komunikaciji sa Agencijom za državnu službu BiH, odabrao odgovarajući postupak za prijem državnih službenika u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima.***

***Agenciji za državnu službu BiH je skrenuta pozornost da je dužna precizno definirati uvjete i rokove za primjenu članka 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kako bi se osiguralo poštivanje načela zakonitosti i transparentnosti pri provedbi postupaka popunjavanja upražnjenih radnih mjesta državnih službenika u institucijama BiH.***

## **Umirovljenja u institucijama BiH (izabrane i imenovane osobe, državni službenici i policijski službenici)**

Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, radni odnos po sili zakona prestaje kada zaposlenik navrši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, neovisno o godinama života – danom donošenja rješenja.

Primijetili smo da je u praksi prisutna dvojba vezana za način postupanja institucija BiH u situaciji kada izabrani dužnosnici, nositelji izvršnih dužnosti i savjetnici u institucijama BiH,

tijekom trajanja mandata ispune uvjete za odlazak u mirovinu. Institucije BiH postupaju na dva načina i to: donosi se rješenja o prestanku radnog odnosa uposlenog zbog odlaska u mirovinu, a nakon toga se istoj osobi ponovno aktivira radni odnos (npr. zastupnici u Parlamentarnoj skupštini BiH) ili se produžava radni odnos uposlenog do isteka mandata (npr. ravnatelj upravnih organizacija ili članovi kolegijalnih tijela), a nakon toga se donosi rješenje o prestanku radnog odnosa zbog odlaska u mirovinu. Postoji i mogućnost da osoba koja je stekla uslove za umirovljenje bude ponovno imenovana ili izabrana i da se umirovljenje zbog toga prolongira.

Kada je riječ o državnim službenicima, utvrđeno je da postoje slučajevi kada je na zahtjev uposlenih, a na temelju prethodno pribavljenog odobrenja Agencije za državnu službu, produžavan radni odnos uposlenih nakon navršenih 40 godina staža osiguranja.

Dakle, možemo konstatirati da je prisutna selektivna primjena odredbi vezano za umirovljenje na način da se kod umirovljenja pojedinih državnih službenika i uposlenika odredbe ne koriste u potpunosti, a u slučaju imenovanih osoba iste odredbe se primjenjuju s odgodom zbog neblagovremenog djelovanja nadležnih institucija Bosne i Hercegovine.

***Dana je preporuka Vijeću ministara BiH da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri pitanje radno-pravnog statusa izabranih i imenovanih dužnosnika sa aspekta prestanka radnog odnosa zbog odlaska u mirovinu i dostavi naputak institucijama BiH u cilju pravilnog i zakonitog donošenja rješenja.***

Procesom revizije policijskih agencija je utvrđeno da su na različit način definirani uvjeti za umirovljenja policijskih službenika u Zakonu o policijskim službenicima BiH i entitetskim zakonima o mirovinskom i invalidskom osiguranju. U Zakonu o policijskim službenicima BiH se kao uvjet za umirovljenje navodi 40 godina mirovinskog staža a u entitetskim propisima 40 godina staža osiguranja. Navedeno je imalo za posljedicu različito postupanje policijskih agencija pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika, a zbog navršenih 40 godina mirovinskog staža. Nadalje, postojeća zakonska rješenja su prouzrokovala žalbe policijskih službenika koje su dijelom riješene u korist institucije, a dijelom u korist policijskog službenika.

Dakle, postojeća zakonska regulativa vezana za mirovinsko i invalidsko osiguranje te nedonošenje izmjena Zakona o policijskim službenicima BiH stvara probleme policijskim agencijama pri utvrđivanju prestanka radnog odnosa policijskih službenika zbog umirovljenja.

### **Neplaćeno odsustvo**

Pravo na neplaćeno odsustvo državnih službenika regulirano je Odlukom o uvjetima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom, kojom je omogućeno korištenje neplaćenog odsustva kada je državnom službeniku, koji nije rukovodeći državni službenik, potvrđena kandidatura za javnu dužnost na koju se bira izravno ili neizravno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom tijelu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom tijelu vlasti, na bilo kojoj razini u Bosni i Hercegovini.

Spomenutom Odlukom nije predviđen maksimalan broj godina koliko jedna osoba može biti na neplaćenom odsustvu, te smo tijekom obavljanja revizije konstatirali da korištenje neplaćenog odsustva jedne ili više osoba u institucijama traje i duže od deset godina.

Nakon završetka višegodišnjeg mandata uposlenicima je omogućen povratak u matičnu instituciju, međutim, postoji rizik da matična institucija u trenutku povratka uposlenih ne bude imala realnu potrebu za istim, što može izazvati u određenim okolnostima negativne posljedice. Određene upražnjene pozicije su važne za funkcioniranje i kvalitetu obavljanja poslova u institucijama, a ipak se duži niz godina ne popunjavaju, zbog čega se povećava rizik u pogledu kvalitetnog obavljanja zakonom propisane djelatnosti.

Također smo konstatali da se u nekim slučajevima prije imenovanja na javnu funkciju vrši interni premještaj na nižu poziciju (sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika) kako bi se time pružila mogućnost korištenja prava na neplaćeno odsustvo na temelju kandidature ili imenovanja na mandatnu poziciju te mogućnost povratka u instituciju nakon isteka mandata. Naime, Odlukom o uvjetima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom omogućeno je korištenje neplaćenog odsustva državnim službenicima kao i ograničenje prema kojem rukovodeći državni službenik ne može koristiti pravo na neplaćeno odsustvo po navedenom temelju, što jasno ukazuje na motiv internog premještaja s rukovodećeg na niže radno mjesto.

Navedeni primjeri i uspostavljena praksa korištenje prava na neplaćeno odsustvo ukazuju na potrebu analize pravnog okvira koji definira pravo na neplaćeno odsustvo i predlaganje mjera koje će osigurati efikasno funkcioniranje institucija i poštivanje prava uposlenih.

***Vijeću ministara BiH je dana preporuka da putem Ministarstva pravde BiH razmotri primjenu pravnog okvira koji regulira pravo na neplaćeno odsustvo te da preporuke Institucijama BiH za pravilnu primjenu relevantnih propisa.***

## **Ugovori o djelu**

Nakon obavljene financijske revizije u institucijama BiH utvrđeno je da su institucije BiH angažman na temelju ugovora o djelu koristile i kao instrument angažiranja osoba za obavljanje određenih redovnih poslova zanemarujući načelo zakonitosti, transparentnosti i jednakosti.

Ugovor o djelu se zaključuje za obavljanje konkretnog posla koji predstavlja „zaokruženu“ cjelinu, za koji je unaprijed ugovoren iznos naknade koja se isplaćuje, dok se ugovoreni posao ne završi i koji ne traje u kontinuitetu dulje vremensko razdoblje.

Analizom zaključenih ugovora o djelu može se izvesti zaključak da u značajnoj mjeri isti nemaju karakter ugovora o djelu definiran Zakonom o obligacijskim odnosima, već da se radi o poslovima koji su trajnog, a ne privremenog karaktera.

Također napominjemo da su procedure upošljavanja na sistematizirana radna mjesta, odnosno način i postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u institucijama, kao i vrste ugovora koji se mogu zaključiti za obavljanje redovitih poslova, regulirane Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi BiH.

Analizirajući konkretne slučajeve u institucijama BiH, utvrdili smo sljedeće:

Ugovori o djelu se i dalje zaključuju za obavljanje poslova koji prema opisu odgovaraju sistematiziranim radnim mjestima.

Još uvijek je prisutna praksa dugogodišnjeg angažmana osoba po ugovoru o djelu za koje se u pojedinim slučajevima vodi čak i „šiht-lista“ odnosno evidencija o nazočnosti na poslu. Navedeno postupanje nam ukazuje da se ne radi o kratkoročnom angažmanu i obavljanju jednokratnih konkretnih poslova, nego, naprotiv, o cjelogodišnjem angažmanu za koji se isplaćuju redoviti mjesečni iznosi, odnosno plaće.

Također je prisutna praksa naizmjenične kombinacije zaključivanja ugovora o djelu i ugovora o radu na određeno vrijeme tijekom godine, a nerijetko nakon toga i prijem u stalni radni odnos nakon provedenog javnog natječaja.

Izvešća o obavljenom poslu često su formalnog karaktera i ne sadržavaju dostatno informacija o stupnju i rezultatu izvršenog posla te kao takvi nisu pružali adekvatnu podlogu za ocjenu kvalitete obavljenog posla.

U pojedinačnim slučajevima mjesečna izvješća o obavljenom poslu izrađuju predstavnici institucije koji su odgovorni za nadgledanje rada angažiranih osoba, a ne osobe koje su angažirane po ugovoru o djelu.

Pojedine institucije su putem ugovora o djelu na dulje vremensko razdoblje ponovno vršile angažiranje osoba koje su prethodno otišle u mirovinu, što smatramo neprihvatljivom praksom.

U velikom broju slučajeva institucije vrše angažman osoba za obavljanje poslova čišćenja službenih prostorija jer Služba za zajedničke poslove institucija BiH nije u mogućnosti pružati navedene usluge radi nedostatka osoblja.

Značajan broj ugovora o djelu se odnosi i na angažman osoba za održavanje internetskih stranica, usluge prevođenja i sl.

Evidentan je i slučaj tužbe osobe koja je 18 godina bila angažirana po ugovoru o djelu da bi se isti prekinuo od strane Ministarstva (u kojem je osoba bila angažirana) kao i donesena presuda Suda BiH na temelju tužbe kojom je utvrđeno da se tužitelj nakon 18 godina angažmana faktički nalazio u radnom odnosu. Nadalje je u presudi navedeno da ugovori o djelu zaključeni u tom razdoblju po svojoj prirodi i sadržaju predstavljaju ugovore o radu te da je tužitelju nezakonito pretao radni odnos. Drugostupanjskom presudom je dalje potvrđena prvobitna presuda te je instituciji naloženo da navedenoj osobi uspostavi radno-pravni status na prvobitnom radnom mjestu ili nekom drugom odgovarajućem radnom mjestu u skladu sa stručnom spremom i sposobnošću osobe.

Uočeni su i angažmani osoba koje su već uposlene u institucijama BiH, a iste obavljaju i poslove na temelju ugovora o djelu u drugim institucijama.

Nadalje je uočena i pojava priznavanja radnog iskustva stečenog po ugovoru o djelu u određenoj instituciji u svrhu upošljavanja na neodređeno radno vrijeme u istoj instituciji.

Institucije potrebu angažmana osoba po ugovoru o djelu uglavnom obrazlažu neusvajanjem pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i pojavom određenih poslova koji nisu prepoznati postojećim pravilnicima, stalnim odlivom uposlenih radi odlazaka u mirovinu ili odlazaka iz institucija po drugim temeljima.

Unatoč navedenim obrazloženjima smatramo da poslovi koje obavlja fizička osoba angažirana na temelju ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu tijekom čitave godine ili niza godina, kao ni poslovi radnog mjesta u instituciji.

Ugovor o djelu nije radni odnos, reguliran je Zakonom o obligacijskim odnosima (članak 600.) te prema tome nije moguće obavljati poslove iz nadležnosti institucije kroz obligacijsko-pravni odnos. Ovakav angažman je prihvatljiv u izuzetnim slučajevima i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno shodno zakonskim propisima koji reguliraju oblast obligacijskih odnosa.

Ugovor o djelu predstavlja posebno osjetljivu kategoriju, prvenstveno u javnom sektoru, jer se radi o javnom novcu i svaka potrošnja istoga zahtijeva provedbu načela zakonitosti, transparentnosti i jednakosti.

***Budući da se značajan iznos sredstava utroši na ugovore o djelu, institucijama BiH je preporučeno da se angažiranje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i žurnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva poštujući osnovne značajke samog ugovora o djelu kao takvoga, ali i uvažavajući načela zakonitosti i transparentnosti u upravljanju proračunskim sredstvima.***

Upošljavanjem u stalni radni odnos osoba koje su prethodno bile angažirane naizmjenično po ugovoru o djelu i ugovoru o radu na određeno vrijeme favoriziraju se iste u odnosu na osobe koje se prvi put javljaju na natječaj za određeno radno mjesto, a koje također imaju sve kvalifikacije za traženu poziciju.



