



BOSNA I HERCEGOVINA

GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE



O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA  
ZA 2019. GODINU



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
KANĀELARIJA ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



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

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



**GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE  
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA  
ZA 2019. GODINU  
Broj: 06-16-1-846/20**

**Sarajevo, rujan 2020. godine**

# KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2. MISIJA, ULOGA I MANDAT</b> .....	<b>4</b>
<b>3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠĆIVANJE</b> .....	<b>5</b>
<b>4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU</b> .....	<b>7</b>
<b>5. FINACIJSKA REVIZIJA</b> .....	<b>9</b>
5.1. PREGLED DATIH MIŠLJENJA FINACIJSKE REVIZIJE .....	10
5.2. REALIZACIJA PREPORUKA FINACIJSKE REVIZIJE.....	13
5.3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE FINACIJSKE REVIZIJE .....	14
5.3.1. NEPOSTUPANJE PO ODLUKAMA USTAVNOG SUDA BiH .....	14
5.3.2. PRORAČUN INSTITUCIJA BiH .....	14
5.3.3. PROCES UPOŠLJAVANJA U INSTITUCIJAMA BiH .....	15
5.3.4. PROCES JAVNIH NABAVA U INSTITUCIJAMA BiH.....	20
5.3.5. PREVENCIJA I BORBA PROTIV KORUPCIJE .....	24
5.3.6. INTERNE FINACIJSKE KONTROLE U JAVNOM SEKTORU.....	25
5.3.7. VIŠEGODIŠNJA KAPITALNA ULAGANJA.....	27
5.3.8. SUDSKI SPOROVI.....	29
5.3.9. STATUS DRŽAVNE IMOVINE .....	31
5.3.10. VLASTITI PRIHODI INSTITUCIJA BiH .....	32
5.3.11. ISTEK MANDATA RUKOVODITELJA U INSTITUCIJAMA BiH .....	33
5.3.12. PLAĆE I NAKNADE UPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH.....	35
5.3.13. SMJEŠTAJ INSTITUCIJA BiH .....	37
5.3.14. POSTUPANJE VIJEĆA MINISTARA BiH I MINISTARSTVA FINACIJA I TREZORA BiH PO ZAHTJEVIMA INSTITUCIJA BiH.....	38
5.3.15. REFORMA JAVNE UPRAVE .....	40
5.3.16. FINANCIRANJE POVRATKA IZBJEGLICA I RASELJENIH LICA .....	41
5.3.17. PLAĆANJE NAKNADE ZA NEANGAŽOVANA KREDITNA SREDSTVA .....	44
5.3.18. ZAKON O VANJSKIM POSLOVIMA .....	44
5.3.19. INFORMACIJSKI SUSTAV.....	46
<b>6. REVIZIJA UČINKA</b> .....	<b>51</b>
6.1. PREGLED OBAVLJENIH REVIZIJA UČINKA.....	51
6.2. REALIZACIJA PREPORUKA REVIZIJE UČINKA.....	51
6.3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE UČINKA .....	54
6.3.1. SPREMNOST INSTITUCIJA BiH DA ODGOVORE NA PREUZETE OBEVEZE IZ PROGRAMA ODRŽIVOG RAZVOJA DO 2030. GODINE .....	54
6.3.2. UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA PRIJEVOZA UPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH .....	55
6.3.3. PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVA PRED UREDOM ZA RAZMATRANJE ŽALBI BiH .....	57
6.3.4. SIGURNOST PROIZVODA I INTEGRACIJE U TRŽIŠTE EU .....	59



## 1. UVOD

---

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju), sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH<sup>1</sup> (u daljnjem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2019. 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 2019. 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 2019. 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.

### Misija Ureda utvrđena Strateškim planom razvoja 2014.-2020.

*Ured za reviziju je neovisna, profesionalna i nepolitična institucija uspostavljena sa ciljem promoviranja transparentnog i odgovornog upravljanja javnim resursima putem obavljanja revizija koje se temelje na načelima efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i vladavini prava.*

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.

---

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

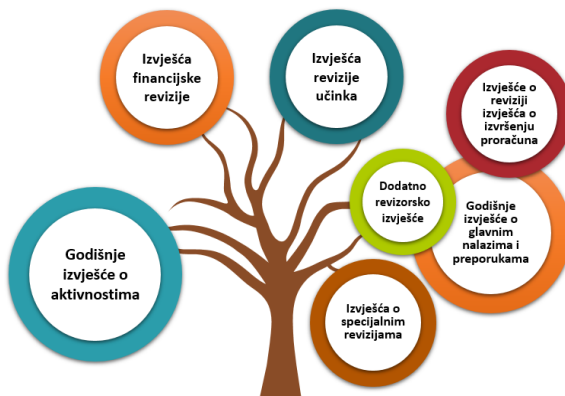
Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti neovisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje druge osobe ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u svezi sa bilo kojom političkom strankom. Temeljna načela neovisnosti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

Ured za reviziju, sukladno Zakonu o reviziji, primjenjuje INTOSAI okvir profesionalnih objava (IFPP okvir)<sup>2</sup>. 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.

### 3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠĆIVANJE

---

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



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

<sup>2</sup> Na Međunarodnom kongresu INTOSAI-ja održanom 2016. godine odlučeno je da će novi INTOSAI okvir profesionalnih objava (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements - IFPP) zamijeniti postojeći Okvir međunarodnih standarda vrhovnih institucija za reviziju (ISSAI okvir) do kraja 2019. godine.

Ured za reviziju je za 2019. godinu izradio i mjerodavnim institucijama dostavio izvješća kako slijedi:

- 75 izvješća o obavljenim finansijskim revizijama<sup>3</sup>,
- 5 izvješća revizije učinka,
- Izvješće o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2019. godinu,
- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu,
- Sažetak revizorskih izvješća za 2019. godinu,
- Izvješće o aktivnostima Ureda za reviziju za 2019. godinu.

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

---

<sup>3</sup> U odnosu na prethodnu godinu, broj revidiranih institucija je veći za jednu instituciju s obzirom na to da je tijekom 2019. godine Vijeće ministara BiH donijelo odluke o prestanku rada Jedinice za implementiranje Projekta izgradnje državnog zatvora i početku rada Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera, te su izvršene revizije za obje institucije.

## 4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

---

U cilju unapređenja poslovanja institucija BiH, a sukladno temeljnim načelima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pozornost poklanja realizaciji ranije danih preporuka i njihovom izvješćivanju. Praćenje se fokusira na to realiziraju li subjekti revizije preporuke na odgovarajući način, odnosno jesu li ispravljani 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.

Vezano za preporuke iz Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2018. godinu, možemo konstatirati da većina sustavnih preporuka uglavnom nije realizirana. Značajan broj preporuka iz ovog izvješća ponavlja se iz godine u godinu, a iste se odnose na nedostatan stupanj razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH, neriješen status rukovodstva institucija kojem je istekao mandat, nedovoljno transparentan proces upošljavanja korištenjem rezervne liste uspješnih kandidata i angažiranjem osoba na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme i ugovora o djelu, neriješen status državne imovine, nedovoljno efikasna realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata, nedostaci u primjeni Zakona o javnim nabavama, nedostaci sustava kontrole naplate prihoda, te slabosti u funkcioniranju IT sustava.

Analizirajući dane preporuke iz svih izvješća i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati da se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je potrebno djelovanje same institucije kojoj je preporuka dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, odnosno sustavne preporuke koje ovise o višim razinama vlasti, poduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizirane. Također, uočili smo da je za realizaciju određenih preporuka potrebna politička suglasnost, odnosno dogovor političkih struktura (npr. rješavanje pitanja imovine, donošenje određenih zakona, imenovanja zvaničnika, itd.). Broj realiziranih preporuka je veći kod manjih proračunskih korisnika koji, načelno, imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspolazu sa manjim proračunom, za razliku od većih proračunskih korisnika koji imaju složenije ustrojstvo i veće proračune. Potrebno je istaknuti da Ured za reviziju ne može biti zadovoljan formalnim izvješćivanjem o realizaciji svojih



preporuka. Ovo je pitanje od posebne važnosti, jer Parlamentarna skupština BiH kroz zaključke mjerodavnih povjerenstava i svojih domova, a koji se temelje na preporukama Ureda za reviziju, obvezuje institucije vlasti upravo kako bi se postigao krajnji cilj izvješća o reviziji – unapređenje upravljanja javnim financijama, transparentno i racionalno trošenje proračunskih sredstava, te povećanje efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti poslovanja institucija BiH.

Realizacija preporuka Ureda za reviziju u BiH prepoznata je kao prioritetna i u posljednjem Analitičkom izvješću Europske komisije uz mišljenje Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU. Naime, Europska komisija je, u svezi s poglavljem 32. – Financijska kontrola, Bosni i Hercegovini uputila preporuku da osigura pravovremeno i sustavno provođenje preporuka vanjske revizije na državnom i entitetskim razinama, kao i u Brčko distriktu.

**S tim u svezi, potrebno je da Parlamentarna skupština BiH, ovisno o nadležnosti institucija BiH, insistira na realizaciji zadataka u utvrđenim rokovima, čime bi se na višu razinu podigao stupanj ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju realizaciji preporuka.**

## 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 2019. godine, Ured za reviziju je objavio 75 izvješća o obavljenim financijskim revizijama. Revizije su provedene sukladno Zakonu o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodiču za financijsku reviziju i Vodiču 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 2019. 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 31.12.2019. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije za 2019. 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

Od revidiranih 75 institucija za 2019. godinu, Ured za reviziju je kod 21 institucije BiH dao čisto pozitivno mišljenje, dok su 44 institucije BiH dobile pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti. Također, Ured za reviziju je kod devet institucija BiH dao mišljenje sa rezervom (dvije institucije s rezervom i sedam institucija sa rezervom uz skretanje pozornosti). U jednom slučaju, uslijed ograničenosti opsega revizije, Ured za reviziju se suzdržao od davanja mišljenja.

Ukupno izvršenje proračuna za 2019. godinu u revidiranim institucijama BiH iznosilo je 861.028.800 KM.

Izvršenje proračuna institucija BiH koje su za svoje poslovanje dobile čisto pozitivno mišljenje i pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti iznosi 458.180.908 KM ili 53% izvršenja proračuna. Izvršenje proračuna institucija BiH koje su dobile mišljenje s rezervom i mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti iznosi 370.248.899 KM ili 43% ukupnog izvršenja. Ukupno izvršenje proračuna institucije BiH kod koje se Ured za reviziju suzdržao od davanja mišljenja (Obavještajno-sigurnosna agencija) iznosi 32.598.993 KM ili 4% izvršenja proračuna.

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2019. godinu institucijama BiH dao 483 preporuke.

U nastavku dajemo infografički prikaz rezultata financijske revizije u brojkama:



Slika 2: Pregled rezultata financijske revizije institucija BiH za 2019. godinu u brojkama

Dalje prikazujemo temelje za izražavanje mišljenja s rezervom na financijska izvješća i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2019. godinu:



Slika 3: Pregled temelja za izražavanje mišljenja sa rezervom na financijska izvješća i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2019. godinu

Ured za reviziju, primjenom novousvojenog međunarodnog standarda<sup>4</sup>, određuje ključna pitanja revizije koja su, po našoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvješća pojedinačne institucije. Svrha priopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvješća osiguravanjem boljeg uvida u obavljanu reviziju i pružanje dodatnih informacija korisnicima finansijskih izvješća kako bi im pomogle u shvaćanju ovih pitanja.

Ključna pitanja revizije u finansijskoj reviziji 2019. godine definirana su kod tri institucije BiH, i to:



Slika 4: Ključna pitanja finansijske revizije u institucijama BiH za 2019. godinu

**Fond za povratak BiH:** Utvrdili smo da je pitanje izostanka aktivnosti Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH u 2019. godini ključno pitanje revizije. Naime, navedeno Povjerenstvo u 2019. godini nije zasjedalo (Povjerenstvu je istekao mandat, a procedura imenovanja novog saziva nije započeta), tako da sredstva po sporazumima o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu raspoređena po namjenama i iznosu sredstava (detaljnije točka 5.3.16. izvješća).

**Ministarstvo obrane BiH:** Problematika perspektivne i neperspektivne nepokretne vojne imovine još uvijek nije riješena, s obzirom na to da rješavanje iste ne ovisi o Ministarstvu obrane BiH, nego o volji političkih autoriteta u Bosni i Hercegovini. Ova problematika, koja je jedan od segmenata opće problematike državne imovine, ima veliki značaj sa aspekta registracije imovine, vlasništva i evidentiranja u poslovne knjige Ministarstva

<sup>4</sup> Međunarodni standard vrhovnih institucija za reviziju 1701 – Ključna pitanja revizije

obrane BiH, te popisa imovine, što sve skupa utječe na točnost i pouzdanost financijskih izvješća Ministarstva obrane BiH (detaljnije točka 5.3.9. izvješća).