### 5.3.5. Proces javnih nabava u institucijama BiH

Javne nabave u institucijama BiH predstavljaju jedan od važnijih segmenata poslovanja institucija iz ugla revizije, kako zbog postojanja visokog rizika u pogledu nastanka greške odnosno neusklađenosti tako i u pogledu mogućeg prikrivenog koruptivnog djelovanja u svakom segmentu procesa javnih nabava počev od iskazivanja potreba, planiranja, provedbe procedure javnih nabava, ugovaranja do same realizacije ugovora. S obzirom na navedeno, javne nabave predstavljaju jedan od važnijih procesa prilikom provedbe finansijske revizije odnosno revizije usklađenosti. Predmet revizije u procesu javnih nabava je usklađenost sa Zakonom o javnim nabavama, podzakonskim aktima i propisanim procedurama nabave. Osim toga predmet revizije je sistem javnih nabava u institucijama BiH u cjelini, odnosno njegovo funkcioniranje.

U 2021. godini javne nabave u institucijama BiH se uglavnom odnose na nabave iz tekućih izdataka. Kapitalne nabave realizirane u iznosu 48.7 milijuna KM ili 23 % u odnosu na korigirani proračun<sup>3</sup>. Realizacija kapitalnih izdataka je manja za 37,2 milijuna KM u odnosu na 2020. godinu. Razlog manjeg izvršenja kapitalnih izdataka u odnosu na prethodnu godinu je nedonošenje proračuna odnosno privremeno financiranje institucija Bosne i Hercegovine tijekom cijele 2021. godine, kada su se izvršavali samo kapitalni izdaci iz namjenskih sredstava za višegodišnje projekte i druge namjenske projekte za koja su sredstva prenesena iz prethodnih godina.

Kod sedam institucija BiH skrenuta je pozornost zbog nedostataka prilikom provođenja postupaka javnih nabava. Dvije institucije BiH dobile su mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabava.

Nepravilnosti, nedostaci i slabosti uočeni revizijom procesa javnih nabava u institucijama BiH mogu se grupirati kako slijedi:

#### Istraživanje tržišta i planiranje nabava

Jedan od najbitnijih uvjeta za kvalitetno provođenje javne nabave je adekvatno i sistematično planiranje javnih nabava koje se temelji na sveobuhvatnom istraživanju tržišta i detaljnim upoznavanjem sa predmetom nabave. Vezano za navedeno, u procesu revizije utvrđene su kontinuirane slabosti koje se odnose na nedovoljno i paušalno istraživanje tržišta koje rezultira u značajnom broju slučajeva podcjenjivanjem procijenjene vrijednosti nabave, što u konačnici dovodi do poništavanja postupaka nabave i sukladno tome, nastavak nabava po ugovorima koji su istekli, što zakonom nije dozvoljeno. U određenom broju slučajeva primijećena je pojava neblagovremenog pokretanja postupaka zbog lošeg planiranja, što dovodi do nepravovremenog zaključenja ugovora i posljedično nastavka nabava po starim isteklim ugovorima.

***Institucijama BiH je preporučeno provođenje objektivnog i temeljitog postupka istraživanja tržišta kao temeljnog preduvjeta za blagovremeno i sveobuhvatno planiranje javnih nabava i, u skladu s tim, pravovremeno otpočinjanje i okončanje postupaka javnih nabava.***

#### Manjkavosti i nedorečenosti u tenderskoj dokumentaciji

Pri provedbi revizije uočena je pojava lošeg definiranja uvjeta i zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji, počev od općih uvjeta, kvalifikacijskih uvjeta pa do načina i uvjeta po kojima se zaključuju ugovori odnosno okvirni sporazumi. U revizorskim nalazima primjetna je značajna nedorečenost u samim tenderskim dokumentacijama - od postavljenih uvjeta i zahtjeva do definiranja nužnih dokaza kojim se dokazuju postavljeni uvjeti i zahtjevi. Često je u tenderskoj dokumentaciji primjetna kontradiktornost i nepotpuna usklađenost

<sup>3</sup> Korigovani proračun uključuje i dodatna namjenska sredstva iz prethodnih godina.

postavljenih zahtjeva sa zakonskim i podzakonskim odredbama. Navedeno uzrokuje značajne smetnje u pripremi i evaluaciji ponuda i dodjeli ugovora sa jedne strane i značajno korištenje pravnih lijekova sa druge strane. Korištenje pravnih lijekova u značajnom broju slučajeva rezultira poništenjem postupka nabave što utječe na efikasnost kompletnog sustava javnih nabava.

***Preporučeno je Institucijama BiH da tendersku dokumentaciju u potpunosti usklade sa zakonom i podzakonskim aktima, te u sklopu iste daju potpune informacije o uvjetima ugovora i postupku dodjele ugovora, a koje su jasne, dovoljne i nedvojbene za adekvatnu pripremu ponuda na stvarnoj konkurentskoj osnovi.***

#### **Tehničke specifikacije**

Najizraženiji problem u postupcima javnih nabava koji u mnogima slučajevima nije jednostavno identificirati, je problem preferiranja pojedinih ponuđača putem tehničkih specifikacija. Preferiranje u navedenom pogledu je izraženo kod nabave različitih vrsta opreme (informatičke, elektronske, itd.), tehničkih sredstava i sustava, te nabave softvera kao i usluga održavanja navedene opreme i sustava. U pogledu navedenog, tehničkim specifikacijama ili pojedinim dijelovima istih se definiraju ili zahtijevaju značajke koje ispunjavaju ili zadovoljavaju samo određene pojedinačne robne marke i proizvodi i zbog kojih drugi proizvođači ne mogu uopće sudjelovati u javnoj nabavi ili biti konkurentni u konkretnom postupku. Pri tome se postavljanje pojedinih stavki u tehničkim specifikacijama ne može povezati sa boljom funkcionalnošću zahtijevanog proizvoda i realnu potrebu ugovornog tijela/institucije za proizvodom sa navedenim značajkama.

***Institucijama BiH je preporučeno da su, pri izradi tehničkih specifikacija, kao ugovorna tijela, obvezni osigurati jednak i nediskriminirajući pristup postupku svim potencijalnim ponuđačima, te osigurati jednak tretman i konkurenciju i cilju dobivanja prave vrijednosti za javni novac.***

#### **Realizacija ugovora**

Potpuna primjena načela zakonitosti i transparentnosti utiče na to da ugovori o javnim nabavama sadrže bitne uvjete i zahtjeve iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi morali biti realizirani i sprovedeni u razdoblju izvršenja ugovora. Međutim, u obuhvaćenim uzorcima revizije primjetna su odstupanja u odnosu na ugovoreno i tenderskom dokumentacijom definirano. Odstupanja se većinom odnose na rokove isporuke, traženu kvalitetu i značajke, te kao glavni problem postojanje stavki iz ugovora koje se nikako ili veoma malo isporuče u odnosu na ugovorenu količinu te predstavljaju takozvane fiktivne stavke pomoću kojih se u postupku nabave značajnim sniženjem cijene u ponudama može ostvariti prednost u odnosu na konkurenciju i na taj način postići zaključenje ugovora.

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

#### **5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije**

Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2020-2024. i Akcijski plan za provođenje Strategije 2020-2024. godina. Time su izostale aktivnosti institucija BiH u poduzimanju odgovarajućih aktivnosti u skladu sa navedenim dokumentima.

Naime, Agencija je predmetne dokumente sačinila u veljači 2020. godine, kada su i zatražena mišljenja nadležnih institucija na predloženi materijal. Ministarstvo financija i trezora BiH je u mišljenju iz lipnja 2020. godine navelo svoje primjedbe i uputilo Agenciju da predmetni materijal korigira sa danim primjedbama te isti sa mišljenjem mjerodavnih tijela ostalih razina vlasti ponovo dostavi Ministarstvu radi ponovnog očitovanja. Prema prezentiranim informacijama Agencije, mjerodavno ministarstvo iz Republike Srpske nije dalo svoje mišljenje na predmetne dokumente, a Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je u lipnju 2021. godine obavijestilo Agenciju da Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju jer nije bilo većine glasova za, bez navođenja razloga neusvajanja ovog dokumenta. Navedena situacija značajno utječe na provedbu daljnjih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promidžbu i provedbu preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Tijekom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerali da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcioniranju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Aktivnosti se uglavnom svode na ispunjavanje formalnih kriterija, ali ne i suštinskih. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabava i zapošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevara u javnom sektoru.

Proces javnih nabava zbog značajnih finansijskih sredstava koja se troše u nabavama, kao i zbog činjenice da se tu spaja privatni i javni interes, je proces koji po svojoj prirodi ima izuzetno visok rizik od koruptivnih radnji.

Proces zapošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uvjetima visoke stope nezaposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokoj razini rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, upošljavanje na temelju raznih vrsta ugovora, itd.).

Svaka institucija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji nadležne institucije. U praksi je, međutim, uglavnom prisutno odsustvo reakcije na uočene i ukazane moguće/indikativne koruptivne radnje, tako da često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini. Suštinske mjere u cilju prevencije korupcije i efikasnije borbe protiv korupcije podrazumijevaju, između ostalog, stalnu edukaciju osoblja s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštivanja principa integriteta i etičkih vrijednosti, razvijanje procedura rotiranja i razdvajanja dužnosti u rizičnim poslovnim procesima, precizno reguliranje diskrecijskih prava i pitanja sukoba interesa, uvođenje standarda proaktivne transparentnosti, itd.

### **5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru**

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

#### **Središnja harmonizacijska jedinica (SHJ)**

Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH – SHJ, ima obvezu uspostaviti i razvijati sustav unutarnje finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sustava, uspostaviti sustav i strukturu unutarnje revizije u institucijama BiH. U tijeku 2021. godine SHJ je u proces uspostavljanja

i razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole uključila regulatorna tijela i javna poduzeća u vlasništvu BiH, koji do sada nisu bili uključeni u ove procese.

SHJ je sačinila godišnje Konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2021. godinu i Konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 28.07.2022. godine usvojilo Konsolidirano izvješće o unutarnjoj reviziji, dok konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH još nije usvojeno.

Godišnja izvješća sadrže informacije o napretku, stanju i aktivnostima koje su provedene u 2021. godine sa konstatacijom da u 2021. godini nije ostvaren gotovo nikakav napredak u unapređenju sustava unutarnjih kontrola u institucijama BiH u odnosu na prošlu godinu.

### **Financijsko upravljanje i kontrola**

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica i analizom Konsolidiranog izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu, utvrdili smo kako u institucijama još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskim propisima.

Tijekom 2021. godine uočili smo da ponovno određeni broj institucija nije proveo sve temeljne aktivnosti u pogledu uspostavljanja sistema financijskog upravljanja i kontrole (u nekim institucijama ove aktivnosti su na dosta niskom nivou), iako su zakonske odredbe koje definiraju uspostavljanje sustava na snazi već više godina.

Institucije koje su dokumentirale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedostatno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata. Razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole, po našem mišljenju i dalje se ogleda većim dijelom u provedbi samo formalnih i administrativnih radnji i aktivnosti koje se svode na sačinjavanje i popunjavanje obrazaca predloženih podzakonskim aktima u vezi s mapiranjem poslovnih procesa i izradom registra rizika.

Određeni broj institucija, aktivnosti oko unapređenja sustava unutarnjih kontrola uglavnom okončava popunjavanjem navedenih obrazaca, tj. administrativnim mjerama i formalnim ispunjavanjem svojih obveza bez suštinskog i posvećenog pristupa razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Sve navedeno ukazuje na to da u institucijama BiH još uvijek ne postoji dostatno izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od uspostavljanja kvalitetnih unutarnjih kontrola.

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

### **Unutarnja revizija**

Uspostavljanje unutarnje revizije u institucijama BiH regulirano je Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH. Unutarnja revizija u institucijama BiH je, sa 31.12.2021. godine, funkcionalno i kadrovski uspostavljena ili u postupku uspostavljanja u skladu sa važećim propisima u svih 19 institucija BiH, u kojima je predviđeno uspostavljanje interne revizije. Od 19 uspostavljenih jedinica unutarnje revizije institucija BiH, deset institucija BiH je u cijelosti uspostavilo jedinice unutarnje revizije. U šest institucija je uspostavljena jedinica

unutarnje revizije, ali nije u cijelosti kadrovski popunjena. Tri institucije su uspostavile unutarnju reviziju na temelju važećeg pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji institucije, koji nije u skladu s propisima iz oblasti unutarnje revizije (Ministarstvo sigurnosti BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH - BHANSA).

Od 19 uspostavljenih jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, njih 10 vrši funkciju unutarnje revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji. Preostalih devet jedinica unutarnje revizije, u skladu s usvojenim decentraliziranim modelom uspostavljanja i organiziranja unutarnje revizije u institucijama BiH, ovu funkciju vrše za institucije u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH.

Jedinice unutarnje revizije su, prema članku 19. stavak (5) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu (proračun za 2021. godinu nije usvojen), bile u obvezi da u 2021. godini izvrše kadrovsko popunjavanje jedinica unutarnje revizije, tj. da izvrše prijem unutarnjih revizora – što u praksi nije učinjeno.

Ističemo problem da interna revizija nije uspostavljena u skladu s relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH<sup>4</sup>, premda je Zakon o unutarnjoj reviziji donesen čak 2008. godine. Nadalje, Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavljanje jedinica za unutarnju reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potreba za unutarnjom revizijom. Od ključne je važnosti da funkcija interne revizije zaživi u punom kapacitetu u svim institucijama BiH, posebno imajući u vidu iznos raspoloživih finansijskih sredstava kojima upravljaju institucije BiH. Neprihvatljiva je činjenica da unutarnja revizija još uvijek nije uspostavljena u svim institucijama BiH u punom kapacitetu, posebno imajući u vidu protok vremena od kada je donesen Zakon o unutarnjoj reviziji.

U godišnjem Konsolidiranom izvješću unutarnje revizije Središnje harmonizacijske jedinice navedeno je da su jedinice unutarnje revizije za 2021. godinu sačinile ukupno 133 revizorska izvješća. Najveći broj preporuka koje su unutarnji revizori u svojim izvješćima u 2021. godini dali odnose se na preporuke koje su vezane za: uspostavljanje i unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole; slabosti i nedostatke u procesu javnih nabava; i nedostatke vezane za tekuće poslovanje kod realizacije troškova uporabe službenih automobila, reprezentacije, putnih troškova, popisa sredstava, upravljanje ljudskim resursima, itd.

Neupitna je potreba da sve institucije BiH posvete dužnu pažnju izvještajima interne revizije te prate implementaciju danih preporuka te, u slučaju odsustva realizacije, utvrde razloge i poduzmu odgovarajuće mjere u cilju realizacije danih preporuka.

Od broja ukupno uspostavljenih jedinica unutarnje revizije (njih 19), samo deset jedinica unutarnje revizije je u cijelosti popunjeno ili 53% od ukupno uspostavljenih jedinica unutarnje revizije. U 2021. godini je uspostavljena jedna jedinica unutarnje revizije (Sud BiH). Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici održanoj 28.07.2022. godine donijelo zaključak da institucije koje nisu u cijelosti kadrovski popunile jedinicu unutarnje revizije osiguraju sredstva i provedu proceduru zapošljavanja unutarnjih revizora u 2022. godini. Napominjemo kako kadrovska nepopunjenost jedinica unutarnje revizije višestruko utiče na stanje i funkcioniranje sustava unutarnje revizije i to, s jedne strane tako što smanjuje broj i opseg izvršenih revizorskih angažmana i izvješća, a sa druge strane što onemogućava dosljedno poštivanje Standarda unutarnje revizije koji jasno definiraju način funkcioniranja unutarnje revizije i ujedno predstavlja temelj za ocjenu kvalitete rada unutarnje revizije.

---

<sup>4</sup> Unutarnju reviziju u Predsjedništvu BiH bi, u skladu s postojećim pravnim okvirom, trebala provoditi Jedinica za unutarnju reviziju Ministarstva financija i trezora BiH, s čime nije suglasno Predsjedništvo BiH.

**Preporučeno je Vijeću ministara da, putem Središnje harmonizacijske jedinice, poduzme aktivnosti kako bi se unutarinja revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim institucijama u BiH, da se analizira efikasnost jedinica unutarne revizije u pogledu opsega revizijskih aktivnosti koje se provode na godišnjoj razini i da se u narednom razdoblju ubrzaju aktivnosti na osiguranju uvjeta za provedbu kontrole kvaliteta rada unutarne revizije, kako bi se ojačala uloga unutarne revizije kao važnog upravljačkog alata.**

### **5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja i programi posebne namjene**

Institucije Bosne i Hercegovine su imale na raspolaganju sredstva za višegodišnje kapitalne projekte u iznosu od 145.050.702 KM, koja se sastoje od odobrenih proračunskih sredstava u iznosu od 120.538.094 KM, prenesenih namjenskih sredstava na ime višegodišnjeg projekta digitalizacije iz 2020. godine u iznosu od 12.126.700 KM i prihoda od UMTS dozvola u iznosu od 12.385.908 KM.

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 26.785.524 KM ili 18,5% u odnosu na plansku veličinu.

Izvršenje višegodišnjih projekata je postotno malo (18,5%) u odnosu na odobrena sredstva, a kod pojedinih institucija niti ove, kao ni prethodnih godina, nije bilo realizacije na nekim od projekata.

*Sporost u realizaciji višegodišnjih projekata u prethodnim godinama i odsustvo aktivnosti Institucija u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu objekata ili realizaciju višegodišnjeg projekta za koji su odobrena sredstva dovela je i do situacije da sredstva koja su odobrena prije 10 i više godina sad više nisu dostatna za realizaciju projekta koji je odobren (npr. Uprava za neizravno oporezivanje BiH za realizaciju projekata nabave objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka, Ministarstvo obrane BiH za projekt remonta helikoptera, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka za projekt izgradnje zgrade).*

U ranijim izvješćima smo konstatirali da na sporost u realizaciji projekata utiče nepostojanje jasno propisanih procedura i utvrđivanja pretpostavki za donošenje odluke o proglašavanju pojedinih projekata višegodišnjim, te postupanja Institucija koje realiziraju višegodišnje projekte, Ministarstva financija i trezora, koje prati realizaciju, i Vijeća ministara BiH, koje odobrava projekte.

U skladu s tim, Vijeće ministara BiH je na 42. sjednici, održanoj 22.07.2021. godine, usvojilo Instrukciju o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH. Instrukcijom se uređuju procedure planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u proračunu Institucija i međunarodnih obveza BiH te izvješćivanje o realizaciji višegodišnjih projekata. Međutim, u uvjetima znatnog rasta cijena građevinskog materijala i usluga u građevinarstvu, koje je veće od 10%, za koliko se odobreni iznos može korigirati, upitno je je li takvo rješenje zadovoljavajuće.

***Institucijama BiH su dane preporuke u cilju rješavanja pitanja koja utječu na zastoje u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja.***

#### **Programi posebnih namjena**

Pod programima posebnih namjena podrazumijevaju se višegodišnji kapitalni projekti, programi financirani iz donatorskih sredstava, programi financirani iz namjenskih sredstava dodijeljenih na temelju posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni proračunski korisnici, sredstava za sufinansiranje IPA projekata te sredstava proračunske rezerve (za koja se dostavljaju posebna izvješća radi praćenja realizacije u skladu sa

namjenom dodijeljenih sredstava). U okviru programa posebne namjene vrši se evidentiranje rashoda za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja.

Podaci o izvršenju programa posebnih namjena navedeni su u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu i prikazani u Rekapitulaciji izvršenja programa posebnih namjena za 2021. godinu prema izvorima financiranja, ekonomskoj kategoriji i proračunskim korisnicima. Programi posebnih namjena realizirani su u iznosu od 74.575.343 KM, u koji nisu obuhvaćena sredstva realizirana za financiranje Regulatorne agencije za komunikacije (5.953.449 KM).

Na temelju podataka o ukupnoj realizaciji programa posebnih namjena i višegodišnjih projekata, te ostalih dostupnih evidencija, konstatirali smo da se od ukupno realiziranog iznosa sredstava programa posebnih namjena na višegodišnje projekte odnosi iznos od 26.785.524 KM, a na ostale programe iznos od 47.759.819 KM. Ministarstvo financija i trezora BiH je, nakon dostavljenih zahtjeva proračunskih korisnika i usuglašavanja sa stanjem u izvješću o raspoloživim sredstvima, nerealizirana namjenska sredstva u iznosu od 136.156.978 KM (bez višegodišnjih projekata) prenijelo u 2022. godinu. U podacima o realizaciji programa posebnih namjena u Izvješću Ministarstva obuhvaćeni su i višegodišnji projekti.

***S obzirom na to da su u prezentiranim podacima o realizaciji programa posebnih namjena obuhvaćeni i višegodišnji projekti, sugerirali smo Ministarstvu financija i trezora BiH da izmijeni način izvješćivanja i istim obuhvati samo programe posebnih namjena koji nemaju status višegodišnjih projekata, radi jasnijeg i preciznijeg informiranja Parlamenta BiH i javnosti o tome šta obuhvaćaju programi i na šta se odnose realizirana sredstva.***

Značajna odstupanja između raspoloživih i realiziranih sredstava programa posebnih namjena, konstatirali smo u realizaciji programa koji se financiraju iz donatorskih sredstava kod sljedećih institucija: Ministarstvo civilnih poslova BiH (20.016.536 KM), Ured koordinatora za reformu javne uprave (10.580.469 KM) te Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH (6.274.039 KM), a kod programa koji se realiziraju iz namjenskih sredstava kod Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (17.098.997 KM) te Ministarstva vanjskih poslova BiH (3.318.202 KM), od čega se najveći dio odnosi na nerealizirana sredstva odobrena za kupovinu objekata za potrebe DKP BiH.

Kada je riječ o Ministarstvu civilnih poslova BiH, Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću BiH te ostalim pobrojanim institucijama, neutrošena sredstva se odnose na uplate u tijeku i krajem 2021. godine te na programe i projekte čija se realizacija nastavlja u narednim godinama u skladu sa potpisanim ugovorima i drugim aktima koji definiraju namjenu sredstava i rokove realizacije tih projekata.

Sredstva od viška prihoda RAK-a, UMTS dozvola i dozvola za 4G mreže i sukcesije u iznosu od 60.758.550 KM su neutrošena i neraspoređena jer nisu donesene odluke Vijeća ministara BiH o njihovom rasporedu i načinu korištenja.

Nadalje, ponovno je konstatirano da u 2021. nije bilo realizacije sredstava Fonda za reformu javne uprave (10.580.469 KM) zbog problematike vezane za funkcioniranje Fonda, zbog čega značajna sredstva nisu iskorištena, a što Ured za reviziju već više godina ističe kao ključno pitanje u okviru Izvješća o obavljenoj reviziji Ureda koordinatora za reformu javne uprave<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> www.revizija.gov.ba

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

Također, još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o načinu i visini sredstava za nabavu zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i pored činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine, počev od 2012. pa do 2021., Zakonom o proračunu Institucija BiH, članom 13. stav (1) definirano da će se nabava zgrade za smještaj Direkcije u Banjoj Luci financirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko BiH, kao i drugih prihoda koje Direkcija ostvaruje na temelju Zakona o zrakoplovstvu BiH.

U 2021. godini je Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH obavijestilo Direkciju da Vijeće ministara BiH, na 33. sjednici održanoj 15.4.2021. godine, nije razmatralo posljednji Prijedlog odluke o odobravanju sredstava i načinu provedbe postupka kupovine/nabave poslovnog prostora u Banjoj Luci za potrebe Direkcije, koji je ona uputila Vijeću ministara u toku 2020. godine, jer je isti skinut sa sjednice Vijeća ministara BiH zbog nepostojanja suglasnosti.