**Ured koordinatora za reformu javne uprave:** Nakon isteka razdoblja važenja Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda za reformu javne uprave, funkcioniranje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta suglasnost o potpisivanju memoranduma između donatora i domaćih vlasti. Neprodužavanje sporazuma sa donatorima proizvelo je odustajanje od određenih projekata i nemogućnost započinjanja novih projekata, kao i povrat novčanih sredstava donatorima, što je ugrozilo nastavak provedbe aktivnosti ka ispunjenju uvjeta reforme javne uprave (detaljnije točka 5.3.15. izvješća).

## 5.2. Realizacija preporuka financijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2019. godinu institucijama BiH dao 483 preporuke, dok je u izvješćima o reviziji za 2018. godinu dano 489 preporuka. Pri ocjeni realizacije preporuka, sukladno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri osnovne kategorije: realizirane preporuke, preporuke čija je realizacija u tijeku i nerealizirane preporuke. Revizija je, provjerom stupnja realizacije preporuka danih u pojedinačnim izvješćima proračunskih korisnika za 2018. godinu, konstatala da je oko 58% preporuka danih u prošloj i ranijim godinama realizirano ili je njihova realizacija u tijeku, a da 34% preporuka nije realizirano. Za određeni broj preporuka (8%) nismo mogli dati ocjenu realizacije jer nije bilo aktivnosti koje su bile predmetom dane preporuke u prethodnoj godini.

Analizom implementacije preporuka danih u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2018. godinu, konstatirano je da je, od ukupno 53 dane preporuke, šest preporuka realizirano, 17 je u tijeku realizacije, a 29 preporuka nije realizirano (za jednu preporuku nije bilo moguće dati ocjenu realizacije). Uzimajući u obzir navedeno, postotak realizacije preporuka, uključujući i preporuke u tijeku, iznosi oko 43%.

## 5.3. Glavni nalazi i preporuke financijske revizije

### 5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po proračun institucija BiH.

***Nužno je jačati javnu odgovornost sukladno temeljnim načelima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.***

### 5.3.2. Proračun institucija BiH

Prilikom donošenja proračuna institucija BiH za 2019. godinu rokovi definirani Zakonom o financiranju institucija BiH nisu ispoštovani. Također, kasnilo je usvajanje Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH i Dokumenta okvirnog proračuna institucija BiH za razdoblje 2019. – 2021. godina.

Premda su u Zakonu o financiranju institucija BiH jasno definirane procedure i rokovi usvajanja, Zakon o proračunu institucija BiH za 2019. godinu nije usvojen pravovremeno, već tek po isteku kalendarske godine<sup>5</sup>. Financiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obveza je vršeno na temelju odluka Vijeća ministara BiH o privremenom financiranju. S obzirom na to da se privremeno financiranje provodi u iznosu do jedne četvrtine proračuna za financiranje institucija BiH, a sukladno posljednjem Zakonu o proračunu institucija BiH usvojenim u Parlamentarnoj skupštini BiH, proračunskim korisnicima nije bilo omogućeno započinjanje novih ili proširenih programa i aktivnosti, kao i nastavljanje višegodišnjih projekata, te nabava roba i usluga ako nisu odobreni u prethodnim proračunima. Neblagovremeno usvajanje proračuna je onemogućilo proračunske korisnike da na vrijeme pokreću procedure javnih nabava za kapitalna ulaganja, a najviše u smislu održavanja određenih informacijskih sustava i drugih projekata koji su nužni za redovite aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Također, neblagovremeno usvajanje

---

<sup>5</sup> Parlamentarna skupština BiH je na 2. sjednici Zastupničkog doma, održanoj 18.12.2019. godine i na 2. hitnoj sjednici Doma naroda, održanoj 20.12.2019. godine, usvojila Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2019. godinu.

proračuna značajno povećava rizik neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava. Odobravanje proračuna na kraju fiskalne godine nije sukladno proračunskim načelima i samoj definiciji proračuna koja predviđa postojanje plana proračuna prije izvršenja samog proračuna.

***Vijeću ministara BiH dana je preporuka da, u okviru svojih nadležnosti, uloži napore kako bi aktivnosti oko donošenja proračuna institucija BiH bile provedene sukladno rokovima definiranim Zakonom o financiranju institucija BiH.***

### 5.3.3. Proces upošljavanja u institucijama BiH

Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonu o radu u institucijama BiH i podzakonskim aktima, upošljavanje i unapređenje državnih službenika temelji se na javnom natječaju i profesionalnoj sposobnosti. Tako su institucije BiH koje provode postupak upošljavanja i Agencija za državnu službu BiH dužne isti provesti na zakonit i transparentan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata. Međutim, kao i prethodnih godina i ove godine u procesu upošljavanja uočeni su nedostaci i slabosti koje ukazuju na nezakonitosti i netransparentnosti pri upošljavanju državnih službenika i uposlenika.

*Najznačajniji nedostaci u procesu upošljavanja konstatirani u pojedinačnim revizijama su: upošljavanje osoba na neodređeno vrijeme korištenjem instituta "rezervne liste" i upošljavanje na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u trajanju od dvije godine, unapređenja uposlenika bez javnog natječaja sa radnog mjesta srednje stručne spreme, angažman uposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez javnog natječaja, kontinuirana isplata naknade za prekovremeni rad uslijed obavljanja poslova drugog radnog mjesta i veći broj uposlenih u tijeku godine od broja odobrenog u Zakonu o proračunu institucija BiH kod određenog broja institucija.*

Zbog nepoštivanja propisa prilikom upošljavanja uposlenika šest institucija je dobilo mišljenje sa rezervom. Mišljenje sa skretanjem pozornosti zbog propusta i nedostatka iz oblasti upošljavanja je dobilo osam institucija gdje je, između ostalih, skrenuta pozornost i Agenciji za državnu službu BiH zbog njene uloge u reguliranju pitanja radnopravnog statusa državnih službenika u institucijama BiH i kreiranju izmjena i dopuna podzakonskih akata.



Ured za reviziju je skrenuo pozornost na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u procesu upošljavanja i reguliranja radnopravnog statusa uposlenih i Ministarstvu pravde BiH koje je dužno dati tumačenja odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH i koje, putem Upravnog inspektorata, nadzire primjenu navedenih zakona u praksi.

Vijeće ministara BiH je od ožujka 2016. godine zaključkom obvezalo institucije iz svoje nadležnosti na pribavljanje suglasnosti za raspisivanje oglasa – natječaja radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile suglasnost Vijeća ministara BiH. Također, pojedine institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure upošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima mjerodavnih tijela ili čak izostanka odgovora mjerodavnih tijela.

Značajnu ulogu u postupanju institucija u upošljavanju i promjeni radnopravnog statusa imaju Ministarstvo pravde BiH, Agencija za državnu službu BiH i Odbor državne službe za žalbe BiH, a u konačnici i mjerodavni sud ukoliko dođe do sudskih sporova.

Posebno veliki utjecaj na pravilno i zakonito postupanje institucija BiH imaju Agencija za državnu službu BiH i Ministarstvo pravde koje daju mišljenja i stavove drugim institucijama ili, u slučaju Agencije za državnu službu, koja daje suglasnost za konkretno postupanje institucija.

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

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

Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine institucije BiH provodile interne premještaje državnih službenika koji su bili na probnom radu, što je uzrokovalo aktiviranje rezervnih listi i prijem dodatnih državnih službenika na neodređeno vrijeme, premda se za to nisu stekli uvjeti sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima. Isto tako, određeni broj uposlenika je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u razdoblju od dvije godine, bez provedbe javnog natječaja, što predstavlja nezakonit, netransparentan i neprihvatljiv model upošljavanja u institucijama BiH. Institucije nisu adekvatno i dostatno dokumentirano potkrijepile postojanje uvjeta za angažiranje putem

ugovora na određeno vrijeme bez provođenja natječajne procedure, niti potrebu za obavljanjem poslova u dužem vremenskom razdoblju.

Kod pojedinih institucija angažman uposlenika na određeno vrijeme je trajao duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u tijeku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene natječajne procedure. Institucije BiH ovakav način upošljavanja pravdaju hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem obima poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažiranje osoba na određeno vrijeme vršeno tijekom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uvjeta hitnosti za konkretne situacije.

## **Interni premještaji**

Propisi nisu poštovani ni kada su u pitanju interni premještaji pa su tako određene institucije BiH, uslijed donošenja novog pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, vršile unapređenja uposlenika, bez javnog natječaja, sa radnog mjesta SSS na radno mjesto VSS, a koji su tijekom rada u instituciji stekli visoku stručnu spremu. Inače je zastupljena praksa da se izdaju suglasnosti uposlenicima da, pored svojih poslova, obavljaju i poslove sa visokom stručnom spremom.

Na taj način se stvaraju uvjeti za unapređenje osoba koje rade kao uposlenici u institucijama BiH, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, pa im se navedena suglasnost (potvrda) uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne natječaje za pozicije državnih službenika.

Nadalje, interni premještaji su vršeni u okviru iste stručne spreme na radno mjesto za dvije ili više razina od radnog mjesta na kojem su se uposleni nalazili, što nije sukladno Pravilniku o internom premještaju i raspoređivanju uposlenika u institucijama BiH. Interni premještaji novopostavljenih državnih službenika su bili temelj za aktiviranje rezervne liste i dodatnog upošljavanja na neodređeno vrijeme. Činjenica je da je broj internih premještaja, koji su uzrokovali aktiviranje rezervnih listi, smanjen u odnosu na ranije godine. Razlog tome je i drugačiji pristup Agencije za državnu službu BiH prilikom razmatranja podnesenih zahtjeva za interne premještaje. Tako je, zbog pomjeranja osoba u tijeku probnog rada, ove godine primljeno dodatnih devet državnih službenika na neodređeno vrijeme, dok je prethodne godine taj broj iznosio 20.

## Ocjenjivanje državnih službenika

Sukladno članku 30. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članku 53.a Zakona o radu u institucijama BiH, rad državnih službenika i uposlenika podliježe radnom ocjenjivanju svake godine. Institucije BiH nisu u svim slučajevima izvršile redovito ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika sukladno zakonskim propisima.

Umirovljenje imenovanih osoba, državnih službenika i uposlenika  
Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi BiH, radni odnos prestaje kada uposlenik navršši 65 godina života ili 40 godina staža osiguranja, neovisno o godinama života – danom donošenja rješenja. Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine imenovane osobe i državni službenici ispunili uvjet za odlazak u mirovinu, a da nisu pokrenute aktivnosti na rješavanju njihovog radnopravnog statusa. Za pojedine imenovane osobe je utvrđeno da, pored toga što su stekle uvjete za odlazak u mirovinu, istovremeno im je istekalo i mandatno razdoblje na koje su imenovane.

Određene institucije su pismenim putem upućivale dopise nadležnim institucijama, međutim, nisu dobile povratne informacije (na primjer, Komisija za koncesije BiH, Odbor državne službe za žalbe BiH). Sa druge strane, postoje institucije koje nisu poduzimale aktivnosti na rješavanju radnopravnog statusa osoba kod kojih je uočeno da imaju više od 65 godina života ili 40 godina radnog staža. Kada su u pitanju imenovane osobe, smatramo da relevantnim propisima nisu definirane procedure u smislu tko i na koji način provjerava jesu li ispunjeni uvjeti za prestanak radnog odnosa rukovoditelja institucije u pogledu umirovljenja, niti tko je dužan o istom obavijestiti tijelo mjerodavno za donošenje odgovarajućeg pravnog akta o prestanku radnog odnosa po sili zakona zbog umirovljenja.

## Primjena prekršajnih odredbi iz Zakona o državnoj službi BiH i Zakona o radu u institucijama BiH

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH propisane su prekršajne odredbe kojima se sankcioniraju nezakonita postupanja institucija u provedbi spomenutih zakona. S tim u svezi, ponovno ukazujemo na to da se u nedostatnoj mjeri koriste prekršajne odredbe kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva na višu razinu u institucijama pri provedbi navedenih zakona.

Navodimo primjer da značajan broj institucija BiH ne provodi ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika, ili isto provodi djelomično, dok je neizvršavanje ove aktivnosti obuhvaćeno prekršajnim odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

***Institucije BiH dužne su dosljedno primjenjivati postojeći regulatorni okvir vezan za upošljavanje državnih službenika i uposlenika i poštivati načela transparentnosti u postupcima upošljavanja.***

### 5.3.4. Proces javnih nabava u institucijama BiH

Sustav javnih nabava u institucijama BiH, kao vrlo značajan proces zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabave, interesa javnosti te izloženosti procesa javnih nabava koruptivnom riziku, značajna je komponenta prilikom provedbe financijske revizije u institucijama BiH. Predmet revizije bila je primjena Zakona o javnim nabavama u BiH i podzakonskih akata, te sustav internih kontrola u dijelu realizacije nabava.