*Premda je Ured za reviziju u izvješćima o reviziji prethodnih godina skretao pozornost svim mjerodavnim institucijama na važnost i žurnost rješavanja pitanja trajnog smještaja Direkcije, evidentno je da isto nije riješeno, te da i pored osiguranih sredstava Direkcija i dalje izdvaja značajna financijska sredstva za zakup prostora, što sveukupno ima značajne negativne efekte na javna sredstva.*

***Vijeću ministara BiH je preporučeno da navedeno pitanje riješi bez daljnjeg odlaganja, odnosno što prije donese nužnu odluku u skladu s odredbama Zakona o proračunu, kako bi se izbjegli daljnji negativni efekti na javna sredstva.***

#### **5.3.9. Sudski sporovi**

Troškovi na temelju pravosnažnih sudskih presuda realizirani u 2021. godini iznose 2.520.082 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 127.059 KM. Po strukturi obveza navedeni iznos se odnosi na glavni dug (1.697.152 KM), kamate (390.368 KM), troškove parničnog postupka (401.919 KM) i troškove izvršnog postupka (30.642 KM).

Kao i prethodnih godina, pravomoćne sudbene presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama i slično. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na temelju presuda, sudskih i izvansudskih nagodbi koje za temelj imaju isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama. Premda je koncem 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, tijekom 2021. je i dalje značajan broj sporova po ovom osnovu, ali se u budućem razdoblju očekuje trend smanjenja. Također, značajan dio troškova po pravomoćnim sudskim presudama odnosi se na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u svezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH.

U procesu revizije Institucija BiH za 2021. godinu, revizija je izvršila uvid u problematiku sudbenih sporova u ukupno 12 institucija koje, prema dostavljenim evidencijama, vode 902 predmeta po različitim temeljima. Institucija sa najvećim brojem predmeta je i dalje Ministarstvo obrane BiH, sa 514 predmeta (ukupna vrijednost svih sporova je 13.785.018 KM). Uprava za neizravno oporezivanje postupa u 155 predmeta, ali je zbir utuženih sredstava najveći na razini svih institucija BiH sa zbrojnim iznosom od 76.669.820 KM.



Po pitanju temelja sudbenih sporova, Ministarstvo obrane BiH postupa u najvećem broju sporova po osnovu rada, Uprava za neizravno oporezivanje BiH po osnovu naknade štete, Ministarstvo pravde BiH i Regulatorna agencija za komunikacije BiH postotno postupaju u najvećem broju upravnih sporova. S obzirom na broj sporova, smatramo kako je posebnu pozornost potrebno posvetiti pitanjima prava po osnovu rada, odnosno propisima u svezi s plaćama i naknadama pripadnika Oružanih snaga BiH.

Kada su u pitanju izvansudske nagodbe, prema Izvješću Pravobraniteljstva za 2021. godinu, zaključeno je sedam izvansudskih nagodbi u parničnim predmetima institucija Bosne i Hercegovine.

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

Izvješće Pravobraniteljstva Bosne i Hercegovine za 2021. godinu sugerira povećanje broja predmeta u 2021. godini (5.425) u odnosu na 2020. (4.853) te prikazuje da su i dalje najbrojniji predmeti u radu parnični i upravni predmeti.

Na temelju izvršene revizije, utvrdili smo određene nepravilnosti kod obračuna kamata. Naime, prilikom isplate po osnovu pravosnažnih presuda, Ministarstvo financija i trezora vrši obračun i isplatu zatezne kamate na glavni dug od razdoblja definiranog u presudi do momenta isplate troškova po osnovu tog spora. Za razdoblje od ožujka 2020. godine do studenog 2021. godine Ministarstvo je zatezne kamate obračunavalo u visini 12%, u skladu sa Zakonom o visini stope zatezne kamate, premda je u ožujku 2020. godine na snagu stupio novi Zakon kojim je visina kamate smanjena na 10%. Pogrešno obračunate zatezne kamate u navedenom razdoblju su posljedica nedostatka praćenja izmjena propisa koji regulira ovu oblast. Od studenog 2021. godine zatezne kamate se obračunavaju u skladu s novim Zakonom.

*Vijeću ministara BiH je preporučeno da putem nadležnih institucija treba provesti detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na razini institucija BiH. Identifikacija rizika i rizičnih točaka, bilo da se radi o neadekvatnim rješenjima u zakonskim ili drugim odredbama ili nepravilnom postupanju institucija u provedbi istih, a koje su uzrok sudbenih sporova.*

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

### **5.3.10. Status državne imovine**

Premda se u proteklom razdoblju pokušavalo riješiti pitanje zakonskog uređenja imovine Bosne i Hercegovine, još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja statusa državne imovine, što pored pravnog, ekonomskog i računovodstvenog predstavlja, kako je praksa pokazala, i svojevrsno političko pitanje.

Odredbama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH jedna od nadležnosti Ministarstva financija i trezora BiH jeste upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, s obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje

državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležno Povjerenstvo za državnu imovinu. U 2021. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara je koncem 2004. godine osnovalo Povjerenstvo za državnu imovinu BiH. Zadatak Povjerenstva, pored ostalog, je bio izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se regulirala ova oblast. Međutim, Povjerenstvo za državnu imovinu nije uspjelo postići suglasnost u svezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Objavljenom odlukom Vijeća ministara u službenom glasniku BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine, produljen je rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Povjerenstva do 31. ožujka 2022. godine, koji je istekao bez značajnijih pomaka po ovom pitanju.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni. Pored toga, problem vojne imovine još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u financijskim izvješćima Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niže razine vlasti još uvijek nisu preuzele značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.

Zbog nereguliranog pitanja državne imovine Pravobraniteljstvo Bosne i Hercegovine nema efikasnih sredstava za zaštitu prava i interesa države, odnosno državne imovine u stvarima u kojima je ta zaštita nužna. Nadalje, postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost kao i probleme i rizike u svezi s realnim iskazivanjem bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

***Preporučuje se Vijeću ministara BiH kontinuitet u aktualiziranju problema državne imovine radi osiguranja preduvjeta za rješavanje statusa državne imovine, te da poduzme aktivnosti na usvajanju nužnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljnjeg propadanja.***

### **5.3.11. Vlastiti prihodi Institucija BiH**

Vlastiti prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2021. godini ostvareni su u iznosu od 160.228.438 KM. Provođenjem pojedinačnih revizija konstatirano je da kod pojedinih proračunskih korisnika još uvijek postoje slabosti i problemi u segmentu prihoda, odnosno njihovog sravnjenja i naplate. Također, kroz obavljanu reviziju učinka u 2021. godinu na temu „Temeljne pretpostavke za efikasno upravljanje pristojbama i naknadama Institucija BiH“<sup>6</sup> identificirane su slabosti u procesu planiranja taksama i naknadama, kao i da institucije nisu identificirale rizike procesa naplate i kontrole naplate prihoda od pristojbi i naknada, te da je nužna suradnja Ministarstva financija i trezora BiH sa drugim institucijama u pogledu unapređenja procesa praćenja i kontrole predmetne vrste prihoda.

<sup>6</sup> Izvješće dostupno na internetskoj stranici Ureda za reviziju institucija BiH <http://www.revizija.gov.ba>

I pored aktivnosti Ministarstva financija i trezora BiH u dijelu korištenja servisa za sravnjenje prihoda, iz svega navedenog se može zaključiti da je i dalje potrebno značajnu pozornost posvetiti identificiranim problemima u segmentu određenih neporeznih prihoda, kako bi evidencije o iskazanim prihodima bile usklađene i kako bi se ostvarila pravovremena naplata prihoda uz usklađene zakonske propise.

Nadalje, Ministarstvo financija i trezora BiH nije obvezalo institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu financijskih izvještaja prezentiraju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.

***Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da treba obvezati institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni, sudskih kazni i troškova sudskog postupka da u financijskim izvještajima prezentiraju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.***

***Institucijama BiH u kojima su prepoznate slabosti vezane za sustav evidentiranja, naplate i sravnjenja prihoda, kao i načina izvještavanja, su dane preporuke u cilju daljeg unaprjeđenja ovog procesa.***

### **5.3.12. Istek mandata rukovoditelja u Institucijama BiH**

Procesom revizije uočena je praksa nastavljanja obavljanja dužnosti rukovodstva Institucija BiH i nakon isteka mandata na koji su imenovani, u trajanju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, s obzirom da mjerodavne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i okončavale procedure izbora funkcionera. Kao primjer navodimo Komisiju za koncesije BiH u kojoj je pojedinim članovima Komisije istekao mandat u razdoblju od 2008. do 2015. godine, a još uvijek obnašaju iste funkcije.

Pored slučajeva isteklih mandata rukovoditelja institucija BiH u prethodnim godinama, ističemo da su mandati za preko 20 imenovanih osoba istekli u 2021. godini, a da u većini slučajeva nisu imenovani novi rukovoditelji.

Konstatirali smo slučajeve gdje uopće nisu pokrenute natječajne procedure za rukovoditelje institucija BiH premda su mjerodavne institucije pravovremeno informirane o isteku mandata prethodno imenovanog rukovodstva (npr. pozicije ravnatelja Uprave za neizravno oporezivanje BiH i Agencije za državnu službu BiH). Konstatiran je slučaj da Vijeće ministara BiH nije bilo informirano o isteku mandata dužnosnika tako da natječajna procedura nije mogla biti ni pokrenuta (direktor Instituta za mjeriteljstvo BiH). Također, članovi Povjerenstva za očuvanje nacionalnih spomenika BiH nisu imali aktivnosti po pitanju raspisivanja javnog oglasa putem Agencije za državnu službu BiH, u skladu sa važećim propisima, za imenovanje izvršnog dužnosnika kojem je prethodno istekao mandat.

Bilo je kašnjenja u pravovremenom započinjanju natječajnih procedura i poništavanja manjeg broja natječajnih procedura s tim da nismo u svim slučajevima upoznati sa konkretnim razlozima za isto. U praksi natječajne procedure za rukovoditelje institucija BiH traju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, a i proces formalnog imenovanja od strane nadležnih tijela nakon okončanja natječajnih procedura traje duže vremensko razdoblje. Premda je Zakonom o upravi u institucijama BiH regulirano da osobe kojima je istekao mandat nastavljaju obavljati svoju dužnost do imenovanja novog rukovoditelja, mišljenja smo da bi ovakav angažman trebao biti privremeno rješenje, u posebnim situacijama kada se iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovoditelja institucije.

U usporedbi sa prethodnim godinama smo konstatirali da je u 2021. godini značajno smanjen broj institucija u kojima je utvrđeno obavljanje funkcije vršitelja dužnosti, ali je još

uvijek bilo prisutno kod pojedinih institucija. Funkciju zastupnika/agenata Vijeća ministara BiH pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu obavljaju vršiteljice dužnosti već duže razdoblje s tim da su izostale konkretne aktivnosti mjerodavnih tijela na imenovanju novih zastupnika.

Identificirali smo i slučajeve isteklih mandata upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela. Kao primjer navodimo da je Nadzornom odboru Instituta za nestala lica BiH mandat istekao 2010., a članovima Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH je mandat istekao 2017. godine.

Mišljenja smo da nepravovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje dužnosti rukovodstva nakon isteka mandata duže vremensko razdoblje, može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i temeljnih zadaća institucije.

***Preporučeno je Agenciji za državnu službu BiH da pravovremeno informira Vijeće ministara BiH o isteku mandata državnih službenika na rukovodećim pozicijama.***

### **5.3.13. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH**

Plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH.

Bruto plaće i naknade na 31.12.2021. godine iskazane su u iznosu od 574.192.481 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva. Bruto plaće i naknade su za 14.289.763 KM ili 3% veće u odnosu na prethodnu godinu, zbog povećanja koeficijenata u Oružanim snagama BiH, osnovice u pravosudnim institucijama i prosječnog broja uposlenih, primjene Metodologije za razvrstavanje uposlenog unutar platnog razreda i sl.

Prosječan broj uposlenih u 2021. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade bio je 22.276.

### **Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH**

Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (koji je stupio na snagu u srpnju 2008. godine) propisano je da nadzor nad primjenom spomenutog Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, te da se u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije BiH u svezi s primjenom odredbi spomenutog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH.

Navedenim Zakonom, kao ni drugim pravnim propisom, nije definiran način obavljanja predmetnog nadzora od strane Ministarstva financija i trezora BiH, niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je mjerodavno za vođenje upravnog postupka, te se stoga odredba o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuje.

U kontinuitetu smo ukazivali na potrebu rješavanja pitanja provedbe postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definira način obračuna i isplate osobnih primanja uposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova uposlenih po visini čine najznačajniji dio ukupnih rashoda institucija BiH na godišnjoj razini.

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

## **Plaće i naknade zastupnika i izaslanika Parlamentarne skupštine BiH**

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

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

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

## **Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama**

Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH regulirane su plaće za uposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedenim zakonima na različit način bilo je utvrđeno pravo na temeljnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova uposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da uposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, što je prouzrokovalo, u određenim slučajevima, pokretanje sudskih sporova na temelju diskriminacije i u konačnici ostvarivanje prava na predmetne naknade.

Pri tom, u svrhu jednoobraznog reguliranja naknada uposlenih u institucijama BiH, u rujnu 2020. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Međutim izmjenom navedenog zakona ponovo nisu izjednačena prava na naknade (regres i otpremnina). *Smatramo da jednoobrazno reguliranje strukture primanja uposlenih u institucijama BiH preduvjet za smanjenje rizika od pokretanja sudskih postupaka iz radnih odnosa na temelju diskriminacije.*

### **5.3.14. Smještaj Institucija BiH**

Za zakup imovine i opreme u 2021. godini izdvojeno je ukupno 23.762.034 KM, od čega su najznačajniji izdaci za unajmljivanje prostora ili zgrada (11.444.752 KM) što je 48,16% ukupnog navedenog troška.

*Izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada:* Za jedan broj institucija se i dalje izdvajaju značajna finansijska sredstva za zakup prostora, iako su za te institucije, kroz višegodišnje projekte ili programe posebnih namjena, osigurana sredstva za realizaciju trajnog smještaja (Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, Služba za zajedničke poslove za kupnju smještaja za Ured za reviziju Institucija BiH, Uprava za neizravno oporezivanje, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH). U 2021. godini nije bilo realizacije namjenski odobrenih sredstava za rješavanje trajnog smještaja, a izdaci za zakup prostora i zgrada u odnosu na prethodnu godinu su uvećani za cca 211.000 KM.

Pored navedenih, postoji još uvijek određen broj Institucija koje nisu riješile pitanje trajnog smještaja i nemaju rezervirana sredstva za te namjene. Također smo, uvidom u raspoloživu dokumentaciju, utvrdili da se pored plaćanja zakupa prostora za smještaj institucija također plaća i zakup prostora za regionalne centre kao i organizacijske jedinice.

Plaćanje zakupa za institucije koje još uvijek nisu riješile pitanje trajnog smještaja iziskuje značajne troškove, posebno ukoliko uzmemo u obzir trenutno stanje i tendenciju rasta cijena na tržištu nekretnina, što stvara dodatnu neizvjesnost o mogućnosti daljnjeg funkcioniranja određenog broja institucija. Stoga smatramo da je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se pitanje trajnog smještaja riješilo za one institucije koje plaćaju zakup za sjedišta kao i za regionalne centre.

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

Kroz pojedinačna izvješća potvrdili smo da je još uvijek neriješeno pitanje poslovne zgrade Obavještajno-sigurnosne agencije (Agencija), koja je kupljena u prethodnom razdoblju, a koja se ne koristi. Budući da navedena zgrada ne odgovara potrebama Agencije, dana je suglasnost Službi za zajedničke poslove institucija BiH da istu dodijeli nekoj drugoj instituciji, ali se ista (na upit Agencije) izjasnila da nema nadležnosti nad navedenim objektom. Ministarstvo financija i trezora BiH se također nije izjasnilo po upitu Agencije iz 2019. godine te je u 2021. godini upućena urgencija. Za predmetnu zgradu nije utvrđeno u kakvom stanju se točno nalazi i koji iznos finansijskih sredstava je potrebno utrošiti da bi objekt bio spreman za uporabu.

***Ponovno je preporučeno Vijeću ministara BiH da putem nadležnih institucija intenzivira aktivnosti na rješavanju pitanja objekta Obavještajno-sigurnosne agencije i poduzme odgovarajuće mjere za čuvanje imovine i resursa od daljnjih gubitaka.***

#### **5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima Institucija BiH**

##### **Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima Institucija BiH**

Ured za reviziju je, tokom obavljanja pojedinačnih finansijskih revizija za 2021. godinu, konstatirao, kao i prethodnih godina, značajan zastoj u zvaničnoj komunikaciji između pojedinačnih institucija BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, uočeno je da postoje slučajevi gdje se materijali institucija koji su dostavljeni Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju pravovremeno ili da se uopće ne razmatraju, kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. Skrećemo pozornost da se među dostavljenim materijalima radi o veoma važnim pitanjima koji imaju izravan utjecaj na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja, odnosno da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Također, poznato nam je da u praksi postoje i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne za davanje mišljenja, nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija, što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravovremenih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa člankom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH. Evidentni su i problemi institucija BiH vezano za usklađivanje predloženih materijala sa pribavljenim mišljenjima mjerodavnih institucija, pogotovo kada se radi o značajnim pitanjima.

Karakteristični primjeri za navedene konstatacije su dugogodišnja problematika nedonošenja odluke o listi esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini, odluke o rješavanju pitanja trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH, neusvajanje Strategije za

borbu protiv korupcije, pitanje imenovanja ravnatelja Uprave za indirektno oporezivanje BiH itd. Ured za reviziju je informirao Vijeće ministara BiH o navedenim pitanjima, kako putem pojedinačnih izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji Institucija BiH, tako i putem godišnjih izvješća revizije o glavnim nalazima i preporukama za prethodne godine, koje je Vijeće ministara BiH primilo k znanju bez poduzimanja konkretnih aktivnosti po istim.

*Dakle, nepravovremeno razmatranje i usvajanje dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH, kao i neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucija, može za posljedicu imati ograničavanje aktivnosti institucija BiH i negativne efekte po javna sredstva, s obzirom na to da o samom odgovoru i odlukama Vijeća ministara BiH ovisi daljni način funkcioniranja institucija u okvirima njihove nadležnosti.*

#### **Postupanje Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima Institucija BiH**

Komunikacija između proračunskih korisnika i Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika je imala određene zastoje.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva financija i trezora BiH mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da u određenim slučajevima Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Kao razloge izostanka odgovora Ministarstvo navodi da pojedini predmeti zbog svoje složenosti i kompleksnosti zahtijevaju duže vrijeme za obradu od rokova utvrđenih Poslovníkom o radu Vijeća ministara BiH. I dalje ne postoje adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od institucija BiH na nivou cjelokupnog Ministarstva.

***Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva proračunskih korisnika i uspostavi sveobuhvatne i jednoobrazne evidencije zaprimljenih zahtjeva na razini cjelokupnog Ministarstva financija i trezora BiH, koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nositelji aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.***

#### **5.3.16 Reforma javne uprave**

Ured koordinatora za reformu javne uprave koordinira proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i stvara uvjete za implementaciju reformskih aktivnosti. Kao instrument financijske podrške strateškom provođenju reforme javne uprave u BiH je 2007. godine uspostavljen Fond za reformu javne uprave (u daljnjem tekstu: Fond) potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda (u daljnjem tekstu: Memorandum) između stranih donatora, Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Brčko distrikta BiH i Ministarstva financija i trezora BiH koji je obvezivao donatore i domaće vlasti da osiguraju financijsku podršku za provođenje reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za period 2006. do 2009. godina. Aneksima Memoranduma su se produžavali vremenski periodi namjene sredstava s tim da je zadnjim Aneksom V bilo definirano da Memorandum važi do kraja 2017. godine. Vlada Republike Srpske nije dala potrebnu suglasnost za potpisivanjem novog aneksa Memoranduma nakon čega je uslijedila blokada funkcioniranja Fonda.

Navedeno je utjecalo na to da od 2018. godine nije bilo moguće započeti implementaciju projekata koji su prethodno bili odobreni od strane Upravnog odbora Fonda, kao ni započinjanje novih projekata. Vodeći donatori Fonda, Švedska SIDA i Danska, su zbog blokade funkcioniranja Fonda zatražili povrat svojih neutrošenih sredstava tako da su im 2020. godine vraćena sredstva u ukupnom iznosu od 5.333.345 KM.

U 2020. godini je usvojen Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za razdoblje 2018.-2022. godine i Akcijski plan za reformu javne uprave, ali još uvijek nije započeta realizacija

strateških obveza iz navedenih dokumenata obzirom da nije riješeno pitanje namjene preostalih neutrošenih sredstava Fonda u iznosu od 10.580.469 KM koje su donatori i domaće vlasti uplaćivale u Fond prethodnih godina, kao i pitanje daljeg funkcioniranja samog Fonda.

Premda je Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH u suradnji sa koordinatorima reforme javne uprave entiteta i Brčko distrikta, poduzimao određene aktivnosti u cilju reaktivacije Fonda i pronalaženja novog načina implementacije reformskih mjera i političke koordinacije, možemo zaključiti da nisu napravljeni konkretni pomaci u rješavanju predmetne problematike obzirom da je za rješavanje istog nužna suradnja više mjerodavnih institucija (Vijeća ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko distrikta BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH), te ostaje činjenica da Fond već četiri godine ne funkcionira.

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

### **5.3.17. Financiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba**

Prava i način ostvarivanja prava izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH, kao i način prikupljanja sredstva za podršku u ostvarivanju tih prava utvrđena su Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH. Navedenim zakonom definirano je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kreira, koordinira i nadzire politiku, kojom se osigurava jednoobrazna i usklađena realizacija ciljeva Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, te je određena nadležnost Fonda za povratak BiH i Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

Fond za povratak Bosne i Hercegovine je osnovan Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, s ciljem pružanja potpore povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

Kroz Fond za povratak se objedinjuju sredstva namijenjena za financiranje održivog povratka, odnosno financiranje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma i vrši se financijska realizacija projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Povjerenstvo je mjerodavno za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlasti za financijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata.

Sporazum o udruživanju sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH za 2021. godinu je potpisan od strane Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, entitetskih ministarstava i Vlade Brčko distrikta BiH 15.12.2021. godine. Navedenim sporazumom udružuju su sredstva u ukupnom iznosu od 2.125.000 KM, od čega će Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH udružiti iznos od 2.000.000 KM, entitetska ministarstva po 50.000 KM i Brčko distrikt BiH 25.000 KM. S obzirom na to da Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je 30.12.2021. godine obavijestilo sve potpisnike da zbog neusvajanja proračuna za 2021. godinu nije u mogućnosti realizirati obveze iz potpisanog Sporazuma. U svezi s navedenim, nije donesena odluka nadležnog Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe.

Raspoloživa udružena sredstva za Program povratka izbjeglih i raseljenih osoba u 2021. godini su iznosila 5.856.498 KM i čine ih neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine. Sredstva su raspoređena na projekte na temelju odluka za operacionalizaciju projekata prema sporazumima o udruživanju sredstava za 2020.



godinu. Sredstva su realizirana u iznosu od 2.973.778 KM, od čega je iznos od 2.457.456 KM realiziran za projekt „Obnova i izgradnja komunalne i socijalne infrastrukture i elektrifikacija na prostorima gdje žive raseljene osobe i povratnici za 2019. i 2020. godinu“, dok se ostala sredstva odnose na projekte iz ranijih godina. Realizirana udružena sredstva u 2020. godini se odnose na tekuće grantove pojedincima (614200). Nerealizirana raspoloživa udružena sredstva u iznosu od 2.882.720 KM su prenesena u 2022. godinu.

Stanje na bankovnom računu za udružena sredstva Fonda koji se vodi kod Centralne banke, na 31.12.2021. godine iskazano je u iznosu od 3.149.047 KM.

Pored navedenog, u 2021. godini nastavljena je i realizacija projekata koji se financiraju iz kreditnih i donatorskih sredstava, za šta je u 2021. godini realiziran iznos od 46.535.479 KM.

Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske ni u tekućoj godini nije poduzimalo aktivnosti na izmirenju obveza koje su nastale po Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2009. godinu u iznosu od 3.941.455 KM i Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2010. godinu u iznosu od 400.000 KM. Fond za povratak vodi Internu evidenciju o realizaciji Sporazuma o udruživanju sredstava i izvješćuje Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe putem izvješća o finansijskoj realizaciji projekata.

### **5.3.18. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva**

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2021. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučenih sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 2.489.612.264 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažirana kreditna sredstva (eng. commitment fee) koja u 2021. godini iznosi 10.672.334 KM, a što je za 6.550.534 KM više u odnosu na prethodnu godinu.

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

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

### **5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima**

Značaj donošenja zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulirana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnosti i organizacije rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) BiH, diplomatska i konzularna zvanja te uvjeti i način njihovog stjecanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih uposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova BiH. Također, zakonom bi trebalo definirati i pitanja poslovanja DKP mreže u inozemstvu, kao što su pitanja plaća, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu ministarstva i kontinuitet u obavljanju poslova nakon odlaska uposlenih na rad u DKP mrežu, kao i druga pitanja od značaja za rad DKP mreže.

Ministarstvo je sačinilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima i isti je, nakon što je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH dobio odgovor u ožujku 2018. godine, da se uputi u zakonodavnu proceduru.

Krajem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za europske integracije BiH i Ministarstva financija i trezora BiH dobiveni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, prema dobivenim informacijama, nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima.

Ministarstvo je, po imenovanju nove ministrice, u 2020. godini uzelo u razmatranje mišljenja i komentare nadležnih institucija pri kreiranju Prijedloga Nacrta zakona o vanjskim poslovima. Potom je Ministarstvo Prijedlog nacrta zakona o vanjskim poslovima uputilo Vijeću ministara BiH na razmatranje. Na 19. sjednici Vijeća ministara BiH zatražena je dorada materijala Nacrta zakona o vanjskim poslovima u smislu obnove mišljenja nadležnih institucija. Ministarstvo je, početkom 2021. godine, pribavilo nova mišljenja nadležnih institucija i radilo na korekcijama Nacrta zakona sukladno dostavljenim mišljenjima.

Ministarstvo financija i trezora BiH je 22.3.2022. uputilo odgovor Ministarstvu na traženo mišljenje o Prijedlogu nacrta zakona o vanjskim poslovima sa komentarima i sugestijama. Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine je, dana 18.07.2022. godine, uputilo Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH Nacrt zakona o vanjskim poslovima Bosne i Hercegovine s pratećom dokumentacijom radi razmatranja i usvajanja istog na sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

### 5.3.20. Informacijski sustav

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabave, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsustavi koji trenutno nisu integrirani sa ISFU sustavom i to: upravljanje proračunom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.

U potpunosti je implementiran višegodišnji projekt nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sustava uzrokovanog katastrofom i uspostavljena procedura oporavka. Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realiziralo u 2021. godini jeste završetak implementiranja novog sustava kreiranja rezervnih kopija. Za nabavu licencija i uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama u 2022. godini osigurana su proračunska sredstva. Postignut je određeni napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, ali je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnje modula za planiranje proračuna, s obzirom na to da od 2018. godine nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Prethodno predstavlja određen rizik po funkcioniranje ovog podsustava. Ministarstvo je, u međuvremenu, sačinilo analizu nedostataka modula za planiranje proračuna i kreiralo prijedlog odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU s Modulom upravljanja postupkom pripreme proračuna.

*Imajući u vidu značaj ovog sustava kao i činjenicu da trenutni sustav funkcionira s određenim rizikom, sugerirano je Ministarstvu da treba nastojati pravovremeno provoditi aktivnosti na realizaciji novog podsustava za planiranje proračuna.*

## Modul zaliha

Uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvješća kako bi se olakšao rad korisnicima (npr. izvješće o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta). Sadašnja izvješća su vezana za svaku organizacijsku jedinicu unutar Institucije, te se ne mogu generirati za cijelu instituciju. Ministarstvo je uputilo zahtjev prema dobavljaču usluge zaduženom za izmjene modula kako bi se kreirala dodatna izvješća, ali do momenta revizije predmetne aktivnosti nisu bile u cijelosti završene.

Ministarstvo je obavijestilo institucije o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabave materijala i imovine su uvezane u sustav zaliha. Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Središnje izorno povjerenstvo (SIP) implementiralo neovisan sustav za upravljanje zalihama, iako je Ministarstvo konstatiralo da implementirani modul može zadovoljiti potrebe Središnjeg izornog povjerenstva i Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, o čemu su navedene institucije informirane.

U Ministarstvu obrane i dalje postoje poteškoće u segmentu generiranja izvješća koje mogu biti uzrokovane nedostatnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha. Kako potrebe Ministarstva obrane BiH po pitanju izvješćivanja u modulu zaliha nisu zadovoljene, Ministarstvo obrane BiH je uputilo dopis Ministarstvu financija i trezora sa namjerom otklanjanja poteškoća. Dopisom su tražena imena osoba za formiranje zajedničkog povjerenstva radi rješavanja poteškoća vezanih za korištenje modula. Ministarstvo financija i trezora na spomenuti dopis nije odgovorilo, ali su pokrenute i trenutno su u tijeku aktivnosti u cilju implementiranja izvješća potrebnih za rad Ministarstva obrane BiH.

***Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da sagleda zahtjeve Ministarstva obrane BiH i sačini prijedlog o načinu nadlaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.***

## Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP)

Pored postojećeg COIP sustava za potrebe institucija BiH u funkciji je sustav za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP\_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU. Ministarstvo financija i trezora je uradilo određene analize i usporedbe rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom centraliziranog obračuna i isplate plaća za državne službenike i uposlenike u institucijama BiH.

Nakon urađene analize kreiran je prijedlog Odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU sa Modulom za obračun za isplatu plaća i naknada za potrebe institucija BiH.

*Imajući u vidu značaj ovog sustava, sugerirano je Ministarstvu financija i trezora da treba nastojati pravovremeno provoditi daljnje aktivnosti na realizaciji novog podsustava za obračun plaća i naknada.*

## 6. REVIZIJA UČINKA

---

Provedbom revizije učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi. Tijekom 2021. godine Ured za reviziju je objavio pet izvješća o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji Institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih Institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor VRI u BiH. Za četiri izvješća prezentirani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i dane preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvješćima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Peto izvješće je Izvješće o realizaciji preporuka iz dva izvješća revizije učinka objavljena u 2016. godini.

### 6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

Ured za reviziju institucija BiH je u 2021. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvješća revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“ i „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“, koji su objavljeni u studenom i prosincu 2016. godine.

Također provedene su četiri revizije učinka za sljedeće teme:

„Temeljne pretpostavke za efikasno upravljanje pristojbama i naknadama institucija BiH“, „Problemi i nedostaci institucija BiH u sustavu javnih nabava“, „Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama Bosne i Hercegovine“ i „Temeljne pretpostavke za inspeksijski nadzor u institucijama BiH“.

### 6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

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

Ured za reviziju institucija BiH je u 2021. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvješća revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“ i „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“, koji su objavljeni u studenom i prosincu 2016. godine. Navedenim praćenjem utvrđeno je da nije došlo do povećanja stupnja realizacije preporuka u odnosu na izvješće o praćenju realizacije preporuka iz 2020. godine, a što je prikazano u narednoj tablici.

Stupanj realizacije	Postotak realizacije preporuka u izvješću o praćenju iz 2020. godine	Postotak realizacije preporuka u izvješću o praćenju iz 2021. godine
Realizirano	22%	9%
Djelomično	67%	48%
Početne aktivnosti	11%	39%
Nisu poduzete aktivnosti	0%	4%
<b>Ukupno</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tablica 2: Stupanj realizacije preporuka revizije učinka utvrđenim u izvješćima o praćenju iz 2021. i 2020. godine

Preporuke revizije su usvojene od mjerodavnih i prihvaćene od odgovornih institucija. Realizirano je 9% preporuka iz izvješća o praćenju objavljenim u 2021. godini realizirane. To znači da su institucije okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovito provode. Djelomično je realizirano 48% danih preporuka, tj. u institucijama je u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Početne aktivnosti su poduzete kod 39% danih preporuka, tj. institucije su planirale ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Dok za 4% danih preporuka je utvrđeno da nisu poduzete aktivnosti – nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o poduzetim aktivnostima.

Rezultati praćenja izvješća revizije učinka "Aktivnosti Institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi" ukazuju da je jedna šestina preporuka realizirana u cijelosti, dok je većina ocijenjena kao djelimično realizovana. U oblasti zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nezgoda stanje je unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH poduzimale u vrijeme pandemije nisu bile u funkciji efikasnog odgovora na krizu. Pokrenute su aktivnosti na donošenju Strategije za smanjenje rizika od katastrofa u BiH i Programa razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, ali ti dokumenti još nisu usvojeni od strane Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH.

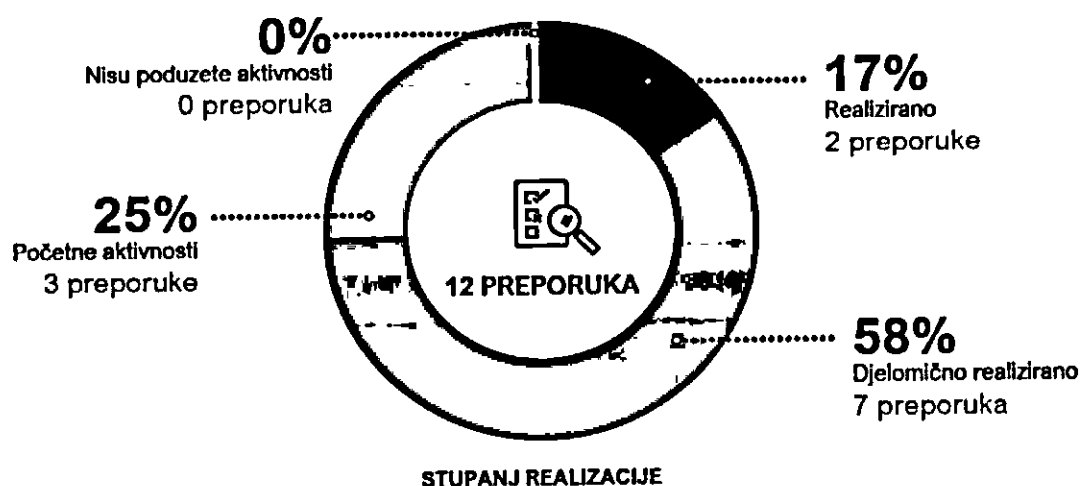
Procjena ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nepogoda je ažurirana 2017. i 2019. godine, što predstavlja temelj za ažuriranje planova zaštite i spašavanja institucija BiH. Pokrenute su, ali nisu do kraja realizirane aktivnosti na uspostavljanju sustava hitnih poziva. Poduzimane su aktivnosti na osiguravanju funkcionalnijeg djelovanja Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje. Ipak, i pored poduzetih aktivnosti, funkcionalnost ovog tijela u vrijeme trajanja pandemije koronavirusa nije bila na zadovoljavajućoj razini.

Pred mjerodavnim institucijama BiH predstoje još brojne obveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sustav zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda, odnosno efikasniji sustav upravljanja u kriznim situacijama. Rezultati praćenja izvješća revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“, ukazuju na to da je uočen blagi napredak u stanju ove oblasti u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Premda za 9% preporuka nisu poduzimane nikakve aktivnosti, za 55% preporuka su poduzete početne aktivnosti, dok je 36% preporuka djelomično realizirano. Institucije su unaprijedile sustav praćenja i kontrole namjenskog utroška sredstava.