*Revizijom sustava javnih nabava kod pojedinih institucija utvrđene su sljedeće nepravilnosti: internim pravilima nije uređen način planiranja javnih nabava u smislu definiranja kriterija i načina određivanja predmeta nabave i procijenjene vrijednosti, slabosti u načinu provođenja i kontrole javnih nabava i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Također, uočene su slabosti prilikom zaključivanja i realizacije ugovora i kreiranja tehničkih specifikacija.*

U 2019. godini nabave se uglavnom odnose na nabave iz tekućih izdataka, dok su kapitalne nabave realizirane u iznosu 26.185.679 KM ili svega 10% u odnosu na korigirani proračun, koji uključuje dodatna namjenska sredstva, a što je manje za oko 62,2 mil. KM ili 70% u odnosu na prethodnu

godinu. Razlog smanjenja izvršenja kapitalnih izdataka je privremeno financiranje institucija BiH tijekom 2019. godine. Tri institucije BiH su dobile mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabava, dok je deset institucija BiH dobilo pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti zbog nepravilnosti pri provedbi postupaka javnih nabava.

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

#### **Kreiranje i realizacija plana javnih nabava**

Postupcima revizije uočeno je da pojedine institucije BiH nisu pravovremeno sačinile planove javnih nabava ili planovi ne sadrže sve planirane postupke javnih nabava. Kao obrazloženje za navedene nedostatke institucije navode kasno usvajanje proračuna institucija BiH i njihovo financiranje na bazi privremenih odluka Vijeća ministara BiH. Zbog neblagovremenog pokretanja procedura, institucije BiH su nabave roba i usluga vršile od dobavljača po ranije zaključenim ugovorima.

Produžavanjem ugovora sa postojećim dobavljačima, nakon isteka roka punovažnosti ugovora, narušava se smisao propisa iz oblasti javnih nabava u pogledu transparentnosti i najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u svezi s predmetom nabave i njegovom svrhom, s obzirom na to da se postupanjem na ovaj način javlja rizik da se određeni dobavljači dovode u povoljniji položaj, a nabava roba, usluga i radova vrši se po nepovoljnijim uvjetima na tržištu.

Pored neblagovremenog provođenja javnih nabava, uočen je i određen broj žalbi u postupcima, što je imalo za posljedicu produžavanje rokova provedbe postupaka ili poništavanje istih. Kašnjenje postupaka javne nabave može za posljedicu imati nemogućnost ostvarivanja zadataka institucije, neopravdano produženje ugovora sa postojećim dobavljačima te, u nekim slučajevima, gubitak odobrenih sredstava za nabavu potrebne robe, usluge ili radova.

Sve navedeno ukazuje na neefikasno upravljanje proračunom za javne nabave koji je mogao biti iskorišten za zadovoljenje drugih potreba institucija BiH.

Utvrđeno je kako i dalje postoje nedostaci prilikom određivanja predmeta nabave i adekvatnog istraživanja tržišta u pogledu procijenjene vrijednosti nabave.

### **Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabave**

Postupcima revizije utvrđene su nepravilnosti u kreiranju tehničkih specifikacija, odnosno neprecizno sačinjavanje tenderske dokumentacije u pogledu preferiranja određene marke proizvoda u pogledu opisa tehničke i profesionalne sposobnosti i opisa i specifikacije predmeta nabave. Također, uočeno je i postavljanje suviše ograničavajućih kvalifikacijskih kriterija što za posljedicu ima ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Pojedinačnim revizijama javnih nabava roba i usluga u institucijama BiH je uočena stalna zastupljenost istih dobavljača što može implicirati da postoji ciljno tržište. Naime, često se navode značajke za koje ugovorno tijelo nema racionalno objašnjenje, zbog čega su iste značajne i sukladno tome uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili, u najboljem slučaju, više dobavljača koji su dio iste distributivne mreže. Stalna zastupljenost istih dobavljača je uočena kod nabave informatičke opreme, vozila i tiskanja akciznih markica.

## Zaključivanje i realizacija ugovora ili okvirnog sporazuma

Konstatirano je da još uvijek nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora ili okvirnih sporazuma zaključenih po provedenim procedurama javnih nabava. Nadalje, uočen je protok značajnog vremenskog razdoblja od donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača do potpisivanja ugovora sa izabranim ponuđačem, produženje primjene prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provedbi novih postupaka nabava, te izostanak obavljanja kvalitativnog i kvantitativnog prijema roba na stručan i kvalitetan način.

### Ostalo

Ostali nedostaci u postupcima javnih nabava ogledaju se u tome da institucije BiH nisu predviđale provedbu e-aukcije za dostatan broj postupaka javnih nabava kako je to predviđeno Pravilnikom o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije. Naime, ovim pravilnikom je definirano da su ugovorna tijela dužna predvidjeti provedbu e-aukcije za postupke javne nabave kod kojih se koristi najniža cijena kao kriterij za dodjelu ugovora za najmanje 80% postupaka javnih nabava u 2019. godini, dok je od 2020. godine definirano kako će se za sve postupke s ovim kriterijima morati predvidjeti e-aukcija.

Osim toga, u pojedinim slučajevima uočeno je da se na web stranici ugovornog tijela ne objavljuju osnovni elementi ugovora kao i izmjene ugovora prema odredbama Napatka o objavljivanju osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora.

***Institucije BiH dužne su dosljedno poštivati Zakon o javnim nabavama i podzakonske akte vezane za javne nabave uz poštivanje načela osiguranja pravične i aktivne konkurencije, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.***

### Podnošenje prekršajnih prijava

Ured za razmatranje žalbi BiH i Agencija za javne nabave BiH su, prema članku 116. Zakona o javnim nabavama, mjerodavni za podnošenje prekršajnih prijava kada utvrde da je bilo povreda postupka javne nabave koje predstavljaju prekršaj u smislu Zakona o javnim nabavama.

Agencija za javne nabave je donijela u 2018. godini Pravilnik o postupanju po članku 116. Zakona o javnim nabavama, što predstavlja temelj za aktivniji

pristup u provedbi odredbi navedenog članka zakona. Prema podacima ove Agencije, pokrenuto je 25 prekršajnih prijava u 2019. godini.

Ured za razmatranje žalbi BiH još uvijek nije donio procedure postupanja po članku 116. Zakona o javnim nabavama u cilju jednoobraznog i sustavnog pristupa. Ovaj je Ured u 2019. godini podnio šest prekršajnih prijava nadležnim sudovima.

Napominjemo da je Ured za reviziju u 2019. godini izvršio reviziju učinka i sačinio izvješće o reviziji učinka na temu „Pravna zaštita u postupcima javnih nabava pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“. Nalazi i preporuke ove revizije dostupni su u izvješću revizije učinka na web stranici Ureda za reviziju [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba).

***Uredu za razmatranje žalbi BiH upućena je preporuka da donese procedure za postupanje po članku 116. Zakona o javnim nabavama.***

## **Zajedničke nabave za policijska tijela u BiH**

Agencija za policijsku potporu BiH (u daljnjem tekstu: Agencija) je u svibnju 2018. godine potpisala Sporazum o provedbi postupaka javnih nabava sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu BiH, Graničnom policijom BiH i Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH čime su se stekli uvjeti da Agencija provodi svoju nadležnost propisanu Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH. Sporazumom je definiran predmet nabave, procedure nabava, obveze Agencije i obveze policijskih tijela i imenovanje i način rada povjerenstva za nabave. Ovim sporazumom definirano je da će se nabave provoditi samo za određenu opremu navedenu u Pravilniku o standardiziranoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH (naoružanje i pripadajuća oprema naoružanja, temeljna policijska oprema, oprema za informatičko-komunikacijsku povezanost, te usluge servisiranja naoružanja). U 2019. godini nije bilo zahtjeva policijskih tijela za provedbom postupaka nabava sukladno potpisanim sporazumima s obzirom na to da institucijama nisu bili dozvoljeni kapitalni izdaci zbog privremenog financiranja.

U tijeku 2019. godine pokrenute su aktivnosti na izmjenama Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH u dijelu preciznijeg definiranja nadležnosti Agencije (članak 24. Zakona), kao i aktivnosti na izmjenama Pravilnika o standardiziranoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH.



***Preporučeno je Agenciji za policijsku potporu BiH da nastavi sa aktivnostima koje će dovesti do potpune provedbe nadležnosti Agencije sukladno Zakonu o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH.***

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

Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2015.–2019. i Akcijski plan za provođenje Strategije 2015.–2019. godina. Institucije BiH su uglavnom poduzele odgovarajuće aktivnosti sukladno usvojenim dokumentima Vijeća ministara BiH, a iste su se sastojale u donošenju vlastitih akata.

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. Sve aktivnosti se uglavnom svode na populističku i deklarativnu priču o borbi protiv korupcije. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabava i upošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prevara 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 upošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uvjetima visoke stope neuposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, upošljavanje na temelju raznih vrsta ugovora, zlouporabe sa korištenjem rezervnih lista itd.).

Svaka institucija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji mjerodavne institucije. Navedeno kod nas često nije slučaj, već na sceni imamo 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. Institucijama sa složenijom ustrojbenom strukturom i većim brojem uposlenih dane su preporuke kojima je ukazano na potrebu redovite provedbe analiza i evaluacije efikasnosti u implementiranju usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije.

***U cilju efikasnije borbe protiv korupcije, potrebno je preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprečavati negativne pojave u svezi s mogućom korupcijom, i to:***

- ***stalnom edukacijom osoblja razvijati organizaciju koja je opredijeljena za poštivanje načela integriteta i etičkih vrijednosti;***
- ***razvijati procedure rotiranja u rizičnim poslovnim procesima i na drugim osjetljivim pozicijama kako bi se moguće zlouporabe i nepravilnosti svele na minimum – uključujući i razdvajanje dužnosti;***
- ***precizno regulirati uporabu diskrecijskih prava i pitanje sukoba interesa;***
- ***u kontinuitetu analizirati stalnost – dugogodišnju zastupljenost pojedinih dobavljača kod istih institucija;***
- ***uvesti visoke standarde transparentnosti rada javne administracije;***
- ***razvijati suradnju sa zviždačima – uzbunjivačima;***
- ***kontinuirano jačati i dograđivati sustav internih kontrola, razvijati internu reviziju i jačati segment financijskog upravljanja i kontrole.***

### **5.3.6. Interne financijske kontrole u javnom sektoru**

Interne financijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) predstavljaju kompletan sustav internih financijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obvezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sustava je osigurati usklađenost sa zakonom i transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima. Sustav internih financijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna stuba, i to: Centralna harmonizacijska jedinica, financijsko upravljanje i kontrola i unutarnja revizija.

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

Sukladno zakonskim odredbama uspostavljen je SHJ koji razvija sustave interne revizije i financijskog upravljanja i kontrole sukladno općeprihvaćenim međunarodnim standardima. SHJ je sačinio godišnja konsolidirana izvješća o unutarnjoj reviziji i financijskom upravljanju i kontroli u kojima je dana ocjena razvoja sustava unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole i dostavio Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH na razmatranje. Vijeće ministara BiH je donijelo zaključke kojima pruža potporu uspostavljanju sustava javnih internih financijskih kontrola. Ministarstvo financija i trezora BiH

je zaduženo osigurati sredstva za kadrovsko popunjavanje jedinica unutarnjih revizora, a institucije BiH da, sukladno planiranoj dinamici, izvrše upošljavanje u 2020. godini. Pored toga, zaduženi su rukovoditelji institucija BiH da, u suradnji sa rukovoditeljima jedinica unutarnje revizije, blagovremeno pripreme i odobre strateške (trogodišnje) i godišnje planove rada jedinica te da nastave aktivnosti na razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole.

## **Financijsko upravljanje i kontrola**

Financijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH uređeni su Zakonom o financiranju institucija BiH. Financijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koje je odgovoran rukovoditelj institucije, a temelji se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjerenje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Kroz obavljene revizije u institucijama BiH konstatirano je da određeni broj institucija nije proveo osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrole, premda su zakonske odredbe koje definiraju uspostavu sustava na snazi već pet godina, a da institucije koje su dokumentirale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata. Prema podacima navedenim u Konsolidiranom izvješću o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2019. godinu, ključni poslovni procesi su dokumentirani u 65 institucija, 63 institucije su sačinile mapu poslovnih procesa, dok je 56 institucija uspostavilo registar rizika.

Institucije BiH su obvezne da izrade i u definiranom roku dostave SHJ godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli. Prema podacima prezentiranim u izvješću SHJ, četiri institucije nisu dostavile navedeno izvješće u propisanom roku, odnosno dvije institucije su izvješće dostavile sa zakašnjenjem, dok dvije institucije isto nisu dostavile do trenutka izrade izvješća SHJ.

## **Unutarnja revizija**

Sustav interne revizije u institucijama BiH definiran je Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sustava internih financijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH. Navedenom odlukom predviđeno je uspostavljanje ukupno 19 jedinica unutarnje revizije.

Prema podacima prezentiranim u Godišnjem konsolidiranom izvješću unutarnje revizije za 2019. godinu, od ukupno predviđenih 19 jedinica unutarnje revizije ista je u cijelosti, funkcionalno i kadrovski, uspostavljena u devet institucija BiH, šest institucija je uspostavilo jedinicu unutarnje revizije sukladno važećim propisima, ali sa djelomičnom kadrovskom popunjenošću, dok u tri institucije unutarnja revizija nije uspostavljena sukladno važećim zakonskim propisima (jedna institucija je izvan mandata Ureda za reviziju).

Ured za reviziju je, kroz pojedinačna izvješća, identificirao slabosti i nedostatke u institucijama BiH u pogledu uspostave i rada jedinica za unutarnju reviziju. S tim u svezi, u izvješćima 14 institucija su dane preporuke u pogledu uspostavljanja funkcije unutarnje revizije ili unapređenja rada nadležne jedinice za unutarnju reviziju.

Na temelju navedenog možemo zaključiti da razvijenost sustava internih financijskih kontrola u institucijama BiH nije na zadovoljavajućoj razini prije svega zbog sporosti u implementaciji financijskog upravljanja i kontrole i uspostavi funkcije unutarnje revizije u punom kapacitetu.

Postojeći nedovoljno razvijeni sustav internih financijskih kontrola u institucijama BiH u konačnom imaju za posljedicu poslovanje institucija koje nije utemeljeno na odgovarajućoj procjeni rizika, što dovodi do smanjenog stupnja odgovornosti u obavljanju poslova i zadataka, a utječe i na povećan rizik neostvarivanja ciljeva poslovanja, netransparentnosti u poslovanju i neusklađenosti sa propisima.

***Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem nadležnog Ministarstva financija i trezora BiH, osigura da rukovoditelji institucija dosljedno primjenjuju propise i donesene zaključke, u cilju potpunog uspostavljanja interne revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole.***

### **5.3.7. Višegodišnja kapitalna ulaganja**

Raspoloživa sredstva za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU) u 2019. godini iznosila su 171.050.590 KM. Od navedenog iznosa, projekti su realizovani u iznosu od 12.315.493 KM ili 7,2 % u odnosu na raspoloživa sredstva.

Institucije kod kojih su odobrena značajna sredstva za ove namjene i njihova realizacija prikazane su u Tabeli br. 1.

Iznosi u KM

Tabela br. 1.

Naziv institucije BiH	Ukupna sredstva VKU za 2019. uključujući prenos iz 2018.	Ukupno izvršenje VKU za 2019.	% izvršenja	Nerealizovana sredstva VKU u 2019.
Ministarstvo obrane BiH	23.139.356	1.312.667	5,67	21.826.689
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	4.497.956	69.149	1,54	4.428.807
Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	29.876.700	0	-	29.876.700
Uprava za indirektno oporezivanje BiH	73.054.987	3.223.992	4,41	69.830.995
Ministarstvo pravde BiH	3.801.093	68.203	1,79	3.732.890
Državna agencija za istrage i zaštitu BiH	7.814.587	780	0,01	7.813.807
Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	11.991.114	0	-	11.991.114
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH	1.481.416	779	0,05	1.480.637
<b>Ukupno</b>	<b>155.657.209</b>	<b>5.675.570</b>		<b>150.981.639</b>

Kod znatnog broja projekata problemi sa realizacijom prisutni su već duži niz godina, za što se godinama navode isti razlozi i argumenti, a pritom se ne poduzimaju konkretnije aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnijeg načina

rješavanja pitanja zbog kojih je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta. Kao razlozi za nizak postotak izvršenja projekata navode se komplicirane procedure provedbe javnih nabava, kao i problemi pri rješavanju imovinsko-pravnih odnosa.

*Za potrebe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja rezervirana su značajna finansijska sredstva, u iznosu oko 150.000.000 KM koja, zbog sporosti i nedostataka proaktivnog pristupa mjerodavnih institucija, već godinama ostaju nerealizirana, premda bi istim mogli biti financirani neki drugi prioritetni projekti institucija BiH.*

Nadalje, instrukcija Ministarstva financija i trezora BiH o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom će se propisati svi bitni elementi višegodišnjih projekata te krajnji rok realizacije projekata sukladno dinamici njihovog financiranja, još uvijek nije usvojena, premda je u fazi izrade bila i tijekom 2018.

Uzimajući u obzir navedeno, Ministarstvu financija i trezora BiH je sugerirano da okonča proces donošenja instrukcije o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom bi se na jasan i precizan način definirale uloge i odgovornosti svih sudionika u procesu realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

***Nužno je da Vijeće ministara BiH utvrdi uzroke dugogodišnjeg zastoja u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata i da se poduzmu konkretne aktivnosti kako bi se osigurala njihova realizacija.***

### 5.3.8. Sudski sporovi

Sredstva za isplatu obveza po pravomoćnim sudskim presudama planirana su u iznosu od 7.500.000 KM, od čega je izvršeno 6.092.855 KM ili 81%. prema sljedećoj strukturi: obveze po glavnom dugu (4,78 mil. KM), obveze za kamate (0,74 mil. KM), troškovi parničnog postupka (0,55 mil. KM) i troškovi izvršnog postupka (0,02 mil. KM).

Sudskim presudama su utvrđena prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete po raznim temeljima i to za neosnovano lišavanje slobode (1,28 mil. KM), isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama (1,16 mil. KM), radni sporovi u svezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH (0,46 mil. KM).

**Neosnovano lišavanje slobode:** Kada je riječ o presudama za neosnovano lišavanje slobode, a u cilju mogućih ušteda, ukazujemo na informacije koje su prezentirane u izvješćima o radu Pravobraniteljstva BiH. Pravobraniteljstvo BiH je mišljenja da je mirno rješavanje sporova neiskorištena mogućnost, s obzirom na to da se radi o sporovima sa neupitnom pravnom osnovom zahtjeva, gdje se kao jedino pitanje nameće visina tužbenog zahtjeva, te da bi trebalo pronaći adekvatne mehanizme da se što veći broj ovih sporova pokuša riješiti mirnim putem. Međutim, Pravilnik o kriterijima i postupku kojim se uređuju pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije

podnošenja tužbe još uvijek nije donesen, te se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

***Preporučeno je mjerodavnim institucijama da donesu pravni okvir koji regulira provedbu postupka izvansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u proračunu.***

**Naknade troškova uposlenih u pravosudnim institucijama:** Na temelju sudskih presuda, i tijekom 2019. godine vršene su isplate naknada za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj uposlenima u pravosudnim institucijama BiH. Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH, na različit način je utvrđeno pravo na naknade troškova uposlenih. Temelji za podnošenje tužbenih zahtjeva su odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknada troškova za ishranu u tijeku rada, prijevoza na posao i prijevoza sa posla, te odvojeni život i smještaj. Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definiran je rok od šest mjeseci od dana dostavljanja iste za uvođenje sudaca, tužitelja i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini BiH, u predmetna prava. U 2017. godini, Vijeće ministara BiH je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.

Ured za reviziju je prethodnih godina ukazivao na potrebu jednoobraznog reguliranja prava iz radnih odnosa u pogledu strukture primanja za uposlene u institucijama BiH (utvrđivanje osnovice i koeficijenata za obračun plaća i utvrđivanje vrste i visine naknada troškova uposlenih), u cilju ujednačavanja primanja iz radnih odnosa uposlenih u zakonodavnim, pravosudnim i institucijama izvršne vlasti. Ovim bi se spriječilo pokretanje sličnih postupaka, s obzirom na to da isti, pored isplate osnovnih potraživanja, imaju za posljedicu isplatu značajnih iznosa zateznih kamata i sudskih troškova na teret javnih sredstava.

**Radni sporovi u Ministarstvu obrane BiH:** Radni sporovi u svezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH prisutni su u kontinuitetu duže vremensko razdoblje. Međutim, Ministarstvo obrane BiH nije poduzimalo odgovarajuće korektivne radnje u cilju prevencije

sudskih sporova po ovom temelju. Predmet ovih sporova je obračun i isplata plaća djelatnih vojnih osoba koje su naredbama ministra obrane BiH raspoređena na niži formacijski čin od osobnog čina, jer takav angažman traje duže od dvije godine.

***Mjerodavnim institucijama preporučeno je da svaka pojedinačno izvrši analizu sudskih sporova te poduzme ili predloži mjere u cilju otklanjanja uzroka koji dovode do pokretanja sudskih sporova.***

### 5.3.9. Status državne imovine

U proteklom razdoblju bilo je više bezuspješnih pokušaja da se riješi status državne imovine, ali je do danas ovaj problem ostao neriješen. Uređenje državne imovine, pored pravnog, predstavlja i svojevrsno političko pitanje te bez političke volje i političkog konsenzusa ne može biti riješeno. Također, navedeno predstavlja i ekonomski te računovodstveni problem evidentiranja ove imovine. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine još uvijek je na snazi, a nužni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni.

*Neregulirano pitanje državne imovine uzrokuje probleme u raspolaganju i upravljanju imovinom i predstavlja rizike u svezi s realnim iskazivanjem bilančnih pozicija i kvalitetnog obavljanja popisa imovine. Trenutno stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost, a Pravobraniteljstvo BiH nema efikasna sredstva za zaštitu državne imovine u postupcima u kojima je ta zaštita potrebna.*

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 BiH je krajem 2004. godine osnovalo Povjerenstvo za državnu imovinu BiH. Zadaća Povjerenstva, pored ostalog, je bila izrada nacrta zakona i drugih propisa kojim bi se reguliralo ovo područje. 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.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne 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.

Premda je Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da ne postoji regulativa koja uređuje pitanje državne imovine, isto još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva financija i trezora BiH je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležno Povjerenstvo za državnu imovinu. U 2019. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

***Dane su preporuke Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH da aktualiziraju problem rješavanja statusa državne imovine te poduzmu aktivnosti i donesu nužne propise kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljnjeg propadanja.***

### **5.3.10. Vlastiti prihodi institucija BiH**

Vlastiti prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. Isti su ostvareni u iznosu od 162.325.220 KM ili 125% u odnosu na projekciju proračuna za 2019. godinu.

Provedbom pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika konstatirano je, kao i prethodnih godina, da još uvijek postoje slabosti sustava internih kontrola

*Većina institucija BiH ne vrši mjesečno sravnjenje prihoda, a u tekstualnom dijelu financijskih izvješća nisu prezentirani podaci o ukupnim potraživanjima na temelju novčanih kazni.*

kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja, naplate i sravnjenja neporeznih prihoda. Premda je Ministarstvo financija i trezora BiH, instrukcijom iz 2018. godine, utvrdilo načine i opcije koje institucije mogu

koristiti prilikom sravnjenja prihoda, takva mogućnost je korištena u malom broju institucija pri sravnjenju postotno malog iznosa prihoda u odnosu na naplaćene prihode.

Revizijom ovih prihoda smo uočili da pojedine institucije nisu na adekvatan način upoznate sa spomenutom instrukcijom Ministarstva financija i trezora, da su izostale inicijative za rješavanje konkretnih problema koje je nužno riješiti u koordinaciji između institucije i navedenog Ministarstva, ali i da kod pojedinih institucija nije osigurano adekvatno preuzimanje podataka sa web servisa. Najveća slabost sustava prihoda odnosi se na nedostatak aktivnosti vezano za mjesečno usuglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH koje prikupljaju prihode. Također, u tekstualnom dijelu finansijskih izvješća nisu prezentirani podaci o ukupnim potraživanjima na temelju novčanih kazni, niti o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini.

Jedan od problema odnosi se na naplatu prihoda u Pravobraniteljstvu BiH, a tiče se problematike naplate potraživanja iz predmeta na temelju izvršavanja kaznenih presuda. Zbog nepostojanja imovine koja se nalazila u posjedu osobe koja je osuđena, ne postoji mogućnost naplate samog potraživanja. Direkcija za civilno zrakoplovstvo nije bila u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane naknade operaterima koji obavljaju promet putem zračnih luka u Mostaru, Tuzli i Banja Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisana mjesečna izvješća o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa zračne luke.

***Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da, u suradnji sa proračunskim korisnicima koji ostvaruju prihode, osigura korištenje servisa za sravnjenje prihoda i osigura evidencije o ukupnim potraživanjima za nenaplaćene prihode.***

#### 5.3.11. Istek mandata rukovoditelja u institucijama BiH

Procesom revizije uočena je praksa obavljanja dužnosti rukovodstva institucija BiH i nakon isteka mandata na koji su imenovani. U takvoj situaciji koristi se institut takozvanog „tehničkog mandata“. Budući da dužina trajanja tehničkog mandata traje i po nekoliko mjeseci ili godina, mišljenja smo da bi tehnički mandat trebao biti privremeno rješenje u posebnim situacijama kada iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovoditelja institucije. Posebno bi, u ovom kontekstu, istakli Komisiju za koncesije BiH u kojoj je određenim članovima Komisije istekao mandat u 2008. godini, dakle prije 12 godina.

Nadalje, nadležne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i blagovremeno dovršavale procedure izbora dužnosnika pa su zbog toga

pribjegavali praksi imenovanja vršitelja dužnosti. Vršitelj dužnosti može biti imenovan na razdoblje koji ne može biti duži od tri mjeseca.

Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcioniranje institucije, tijelo mjerodavno za imenovanje rukovoditelja i zamjenika rukovoditelja može donijeti rješenje o imenovanju vršitelja dužnosti rukovoditelja na još jedno razdoblje od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovoditelja i zamjenika rukovoditelja nije okončan i slično. Tako je procesom revizije, kod određenog broja institucija, utvrđeno obavljanje funkcije vršitelja dužnosti rukovodstva institucije duže vremensko razdoblje od razdoblja koje je propisano zakonom (npr. vršitelj dužnosti direktora Agencijom za javne nabave BiH rukovodio je od 2017. do 2020. godine, a u slučaju Direkcije za civilno zrakoplovstvo od 2018. godine).

Nadalje smo, u određenom broju institucija, identificirali i problem isteklih mandata, odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela. Posebno ističemo neuspostavljanje i nefunkcioniranje nadzornog odbora, kao jednog od tijela za izgradnju Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, što je u izvješću o reviziji Jedinice za implementiranje projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH za 2019. godinu bilo temelj za mišljenje sa rezervom, budući da nadzorni odbor nije funkcionirao i samim tim nije izvršena kontrola finansijskih sredstava niti je predočeno izvješće o istome Ministarstvu pravde BiH. Zatim, zbog neimenovanja Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH u 2019. sredstva po sporazumima o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Daytonskog mirovnog sporazuma nisu raspoređena po namjenama i iznosu sredstava. Nadzornom odboru Instituta za nestale osobe BiH mandat je istekao 2010. godine, dok je Vijeću Regulatorne agencije za komunikacije mandat istekao 2017. godine.

Mišljenja smo da nedovoljno jasno definiran institut tehničkog mandata te neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje funkcije rukovodstva u svojstvu vršitelja dužnosti duže vremensko razdoblje može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadataka institucije.

***Potrebno je da tijela mjerodavna za imenovanje dužnosnika i članova nadzornih odbora i drugih tijela uspostave uredne evidencije o trajanju mandata, te blagovremeno pokreću i provode procedure imenovanja.***

### 5.3.12. 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 uposlenih u institucijama BiH realizirane su u iznosu od 663,34 mil. KM i sudjeluju sa 81% u ukupnim tekućim izdacima 2019. godine i prema visini čine dvije najveće grupe izdataka u proračunu (bruto plaće 550,63 mil. KM ili 67% i naknade uposlenih 112,71 mil. KM ili 14%).

Bruto plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH veće su za 14,09 mil. KM u odnosu na 2018. godinu. Povećanje predmetnih izdataka je posljedica prijema novouposlenih, unapređenja uposlenih, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, itd. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u tekućoj godini iznosi 22.228.

**Plaće i naknade zastupnika i izaslanika Parlamentarne skupštine BiH:** Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su plaćni 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. Odlukom o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava zastupnika i izaslanika iz 2018. godine utvrđene su naknade za mjesečni paušal, razlika plaće i naknada za posjetu porodici. Smatramo da bi bilo korisno i svrhovito ugrađivanje svih materijalnih prava zastupnika i izaslanika u zakonske odredbe, kako bi se u cijelosti primijenilo načelo transparentnosti.

**Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama:** Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na nivou 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 je utvrđeno pravo na osnovnu 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, to uzrokuje, u određenim slučajevima, pokretanje sudskih sporova po osnovu diskriminacije. Tako su

suci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini BiH pokrenuli sudske sporove jer nemaju iste naknade kao uposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Nadalje, plaće i naknade uposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definirane zakonskim i drugim propisima kao za uposlene u ostalim institucijama BiH i utvrđuju se na drugačiji način i u drugačijim iznosima.

**Porezi i doprinosi:** Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja uposlenih u institucijama BiH vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta uposlenog sukladno članku 52. stavak (3) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. S obzirom na to da su izravni porezi u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta, postoje određene razlike u pravnoj regulativi, tako da imamo neusklađenost oporezivanja po temelju rada između entiteta i Brčko distrikta što u konačnom ima utjecaja na različite neto plaće uposlenih.

***Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem nadležnog ministarstva, izvrši analizu pravnog okvira kojim su regulirane plaće i naknade troškova uposlenih u institucijama BiH, te na temelju ove analize predloži sustavna rješenja koja trebaju osigurati da predmetna oblast bude uređena uz poštivanje načela „ista plaća za isti posao“.***

**Policijski dodatak:** Utvrđeno je da već dugi niz godina Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definirano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, koja je operativno uspostavljena u 2011. godini nakon stupanja na snagu navedenog zakona. Isplata policijskog dodatka se vrši na temelju interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima koja je donesena u ožujku 2012. godine.

Ministarstvo financija i trezora BiH dostavilo je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama, kojim se rješava pitanje policijskog dodatka za Direkciju za koordinaciju policijskih tijela Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen je u različitom tekstu u domovima Parlamentarne skupštine BiH, te je osnovano Zajedničko povjerenstvo za usuglašavanje teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvješća tekst predmetnog zakona nije usuglašen.

Nadalje, člankom 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeno je pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) za uposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Prema stavku (4) članka 19. navedenog Zakona pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi ravnatelj policijske agencije, na temelju podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, a na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH. Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo podzakonski akt, premda je predmetni Zakon stupio na snagu 2008. godine. Isplata dodatka na plaće se vrši isključivo na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji navedenih institucija.

***Dana je preporuka Vijeću ministara BiH da, putem mjerodavnog Ministarstva sigurnosti BiH, poduzme mjere i aktivnosti na konačnom rješavanju isplate policijskog dodatka.***

**Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.** Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, a da se u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije BiH, u svezi s primjenom odredbi ovog zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu ličnih primanja uposlenih, primjenjuju postojeća rješenja do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definirane jasne i precizne procedure provođenja nadzora niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je mjerodavno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima. Stoga se odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

***Nužno je da institucije BiH, sukladno svojim nadležnostima, poduzmu aktivnosti u cilju definiranja postupaka i procedura za provedbu nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.***

### **5.3.13. Smještaj institucija BiH**

U cilju racionalizacije troškova zakupa i dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, u 2018. godini realizirane su aktivnosti na kupovini objekata za smještaj institucija BiH u Sarajevu, Istočnom Sarajevu i Mostaru, čime je trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj institucija BiH. Rješavanje pitanja smještaja institucija BiH u 2019. godini nije bilo. Za 12

institucija BiH, ne uzimajući u obzir DKP mrežu u inozemstvu, nisu rezervirana sredstva za trajni smještaj niti su institucije riješile pitanje trajnog smještaja. Također, postoje institucije BiH koje imaju riješeno pitanje trajnog smještaja, a njihove ustrojbene cjeline ili terenski centri i dalje plaćaju zakup poslovnog prostora.

Određeni broj institucija također nije riješio pitanje trajnog smještaja, premda su za te namjene rezervirana značajna sredstva (cca 60.000.000 KM). Navedeno se odnosi na Upravu za neizravno oporezivanje BiH koja još uvijek nije realizirala višegodišnji projekat nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje su također identificirana značajna kašnjenja u realizaciji višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije, kao i na Direkciju za civilno zrakoplovstvo za koju još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o kupnji objekta u Banjoj Luci.

***Potrebno je da Vijeće ministara BiH intenzivira aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja institucija kako bi se racionalizirali troškovi zakupa, posebno u slučajevima kada institucije imaju osigurana sredstva za ove namjene.***

#### **5.3.14. 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 ponovno, tijekom pojedinačnih finansijskih revizija za 2019. godinu, uočio da postoje određeni zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala, te usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika. Smatramo da ovakva praksa obrade zahtjeva proračunskih korisnika i izostanak blagovremenog odgovora nije prihvatljiva i nije sukladna članku 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, te može imati negativne posljedice na poslovanje institucija BiH u pogledu ostvarenja njihovih ciljeva.

***Vijeće ministara BiH treba blagovremeno razmatrati materijale koje dostavljaju proračunski korisnici kako bi se omogućilo nesmetano funkcioniranje institucija, a time i ostvarivanje ciljeva njihovog poslovanja.***

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

Komunikacija je također izostala i između proračunskih korisnika i Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika. 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 financija i trezora BiH ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Također, svi dostavljeni pregledi ne obuhvaćaju nositelje aktivnosti i rokove za postupanje, te obrazloženja zbog čega izostaju odgovori institucijama BiH po zaprimljenim zahtjevima. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata koji imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

***Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva proračunskih korisnika kao i da uspostavi uredne i ažurne evidencije zaprimljenih zahtjeva i odredi nositelje aktivnosti i rokove za postupanje.***

**Esencijalna lista lijekova.** Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima je propisan postupak utvrđivanja popisa esencijalne liste lijekova u BiH. Prema navedenom zakonu, Povjerenstvo za lijekove priprema, razmatra te predlaže Stručnom vijeću Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH popis esencijalnih lijekova, a Stručno vijeće Agencije je dužno dostaviti prijedlog popisa esencijalnih lijekova Vijeću ministara BiH, uz prethodno pribavljanje suglasnosti mjerodavnih entitetskih ministarstava i Odjela za zdravstvo Brčko distrikta BiH. Temeljem toga, Vijeće ministara BiH bi trebalo, najmanje svake dvije godine, utvrditi popis esencijalnih lijekova u BiH.

U prethodnom razdoblju, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH je pripremila Prijedlog odluke o popisu esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini i pribavila pozitivna mišljenja od relevantnih institucija, izuzev mišljenja Ministarstva financija i trezora BiH. Naime, i pored više upućenih urgencija kojim se traži mišljenje navedenog Ministarstva i ukazuje na važnost donošenja odluke o esencijalnom popisu lijekova u BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH nije dobila povratnu informaciju, odnosno mišljenje od Ministarstva financija i trezora BiH. Bez mišljenja navedenog Ministarstva, Vijeće ministara BiH ne može razmatrati ovaj akt. Posljedica neusvajanja navedenog akta je neujednačena dostupnost građanima BiH minimuma



lijekova koji se propisuju na teret sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja, kao i minimuma lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti.

**S obzirom na značaj donošenja liste esencijalnih lijekova za širu društvenu zajednicu, potrebno je da nadležne institucije (Ministarstvo financija i trezora BiH i Vijeće ministara BiH) poduzmu potrebne aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju donošenja esencijalne liste lijekova.**

### 5.3.15 Reforma javne uprave

Reformu javne uprave provodi Fond za reformu javne uprave (u daljnjem tekstu Fond) koji je uspostavljen 2007. godine potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda između Odjela za međunarodni razvoj

*Funkcioniranje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta suglasnost za potpisivanje Memoranduma između donatora i domaćih vlasti jer Vlada Republike Srpske nije dala suglasnost na Aneks VI. Memoranduma, zbog čega su donatori (Švedska i Danska) zahtijevali povrat neutrošenih sredstava uplaćenih u Fond od strane donatora Švedske agencije za međunarodni razvoj i suradnju (SIDA) i Vlade Danske.*

Ujedinjenog Kraljevstva, Agencije za međunarodni razvoj i suradnju Švedske, Ministarstva za razvoj i suradnju Holandije, Delegacije Europske unije u Bosni i Hercegovini i Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Brčko distrikta i Ministarstva financija i trezora BiH (u daljnjem tekstu

Memorandum). Fondu su se priključili Ministarstvo vanjskih poslova Norveške (Aneks III. Memoranduma) i Ministarstvo vanjskih poslova Danske (Aneks IV. Memoranduma).

Memorandum obvezuje donatore da osiguraju financijsku potporu za provedbu reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za razdoblje 2006. do 2009. godine. Aneksima memoranduma, kojih je do sada bilo pet, produžavali su se vremenska razdoblja namjene sredstava, s tim da je Memorandum, odnosno Aneks V, važio do kraja 2017. godine.

Nakon isteka razdoblja važenja Memoranduma, funkcioniranje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta suglasnost za potpisivanje Memoranduma između donatora i domaćih vlasti iz razloga što Vlada Republike Srpske nije dala suglasnost na Aneks VI. Memoranduma radi

nastavka neometanog funkcioniranja Fonda. U međuvremenu Švedska je dostavila obavijest da ne može potpisati produženje Memoranduma i zatražila povrat dijela neutrošenih sredstava koje je Švedska uplatila u Fond, a pozivajući se na Posebni sporazum za projekte/programme između Vijeća ministara BiH i Švedske. Također, Ministarstvo vanjskih poslova Danske dostavilo je pismo, u kome se navodi da Danska neće moći nastaviti svoju potporu Fondu zbog isteka Memoranduma u prosincu 2017. godine i dodatno je zatražila povrat dijela neutrošenih sredstava.

Predmetna problematika otvorila je dva značajna pitanja, od kojih se prvo odnosi na povrat neutrošenih sredstava uplaćenih u Fond od strane donatora Švedske agencije za međunarodni razvoj i suradnju (SIDA) i Danske u iznosima koje je utvrdila revizorska kuća „Deloitte“. Sa druge strane imamo pitanje namjene preostalih sredstava u Fondu i daljnjeg funkcioniranja Fonda, kao zasebno i veoma kompleksno pitanje, posebno u kontekstu specifične situacije sadržane u činjenici da Strateški okvir za reformu javne uprave 2018 – 2022. još uvijek nije usvojen od strane vlade Republike Srpske.

Procjenu sredstava za povrat uradila je revizorska firma „Deloitte“ koju je angažirala SIDA i koja je Izvješće o činjeničnom stanju dostavila Veleposlanstvu Švedske u Sarajevu 26.03.2019. godine. Prema predmetnom izvješću, procijenjena su sredstva za povrat u iznosu od 2.385.807 KM prema Švedskoj i 2.947.538 KM prema Danskoj. Ured koordinatora za reformu javne uprave je za Upravni odbor Fonda pripremio prijedlog Odluke o davanju suglasnosti na povrat neutrošenih sredstava donatorima Švedskoj i Danskoj, te je Upravni odbor, na 67. sjednici, održanoj 12.11.2019. godine, donio ovu odluku i uputio informaciju o ovome Vijeću ministara BiH koja još nije razmatrana.

***Potrebno je da Vijeće ministara BiH osigura uvjete za nastavak financiranja Fonda za reformu javne uprave, s obzirom na to da je provođenje reforme od suštinskog značaja za uspostavljanje efikasnog sustava javne uprave i napretka BiH u procesu evropskih integracija.***

### **5.3.16. 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 potporu 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 BiH je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo, a Povjerenstvo je nadležno da odobrava projekte rekonstrukcije i povratka, kao i za izdavanje rješenja za financijsku realizaciju i nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

Predložene članove Povjerenstva imenuje Predsjedništvo BiH. Povjerenstvo se sastoji od devet članova, od kojih su po tri člana Povjerenstva iz reda svakog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Nakon imenovanja novog saziva Vijeća ministara BiH nije izvršeno imenovanje članova Povjerenstva (Predsjedništvo BiH imenovalo je posljednji saziv Povjerenstva 28.10.2015. godine).

Realizacija projekata povratka i rekonstrukcije financira se iz primarnih i sekundarnih izvora koja se prikupljaju na poseban podračun koji je otvoren u okviru Jedinog računa trezora BiH. Primarni izvori financiranja uključuju proračunska sredstva institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, a sekundarni izvori financiranja uključuju proračune kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge i druge raspoložive izvore.

Prema prezentiranim podacima Fond za povratak BiH je po temelju primarnih izvora financiranja zaključno sa 31.12.2019. godine raspolagao sredstvima u vrijednosti od 9.963.841 KM. Realizacija udruženih sredstava u 2019. godini iznosila je 3.661.107 KM, tako da su neutrošena sredstva za ove namjene u iznosu 6.302.734 KM prenesena u 2020. godinu.

Na temelju sekundarnih izvora financiranja Fond za povratak BiH je raspolagao sredstvima u ukupnoj vrijednosti od 87.487.502 KM, od čega su 43.376.628 KM kreditna sredstva, a 44.110.933 KM donatorska sredstva. Od ukupno raspoloživih sredstava po ovom osnovu utrošeno je 31.528.362 KM. Po obavljenom popisu, evidentirano stanje na računima otvorenim za realizaciju ovih projekata iznosi 55.959.200 KM. S obzirom na to da je riječ o namjenskoj strukturi sredstava, ista su prenesena u narednu godinu.

Prikupljanje sredstava na temelju primarnih izvora finansiranja u 2019. godini

*Povjerenstvo koje je mjerodavno za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, kao i izdavanje rješenja za financijsku realizaciju i nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka nije imenovano u novom sazivu Vijeća ministara BiH.*

proisteklo je iz Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2019. godinu, koji je potpisan tek 19. studenog 2019. godine i istim su

udružena sredstva u ukupnoj vrijednosti od 2.146.000 KM. Međutim, Povjerenstvo nije donijelo odluku o rasporedu sredstava po projektima i izboru prioritetnih projekata za udružena sredstva iz 2019. godine i prenesenih sredstava iz 2018. godine u ukupnom iznosu od 2.277.000 KM. Nepravovremeno zaključivanje sporazuma o udruživanju sredstava, kao i nepravovremeno donošenje odluka o rasporedu udruženih sredstava, značajno utječe na realizaciju svakako usporenog i neefikasnog projekta povratka i reintegracije izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

Nadalje, prema podacima prezentiranim u Izvješću o financijskoj realizaciji programa financiranja prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma za razdoblje 1.1.2019.-31.12.2019. godine Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske ni u 2019. godini nije izmirilo obveze po Sporazumu o udruživanju sredstava za 2009. godinu (3.941.455 KM) i Sporazumu o udruživanju sredstava za 2010. godinu (400.000 KM). Potraživanja po ovim sporazumima nisu evidentirana u Glavnoj knjizi Trezora.

Analizirajući proces udruživanja i utroška raspoloživih udruženih sredstava za financiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica, može se konstatirati primjetna usporenost u realizaciji istog i pored činjenice da se značajna raspoloživa sredstva prenose iz godine u godinu.

***Potrebno je osigurati da potpora povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH bude što efikasnija, s obzirom na to da su sredstva za ove namjene raspoloživa, a sve u cilju realizacije odredbi Aneksa VII. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.***

### 5.3.17. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2019. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučениh sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 793.630.878 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažirana kreditna sredstva (eng. commitment fee) koja u 2019. godini iznosi 7.273,068 KM<sup>6</sup>, a što je za 950.298 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Izdaci za “commitment fee” nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi Trezora, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanje.

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava u navedenom iznosu, niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi jesu li obveze na temelju neangažiranih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduvjeta za angažiranje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u provedbi projekata za koja su odobrena sredstva.

***Potrebno je da Vijeće ministara BiH poduzme nužne aktivnosti u cilju utvrđivanja razloga za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava i, u suradnji s mjerodavnim institucijama odgovornim za provedbu projekata, otkloni uzroke koji utiču na plaćanje obveze temeljem neangažiranih sredstava.***

### 5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima

Rad Ministarstva vanjskih poslova BiH zahtijeva jasno regulirana pravila postupanja i ono se oslanja na vanjsku politiku koju kreira Predsjedništvo BiH, što je propisano i Ustavom Bosne i Hercegovine. U tom smislu je postojanje zakona o vanjskim poslovima ključno pitanje za reguliranje operativnog rada i funkcioniranje Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Aktivnosti koje su do sada provedene u cilju kreiranja prijedloga zakona o vanjskim poslovima se odnose na sljedeće: formirana je Radna skupina koja je imala zadatak sačiniti prijedlog strategije vanjske politike BiH i nacrt zakona o vanjskim poslovima. Strategiju vanjske politike BiH je usvojilo Predsjedništvo

---

<sup>6</sup> Privitak 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH

BiH. Također, sačinjen je Nacrt zakona o vanjskim poslovima koji je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH. U ožujku 2018. godine od Predsjedništva BiH je dobiven odgovor da se Nacrt zakona o vanjskim poslovima 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. Informirani smo da su sa imenovanjem novog ministra vanjskih poslova BiH u 2020. godini mišljenja i komentari nadležnih institucija uzeti u obzir kod kreiranja prijedloga nacrta zakona o vanjskim poslovima. Sukladno navedenom, Ministarstvo je krajem travnja 2020. godine uputilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH Uredu za zakonodavstvo pri Vijeću ministara BiH, radi pribavljanja mišljenja, kako bi se Nacrt zakona mogao dostaviti Vijeću ministara BiH na razmatranje.

Značaj donošenja zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulirana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnosti i ustrojstva 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. Međutim, nakon dugog niza godina, o čemu revizija redovno izvješćuje u svojim izvješćima, zakon o vanjskim poslovima nije donesen. Od 2018. godine na snazi je Strategija vanjske politike za razdoblje 2018.–2023. godina, a pripremljen je i Nacrt zakona o vanjskim poslovima za koji i dalje postoje zastoji u njegovom upućivanju u daljnju proceduru.

***Potrebno je što prije usvojiti zakon o vanjskim poslovima koji bi značajnim dijelom uredio poslovanje Ministarstva vanjskih poslova BiH i omogućio uspješniju provedbu strategije vanjske politike BiH.***

### 5.3.19. Informacijski sustav

Postupcima revizije izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava u Ministarstvu financija i trezora BiH i drugim institucijama BiH.

#### Implementacija informacijskih sustava

IT sustav u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Provedbi većih projekata često ne prethode adekvatne analize o stvarnim potrebama pa se implementiraju neekonomična rješenja. Projekti implementacije informacijskih sustava se u većini slučajeva ne završavaju sukladno planovima. Nerealizacija i/ili nepravovremena realizacija projekata za posljedicu ima neracionalno trošenje proračunskih sredstava.

***Institucije trebaju pripremati adekvatne analize koje će prethoditi nabavi i implementaciji većih projekata, pravovremeno osigurati preduvjete za realizaciju i tako na vrijeme omogućiti potpunu funkcionalnost projekata, kako bi dobili funkcionalne i ekonomične sustave.***

#### Održavanje softvera

Velika je ovisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera ovisi o samo jednom ponuđaču. Za održavanje navedenih sustava provode se procedure javne nabave, u kojima najčešće sudjeluje samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provođenja procedure javnih nabava, ne može utjecati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno njegovo preuzimanje u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljnjeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Ugovori o održavanju nekih podsustava nisu zaključeni jer jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, ne želi da prihvati uvjete tražene tenderskom dokumentacijom (npr. uvjet da se održavanje radi po osnovu inženjer-sata). Institucije u tim slučajevima nisu u mogućnosti vršiti nadogradnje ovih softvera, niti su u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih grešaka koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Prethodno svakako predstavlja visok rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja i na kontinuitet poslovanja. Ovakvo stanje za posljedicu

može imati otežan rad u podsustavu, pa čak i nemogućnost korištenja podsustava.

***U analizama koje prethode implementaciji novih projekata institucije trebaju sagledati aspekte budućeg održavanja sustava kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna potpora i kontinuitet poslovanja.***

## **Informacijski sustav financijskog upravljanja**

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 ulaganjima, 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 (COIP).

***Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da poveže spomenute podsustave (upravljanje proračunom, upravljanje javnim ulaganjima, sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH i sl.) sa ISFU sustavom kako bi se dobio integriran i sveobuhvatan sustav financijskog upravljanja.***

U funkciji je novi 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 sustava. Ministarstvo financija i trezora BiH radi na analizi i usporedbi rada ovog sustava sa sustavom obračuna plaća državnih službenika i uposlenika (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća.

***Dana je preporuka Ministarstvu financija i trezora BiH da uradi analizu i usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom COIP u cilju daljnjeg unapređenja funkcioniranja ove platforme i uspostave efikasnijeg sustava.***



## Informacijski sustav e-vlada

Prema procjeni Službe za održavanje i razvoj sustava elektronskog poslovanja i „e-vlade“ (Služba za e-vladu), 68 institucija bi moglo djelomično ili u cijelosti biti integrirano u sustav e-vlade. Trenutno je 36 institucija BiH u cijelosti ili djelomično integrirano na sustav e-vlade, premda je Vijeće ministara BiH uložilo značajna sredstva u ovaj sustav koji je primarno namijenjen pružanju informacijsko-komunikacijske infrastrukture institucijama BiH. Generalni sekretarijat je, u suradnji sa Ministarstvom komunikacija i prometa, kreirao Analizu sustava korištenja servisa „e-vlade“ i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija. Ovaj dokument je usvojen na 162. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Povezivanjem institucija na sustav e-vlade bi se stvorila mogućnost efikasnijeg rada korištenjem svih resursa ovog sustava, Pored toga, navedenim bi se mogle napraviti i određene uštede za korištenje interneta.

***Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH treba provoditi aktivnosti na integraciji institucija u sustav e-vlade sukladno usvojenoj Analizi sustava korištenja servisa „e-vlade“ i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija.***

Vijeće ministara BiH je usvojilo Izvješće o radu ekspertnog tima za telekomunikacijska rješenja i Analizu telekomunikacijskih rješenja u institucijama BiH sa preporukama i dinamičkim planom aktivnosti. Analizom je konstatirano da bi povezivanje institucija u sustav e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH, pored finansijskih ušteda, donijelo i veću sigurnost i pouzdaniji rad sustava. Nisu poduzimane značajnije radnje u cilju realizacije preporuka i dinamičkog plana aktivnosti iz usvojene Analize telekomunikacijskih rješenja.

***Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH treba poduzeti dalje aktivnosti na rješavanju pristupa servisima e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH i na realizaciji preporuka i dinamičkog plana aktivnosti danih u usvojenoj Analizi telekomunikacijskih rješenja.***

## Pretplatnički ugovor – (eng. Enterprise Subscription Agreement)

U sklopu Enterprise Subscription Agreement (ESA) ugovora koji je Ministarstvo komunikacija i prometa BiH zaključilo sredinom 2019. godine, državne institucije imaju pravo na Premier potporu u sklopu koje su obuhvaćeni sistemski servisi implementirani na Microsoft platformi. Institucije

zaključuju zasebne ugovore o održavanju Microsoft servisa. U takvim situacijama se za istu vrstu usluge, po dva ugovora izdvajaju proračunska sredstva što rezultira neracionalnim trošenjem proračunskih sredstava.

***Dana je preporuka institucijama BiH da koriste pogodnosti već zaključenih ugovora (ESA) za usluge održavanja sistemskih servisa implementiranih na Microsoft platformi kako bi se racionalno trošila proračunska sredstva.***

## **Sustavi Ministarstva sigurnosti BiH**

Ministarstvo sigurnosti BiH je provelo postupak nabave održavanja AFIS7 sustava. Uvidom u tendersku dokumentaciju uočeno je da je nekim komponentama već izvjesno vrijeme istekla potpora proizvođača što dovodi u pitanje sigurnost i pouzdanost sustava. Ugovorom, čija vrijednost iznosi 273.504,00 KM bez PDV-a, odnosno 319.999,68 KM sa PDV-om, odabrani dobavljač će vršiti usluge održavanja i tehničke potpore za potrebe Ministarstva za AFIS sustav sa naglaskom da održavanje hardvera na svim nivoima AFIS sustava nije predmet ugovora. Održavanje sustava je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo. Europska komisija je izrazila spremnost da podrži uspostavljanje novog AFIS sustava u BiH, ali je potporu uvjetovala potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju između mjerodavnih institucija u BiH koji je potpisan početkom 2018. godine. Formirana je Radna skupina i kreiran je inicijalni Akcijski plan „Nabava i instalacija opreme za sustav automatizirane identifikacije otisaka prstiju (AFIS/APIS)“. Održavanje sustava je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo, uz rizik mogućnosti prekida rada sustava.

***Preporučeno je Ministarstvu sigurnosti BiH da, u okviru svojih nadležnosti, provede nužne aktivnosti u cilju što skorijeg uspostavljanja funkcionalnog AFIS sustava.***

Jedini domaći dobavljač koji je ekskluzivni zastupnik za održavanje TETRA8 sustava u proteklom razdoblju nije mogao odgovoriti na sve zahtjeve od strane Ministarstva sigurnosti BiH, uz obrazloženje da su pouzdanost i stabilnost sustava narušeni i da je sustav dostigao kraj svog radnog vijeka. U 2017. godini su se pojavili kvarovi koji se nisu mogli otkloniti pa je sustav prestao sa radom. Provedene su aktivnosti demontaže opreme TETRA sustava kako bi se izbjegli bespotrebni troškovi zakupa releja. U cilju uspostave novih

---

7 Sustav automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova

8 Sustav za profesionalne radiokomunikacije

interoperabilnih digitalnih radiokomunikacijskih sustava i mreže Vijeće ministara BiH je u 2016. godini zadužio Ministarstvo da sačini plan kapitalnih ulaganja s izvorima financiranja prema kojem bi se vršila nabava opreme, te da se isti dostavi Vijeću ministara BiH na usvajanje. Usklađivanje Odluke o odobravanju višegodišnjeg kapitalnog ulaganja u cilju uspostavljanja interoperabilnog, digitalnog, mobilnog radiokomunikacijskog sustava-TETRA i mreže za prijenos podataka za potrebe agencija za provedbu zakona Bosne i Hercegovine sa primjedbama iznesenim u mišljenju Ministarstva financija i trezora BiH još uvijek nije okončano.

***Ministarstvu sigurnosti BiH je preporučeno da, u koordinaciji sa policijskim agencijama te drugim relevantnim institucijama, u što skorije vrijeme provede nužne aktivnosti u cilju implementacije naprednih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacijskih sustava.***

## 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 2019. godine Ured za reviziju je objavio pet izvješća o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene sukladno Zakonu 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 date preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u 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 revizije učinka predstavlja izvješće o realizaciji preporuka iz dva izvješća revizije učinka iz srpnja i kolovoza 2015. godine.

### 6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

Ured za reviziju proveo je jednu reviziju koja podrazumijeva praćenje aktivnosti na realizaciji preporuka revizije učinka i to za dva izvješća revizije učinka na temu „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“. Također, provedene su četiri revizije učinka za sljedeće teme: „Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“, „Upravljanje troškovima prijevoza uposlenih u institucijama BiH“, „Pravna zaštita u postupcima javnih nabava pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“ i „Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU“.

### 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.

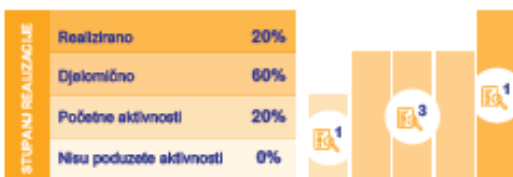
Predmet praćenja bile su preporuke iz izvješća revizije učinka na temu „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH". Osnovni cilj ovog izvješća je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentiraju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su dane sa ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i uštede proračunska sredstva.

Rezultati praćenja ukazuju na značajan napredak u realizaciji preporuka u odnosu na ranije izvješće o praćenju realizacije preporuka iz 2018. godine. Za svaku od preporuka danih u navedenim izvješćima poduzete su određene aktivnosti, tako da je 17% preporuka u potpunosti realizirano, 66% preporuka je djelomično realizirano, a za 17% preporuka mjerodavne institucije su poduzele početne aktivnosti.

Prikazujemo infografički prikaz praćenja preporuka revizije učinka:

Pregled realizacije preporuka za izvješće „Transparentnost rada institucija Bosne i Hercegovine“

5 PREPORUKA



Pregled realizacije preporuka za izvješće „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“

13 PREPORUKA



Slika 5: Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH".

U revidiranoj oblasti energetske efikasnosti poduzete su brojne aktivnosti pokrenute od strane Vijeća ministara BiH i mjerodavnih institucija. Doneseni su neki od ključnih strateških i operativnih dokumenata i to: Akcijski plan za energetske efikasnosti u BiH i Okvirna energetska strategija, kao i Odluka o uspostavljanju sustava energetskog menadžmenta i informacijskog sustava energetske efikasnosti u institucijama BiH, koji će omogućiti automatizirano praćenje potrošnje energije i vode. Međutim, sveobuhvatan strateški okvir i dalje nije cjelovit i potrebno je nastaviti poduzimati aktivnosti na ovom polju. Također, potrebno je provoditi započete aktivnosti energetskih pregleda objekata koje koriste institucije BiH, kao i provedbu sustava energetskog menadžmenta.

U razdoblju 2015. – 2018. godine troškovi koje institucije BiH izdvajaju za energiju su manji za 1,2 milijuna KM u odnosu na razdoblje predmetne revizije 2011 - 2014. godine.

Proces uspostavljanja javnih internih financijskih kontrola (PIFC) u institucijama BiH dugoročan je proces koji nije okončan, ali su pokrenute i realizirane mnoge aktivnosti. Povećan je broj institucija BiH koje su dokumentirale ključne poslovne procese, izradile mapu ključnih poslovnih procesa i registre rizika. Izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrole također je unaprijeđeno, kao i segment koji se odnosi na usklađenost planskih dokumenata u institucijama BiH.

Nadalje, povećan je broj uspostavljenih jedinica unutarnje revizije (JIR), kadrovski ojačanih JIR-ova, sačinjenih izvješća unutarnje revizije u institucijama BiH, kao i broj revidiranih područja od strane internih revizora. Interna kontrola kvalitete nad radom internih revizora se provodi u cijelosti i djelomično u JIR-ovima koji su uspostavljeni. Koordinacijski odbor središnjih harmonizacijskih jedinica (KOSHJ), u odnosu na 2015. godinu, funkcionira i Centralna harmonizacijska jedinica (SHJ) je donijela dokumente koji predstavljaju dobar temelj za uspostavu i razvoj PIFC-a.

## 6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

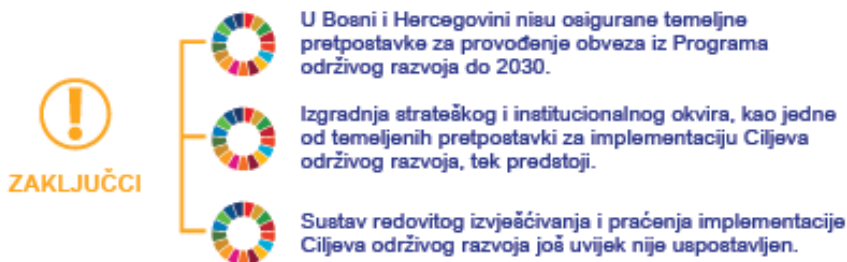
### 6.3.1. Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine

Cilj revizije je procjena aktivnosti koje su poduzete na osiguranju pretpostavki za provođenje obveza iz Agende 2030, te ukazati na aktivnosti koje je potrebno poduzeti u budućnosti u svrhu provedbe Ciljeva održivog razvoja.

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da u četverogodišnjem razdoblju, od 2015. godine, kada je Agenda 2030 usvojena, do danas, u BiH nisu osigurane osnovne pretpostavke za provođenje obveza iz Agende. Institucije BiH nisu iskoristile proteklo vrijeme na pravi način i čini se da je potrebno poduzeti ubrzanе aktivnosti kako bi BiH ispunila preuzete međunarodne obveze. Određene aktivnosti se poduzimaju i one su uglavnom dio aktivnosti u okviru UN-ovog projekta "Potpora pripremi za provedbu Ciljeva održivog razvoja i angažiranje privatnog sektora" u kojem sudjeluju predstavnici domaćih institucija različitih razina vlasti.

Potreban je ozbiljniji i efikasniji pristup institucija BiH na izradi pretpostavki za provedbu Ciljeva održivog razvoja i on podrazumijeva uspostavu strateškog i institucionalnog okvira za implementaciju Ciljeva održivog razvoja, kao i uspostavu sustava redovitog izvješćivanja i praćenja implementacije.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



Slika 6: Zaključci revizije učinka „Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“

Ured za reviziju dao je preporuke Vijeću ministara BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Agenciji za statistiku BiH i Direkciji za ekonomsko planiranje BiH.

***Vijeću ministara BiH je preporučeno da usvoji strateški okvir za provedbu Ciljeva održivog razvoja, izvrši detaljan pregled svih planskih dokumenata sa ciljem inkorporiranja ovih ciljeva, uspostavi funkcionalan institucionalni okvir za njihovu provedbu kao i sustav za izvješćivanje i praćenje napretka njihove realizacije.***

***Parlamentarnoj skupštini BiH je preporučeno da osigura potrebnu potporu postizanju Ciljeva održivog razvoja.***

***Agenciji za statistiku BiH upućena je preporuka da utvrdi stvarne potrebe koje proizlaze iz preuzimanja obveza iz Agende 2030.***

***U smislu unapređenja promidžbe Ciljeva održivog razvoja, Direkciji za ekonomsko planiranje BiH je upućena preporuka da unaprijede promidžbu kroz aktivniju suradnju sa sudionicima u procesu.***

### **6.3.2 Upravljanje troškovima prijevoza uposlenih u institucijama BiH**

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

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da se troškovima prijevoza u institucijama BiH u potpunosti ne upravlja na ekonomičan i efikasan način. Premda je Vijeće ministara BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH donošenjem podzakonskih akata za ostvarivanje naknade troškova prijevoza u 2009. i 2017. godini pokušalo uspostaviti efikasnu, ekonomičnu i racionalnu potrošnju proračunskih sredstava za ove namjene te ujednačiti primjenu ovih podzakonskih akata na nivou institucija BiH, isto nije u cijelosti i postignuto. Naime, na razini institucija BiH nije uspostavljen jednoobrazan, transparentan postupak ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza uposlenih u institucijama BiH koji blagovremeno evidentira nelogičnosti i otklanja greške i sumnje u mogućnost zlouporaba i osigurava ekonomičnu i racionalnu potrošnju javnih sredstava.

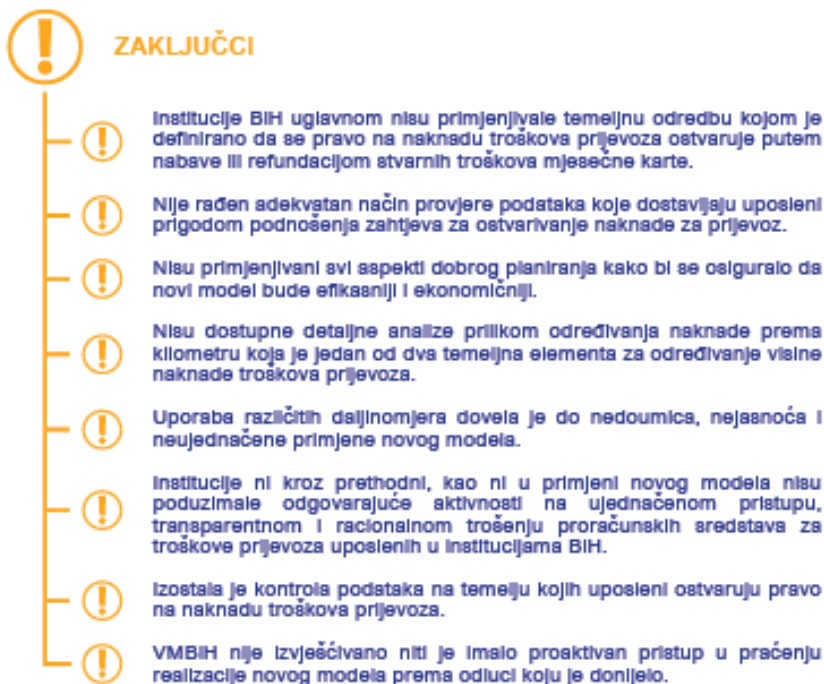
Institucije BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH nisu poduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model, čime u konačnom nije osigurana isplata naknada troškova prijevoza u iznosu za instituciju



najpovoljnijeg troška, kao ni ujednačena primjena obračuna naknade troškova prijevoza na nivou institucija BiH. Također, Ministarstvo financija i trezora BiH nije poduzimalo odgovarajuće kontrolne aktivnosti po pitanju primjene prethodnog modela.

Prilikom pripreme prijedloga novog načina obračuna troškova prijevoza navedeno Ministarstvo nije uzelo u obzir sve nužne inpute kako bi obuhvatilo sve aspekte rješavanja pitanja naknade troškova prijevoza. Također, Ministarstvo ne raspolaže analizama i obračunima na temelju kojih je određeno kolika će biti naknada za svaki kilometar udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta i obratno. Ministarstvo je, nakon uočenih problema, ponovo pokušalo da uredi oblast naknada troškova prijevoza uposlenih u institucijama BiH donošenjem novog modela. Međutim, institucije BiH nisu poduzele sve aktivnosti kako bi se u cijelosti implementirao novi model, a ni Ministarstvo nije postiglo potpunu kontrolu nad procesom upravljanja troškovima prijevoza uposlenih u institucijama BiH.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka navedene revizije učinka:



Slika 7: Zaključci revizije učinka „Upravljanje troškovima prijevoza u institucijama BiH“

U cilju osiguranja uspostave efikasnog i racionalnog trošenja javnih sredstava u institucijama BiH, Ured za reviziju je dao preporuke Vijeću ministara BiH, Ministarstvu financija i trezora BiH i institucijama BiH, kako slijedi:

***Vijeće ministara BiH treba osigurati informacije o rezultatima i efektima propisa o prijevozu sa ciljem njegovog unapređenja i, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, razmotriti postojeći model u pogledu iznalaženja najboljeg rješenja za dokazivanje istinitosti podataka koji predstavljaju osnovu za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz kako bi se izbjegle zlouporabe i zaštitila proračunska sredstva.***

***Ministarstvo financija i trezora BiH treba osigurati jednoobraznu primjenu podzakonskog akta kojim se reguliraju naknade troškova prijevoza uposlenih na razini institucija BiH u cilju ekonomičnog i efikasnog korištenja javnih sredstava, nadzor i kontrolu usuglašenosti praksi u ostvarivanju prava na naknadu troškova za prijevoz, te ujednačenu isplatu za sve uposlene na razini institucija BiH. U cilju ujednačene primjene podzakonskih akata, treba povećati transparentnost postupka ostvarivanja prava na isplate naknada za prijevoz uposlenim u institucijama BiH i pri pripremi i izradi novih ili izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata*** Ministarstvo financija i trezora BiH treba osigurati sve nužne pripremne aktivnosti koje će doprinijeti što kvalitetnoj izradi podzakonskih akata.

***Institucije BiH trebaju, pri implementaciji podzakonskih akata kojima je regulirano pravo na naknadu troškova prijevoza osigurati funkcionalan sustav upravljanja i kontrole sa ciljem potpune i pravilne primjene podzakonskih akata kojim je regulirano pravo na naknadu troškova prijevoza. Također, institucije BiH se pri susretanju sa nedoumicama i nejasnoćama prilikom primjene istih trebaju obratiti donositelju akta kako bi se osigurala efikasna i ekonomična uporaba javnih sredstava.***

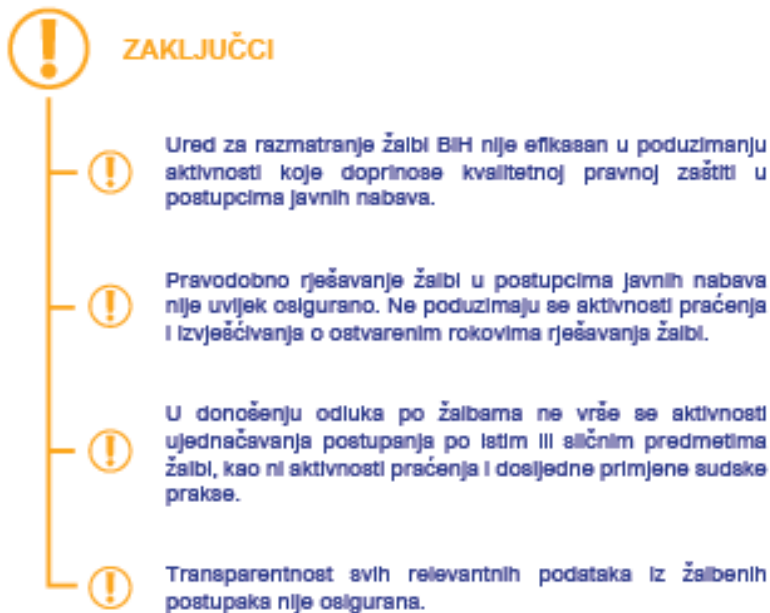
### **6.3.3 Pravna zaštita u postupcima javnih nabava pred Uredom za razmatranje žalbi BiH**

Cilj revizije je utvrditi poduzima li Ured za razmatranje žalbi (u daljnjem tekstu: Ured) efikasno aktivnosti sa ciljem poboljšanja kvalitete pravne zaštite u postupcima javnih nabava.

Nalazi revizije ukazuju da Ured nije efikasan u poduzimanju aktivnosti koje doprinose kvalitetnoj pravnoj zaštiti u postupcima javnih nabava. U danim

okolnostima u kojim funkcionira Ured, što se prije svega odnosi na veliki broj primljenih žalbi u tijeku jedne godine, te nepopunjenost broja sistematiziranih radnih mjesta, Ured nije iskoristio sve mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju da bi osigurao kvalitetnu pravnu zaštitu u svim slučajevima rješavanja žalbi u postupcima javnih nabava. Ured nije blagovremen u svim slučajevima rješavanja žalbi u postupcima javnih nabava, ne vrši ujednačavanje postupanja i prakse u donošenju svojih odluka po identičnim ili sličnim žalbenim navodima u postupcima javnih nabava, ne osigurava praćenje i razmatranje sudske prakse utvrđene u presudama Suda BiH između svih članova Ureda i ne osigurava transparentnost svih relevantnih podataka iz žalbenih postupaka u postupcima javnih nabava.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije:



Slika 9: Zaključci revizije učinka „Pravna zaštita u postupcima javnih nabava pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“:

***U cilju poboljšanja kvalitete pravne zaštite u postupcima javnih nabava, Ured za reviziju je dao sljedeće preporuke Uredu:***

- U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabava poštovati rokove utvrđene ZJN-om i ZUS-om za predmete žalbi formirane po presudama Suda BiH, te stalno težiti rješavanju žalbi u što kraćim***

*vremenskim rokovima od dana prijema žalbe, s obzirom na to da izjavljene žalbe odgađaju nastavak postupaka javne nabave.*

- *U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabava početi primjenjivati zakonsku obvezu donošenja zaključaka o produžavanju roka rješavanja žalbi od 30 do krajnjih 60 dana od dana prijema žalbe, u ovisnosti o složenosti rješavanja predmeta žalbi, pri čemu treba osigurati da predsjedatelj Ureda razmatra opravdanost svakog produžavanja roka rješavanja žalbi.*
- *Osigurati donošenje zaključaka o odbacivanju žalbi zbog neuplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka u što kraćem vremenskom roku po ispunjenju zakonskih uvjeta.*
- *Osigurati praćenje, mjerenje i izvješćivanje o ostvarenim rokovima rješavanja žalbi u sjedištu i filijalama Ureda u odnosu na rokove utvrđene ZJN-om.*
- *Usvojiti procedure ujednačavanja postupanja i prakse Ureda u rješavanju žalbi u postupcima javnih nabava, te osigurati njihovu primjenu.*
- *Osigurati razmatranje odluka Suda BiH između svih članova Ureda.*
- *U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabava, poštovati obveznost primjene pravnog shvaćanja i primjedbi u pogledu postupaka utvrđenih u odlukama suda.*
- *Osigurati usvajanje i javno objavljivanje pravnih shvaćanja Ureda u uvjetima promijenjenih okolnosti u rješavanju žalbi u postupcima javnih nabava.*
- *Osigurati izradu relevantnih analiza, izvješća i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka za tekuću godinu, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvješću o radu ili na web stranici Ureda.*
- *U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabava, poštovati zakonsku obvezu javnog objavljivanja svih zaključaka i rješenja Ureda, kao i odluka Suda BiH po njima, na portalu javnih nabava.*

### **6.3.4 Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU**

Cilj revizije je utvrditi jesu li institucije BiH efikasne u usklađivanju propisa iz oblasti sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

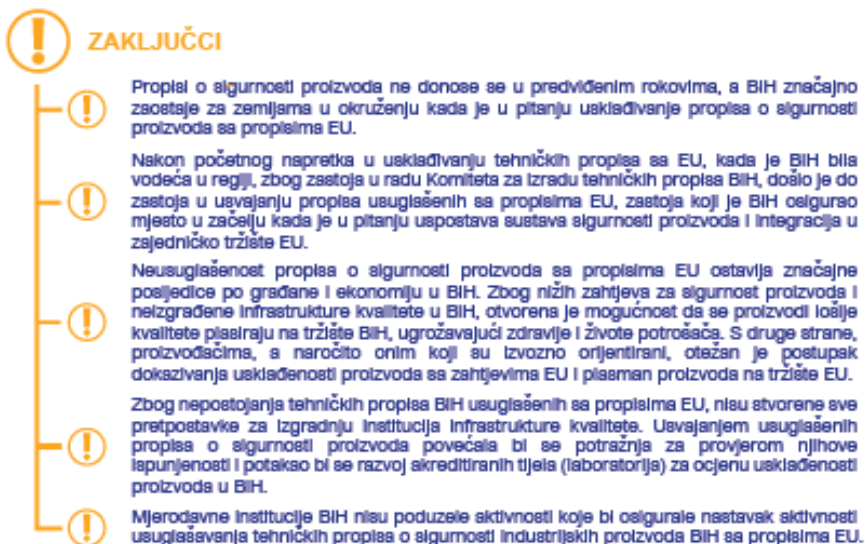
Nalazi revizije ukazuju da se propisi o sigurnosti proizvoda ne donose u predviđenim rokovima, te da BiH značajno zaostaje za zemljama u okruženju kada je u pitanju usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Neusuglašenost propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU ostavlja značajne posljedice na građane i ekonomiju u BiH. Zbog nižih zahtjeva za sigurnošću proizvoda i neizgrađene infrastrukture kvalitete u BiH, otvorena je

mogućnost da se proizvodi lošijeg kvaliteta plasiraju na tržište BiH, ugrožavajući zdravlje i živote potrošača. S druge strane, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentirani, otežan je postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i plasman proizvoda na tržište EU.

Zbog nepostojanja tehničkih propisa BiH usuglašanih sa propisima EU nisu stvorene sve pretpostavke za izgradnju institucija infrastrukture kvalitete. Usvajanjem usuglašanih propisa o sigurnosti proizvoda povećala bi se potražnja za provjerom njihove ispunjenosti i potakao bi se razvoj akreditiranih tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH. Na taj način tržište BiH bi se zaštitilo od nesigurnih proizvoda, a domaćim proizvođačima bi se olakšao izvoz, odnosno zaštitili bi se od konkurencije koju im prave jeftini, nekvalitetni i nesigurni proizvodi iz uvoza. Veći izvoz i veća proizvodnja u BiH značila bi više uposlenih i veće ekonomsko blagostanje u BiH.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka revizije učinka na temu „Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU“:



Slika 11: Zaključci revizije učinka „Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU“:

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju dao je preporuku Vijeću ministara BiH koja bi trebala potaknuti efikasnost usklađivanja pravnih propisa sa

propisima EU, što će doprinijeti većoj sigurnosti i kvaliteti proizvoda za domaće potrošače i boljim uvjetima za izvoznike.

***Ured za reviziju je preporučio Vijeću ministara BiH da aktuačizira pitanje zastoja u procesu usklađivanja propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU i poduzme potrebne aktivnosti koje će doprinijeti nastavku ovog procesa.***

Sarajevo, 28.09.2020. godine

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

## KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine  
Hamdije Ćemerlića 2/XIII  
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 703 573  
F: + 387 33 703 565  
E: [saibih@revizija.gov.ba](mailto:saibih@revizija.gov.ba)  
W: [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)  
 @UredzaReviziju