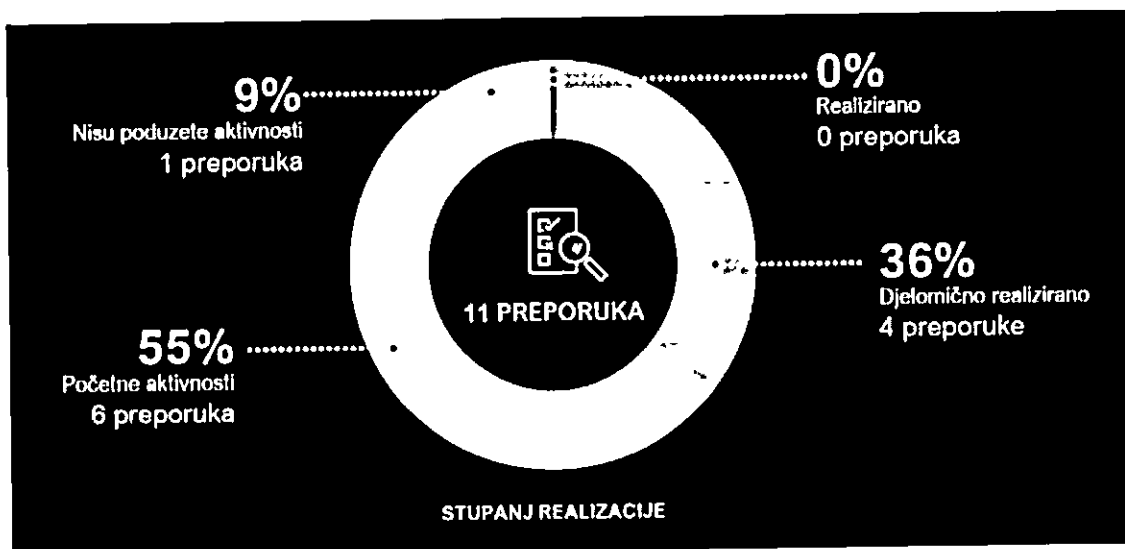
Postignut je napredak u odnosu na 2016. godinu u planiranju ciljeva i aktivnosti za dodjelu grantova. Međutim, premda je planiranje unaprijeđeno, i dalje kod nekih institucija planski dokumenti nemaju opisane pokazatelje rezultata, te jedinice mjere i ciljne vrijednosti koje su jasne i mjerljive. Stanje je nepromijenjeno kod procedura dodjele grantova. Postupci

dodjele se i dalje razlikuju i u segmentu koji se odnosi na uređenost procedura kreiranjem obrazaca za prijavu, prava aplikanta u tijeku i nakon postupka dodjele, način evaluacije prijave i sl. Dodjela grant sredstava iz tekuće pričuve i dalje se odvija bez prethodno javno objavljenog poziva kojim bi se jasno definirali kriteriji, rokovi i uvjeti za dodjelu ovih sredstava.

Slijedi infografički prikaz rezultata spomenutih praćenja:



Slika 4: Pregled realizacije preporuka za izvješće revizije učinka "Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi"



Slika 5: Pregled realizacije preporuka za izvješće revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“.

### **6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka**

#### **6.3.1. Osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje pristojbama i naknadama Institucija BiH**

Cilj revizije je bio utvrditi jesu li osigurane temeljne pretpostavke za upravljanje taksama i naknadama koje naplaćuju institucije BiH. Pretpostavke podrazumijevaju ispunjavanje strateških opredjeljenja za racionalizaciju i optimizaciju ovog sustava, metodologiju pri određivanju pristojbi i naknada, zadovoljenje principa transparentnosti, bolje planiranje ove vrste prihoda, kao i pretpostavke za efikasnu naplatu ove vrste prihoda.

Nakon provedenih revizijskih istraživanja, revizorski tim je zaključio da nisu osigurane temeljne pretpostavke za efikasno upravljanje pristojbama i naknadama koje naplaćuju institucije BiH. Zbog neispunjavanja reformskog opredjeljenja od strane Vijeća ministara u oblasti parafiskalnih nameta, odnosno pristojbi i naknada, nije izvršena optimizacija kao jedan od ključnih koraka koji bi vodio ka rasterećenju privrede. Ne postoji metodologija pri određivanju pristojbi i naknada, nije zadovoljen princip transparentnosti. Potrebna su unapređenja planiranja ove vrste prihoda, kao i osiguravanje pretpostavki za efikasniju naplatu.

#### **Glavni nalazi revizije:**

- Vijeće ministara BiH je poduzimalo aktivnosti koje su u suprotnosti s vlastitim reformskim opredjeljenjem u procesu racionalizacije i optimizacije broja i visine iznosa pristojbi i naknada, odnosno kreiranja planova koji će voditi ka smanjenju parafiskalnih nameta, što je obveza iz Pisma namjere prema MMF-u još od 2016. godine.
- Vijeće ministara BiH je dozvolio uvođenje novih pristojbi i naknada, premda se opredijelio za njihov moratorij. U razdoblju 2016. – 2020. godina, uvedeno je najmanje 56 novih pristojbi i naknada, a tek jedna je ukinuta.
- Nije uspostavljena metodologija po kojoj se vrši formiranje pristojbi i naknada. To znači da pri određivanju visine iznosa pristojbi i naknada nije uzeta u obzir visina troškova rada, odnosno efektivno radno vrijeme utrošeno za pružanje konkretne javne usluge i cijena radnog sata uposlenog koji pruža tu uslugu, kao i ostali troškovi.
- Prije nego što Vijeće ministara usvoji prijedloge pojedinačnih institucija o izmjenama, dopunama ili uvođenju novih pristojbi i naknada, Ministarstvo financija i trezora daje svoje mišljenje na prijedloge institucija. U svojim mišljenjima Ministarstvo financija i trezora ne skreće pozornost institucijama da uzmu u obzir i kalkulaciju troškova koje institucije imaju prilikom pružanja usluge koja je predmet pristojbe ili naknade.
- Registar neporeznih prihoda od njegovog uspostavljanja 2017. godine nije ažuriran redovito premda je uvedeno najmanje 56 novih pristojbi i naknada, nije uvijek dostupan i ne nudi određene vrste naprednih pretraga te nije interaktivan.
- Rezultati revizije pokazuju da institucije ovu vrstu prihoda planiraju historijski, odnosno da ne postoji određena analiza koja prethodi planiranju prihoda po ovom temelju, te da se institucije uglavnom referiraju na rezultate iz prethodnih godina.

- Nisu sve Institucije iz uzorka osigurale da proces naplate pristojbi i naknada, zasebno ili kao dio nekog drugog procesa, bude prepoznat te da se identificiraju njegovi rizici. Nisu sve Institucije iz uzorka vršile ni usuglašavanje naplaćenih i izdanih usluga te sve nemaju akte kojim se uređuje praćenje i kontrola naplate pristojbi i naknada.
- Institucije imaju potrebu za informatičkim unapređenjem procesa praćenja i kontrole naplate ove vrste prihoda kako bi se praksa manualne usporedbe podataka izbjegla te je potrebna intenzivnija suradnja Institucija i Ministarstva financija i trezora o ovom pitanju.
- Naplata nenaplaćenih pristojbi je prema postojećim zakonskim rješenjima izrazito otežana, a u nekim slučajevima gotovo nemoguća. U slučaju administrativnih pristojbi nadležnost za naplatu ove vrste potraživanja nije precizno definirana.
- Posljedice nepreciziranja nadležnog tijela koji će vršiti prinudnu naplatu nenaplaćenih pristojbi i naknada i sporost institucija BiH u izmjenama zakonskih rješenja posebno su vidljive u slučaju sudskih pristojbi u postupcima pred Sudom BiH. Naime, za razdoblje 2013. – 2017. godina oko 680.000 KM sudske pristojbe je ostalo neplaćeno, te je nastupila zastara i gubitak za proračun Institucija BiH.

**Dane preporuke:** Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Ministarstvu financija i trezora i Institucijama iz uzorka.

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- ***U skladu sa reformskim opredjeljenjima poduzeti aktivnosti na evaluaciji i unapređenju sustava pristojbi i naknada koje naplaćuju Institucije BiH.***

Preporuke Ministarstvu financija i trezora:

- ***Unaprijediti postojeći registar neporeznih prihoda u cilju osiguravanja principa transparentnosti.***
- ***Unaprijediti suradnju i pružiti potrebnu podršku Institucijama koje vrše naplatu pristojbi i naknada.***
- ***U suradnji s Institucijama pristupiti izmjenama ili dopunama zakonskih rješenja kojim se tretira pitanje naplate nenaplaćenih prihoda i sankcija.***

Preporuke institucijama iz uzorka:

- ***Izvršiti evaluaciju sustava pristojbi i naknada koje naplaćuju u cilju osiguravanja načela ekvivalentnosti.***
- ***Unaprijediti planiranje, identificiranje i kontrolne mehanizme sustava naplate i kontrole naplate prihoda od pristojbi i naknada.***

### **6.3.2. Problemi i nedostaci Institucija BiH u sustavu javnih nabava**

Cilj revizije je bio ispitati jesu li su aktivnosti institucija BiH dostatne da bi se postigao efikasan sustav javnih nabava.

Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu poduzimale dovoljno aktivnosti da bi se postigao efikasan sustav javnih nabava. Revizija je na uzorku institucija BiH pokazala brojne nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavama, slabosti i nepravilnosti u svim fazama procesa javnih nabava te nedovoljne aktivnosti institucija zaduženih za



unapređenje sustava javnih nabava. Za nadilaženje nastalih slabosti mjerodavne institucije su svoj fokus usmjerile na izmjene Zakona o javnim nabavama što bi trebalo doprinijeti unapređenju sustava, ali se cijeli proces odvija sporo. U međuvremenu, institucije nisu poduzimale dovoljne aktivnosti da unaprijede dijelove procesa koje pokriva Zakon o javnim nabavama, a nisu dovoljno uredile ni poslove planiranja i realizacije javnih nabava, koje predstavljaju veoma značajne faze, u kojima se, zbog uočenih slabosti, dovodi u pitanje cijeli smisao i svrha cijelog sustava javnih nabava i koje su samo dijelom regulirane Zakonom o javnim nabavama.

#### Glavni nalazi revizije:

- Institucije BiH ne postupaju uvijek u skladu sa Zakonom o javnim nabavama i zaključenim ugovorima (ograničavajući uvjeti tenderske dokumentacije, prekoračenje ugovorenih količina i vrijednosti, neobjavljivanju podataka o realizaciji ugovora itd.).
- Na nezakonito postupanje institucija BiH u provedbi javnih nabava ukazuje i veliki broj uvaženih žalbi. U posljednje tri godine, Ured za razmatranje žalbi je uvažio 299 od ukupno 698 zaprimljenih žalbi za institucije BiH.
- Institucije BiH kasne u donošenju i objavi planova javnih nabava, kao i pokretanju i provođenju postupaka javnih nabava. Kod skoro 20% planiranih postupaka javnih nabava je utvrđeno neblagovremeno pokretanje, a od toga više od pola nije ni pokrenuto i to u procijenjenoj vrijednosti oko četiri miliona KM.
- Institucije BiH često mijenjaju planove javnih nabava i u cijelosti ih se ne pridržavaju, ne pokreću se planirani postupci, a provode se nabave koje nisu planirane.
- Otežan je pristup informacijama o javnim nabavama na internet stranicama institucija BiH i rijetko planove objavljuju na portalu javnih nabava.
- Ni kod jedne Institucije iz uzorka nije utvrđeno da se planiranje javnih nabava i proračuna za nabave zasniva na dokumentiranim analizama stvarnih potreba i ispitivanju tržišta te da je u svim slučajevima usklađeno sa dinamikom planiranja proračuna.
- Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavama po svim elementima ugovora niti praćenje i analizu cijelog procesa s ciljem utvrđivanja problema, uzroka i odgovornosti.
- U većini Institucija iz uzorka postoje i problemi u osiguravanju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabava.
- Iako je Strategija razvoja javnih nabava BiH za razdoblje 2016-2020. godine istekla, znatan dio aktivnosti nije realiziran, uključujući i onaj ključni koji se tiče usklađivanja Zakona o javnim nabavama sa EU propisima. O realiziranju iste ni Agencija za javne nabave ni Ured za razmatranje žalbi nisu izvješćivali Vijeće ministara BiH.
- Vijeće ministara BiH ne razmatra redovito sve materijale koje mu dostavlja Agencija za javne nabave, a koji sadrže informacije o slabostima i propustima, određenim uzrocima i načinima unapređenja u sustavu javnih nabava, niti je poduzeo mjere na unapređenju kapaciteta Agencije za javne nabave i Ureda za razmatranje žalbi.

- Agencija za javne nabave nije donio niti dostavio Vijeću ministara BiH na usvajanje nijedan podzakonski akt od devet planiranih za posljednje tri godine.
- Analiza stanja, problema i prijedloga za unapređenje u sustavu javnih nabava nije izvršena za posljednje četiri godine, a redovita izvješća Agencije za javne nabave o praćenju postupaka javnih nabava ne daju jasne podatke o broju i vrsti utvrđenih neusklađenosti postupaka sa Zakonom o javnim nabavama i poduzetim aktivnostima po istim.
- Ured za razmatranje žalbi je preko četiri godine kasnio u donošenju akta kojim se usklađuje pravna praksa, dosljedno donošenje odluka u sjedištu i filijalama, a nije osigurao izradu relevantnih analiza, izvješća i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka.
- Uspostavljeno praćenje, mjerenje i izvješćivanje o rokovima rješavanja žalbi ne osigurava pouzdane podatke. Prema podacima Ureda za razmatranje žalbi za 2019. godinu kasnilo se u rješavanju 21 predmeta, a revizija je utvrdila da se kasnilo u rješavanju 880 predmeta.
- Ured za razmatranje žalbi je rijetko podnosio prekršajne prijave, a nije ni u svim slučajevima donosio obvezne zaključke o produžavanju rokova za rješavanje po žalbama. Za posljednje tri godine podneseno je devet prekršajnih prijava, a uvaženo je 4.855 žalbi.
- Ured za razmatranje žalbi nije izvijestio Parlamentarnu skupštinu BiH o svom radu za 2019. godinu.
- I Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi duži niz godina ukazuju na probleme u osiguravanju kadrovskih kapaciteta.

**Dane preporuke:** Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Agenciji za javne nabave, Uredu za razmatranje žalbi i svim institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Osigurati redovitu analizu sustava javnih nabava, te na temelju rezultata te analize poduzimati mjere u cilju unapređenja sustava.***
- ***Unaprijediti planiranje i realizaciju ugovora za institucije BiH.***

Preporuke Agenciji za javne nabave:

- ***Blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.***
- ***Unaprijediti praćenje, analize i izvješćivanje o sustavu javnih nabava.***
- ***U cilju jačanja transparentnosti javnih nabava osigurati povezivanje obrasca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora sa planom javnih nabava Institucija na Portalu javnih nabava.***

Preporuke Uredu za razmatranje žalbi:

- ***Unaprijediti proces rješavanja postupaka po žalbama u javnim nabavama.***
- ***Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava s ciljem jačanja odgovornosti svih sudionika u postupcima javnih nabava.***
- ***Unaprijediti analize i izvješćivanje o uočenim problemima u sustavu javnih nabava sa prijedlozima za unapređenje.***

Preporuke svim institucijama BiH:

- **Organizirati proces javnih nabava sa ciljem jasnog definiranja svih poslova javnih nabava, rasporeda zadataka i odgovornosti u svim fazama javnih nabava, uz osiguranje kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova.**
- **Unaprijediti planiranje javnih nabava sa ciljem utvrđivanja stvarnih potreba, osiguranja finansijskih sredstava za isto i blagovremenog osiguranje ugovora.**
- **Uspostaviti praćenje, analizu i izvješćivanje o realizaciji planova javnih nabava, provođenju postupaka i realizaciji ugovora sa ciljem dobivanja informacija o problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenju cijelog procesa javnih nabava.**

### 6.3.3. Elektroničko upravljanje dokumentima u institucijama Bosne i Hercegovine

Cilj revizije je bio pokazati jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi elektroničkog upravljanja i razmjene dokumenata.

Nalazi i zaključci revizije upućuju na to da institucije BiH nisu efikasne u uspostavi standardiziranih i interoperabilnih DMS<sup>7</sup>-ova. Na razini institucija BiH nije osiguran odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova zbog čega je izostao koordinirani i planski pristup uspostavi DMS-a. Uslijed izostanka koordiniranog i planskog pristupa uspostavi DMS-a, institucije BiH su samostalno uspostavljale DMS. Prilikom samostalne uspostave DMS-a, institucije BiH nisu bile efikasne i nisu uspostavile standardizirane i interoperabilne DMS-ove.

#### Glavni nalazi revizije:

- Od 2006. godine, kada su doneseni Strategija za reformu javne uprave i Akcioni plan, kojim je planirano uspostaviti DMS u institucijama BiH, nisu uspostavljeni DMS-ovi u institucijama BiH.
- Određeni reformski projekti kojim je bila planirana uspostava DMS-ova u institucijama BiH i kojim bi se doprinijelo ispunjenju zadanih ciljeva, nisu realizirani, niti je donesen novi strateški okvir kojim bi se odredio način uspostave standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.
- Na razini institucija BiH ne postoji pravni okvir kojim se regulira obveza i način uspostave DMS-a u institucijama BiH i koji elektronsko uredsko poslovanje označava kao primarno.
- Na razini institucija BiH ne postoji ni odgovarajući institucionalni okvir za e-upravu, odnosno centralno tijelo za e-upravu s jasno utvrđenim nadležnostima koje bi koordiniralo uspostavu DMS-a u institucijama BiH.
- Većina institucija BiH je imala pasivan pristup u uspostavi DMS-a u radu, imajući u vidu da je prošlo skoro 15 godina od utvrđivanja ovog prioriteta u reformi javne uprave. Do sada je samo 27, od 73 institucije BiH, uspostavilo DMS u radu.

---

<sup>7</sup> Document management system – sistem za upravljanje dokumentima

- Većina institucija iz uzorka nije pripremila projektni prijedlog ili plan uspostave DMS-a. Premda je većina institucija iz uzorka kod uspostave DMS-a analizirala svoje poslovne procese i donijela interni akt o uporabi DMS-a, pojavljivale su se poteškoće u njegovoj uspostavi.
- Većina institucija BiH nije uspostavila standardizirane i interoperabilne DMS-ove. Institucije BiH, pri planiranju uspostave DMS-a, uglavnom nisu tražile mišljenje Službe za e-vladu GS-a na DMS. Većina institucija BiH prilikom nabave DMS-a nije iskazivala zahtjev za interoperabilnost, otvorenost za integraciju ili povezivanje s drugim informacijskim sustavom.

**Dane preporuke:** Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Službi za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost, i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH :

- ***Vijeće ministara BiH treba osigurati odgovarajući strateški, pravni i institucionalni okvir za uspostavu DMS-a u institucijama BiH.***

Preporuke Službi za održavanje i razvoj elektroničkog poslovanja i e-vlade pri Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH i Koordinaciji za interoperabilnost:

- ***Odgovorna služba i radno tijelo trebaju što prije poduzeti aktivnosti na pripremi prijedloga obvezujućih standarda za uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova u institucijama BiH, vodeći računa i o ekonomičnosti predloženih rješenja.***

Preporuke institucijama BiH:

- ***Institucije BiH koje planiraju uspostavu DMS-a trebaju je temeljiti na sveobuhvatnoj analizi potreba i poslovnih procesa.***
- ***Institucije BiH trebaju osigurati uspostavu standardiziranih i interoperabilnih DMS-ova.***
- ***Institucije BiH trebaju donijeti Interne propise o uporabi DMS-a koji će omogućiti prelazak s papirnog na elektroničko poslovanje.***

#### **6.3.4. Temeljne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH**

Cilj revizije je bio ispitati jesu li Institucije BiH osigurale temeljne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Pod temeljnim pretpostavkama u kontekstu ove studije podrazumijevamo jasno definirane nadležnosti te osiguranje efikasne koordinacije, planiranja i izvršenja inspekcijskog nadzora.

Revizija je pokazala da institucije BiH iz uzorka nisu osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Inspekcije u institucijama BiH iz uzorka nemaju jasno definirane nadležnosti, nije osigurana efikasna koordinacija inspekcija, postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora ne osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa, a inspekcije ne osiguravaju ni efikasno izvršenje izrečenih mjera.

## Glavni nalazi revizije:

- Inspekcije u institucijama BiH se suočavaju s problemima nejasno definiranih nadležnosti. Institucije iz uzorka koje se suočavaju s problemom nejasno definiranih nadležnosti nisu predlagale aktivnosti, niti je Vijeće ministara BiH poduzimalo aktivnosti na otklanjanju ovih problema.
- Vijeće ministara BiH, kao ni institucije BiH iz uzorka revizije, nisu poduzimali aktivnosti na uspostavi sveobuhvatne koordinacije inspekcija, a sve s ciljem unapređenja rada inspekcija, uspostave sveobuhvatnih i transparentnih evidencija o broju inspekcija u institucijama BiH, te njihovim propisima, kao i osiguranja ujednačenih uvjeta za rad inspektora.
- Inspekcije nemaju uspostavljene sveobuhvatne evidencije o subjektima nadzora, planiranje se ne vrši na osnovu analize i procjene rizika.
- Inspekcijski nadzor se ne provodi na temelju razvijenih internih smjernica, odnosno inspekcije nemaju usvojene smjernice koje bi osigurale jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.
- Prilikom provođenja inspekcijskog nadzora ne primjenjuju se sve raspoložive zakonske mjere u cilju osiguranja poštivanja propisa subjekata nadzora. S tim u vezi, nije osiguran balans preventivnih, korektivnih i restriktivnih mjera.
- Nije osigurana efikasna primjena niti potpuna implementacija raspoloživih mjera inspekcijskog nadzora. Dok je većim dijelom osigurana implementacija preventivnih i korektivnih mjera, institucije iz uzorka koje izriču represivne mjere susreću se sa problemima naplate novčanih kazni. U takvim okolnostima dolazi do zlouporaba kao što je izbjegavanje plaćanja kazni kao i do mogućnosti zastare. Ovo, pored toga što dovodi u pitanje svrhu inspekcijskog nadzora, u značajnoj mjeri rezultira gubitkom prihoda po ovom temelju.
- Prema podacima IDDEEA-e, u posljednjih 6,5 godina, po osnovu zastarjelosti iz ROF-a izbrisano je preko 38 tisuća novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom, koje su izdale institucije BiH u iznosu preko 42 miliona KM. Međutim, iako se po evidencijama IDDEEA-e sve evidentirane novčane kazne vode kao zastarjele nakon isteka roka od pet godina, činjenica je da se najveći dio tih kazni odnosi na novčane kazne Uprave za neizravno oporezivanje koja za svoje novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom ima apsolutni rok zastare deset godina.

## Dane preporuke:

Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i institucijama iz uzorka.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- **Poduzeti aktivnosti u cilju otklanjanja problema nejasno definiranih nadležnosti i unapređenja koordinacije inspekcija u institucijama BiH neophodnih za efikasan rad inspekcija.**
- **Poduzeti aktivnosti na osiguranju uvjeta za efikasnu naplatu izrečenih novčanih kazni.**

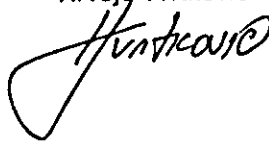
Preporuke institucijama BiH iz uzorka:

- **Poduzeti aktivnosti na otklanjanju problema nejasno definiranih nadležnosti nužnih za efikasan rad inspekcija.**
- **Potrebno je osigurati prisustvo inspektora općim obukama u sklopu programa Inspekcijskog nadzora.**
- **Plan Inspekcijskog nadzora zasnivati na relevantnim pokazateljima procjene rizika sa jasno definiranim kategorijama rizika.**
- **Osigurati da se inspekcijski nadzor provodi na temelju razvijenih internih akata/smjernica kojima bi se osigurao jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.**
- **Osigurati praćenje implementacije svih izrečenih mjera.**

Sarajevo, 15.11.2022. godine

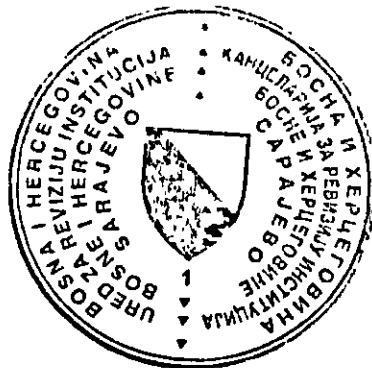
GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrković



ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica



ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman

