



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



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.nef.ba

Broj: 01-02-03-09-16-1-329-9/14
Datum: 26.5.2014. godine

01/4-16-1

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 03.06.2014			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4-16-1-690/14			

**POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE
BOSNE I HERCEGOVINE**

**Trg BiH 1
71000 Sarajevo**

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „ Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH ”.

S poštovanjem,



Generalni revizor

Milenko Šego



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



H. Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

**ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
УПРАВЉАЊЕ УГОВОРИМА О ДЈЕЛУ И УГОВОРИМА О ПРИВРЕМЕНИМ
И ПОВРЕМЕНИМ ПОСЛОВИМА У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ**

Број:
01-02-03-09-16-1-329/14

март 2014. године



Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је провела ревизију учинка на тему Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и Принципима ревизије учинка ВРИ у БиХ.

Циљ ревизије је био анализирати ефикасности управљања уговорима, односно анализирати планирање потреба за уговорима, успостављене механизме контроле и надзора институција БиХ као и механизме извјештавања о ефектима реализованих уговора.

Истраживања су показала да се управљању уговорима не посвећује нарочита пажња. Активности институција и успостављене праксе планирања, контролних механизма за уговоре и доступност информација о ефектима реализованих уговора не обезбеђују ефикасно управљање уговорима у институцијама БиХ.

На нивоу институција БиХ нису дефинисана јединствена правила и процедуре у погледу ангажмана путем уговора, висине накнаде, трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл.

Постојеће праксе планирања потреба за уговорима у институцијама БиХ не обезбеђују основне претпоставке транспарентности, економичног и ефикасног трошења јавног новца. Планирање се своди на планирање средстава у припреми буџета институција. Иако буџетски захтјеви институција у већини случајева не садрже тражене анализе и одговарајућа образложења потреба за ангажовањем путем уговора, Министарство финансија и трезора БиХ их одобрава.

Информације о ефектима реализованих уговора, с циљем транспарентног трошења јавног новца и рада Савјета министара БиХ, нису доступне надлежним институцијама, а самим тим ни јавности БиХ.

Извјештај садржи препоруке упућене Парламентарној скупштини БиХ, Савјету министара БиХ, Министарству финансија и трезора БиХ и свим институцијама на нивоу БиХ. Имплементацијом наведених препорука би се допринијело ефикаснијем управљању уговорима и транспарентнијем трошењу јавног новца.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Џевад Некић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего



ЗАМЈЕНИЦА ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Божана Трнинић



Садржај

Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ	2
Кориштене скраћенице	5
ПРЕДГОВОР	8
Извршни резиме	9
1. УВОД	11
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију	11
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	12
1.3. Ревизиона питања	14
1.4. Критеријуми ревизије	15
1.5. Извори и методе ревизије	16
1.6. Структура извјештаја	17
2. ОПИС ПРОЦЕСА	18
2.1. Законска основа за закључивање уговора и праксе у институцијама БиХ 18	
2.2. Планирање уговора и улога МФТ у буџетском циклусу	20
2.3. Контролни механизми планирања и одобравања уговора	21
2.4. Извјештавање	22
3. НАЛАЗИ	23
3.1. Планирање уговора у институцијама БиХ	23
3.1.1. План за уговоре	23
3.1.2. Процес планирања средстава за уговоре	24
3.2. Контролне активности и успостављене праксе институција БиХ у функцији задовољења принципа ефикасности	27



3.2.1. Контролне активности МФТ приликом одобравања средстава за уговоре	27
3.2.2. Успостављене праксе институција	28
3.3. Извјештавање о уговорима	31
4. ЗАКЉУЧЦИ	33
4.1. Планирање уговора у институцијама БиХ није усмјерено ка ефикасном и рационалном кориштењу јавног новца	33
4.2. Изостанак надзора и контроле стварају предуслове за нетранспарентно трошење јавног новца	34
4.3. Информисање о ефектима реализованих уговора није у функцији транспарентности	35
5. ПРЕПОРУКЕ	37
Додаци:	40



Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> -Међународни стандарди врховних ревизионих институција
СМ	Савјет министара Босне и Херцеговине
Уговори	Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима
Канцеларија	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
ДКП	Дипломатско конзуларна представништва Босне и Херцеговине
АДА	Агенција за антидопинг контролу Босне и Херцеговине
АДС	Агенција за државну службу Босне и Херцеговине
АЗЛП	Агенција за заштиту личних података Босне и Херцеговине
АЈН	Агенција за јавне набавке
АЛМС	Агенција за лијекове и медицинска средства Босне и Херцеговине
АНТ	Агенција за надзор над тржиштем Босне и Херцеговине
АПИК	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције
АПОСО	Агенција за предшколско, основно и средње образовање
АПС	Агенција за поштански саобраћај Босне и Херцеговине
АРВОК	Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета
АРЗ	Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине
АС	Агенција за статистику Босне и Херцеговине
АБХ	Агенција за безбједност хране Босне и Херцеговине
АФИБ	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења Босне и Херцеговине
АШУК	Агенција за школовање и усавршавање кадрова
БХДЦА	Дирекција за цивилно ваздухопловство Босне и Херцеговине
ВНМАС	Центар за уклањање мина у Босне и Херцеговине
ВСТС	Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине
ГП	Гранична полиција Босне и Херцеговине
ГС СМ	Генерални секретаријат Савјета министара Босне и Херцеговине
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције Босне и Херцеговине
ДЕП	Дирекција за економско планирање Босне и Херцеговине
ДКПТ	Дирекција за координацију полицијских тијела Босне и Херцеговине
ДАРНБ	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност
ИА	Институт за акредитовање Босне и Херцеговине



IDDEEA	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине
ИИБ	Институт за интелектуално власништво Босне и Херцеговине
ИНО	Институт за нестала лица Босне и Херцеговине
ИС	Институт за стандардизацију Босне и Херцеговине
ЗАТВОР	Јединица за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера Босне и Херцеговине
ККРЈУ	Канцеларија координатора за реформу јавне управе
КС	Конкурентски савјет Босне и Херцеговине
КОНС	Комисија за очување националних споменика Босне и Херцеговине
КОНЦЕСИЈЕ	Комисија за концесије Босне и Херцеговине
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби по јавним набавкама
КВ	Канцеларија за ветеринарство Босне и Херцеговине
МБ	Министарство безбједности Босне и Херцеговине
МИП	Министарство иностраних послова Босне и Херцеговине
МВТЕО	Министарство вањске трговине и економских односа Босне и Херцеговине
МКТ	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
МО	Министарство одбране Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
ОБА	Обавјештајно безбједносна агенција Босне и Херцеговине
ОДСЖ	Одбор државне службе за жалбе
ОЗП	Институција омбудсмена за заштиту потрошача у БиХ
ОЉП	Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине
ПБ	Правобранилаштво Босне и Херцеговине
ПС	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
РСА	Агенција за полицијску подршку Босне и Херцеговине
РАК	Регулаторна агенција за комуникације Босне и Херцеговине
СЗП	Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине
SIPA	Државна агенција за истраге и заштиту Босне и Херцеговине
СПС	Служба за послове са странцима
СУД	Суд Босне и Херцеговине
ТУЗ	Тужилаштво Босне и Херцеговине
УЗ	Уред за законодавство Босне и Херцеговине
УЗБ	Управа Босне и Херцеговине за заштиту здравља биља



УИО	Управа за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине
КХР	Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју БиХ
УСУД	Уставни суд Босне и Херцеговине
ФИРА	Агенција за унапређење страних инвестиција у Босни и Херцеговини
ФП	Фонд за повратак
ЦИК	Централна изборна комисија Босне и Херцеговине
ЦИПД	Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања
ЦХЈ	Централна хармонизацијска јединица



ПРЕДГОВОР

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија), у складу са чланом 14. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 12/06), има право да изврши преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијеле или дијела институције, програма или активности, у погледу економичности, ефикасности и ефективности са којима та институција користи своје ресурсе и о томе извјестити Парламентарну скупштину БиХ, Савјет министара БиХ, Предсједништво БиХ и ревидирану, односно, ревидиране институције.

Према ISSAI¹ стандардима, ревизија учинка се односи на ревизију економичности, ефикасности и ефективности, и обухвата:

- ревизију економичности управних активности у складу са здравим управним принципима и праксом те политиком управе;
- ревизију ефикасности кориштења људских, финансијских и других ресурса, укључујући испитивање информационих система, мјера учинка и контролних поступака, као и процедура за отклањање уочених недостатака које проводи субјекат који је предмет ревизије; и
- ревизију ефективности учинка у односу на постигнуте циљеве субјекта код којег се обавља ревизија, те ревизију стварног утицаја активности у односу на очекивани.²

Поред термина ревизија учинка у теорији и пракси ревизије се појављују и други термини као: ревизија успјеха - успјешности, ревизија 3Е (ревизија економичности, ефикасности и ефективности) и ревизија вриједности за новац.

Циљ ревизије учинка је да се утврди да ли кориштени ресурси представљају најеконичније кориштење јавних средстава, да ли се кориштењем расположивих ресурса благовремено пружају најбоље услуге, да ли су испуњени стратешки циљеви, те да ли постоји утицај на имплементацију тих циљева. Важна улога ревизије учинка је да укаже на постојеће пропусте и у складу с тим да одговарајуће препоруке. Имплементација датих препорука треба довести до стварања позитивних промјена у систему као цјелини, нових вриједности и унапређења функционисања система или институције, што се огледа у побољшању економичности, ефикасности и ефективности у кориштењу ресурса.

Ревизија учинка не само да пружа иницијативу за унапређење и бољи учинак, она промовише и транспарентност и одговорност у раду. Ревизија учинка је начин да порезни обавезници, инвеститори, законодавна тијела, медији, као и цјелокупно грађанство створе слику о руковођењу и резултатима рада влада и њених институција.

У садашње вријеме, циљ већине влада је унапређење ефикасности у раду њених институција. У том смислу, све више пажње се посвећује обезбјеђењу квалитетнијих услуга уз истовремено и перманентно изналагање уштеда. Тако, у условима ограничених ресурса и када је евидентан јаз између расположивих средстава и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка добија посебан значај.

¹ ISSAI – Међународни стандарди врховних ревизионих институција

² Тачка 40. ISSAI 100, Службени гласник БиХ, број: 38/11



Извршни резиме

Канцеларија је провела ревизију учинка са фокусом на ефикасност управљања уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ. Разлози за провођење ове студије садржани су у одређењу надлежних институција БиХ за ефикаснијим, учинковитијим и транспарентнијим планирањем и потрошњом јавних средстава, те упозорења јавности на проблематику ангажовања путем уговора. Такође и извјештаји финансијске ревизије Канцеларије су указивали да постоје одређени проблеми у предметној области.

У наставку дајемо сажетак најважнијих налаза.

Налази:

- На нивоу институција БиХ нема јединствених правила и процедура у погледу ангажмана путем уговора, висине накнаде, трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл.
- Код приближно половине институција БиХ не функционише нити један сегмент система управљања уговорима.
- Планирање потреба за уговорима се не заснива на реалним процјенама институција. Планирање се своди на планирање средстава за уговоре у припреми буџета институција БиХ.
- Буџетски захтјеви институција БиХ у већини случајева не садрже *cost-benefit* анализе, или образложење потреба, мотиве за склапање уговора о дјелу, временски ангажман и сл.
- Анализе и оцјене буџетских захтјева институција БиХ од стране МФТ-а нису у функцији транспарентне потрошње јавних средстава.
- МФТ најчешће прихвата приједлоге буџетских захтјева институција БиХ, иако исти не садрже све потребне податке у сегменту уговора.
- Институције закључују уговоре о привременим и повременим пословима који по својој форми представљају уговоре о дјелу, иако Закон о раду институција БиХ не предвиђа уговоре о привременим и повременим пословима као посебну врсту уговора о услугама.
- Институције БиХ врше ангажовање особа путем уговора о дјелу или уговора о привременим и повременим пословима за обављање истих или сличних послова дефинисаних правилницима о систематизацији радних мјеста.
- Извјештаји институција БиХ (извјештаји о раду и/или извјештаји о извршењу буџета) углавном не садрже информације о ефектима реализованих уговора.



- МФТ нема успостављену јединствену евиденцију утрошених средстава за уговоре.
- Већина институција БиХ закључивање уговора проводи на нетранспарентан начин.

Имајући у виду презентоване налазе, а с циљем да се допринесе унапређењу управљања уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима и транспарентнијем трошењу јавног новца, Канцеларија за ревизију предлаже сљедеће препоруке:

Парламентарној скупштини БиХ да:

- Уважи потребу доношења измјена и допуна закона о раду у институцијама БиХ с циљем обезбјеђивања полазне законске претпоставке за закључивање уговора о привременим и повременим пословима и прецизнијег одређивања услова за склапање истих, као и уговора о дјелу уопште.

Савјету министара БиХ да:

- У што краћем року својим актом дефинише јединствена правила и процедуре у управљању уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ.
- Ограничи ангажовање по основу уговора о дјелу за обављање послова из надлежности буџетских корисника односно послова дефинисаних правилником о унутрашњој организацији и систематизацији.

Министарству финансија и трезора БиХ да:

- Успостави механизме анализе и контроле оправданости захтјева за средствима по основу уговора и исте стави у функцију учинковитог кориштења буџетских средстава.
- Створи услове и обезбиједи јединствене и поуздане евиденције издатака по уговорима у институцијама БиХ.

Институцијама БиХ да:

- Сачињавају планове потреба за уговорима и исте користе у припреми буџетских захтјева приликом планирања буџета институције за наредну годину.
- Достављају буџетске захтјеве МФТ са свим релевантним подацима у сегменту уговора како би се средства одобрила у складу са претходно исказаним потребама.
- Извјештавање о ефектима реализованих уговора буде у функцији транспарентног трошења јавног новца.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

У вријеме свјетске економске кризе и потреба за све већом рационализацијом трошкова на свим нивоима, уштеда средстава и транспарентност трошења је још израженија и под већом је лупом јавности. Опредјељење надлежних институција³ и институција на нивоу БиХ јесте да се рационализује јавна потрошња и остваре могуће уштеде у буџету по свим ставкама. Једна од таквих буџетских ставки су и издаци по основу уговора о дјелу и уговора о привременим и повременим пословима.

У јавности иначе преовладава мишљење да било какав радни ангажман, као и потрошња новца у институцијама БиХ нису транспарентни. Наведеној перцепцији јавности доприноси чињеница да се уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима закључују за различите послове, од послова чишћења, превођења до стручних послова из надлежности институција БиХ.

Током 2011. и 2012. године, институције БиХ су за уговоре исплатиле нешто више од 16,5 милиона КМ.⁴ У наведеном периоду су закључиле више од 6 хиљада уговора. Износи који су исплаћени из буџета БиХ по уговорима су се кретали од 20 КМ до 7 хиљада КМ. Детаљније податке о броју и укупним вриједностима закључених уговора по институцијама БиХ и податке о уговорима из донација видјети у додацима бр 1. и 2.

Неколико година уназад, извјештаји финансијске ревизије Канцеларије наводе одређене проблеме приликом ангажовања особа у институцијама БиХ по основу уговора о дјелу. Проблеми који су истицани односе се на непостојање критеријума и услова за ангажман лица путем уговора о дјелу, начин планирања и утврђивање потреба за ову намјену, те начин утврђивања висине накнаде, континуитет и транспарентност поступака ангажмана и др.

Извјештаји финансијске ревизије такође истичу да је евидентна пракса институција БиХ, да се услед ограничења новог запошљавања врши ангажовање особа путем уговора о дјелу за обављање истих или сличних послова дефинисаних систематизацијом радних мјеста на дуже временске периоде.

Проблематику ангажовања особа по основу уговора често су коментарисали и медији. Они наводе да се у институцијама често запошљавају лица која су већ ангажована у државној служби⁵, да руководилац институције бира с ким ће

³ СМ БиХ, Предсједништво БиХ, Парламентарна скупштина БиХ

⁴ Од наведеног износа око 12,5 милиона КМ се односи на средства за уговоре из буџета БиХ, а остатак средстава се односи на уговоре који се финансирају из донаторских средстава и међународних пројеката. У 2011. години око 8,4 милиона КМ (од тога 6 милиона из буџета БиХ, а остатак из донација), а у 2012 нешто више од 8,1 милион КМ (од тога 6,5 милиона КМ из буџета БиХ, а остатак из донација)

⁵ Лица у сталном радном односу



закључити уговор, односно да је упошљавање ствар личне преференције руководиоца и сл.⁶

Са друге стране, ефикасан рад и учинковито рјешавање питања из надлежности институција БиХ и остваривање постављених циљева, изузетно су важни за Босну и Херцеговину и њене грађане. Професионална, одговорна, транспарентна и ефикасна јавна управа која ће ефикасно служити интересу јавности, представља један од кључних приоритета Европског партнерства.

Слабости у процесу управљања уговорима узрокују нетранспарентно трошење јавног новца, смањену могућност остваривања уштеда у буџету БиХ, смањење повјерења јавности у институције БиХ. Слабости се могу огледати и у изгубљеним алтернативама финансирања неких од приоритета институција БиХ. С тим у вези ова студија може допринијети побољшању процеса управљања уговорима, а тиме и економичнијем и ефикаснијем трошењу јавног новца и јачању повјерења јавности у јавну управу

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије је утврдити да ли се уговорима управља на прави начин, затим да се идентификују уска грла и слабости институција у процесу управљања наведеним уговорима. Сврха ревизије је унапређење процеса управљања уговорима с циљем транспарентнијег трошења јавног новца и јачања повјерења јавности у рад институција БиХ.

Предмет студије је била ефикасност управљања уговорима у институцијама БиХ. Процес је праћен кроз планирање потреба за наведеним уговорима од стране буџетских корисника, функционисање контролних механизма како унутар самих буџетских корисника тако и МФТ-а приликом одобравања средстава за ове намјене. Ефекти реализованих уговора нису анализирани, већ је анализирана доступност информација о ефектима реализованих уговора кроз извјештавање институција БиХ.

Подаци су прикупљани путем упитника који је достављен свим буџетским корисницима на нивоу БиХ. Од 74 институције, 69 их је доставило одговоре. Анализа је проведена на институцијама БиХ, које су закључивале уговоре у 2011. нити у 2012. години.⁷ Систем управљања уговорима је сагледан кроз податке из упитника који су омогућили комплетирање слике цијелог процеса, а детаљнија

⁶ ЦИН-Центар за истраживачко новинарство, *Истраживачка прича: „Од уговора о дјелу до уговора на неодређено“*, <http://www.cin.ba/od-ugovora-o-dielu-do-ugovora-na-neodredeno/>;
<http://www.youtube.com/watch?v=PJ9sQaS3MIU>

⁷ Од 69 институција у 2011. години њих 65 је закључивало уговоре, а у 2012. години 64 институција је закључивало уговоре



анализа управљања уговорима, ради илустрације успостављених пракси, је обрађена на узорку од 4 институције БиХ.

Планирање и контрола средстава у буџетском циклусу намијењених за уговоре је анализирана за 2012. и дијелом за 2013. годину, а извјештавање о реализованим уговорима анализирано је за 2012. годину.

Статистички подаци о реализованим уговора су посматрани за 2011. и 2012. годину.

Анализирана је улога и других институција БиХ (МП и АДС) које учествују у овом процесу са аспекта запошљавања и законске основе закључивања уговора.

Извршена је анализа закључених уговора у смислу колико се од њих односи на систематизована или дјеломично⁸ систематизована радна мјеста у институцијама БиХ. Анализирана су утрошена средства за уговоре о дјелу и уговоре о привременим и повременим пословима. Нису анализирана утрошена средства која се једним дијелом могу односити на уговоре, а која се евидентирају на другим књиговодственим позицијама⁹.

Постојећи правилници о систематизацији са аспекта текућих потреба за кадровима у институцијама БиХ нису анализирани.

Не постоји институција БиХ која се може окарактерисати да има добру праксу у процесу управљања уговорима у свим његовим фазама. Ради илустрације успостављених пракси, детаљнија анализа проведена је на узорку и то у МБ, МВТЕО, БХДЦА и КОНС.

Институције су изабране у узорак на основу података из упитника који се односе на планирање потреба за услугама које се реализују путем уговора, у складу са критеријумима постављеним од стране Канцеларије. Наведени критеријуми су: утрошак средстава за уговоре о дјелу који је већи од 80.000 КМ за 2012. годину; идентификован проблем закључивања уговора о дјелу за већ систематизована радна мјеста у извјештајима финансијске ревизије, те препоруке које су дате за побољшање процеса управљања уговорима. МБ и МВТЕО су изабране у узорак као примјери нефункционисања система управљања уговорима у потпуности, а БХДЦА и КОНС као институције у којима систем управљања функционише у појединим сегментима.

У наведеним институцијама је анализиран поступак планирања потреба за уговорима, комуникација унутар институција између организационих јединица

⁸ Дјеломично систематизоване радне задатке - исти се односе на то да се поједине активности (радни задаци) дефинисане уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима, односе на опис дијела послова радних мјеста дефинисаних правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији институција

⁹ Нпр. преводилачке услуге и стручне услуге



приликом планирања средстава за материјалне трошкове, средстава за уговорене услуге по инструкцијама МФТ-а¹⁰, те у коначници за уговоре о дјелу и уговоре о привременим и повременим пословима. Такође су анализирани активности и комуникација између институција БиХ и МФТ приликом планирања и припреме буџетских захтјева.

Фаза извјештавања у наведене 4 институције је посматрана кроз доступност информација о резултатима реализованих уговора¹¹, кроз извјештаје о раду сектора у којима су ангажована лица путем уговора о дјелу и даље у извјештајима о раду институције који се достављају надлежној институцији¹². У БХДЦА анализирано је неколико уговора о дјелу у Сектору за ваздухопловну навигацију и аеродроме, у МБ неколико уговора о дјелу у Сектору за азил, у МВТЕО уговори у Сектору за природне ресурсе, енергетику и заштиту околине, док је у КОНС-у анализирано неколико уговора реализованих у 2012. години.¹³

Није било ограничења у провођењу ревизије, а сарадња представника институција БиХ са ревизионим тимом је била ефикасна и на високом нивоу.

1.3. Ревизиона питања

За анализу ревизионог проблема дефинисано је опште ревизионо питање које гласи:

Да ли се уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама на нивоу БиХ управља на ефикасан и транспарентан начин?

Како би се боље разумио ревизиони проблем и олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су ревизорска потпитања која се наводе даље у тексту:

1. Да ли је планирање потреба за услугама које се прибављају путем уговора у складу са принципом ефикасности?
2. Да ли успостављени механизми контроле и надзора и успостављене праксе институција обезбјеђују претпоставке за ефикасно кориштење уговора?

¹⁰ Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 (припрема Документа оквирног буџета БиХ за период од 2013. до 2015. године) и буџетског календара за припрему буџета институција БиХ за 2013. годину у току 2012. године, Инструкција 2 МФТ- Захтјеви за додјелу средстава из буџета БиХ – Инструкција за буџетске кориснике бр. 2

¹¹ Подаци из извјештаја о раду реализованих уговора

¹² Надлежном министарству, СМ, или Предсједништву БиХ у зависности од обавеза институције

¹³ КОНС – у организацији институције нема сектора



3. Да ли је извјештавање о ефектима реализованих уговора у функцији транспарентног трошења јавног новца?

1.4. Критеријуми ревизије

Након што су дефинисана ревизиона питања и потпитања, успостављени су критеријуми ревизије. Канцеларија је успоставила реалне и достижне критеријуме који су добрим дијелом утемељени на стратешком одређењу надлежних институција БиХ за ефикаснијим, учинковитијим и транспарентнијим планирањем и потрошњом јавних средстава.¹⁴

За дефинисање критеријума ревизије кориштени су смјернице и одређења надлежних институција БиХ за рационализацијом јавне потрошње, ефикасним управљањем јавним финансијама и, у коначници, транспарентнијим радом институција.¹⁵

У наставку наводимо три основна критеријума, и у оквиру њих неколико поткритеријума ревизије:

- **Активности институција су усмјерене ка ефикасном планирању уговора и у функцији су транспарентног трошења јавног новца.** То подразумејева следеће:
 - Институције БиХ планирају услуге које ће се реализовати путем уговора на начин да се у плановима потреба за уговорима исказују свеобухватне информације о потребама, мотивима ангажмана, важност истих, период ангажмана и подаци о новчаним средствима потребним за несметану реализацију планираних активности институције. Планови потреба за уговорима служе као основ за планирање средстава за уговоре приликом припреме буџета за наредну годину.
 - Потребе се исказују у захтјеву за додјелу средстава из буџета институција БиХ који су поткрепљени одговарајућим образложењима односно садрже *cost-benefit* анализе или друга одговарајућа образложења која нуде добар основ МФТ за процјену оправданости исказаних потреба.
 - Унутар институције је успостављена функција контроле предложених буџетских захтјева у сегменту планираних услуга које ће се реализовати

¹⁴ Стратегија реформе јавне управе, област Јавне финансије и Ревидирани акциони план Стратегије реформе јавне управе, реформска област Јавне финансије, поглавље 2.2 (СМ усвојио Стратегију реформе јавне управе 2006. године)

¹⁵ Закључак са 5. сједнице СМ одржане 30.03.2012. године. Закон о финансирању институција БиХ. Сл. гласник БиХ 61/04, 49/09, 42/12; упутства Министарства финансија за припрему ДОБ-а и буџета институција БиХ (Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 - припрема Документа оквирног буџета БиХ за период од 2013. до 2015. године и буџетског календара за припрему буџета институција БиХ за 2013. годину у току 2012. године; Захтјеви за додјелу средстава из буџета БиХ – Инструкција за буџетске кориснике бр. 2 - Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ, Службени гласник БиХ 96/09;



путем уговора. Комуникација између сектора/одјељења унутар институције успешно обезбјеђује достављање буџетских захтјева за додјелу средстава надлежним институцијама са свим потребним и одговарајућим образложењима.

• **Механизми контроле и надзора надлежних институција и успостављене праксе институција БиХ обезбјеђују предуслове за ефикасно кориштење уговора о дјелу.** То подразумева следеће:

- Дефинисана су јединствена правила којима се дефинишу услови и критеријуми за кориштење уговора о дјелу и уговора о привременим и повременим пословима. Правилима се дефинишу врсте послова који могу бити предмет наведених уговора, временско трајање уговора, оквирни износи накнада за различите врсте послова у циљу рационалног трошења буџетских средстава.
- Успостављени систем надзора и контроле МФТ-а и СМ обезбјеђује правовремено предузимање корективних мјера и изналагање најбољих рјешења у циљу обезбјеђивања предуслова за ефикасније и економичније кориштење уговора.
- Институције закључују уговоре ради несметаног функционисања и рада, а све у складу са дефинисаним надлежностима и постојећим законодавним оквиром.

• **Извјештаји о реализацији уговора, те извјештаји институција (извјештај о раду, извјештај о извршењу буџета) нуде довољно информација о постигнутим резултатима и о оправданости утрошка јавног новца за уговоре.** То подразумева следеће:

- Извјештаји лица ангажованих по основу уговора садрже податке о реализацији уговорених послова.
- Институције БиХ извјештавају надлежне институције о ефектима реализованих уговора.¹⁶ Извјештаји садрже информације о ефектима реализованих уговора спрам уложеног новца за реализацију истих.
- Резултати о реализованим уговорима су садржани у извјештају о раду сектора у којима су ангажоване особе по основу уговора. Даље наведени извјештаји сектора су садржани у извјештајима о раду институција који се достављају надлежним институцијама.

1.5. Извори и методе ревизије

За презентовање глобалне слике о уговорима у институцијама БиХ, прикупљени су основни подаци и информације путем упитника који је достављен свим институцијама на нивоу БиХ. Детаљнија анализа успостављених пракси

¹⁶ Извјештаји о раду институција и извјештаји о извршењу буџета институција



планирања уговора и средстава за уговоре, контрола истих од стране буџетских корисника и надлежних институција, те извјештавање о ефектима реализованих уговора је проведена за институције из узорка.

За потребе ове студије анализирана је регулатива којом је уређена област управљања уговорима те акти о ефикасном и економичном планирању и управљању јавним новцем. Ови подаци су прибављани из службених гласила, путем интернета.

Ради прикупљања информација и података, обављени су разговори са компетентним представницима институција из узорка који су били директно укључени у процес управљања уговорима (представници сектора за опште, материјалне и финансијске послове, управљање људским потенцијалима и другим секторима који су користили уговоре), те са представницима МФТ.

С циљем анализирања регулативе која уређује ову овласт и могућих побољшања у предметној области обављени су интервјуи и са представницима Управне инспекције МП и Сектора за управу МП те компетентним представницима АДС.

Кориштени су подаци из извјештаја финансијске ревизије као и подаци из годишњих извјештаја ревизије о извршењу буџета за 2011. и 2012. годину.

За анализу збирних статистичких података о уговорима кориштени су подаци из ИСФУ система, а за детаљније статистичке анализе података кориштени су подаци из упитника.

У анализи и обради достављених података из упитника кориштене су различите квалитативне и квантитативне статистичке методе.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви који су определијели Канцеларију да проведе ревизију учинка управљања уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима. У овом поглављу су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријум ревизије, те извори и методе ревизије.

Поглављем 2. представљен је законски оквир и праксе поступања приликом планирања уговора, успостављених контролних механизма буџетских корисника и надлежних институција, приликом извјештавања о ефектима реализованих уговора.

У поглављу 3. су презентовани основни налази који подржавају ревизиона питања.



Поглавље 4. презентује закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије чијом имплементацијом би се обезбиједило ефикасније управљање уговорима.

2. ОПИС ПРОЦЕСА

У овом поглављу је представљена законска основа за закључивање уговора те улога надлежних институција у управљању уговорима закључених за потребе у институцијама БиХ.

2.1. Законска основа за закључивање уговора и праксе у институцијама БиХ

За обављање различитих послова институције ангажују лица по основу уговора о дјелу и уговора о привременим и повременим пословима. По Закону о облигационим односима, уговорене стране се споразумијевају да посленик (предузимач, извођач радова) обави одређени посао, као што је израда или оправка неке ствари или извршење неког физичког или интелектуалног рада и сл., а наручилац обавезује да му за то плати уговорену накнаду.¹⁷ Појам дјела у наведеној одредби је одређен веома широко, тако да обухвата послове од најједноставнијих (нпр. физичких послова) до најсложенијих интелектуалних послова.

Користећи се одредбама Закона о облигационим односима, уговори о дјелу у институцијама БиХ се закључују за различите врсте послова, од чишћења канцеларија, превозиња материјала, до стручних послова из надлежности институција БиХ. Институције БиХ, између осталог, закључују уговоре и за послове који су дефинисани правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији.

Наведени правилници¹⁸ су усклађени са надлежностима и општим начелима о унутрашњој организацији органа управе, а надлежности и општа начела су дефинисана одлукама СМ.¹⁹

На тај начин, све надлежности органа управе (основне, допунске, помоћно-техничке) су садржане у правилницима о унутрашњој организацији и

¹⁷ Закон о облигационим односима, ("Службени лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89), ("Службени лист РБиХ", бр. 2/92, 13/93 и 13/94), ("Службени гласник РС", бр. 17/93 и 3/96)

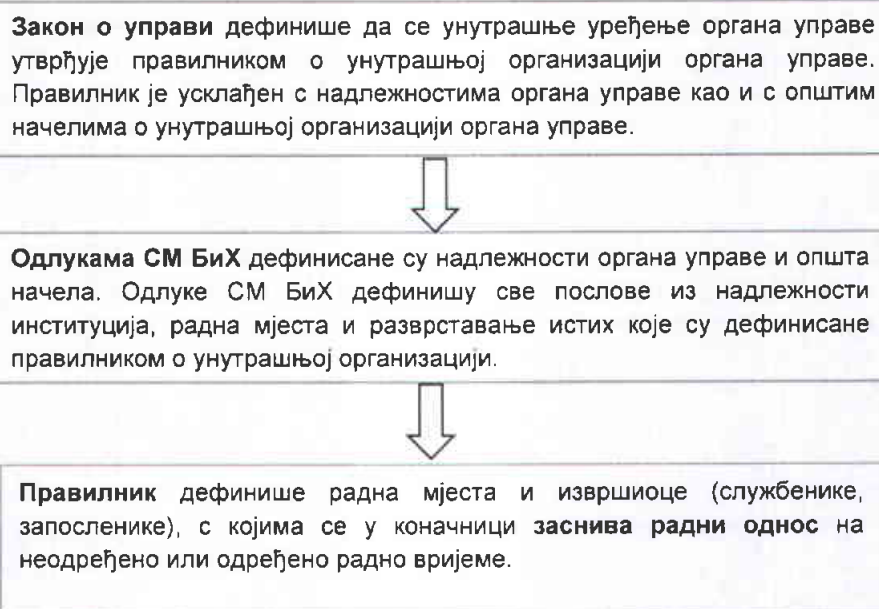
¹⁸ Члан 52. Закона о управи дефинише да се унутрашње уређење органа управе утврђује правилником о унутрашњој организацији органа управе, (Сл. гласник БиХ, бр. 32/02 и 102/09)

¹⁹ Одлука о разврставању радних мјеста и критеријума за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине, Сл. гласник БиХ 30/13; Одлука о начелима за утврђивање унутарње организације органа управе Босне и Херцеговине, Сл. гласник БиХ 30/13



систематизацији. Правилници, дакле, дефинишу радна мјеста и извршиоце (службенике, запосленике), с којима се заснива радни однос на неодређено или одређено радно вријеме.²⁰ Наведено приказује наредни графикон.

Графикон 1.



Уговори о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ су синоним за уговоре о дјелу и нису прописани Законом о раду у институцијама БиХ.²¹ Закон о раду у институцијама БиХ предвиђа привремене и повремене послове за које се закључује уговор о раду на одређено вријеме, али не предвиђа категорију уговора о привременим и повременим пословима²² као врсту уговора о услугама.

Ангажман по основу уговора не подразумијева радни однос. Са друге стране, законима²³ нису дефинисани послови за које би се могли закључивати уговори, а који су ван дјелатности институција БиХ или који нису прописани правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији. Самим тим није ни дефинисана функција контроле закључених уговора од стране нити једне институције БиХ.

²⁰ Члан 16. Закона о раду институција БиХ дефинише да се радни однос може закључити и на одређено вријеме, Сл гласник БиХ, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13 (за намјештенике), а члан 28а Закона о државној служби у институцијама БиХ дефинише упошљавање државних службеника на одређено вријеме, Сл. гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12

²¹ Овај закон примјењује се и на државне службенике, уколико није у супротности са Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине (Сл гласник БиХ, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13)

²² Члан 16., став 3., Закона о раду институција БиХ, (Сл гласник БиХ, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13)

²³ Закон о раду у институцијама БиХ, Сл гласник БиХ, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13 и Закон о државној служби, Сл. гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12



Више о разликама између уговора о дјелу и уговора о раду/радног односа на одређено или неодређено радно вријеме погледати у Додатку 3. овог Извјештаја.

Због потребе институција и успостављених пракси закључивања уговора, МФТ је дефинисало начин вођења евиденције о утрошеним средствима за уговоре.²⁴

2.2. Планирање уговора и улога МФТ у буџетском циклусу

Институције БиХ планирају уговоре о дјелу у складу са властитим потребама за учинковито обављање послова из својих надлежности. Потребе за уговорима се планирају углавном у буџетском циклусу тј. приликом припреме буџета институција БиХ. Буџет је примарни инструмент за израду политика сваке владе и он је средство путем којег се стратешки циљеви владе преводје у услуге, програме и активности које испуњавају социјалне и економске потребе њених грађана²⁵.

Начин планирања потреба за буџетским средствима дефинисан је Законом о финансирању институција БиХ²⁶ и инструкцијама МФТ-а²⁷. Наведене упуте за састављање буџетских захтјева²⁸, МФТ доставља циркуларно свим буџетским корисницима у току године у складу са утврђеним календаром²⁹.

Циљ МФТ-а је да Инструкцијом 1. буџетске кориснике обавијести о процесима, роковима, и захтјевима за достављање података у процесу припреме ДОБ-а за наредне три године. У складу са достављеним захтјевима институција, МФТ сачињава ДОБ којег усваја СМ. Циљ истог јесте да се утврде горње границе расхода буџетских корисника у наредном трогодишњем периоду, с тим да горња граница расхода сваког буџетског корисника за прву годину ДОБ-а представља прелиминарни нацрт буџета за ту годину. Утврђеним горњим границама институције добијају, између осталог, и горње границе материјалних трошкова.

МФТ свим буџетским корисницима доставља и Инструкцију 2 која садржи упутства у погледу припреме захтјева за додјелу средстава из буџета, рокове за подношење

²⁴ Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ, http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/uputstva/Pravilnik_o_racunovodstvuBiH_bos.pdf; Конта су разврстана на класе, главне категорије, поткатегорије, главне групе, подгрупе и аналитичка конта. Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима се књиже на аналитичка конта 613971 и 613972.

²⁵ Документ оквирног буџета институција Босне и Херцеговине за период 2013.-2015. годину, поглавље Буџетски приоритети за период од 2013. до 2015. године, <http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2013/DOB%202013-2015%20-S.pdf>

²⁶ Сл. Гласник БиХ 61/04, 49/09, 42/12

²⁷ Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 - припрема Документа оквирног буџета БиХ за период од 2013. до 2015. године и буџетског календара за припрему буџета институција БиХ за 2013. годину у току 2012. године;

Захтјеви за додјелу средстава из буџета БиХ – Инструкција за буџетске кориснике бр. 2

²⁸ Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 - припрема Документа оквирног буџета БиХ за период од 2013. до 2015. године и буџетског календара за припрему буџета институција БиХ за 2013. годину у току 2012. године;

Захтјеви за додјелу средстава из буџета БиХ – Инструкција за буџетске кориснике бр. 2

²⁹ Календар за припрему документа оквирног буџета за период од 2013.-2015. године и буџета за институције БиХ за 2013. годину (према буџетском календару из „приручника за израду документа оквирног буџета институција БиХ“) – прилог А Инструкције 1



захтјева за додјелу средстава и ограничења у погледу потрошње. Утврђене пројекције планираних износа за материјалне трошкове³⁰ се детаљније разрађују, између осталог, и на уговорене услуге и, у оквиру њих, на уговоре о дјелу и уговоре о привременим и повременим пословима³¹.

Буџетски корисници подносе МФТ-у своје приједлоге захтјева за финансирање у којима се све процјене прихода и расхода обавезно заснивају на анализама планираних трошкова, те одговарајућим *cost-benefit* анализама, анализама приоритетности и елементима очекиваних резултата и циљева.

2.3. Контролни механизми планирања и одобравања уговора

Сваки буџетски корисник именује најмање једног службеника за финансије који по налогу руководиоца обавља послове финансијског планирања, припреме буџета и извршења буџета³². Приликом припреме захтјева за додјелу средстава, сви сектори унутар институција достављају властите захтјеве које обједињује сектор за опште, финансијско-материјалне послове. Збирни буџетски захтјев за додјелу средстава се доставља МФТ-у.

Процедуре састављања буџетског захтјева и његово достављање МФТ-у је административно формално врло уређено. Наиме, својим инструкцијама, МФТ од институција захтјева да за све процјене прихода и захтјеве за одобрење расхода (пројекције расхода) сачине одговарајуће *cost-benefit* анализе или друга одговарајућа образложења, наводећи полазне елементе (податке) на основу којих су утврђени износи исказани у пратећим табеларним прегледима. Сви закашњели захтјеви и/или табеле које нису попуњене у складу са упутствима МФТ-а неће се узети у обзир, а недовољно образложење приједлога може водити ка смањењу средстава у нацрту буџета³³.

Након израде захтјева за додјелу средстава (буџетског захтјева) институције исти достављају МФТ-у. МФТ анализира захтјев и затим проводи консултације и преговоре са буџетским корисницима појединачно и даје додатна упутства с циљем израде квалитетнијих захтјева са свим одговарајућим образложењима.

Након консултација и преговора с буџетским корисницима, МФТ утврђује средства за сваког буџетског корисника. У случају непостизања споразума о додјели

³⁰ По инструкцији 1 МФТ-а - Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 (припрема Документа оквирног буџета БиХ за период од 2013. до 2015. године) и буџетског календара за припрему буџета институција БиХ за 2013. годину у току 2012. године

³¹ Погледати дијаграм у поглављу 3.1 овог Извјештаја

³² Члан 4. Закона о финансирању институција БиХ, (Сл. Гласник БиХ 61/04, 49/09, 42/12),

³³ Инструкција 2 МФТ- Захтјеви за додјелу средстава из буџета БиХ – Инструкција за буџетске кориснике бр. 2



средстава између буџетских корисника и МФТ-а, доношење одлуке је у надлежности СМ.³⁴

2.4. Извјештавање

Концепт транспарентног рада владе формално је прихваћен и у БиХ. У сегменту трошења јавног новца, односно управљања јавним финансијама, наведени концепт полази од тога да је потребно успоставити ефикасан систем финансијског управљања, те успоставити и ојачати контролно окружење у којем јавна управа послује³⁵. Стратешко одређење владајућих структура у БиХ јесте успостављање ефикасне јавне управе³⁶ која ће у сегменту јавних финансија обебиједити да усвојени буџети и извјештаји о извршењу буџета на транспарентан начин приказују расходе, укључујући и приказ мјерила ефикасности у циљу мјерења резултата.

За сваки појединачни уговор ангажована лица припремају извјештај о раду који верификују руководиоци одјељења или сектора у којима су исти били ангажовани и након тога, односно након потврде реализације уговореног посла, врши се плаћање.

Институције БиХ извјештавају МФТ у извјештајима о извршењу буџета о износу средстава потрошених за уговоре о дјелу. Са друге стране, министарства и управне организације дужни су о свом раду и стању у управним подручјима из свог дјелокруга рада за сваку календарску годину поднијети СМ извјештај о раду.³⁷

Упутством СМ³⁸ прописано је да извјештај о раду, између осталог, треба да садржи најважније активности и резултате остварене у извјештајном периоду и показатеље о планираним и реализованим програмским задацима, одобреним буџетским средствима, њиховој намјени и утрошку, те друге релевантне податке.

³⁴ Документ оквирног буџета институција БиХ за период 2013.-2015., страна 30.

³⁵ Стратегија реформе јавне управе, циљеви у области јавних финансија страна 30.

³⁶ Циљ Стратегије реформе јавне управе у БиХ јесте стварање јавне управе која би била учинковитија, ефикаснија и одговорна за оно што ради; која би служила грађанима на бољи начин за мање новца; и која би радила на основу транспарентних и отворених процедура, уз истовремено испуњавање свих услова потребних за европске интеграције, и тиме постала истински фактор који би омогућавао континуирани и одрживи друштвено-економски развој

³⁷ Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ”, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09) члан 24

³⁸ Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ, Службени гласник БиХ 96/09



3. НАЛАЗИ

У овом поглављу ће се презентовати најважнији налази до којих се дошло током ревизије, а који указују на слабости процеса. Налази су представљени као одступање од успостављених критеријума ревизије.

3.1. Планирање уговора у институцијама БиХ

Активности институција и успостављене праксе планирања, контролних механизма за уговоре и доступност информација о ефектима урађеног посла не обезбеђују ефикасно управљање уговорима у институцијама БиХ.

Анализирајући податке до којих се дошло током ревизије утврђено је да већина институција управљању уговорима не посвећује нарочиту пажњу. Планирање се не заснива на реалним процјенама потреба, контролне активности и надзор нису у потпуности функционални, нити су доступне потребне информације јавности БиХ/пореским обвезницима о ефектима утрошка средстава за уговоре, па се може рећи да активности нису довољно транспарентне.

Код приближно половине институција БиХ не функционише нити један сегмент система управљања уговорима. Наведене институције су у 2012. години, према достављеним подацима из упитника, на уговоре утрошиле нешто више од 4 милиона КМ.

3.1.1. План за уговоре

Анализом података из упитника, утврђено је да су само четири институције БиХ имале планове ангажовања за уговорима прије него су започеле активности планирања буџета за наредну годину.³⁹ Међутим, ни њихови планови не нуде свеобухватне информације о потребама, мотивима, периоду ангажмана и средствима за уговоре које треба закључити за несметану реализацију активности институције.

Само једна⁴⁰ од наведене четири институције има план који нуди основне информације о потреби и времену ангажмана, о вриједностима планираних уговора, док преостали планови код институција БиХ нуде само дјелимичне информације (или о потреби ангажмана или о времену ангажмана, броју уговора у току године или о вриједностима планираних уговора).

Посматрано кроз утрошена средства од реализованих уговора у току 2012. године, 320 хиљада КМ се односило на институције које су имале план за уговоре прије него су започете активности планирања буџета на наредну годину.

³⁹ БХДЦА, КОНС, ВНМАС, АБХ

⁴⁰ БХДЦА



Подаци који се односе на мотиве за закључивање наведених уговора, важност истих, посљедица уколико исти не буду закључени, трошкове и сл. се припремају углавном у фази припреме буџета институција. Анализом достављених података из упитника, око 94% институција БиХ планирање уговора о дјелу и уговора о привременим и повременим пословима своди на планирање средстава за ове намјене у процесу додјеле средстава у буџетском циклусу.

3.1.2. Процес планирања средстава за уговоре

Први корак код планирања средстава за уговоре јесте процјена буџетских расхода по економским категоријама за трогодишњи период⁴¹. Средства за уговоре се планирају у оквиру текућих уговорених услуга, а оне у оквиру издатака за материјал и услуге (материјални трошкови).

Институције БиХ издатке за материјалне трошкове, између осталог, планирају и на бази извршења претходних година, иако је Канцеларија у извјештајима о ревизији извршења буџета институција за 2011. и 2012. годину наглашавала потребу бољег планирања буџета уопште и прецизнијег, квалитетнијег планирања издатака уговорених услуга са посебним освртом на уговоре о дјелу и уговоре о привременим и повременим пословима.⁴²

Приликом одређивања горњих граница расхода за материјалне трошкове у обзир се узимају слједеће чињенице: извршење за претходну годину, планирана средства за текућу годину, правна легислатива, образложења буџетских корисника и др.⁴³

Наредни дијаграм приказује редослијед корака приликом планирања средстава за уговоре о дјелу и уговоре о привременим и повременим пословима у припреми буџета за наредну годину.⁴⁴

⁴¹ Инструкцијом МФТ, буџетски корисници припремају ДОБ, а циљ истог јесте да се утврде горње границе расхода буџетских корисника у трогодишњем периоду, с тим да горња граница за преу годину ДОБ-а представља прелиминарни нацрт буџета за ту годину. Утврђеним горњим границама институције добијају, између осталог, и горње границе материјалних трошкова у чијој даљњој разградњи (по инструкцији 2) се планирају средства за уговорене услуге па затим у даљем процесу и уговоре о дјелу и уговоре о привременим и повременим пословима на бази планираних потреба корисника.

⁴² Извјештај о ревизији извршења буџета за 2011. годину добио је негативно мишљење, а за 2012. годину мишљење с резервом.

⁴³ Документ оцаирног буџета институција Босне и Херцеговине за период 2014.-2016. годину, поглавље Буџетски приоритети за период од 2013. до 2015. године, <http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2013/DOB%202013-2015%20-S.pdf>

⁴⁴ Уговори о дјелу се у књиговодственим евиденцијама исказују на аналитичком конту 613971, а уговори о привременим и повременим пословима на аналитичком конту 613972



Дијаграм 1 – шематски приказ планирања средстава за уговоре



Извор: Канцеларија за ревизију

Проведена анализа на узорку показује да институције најчешће не сачињавају детаљна образложења потребних средстава за материјалне трошкове у процесу припреме ДОБ-а. Из ових разлога МФТ и СМ немају довољно елемената за ефикасно извршење расподјеле ионако ограничених средстава у буџету БиХ. Према наводима интервјуисаних саговорника институција из узорка, средства за ову категорију се планирају на бази искуствене потрошње претходних година.

Захтјеви за додјелу средстава из буџета – инструкција 2

Буџетски корисници припремају захтјев за додјелу средстава из буџета за наредну годину гдје се у дијелу који се односи на уговорене услуге па даље на уговоре разрађују претходно планирани износи за материјалне трошкове.⁴⁵ Образложења захтјева за додјелу средстава у већини случајева не садрже *cost-benefit* анализе, или образложење потреба, мотиве за склапање уговора о дјелу, временски ангажман и сл.

Мали број институција БиХ које су закључивале уговоре у 2012. години има одговарајућа образложења захтјева за додјелу средстава која нуде основне

⁴⁵ У складу са инструкцијом 2 МФТ-а



информације о потребама за уговорима, мотивима за склапање, временском ангажману, потребним средствима и сл., што приказује наредна табела:⁴⁶

Табела 1. Образложења захтјева за додјелу средстава у сегменту уговора о дјелу (образложење)

Број институција које су закључивале уговоре (укупно)	Број институција које немају образложење	Број институција које немају одговарајуће образложење	Број институција које имају одговарајуће образложење
	17	40	
64		57	7

Извор: Канцеларија за ревизију, достављени упитници институција БиХ

За 57 институција које су користиле уговоре, анализом достављених података из упитника утврдили смо да, или немају образложења захтјева за додјелу средстава у сегменту уговора или образложења нису одговарајућа, односно не садрже основне податке о потребама, мотивима, временском ангажману, средствима и сл. Наведених 57 институција БиХ су у укупном износу потрошених средстава за уговоре у 2012. години учествовале са износом од око 6 милиона КМ.

Наиме, ситуација је нешто боља код планирања у 2013. години, тј. анализом достављене документације из упитника утврђено је да буџетски захтјеви за 9 институција имају образложење које нуди основне податке о потребама за уговорима, мотивима за склапање, временском ангажману, потребним средствима и сл.

Детаљнија анализа код четири институције из узорка је показала да ниједна нема образложење захтјева за додјелу средстава из буџета за 2012. годину са свеобухватним информација у сегменту уговора. Само једна од њих има образложење захтјева за додјелу средстава која нуде основне информације о потреби, времену ангажмана и неопходним средствима за реализацију уговора, док преостале три институције нису припремиле одговарајућа образложења.

Планирање је сведено на то да се или исказе укупан износ средстава за уговоре о дјелу или да се припреми захтјев за додјелу средстава који не нуди никакве податке које се односе на потребе за уговорима, мотиве за склапање, временски ангажман, потребна средства појединачно за уговоре и сл.

На узорку је анализирана и комуникација унутар институција приликом припреме захтјева за додјелу средстава из буџета. У БХДЦА и КОНС утврђено је да постоји добра комуникација унутар институције, те да службеници за финансије приликом припреме буџетских захтјева добијају довољно информација од других сектора или службеника. Иако у БХДЦА постоји добра комуникација, МФТ-у није достављен захтјев за додјелу средстава из буџета за 2012. годину са свим потребним подацима у сегменту уговора.

У МВТЕО и МБ утврђено је да сектор задужен за финансије приликом планирања буџета не добија довољно информација и података из појединих сектора о потреби ангажовања по основу уговора о дјелу. У буџетским захтјевима који се доставља

⁴⁶ АДА, АДС, АБХ, ЦИПД, КОНС, УЗБ, МКТ



МФТ-у, углавном се исказују укупни износи средстава потребних за уговоре који су планирани на бази искуствене потрошње из претходних година.

3.2. Контролне активности и успостављене праксе институција БиХ у функцији задовољења принципа ефикасности

Захтјеве институција за буџетским средствима прије упућивања СМ разматра и анализира МФТ које утврђује додјељивање средстава за сваког буџетског корисника. Иако захтјеви од стране институција често не садрже тражене анализе и одговарајућа образложења потреба за ангажовањем путем уговора, МФТ их одобрава.

3.2.1. Контролне активности МФТ приликом одобравања средстава за уговоре

Анализе и оцјене буџетских захтјева од стране МФТ-а нису у функцији транспарентне потрошње јавних средстава. МФТ није успоставило задовољавајући ниво контроле основаности реалности планираних средстава. МФТ најчешће прихвата приједлоге буџетских захтјева институција БиХ, иако исти не садрже све потребне податке у сегменту уговора.

Анализом података из упитника утврђено је да су само 3 институције, прије усаглашавања буџетског захтјева са МФТ, имале одговарајуће образложење исказаних потреба за уговорима.⁴⁷ МФТ је од 20 институција БиХ тражило појашњења и додатне исправке буџетских захтјева. Институције којима МФТ није тражило додатне корекције буџетских захтјева (41 институција), а чија буџетски захтјеви нису садржавали потребне информације о уговорима, су у 2012. години утрошиле око 4,9 милиона КМ.

Током фазе преговарања само су четири институције БиХ, након консултација са МФТ, у коначници доставиле образложење буџетских захтјева у дијелу који се односи на уговоре, те понудиле информације о потреби и мотивима за закључивање уговора, времену трајања и потребним средствима.⁴⁸

Након завршеног преговарања, 7 институција БиХ је имало одговарајућа образложења уговора о дјелу (Табела 1. у поглављу 3.1.2.).

Контрола МФТ се огледа у томе да буџетским корисницима који имају образложења буџетских захтјева без свеобухватних података у сегменту уговора о дјелу, траже достављање спецификација о уговорима или да поново размотре могућности смањења планираних средстава за уговоре или уговорене услуге. Након контроле буџетских захтјева институција БиХ од стране МФТ-а, обједињени

⁴⁷ АДА, АДС, КОНС

⁴⁸ АБХ, ЦИПД, УЗБ, МКТ



захтјеви у форми приједлога буџета институција БиХ се доставља СМ који усваја коначан приједлог буџета институција БиХ.

Анализом података на институцијама из узорка утврђено је да су од четири буџетска захтјева институција, три захтијевала додатне корекције МФТ-а, јер нису садржавале основне информације о потребама за уговорима, мотивима за склапање, временском ангажману, потребним средствима и сл. Корекције МФТ су се огледале у томе да су захтијеване спецификације уговора о дјелу или МФТ није захтијевало додатна образложења буџетског захтјева - у случају МБ. Ни достављене спецификације нису садржавале свеобухватне информације о уговорима тј. о потребама за истима, времену ангажмана, средствима, а средства су ипак одобрена.

3.2.2. Успостављене праксе институција

На нивоу институција БиХ нема јединствених правила и процедура у погледу ангажмана путем уговора, висине накнаде, трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл. У оваквим околностима, институције БиХ су свака за своје потребе доносиле интерна правила и успостављале властите праксе. Правила за институцију доноси руководилац, односно менаџмент институције.

Недостатак јединствених правила, стандарда или смјерница за процес управљања уговорима даје већу слободу, али и одговорност руководству институција.

МП врши управни и инспекцијски надзор примјене Закона о раду⁴⁹. Међутим, према наводима саговорника из МП-Управне инспекције, исти нису надлежни за уговоре о дјелу јер су уговори врста облигационог односа и као такви не спадају у њихов дјелокруг рада. Закон о раду не предвиђа институте уговора о дјелу или уговора о привременим и повременим пословима као посебне врсте уговора о услугама.⁵⁰

Током провођења ревизије, МП је припремило и у процедуру упутило измјене и допуне Закона о раду у институцијама БиХ, а СМ је исте усвојио средином јануара 2014. године на 79. сједници. Предложене измјене у сегменту уговора се односе на дефинисање могућности институција да закључују уговоре о привременим и повременим пословима као и уговоре о дјелу, те да се исти могу закључити за ванредне послове, односно послове који нису прописани правилницима о систематизацији.

Као резултат непостојања горе наведених јединствених правила и процедура, наводимо неке од примјера недисциплине и комфора у трошењу јавних средстава:

⁴⁹ Члан 98. Закона о раду у институцијама БиХ (Службени гласник бр. 26/04, 48/05, 60/10, 32/13),

⁵⁰ Закон о облигационим односима (компилиран и пречишћен текст, практични примјери уговора, треће допуњено издање), приредио Љубо Тодоровић



- **Уговори о привременим и повременим пословима и начин исказивања утрошених средстава**

Иако је Законом о раду прописано да се за обављање ванредних, привремених или повремених послова може закључити уговор о раду на одређено вријеме, буџетски корисници су успоставили другачије праксе. Истраживањем је утврђено да институције користе институт „уговори о привременим и повременим пословима“ за закључивање уговора о раду на одређено вријеме или за закључивање уговора о привременим и повременим пословима који по својој форми представљају уговоре о дјелу.

Анализом достављених података из упитника утврђено је да је у 2011. и у 2012. години 13 институција закључивало уговоре о привременим и повременим пословима (приближне вриједности 3 милиона КМ), који по својој форми представљају уговоре о дјелу.

У разговору са представницима наведених институција утврђено је да институције у суштини закључује класичне уговоре о дјелу, али их евидентирају као уговоре о привременим и повременим пословима из различитих разлога⁵¹.

Ентитетски закони о раду⁵² предвиђају могућност закључивања уговора о привременим и повременим пословима за послове за које се не закључује уговор о раду на одређено или неодређено радне вријеме, са пуним или непуним радним временом. Наведени уговори не могу трајати дуже од 60 дана у току једне године.

- **Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима за већ систематизована радна мјеста**

Евидентна је пракса институција БиХ да се, услед ограничења новог запошљавања, врши ангажовање особа путем уговора о дјелу или уговора о привременим и повременим пословима за обављање истих или сличних послова дефинисаних систематизацијом радних мјеста. Такође, за наведену праксу закони⁵³ не дефинишу могућност закључивања уговора на већ систематизоване радне задатке. Ради илустрације наводимо податке прикупљене путем упитника.

⁵¹ Наведени уговори се књиже на конту 613972 – Издаци за уговоре о привременим и повременим пословима. МИП књижи уговоре о дјелу који су закључивани у ДКП-овима, неколико институција уговоре о волонтирању, уговоре о дјелу из донаторских пројеката књиже на наведени конто и сл.

⁵² Члан 136. Закона о раду и Закон о измјенама и допунама Закона о раду (“Службене новине Федерације БиХ” бр. 43/99, 32/00 и 29/03); Члан 34. Закона о раду, („Службени гласник Републике Српске”, број: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07)

⁵³ Закон о раду у институцијама БиХ, Сл. гласник БиХ, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13 и Закон о државној служби, Сл. гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12



Графикон 2.



Извор: Канцеларија за ревизију, подаци из упитника

Из претходног графика се може видјети да се од укупног износа утрошених средстава за уговоре у 2011. години, 2,4 милиона КМ односи на систематизована и дјелимично систематизована радна мјеста⁵⁴, док је на иста у 2012. години утрошено 2,3 милиона КМ.

• **Активности институција и праксе прибављања услуга путем уговора**

Због непостојања јединствених правила на нивоу БиХ којима би се, између осталог, уредили услови, критеријуми и праксе ангажовања лица путем уговора, институције БиХ су свака за своје потребе доносиле интерна правила и успостављале властите праксе прибављања услуга путем уговора.

Већина институција БиХ закључивање уговора проводи на нетранспарентан начин. Према достављеним подацима из упитника институције ангажују сараднике, најчешће, према властитој процјени руководиоца, а на приједлог руководиоца сектора/одјељења. Само је девет институција ангажовало особе по основу уговора путем јавних огласа, јавних позива.⁵⁵

⁵⁴ Дјелимично систематизоване радне задатке - исти се односе на то да се поједине активности (радни задаци) дефинисане уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима, односе на опис дијела послова радних мјеста дефинисаних правилником о унутрашњој организацији и систематизацији

⁵⁵ ЗАТВОР, АЗЛП, ЦИК, ЦИПД, КОНС, МП, АДА, ДЕИ, МЦП



Даље, анализом достављених података из упитника утврђено је да је од приближно 2.300 новоупслених у институцијама БиХ у периоду од 2009-2012. године, њих 200 претходно било ангажовано путем уговора о дјелу у институцијама БиХ. Подаци о броју упслених који су претходно били ангажовани путем уговора о дјелу (период 2009-2012. година) приказан је у Додатку 4.

3.3. Извјештавање о уговорима

Механизми који институције могу користити да извјештавају надлежне институције о ефектима реализованих уговора јесу извјештаји о извршењу буџета и извјештаји о раду институција. Анализом достављених података из упитника утврђено је да више од половине институција БиХ не извјештава надлежне институције о ефектима реализованих уговора. Наведено приказује наредна табела.

Табела 2. Извјештавање институција БиХ о ефектима реализованих уговора према надлежним институцијама

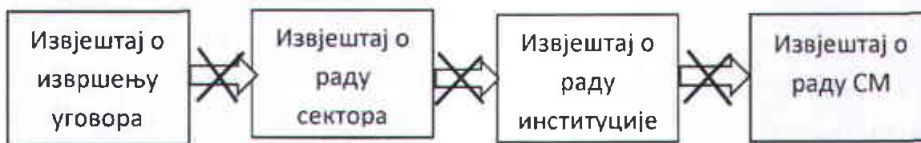
Број институција које не извјештавају	Број институција које извјештавају у складу са финансијским извјештајима о извршењу буџета	Број институција које извјештавају путем извјештаја о раду институције
40	22	7

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, подаци из упитника

Из табеле је такође видљиво да 22 институције о ефектима реализованих уговора извјештава МФТ у складу са финансијским извјештајима о извршењу буџета, док 7 институција извјештава СМ путем извјештаја о раду институција.

Истраживање проведено на узорку је показало да код институција које су имале план уговора, као предуслова за ефикасно функционисање система управљања уговорима, ефекат реализованих уговора постоји и у извјештајима о раду сектора⁵⁶ који су закључивали уговоре и у извјештајима о раду институција.

Са друге стране, код институција из узорка које нису имале план уговора, ефекат реализованих уговора или није истакнут у извјештају о раду институције (МБ), или ревизија није могла утврдити ефекте јер извјештаји о раду реализованих уговора нису уопште сачињавани (МВТЕО)⁵⁷. Информације о извршеном послу анализираних уговора у МБ⁵⁸ нису наведене ни у извјештају о раду сектора у којем су уговори били закључивани.



⁵⁶ БХДЦА-Сектор за ваздухопловну навигацију и аеродроме, а КОНС у организацији институције нема сектора већ се реализоване активности исказују у извјештају о раду институције

⁵⁷ Сектор за природне ресурсе, енергетику и заштиту околине

⁵⁸ Сектор за азил



Други механизам који институције користе за извјештавање јесу извјештаји о извршењу буџета. Извјештаји о извршењу буџета за 2012. годину институција из узрока наводе само информације о укупном утрошку средстава за уговорене услуге. Информације о ефектима реализованих уговора нису наведене, а у извјештају МБ и МВТЕО не садрже нити информације о утрошеним средствима за уговоре о дјелу.⁵⁹ Према наводима саговорника из МФТ, извјештаји о извршењу буџета институција углавном наводе само износ утрошених средстава, али не и ефекте реализованог посла.⁶⁰

⁵⁹ У текстуалом (наративном) дијелу извјештаја о извршењу буџета

⁶⁰ Посебно уговора који се односе на стручне послове из надлежности и сл.



4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела ревизију учинка управљања уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ. Утврђено је да постоје одређене слабости у систему управљања уговорима.

Ефикасно управљање и економично коришћење буџетских средстава су начела и принципи којима треба тежити јавна управа, а надзор кориштења и управљање трошковима би требали бити императив владајућих структура у БиХ. Ово додатно треба бити наглашено у околностима свеprisутне економске кризе и у ситуацији ограничених буџетских средстава.

Планирање потреба и ангажман особа путем уговора, контролни механизми надлежних институција и извјештавање о ефектима реализованих уговора нису усмјерени ка транспарентном, економичном и ефикасном кориштењу јавног новца и постизању боље финансијске дисциплине, те бољој доступности информација о ефектима реализованих уговора. Успостављене праксе управљања уговорима са разлогом могу негативно утицати на свеукупно повјерење јавности у јавну управу.

4.1. Планирање уговора у институцијама БиХ није усмјерено ка ефикасном и рационалном кориштењу јавног новца

Постојеће праксе планирања потреба за уговорима у институцијама БиХ не обезбјеђују основне претпоставке транспарентности, економичног и ефикасног трошења јавног новца.

Успостављени механизми надлежних институција за планирање средстава за наведене категорије не испуњавају своју сврху. Иако су институције дужне да буџетске захтјеве, тј. све буџетске категорије, јасно идентификују и објасне, честа је појава да се средства за ове намјене у коначници додјељују без информација о стварним потребама због којих су износи за ове намјене планирани. Исти би требали понудити основне информације о потребама и мотивима ангажовања сарадника путем уговора. Контрола током израде буџетских захтјева, у сегменту уговорених услуга па самим тим и уговора о дјелу, унутар институција БиХ у већини случајева не постоји.

Да би ефикасно планирале средства институције би требале испунити основне претпоставке хоризонталне и вертикалне комуникације током планирања. Практика је да се потребе за уговорима планирају приликом планирања средстава за наредну годину у буџетском циклусу. Израда плана за уговорима о дјелу на бази стварних потреба, који би послужио као основа за планирање средстава за уговоре, није пракса коју институције БиХ користе.



Постојање наведеног плана би обезбиједило институцијама лакше, једноставније, ефикасније и економичније планирање средстава. С тим у вези је за очекивати да би и захтјеви за додјелу средстава били припремљени са подацима и информацијама због којих су уговори потребни и у којем обиму, што би олакшало МФТ-у доношење одлуке о расподјели ионако ограничених средстава у односу на захтјеве институција БиХ.

Без квалитетних улазних информација, отежана је могућност повезивања активности са предвиђеним средствима, као и могућност повезивања годишњег буџета са активностима институције и очекиваним резултатима и циљевима у овом сегменту.

На овај начин исказана потреба за уговорима о дјелу не нуди основне елементе оправданости кориштења истих.

4.2. Изостанак надзора и контроле стварају предуслове за нетранспарентно трошење јавног новца

Недостатак контроле од стране надлежних институција (СМ и МФТ) и њихове активности стварају погодно тло за могуће злоупотребе када је у питању кориштење јавних средстава у сегменту уговора. Буџетским корисницима оставља се простор за нетранспарентно, неекономично и неефикасно трошење средстава у сегменту уговора. Ангажовање лица путем уговора је засад најчешће питање личне савјести руководиоца институција и ова област није адекватно регулисана.

Једино ограничење институцијама јесу одобрена буџетска средства и евентуална ограничења утврђена интерним правилима. Потрошња средстава у одобреним буџетским оквирима, или чак у мањим износима, није аутоматски и потврда да су средства утрошена намјенски и рационално.

Усљед непостојања јединствених правила и јасних процедура у погледу ангажовања путем уговора, висине накнаде, трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл., створен је простор и праксе које могу водити ка коруптивним активностима (нпр. ка јачању дискреционог права руководиоца институција БиХ). Земље у окружењу, Србија и Црна Гора, су препознале да широка дискрециона овлаштења представљају ризик за појаву и развој корупције.

Употреба широких дискреционих овлаштења може водити ка повећању ризика за настанак и развој корупције или других неприхватљивих утицаја. С друге стране, одговорност руководиоца, у случајевима ненамјенске потрошње, није пропорционална датим правима.

Због ограничених буџетских средстава и успостављених мјера штедње СМ је својим одлукама и законом о буџету „заледдио“ процес запошљавања у институцијама БиХ. Са друге стране, СМ је прећутно оставио могућност



институцијама да закључују уговоре за радне задатке који се односе на систематизована радна мјеста, што ничим није дефинисано. На овај начин ствара се привид да политика запошљавања испуњава своју сврху у смислу броја упослених службеника, али са аспекта трошења јавног новца не обезбјеђује транспарентност и буџетску дисциплину.

МФТ, као елемент буџетског система, има врло важну улогу у усклађивању јавних прихода и расхода и треба да доприноси учинковитом кориштењу јавног новца и постизању финансијске дисциплине. Приликом одобравања буџетског захтјева институција, контрола МФТ-а у сегменту уговора не функционише на прави начин. С тим у вези, МФТ се није успјело наметнути буџетским корисницима као контролна тачка која би могла смањити износ средстава за уговоре уколико буџетски захтјеви не садрже све тражене податке.

Поред књиговодствених позиција на којима се евидентирају уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима, постоје и друге позиције (преводиљачке услуге, стручне услуге) на која буџетски корисници такође могу да евидентирају уговоре о дјелу. Због наведеног се не може са сигурношћу утврдити колико средстава годишње институције БиХ утроше за уговоре о дјелу.

Када се томе дода да институције најчешће не образлажу потребе за уговорима и да контролна функција од стране МФТ-а није на задовољавајућем нивоу, може се рећи да систем управљања уговорима у коначници не функционише на прави начин. Процес није транспарентан и у једном сегменту исти служи за припрему особа које се касније упошљавају у институције БиХ на неодређено радно вријеме. То значи да се особама, претходним ангажманом по уговору, обезбјеђује неопходно искуство и знање како би на оглашеним позицијама били најуспјешнији кандидати.

4.3. Информисање о ефектима реализованих уговора није у функцији транспарентности

Извјештавање о ефектима реализованих уговора није у функцији транспарентног трошења јавног новца.

Није успостављена јасна методологија извјештавања која би надлежним институцијама послужила за оцјену оправданости уговора и ефеката извршеног посла. Због наведеног, шароликост у извјештавању о резултатима оствареним уговорима је свеprisутна у институцијама БиХ. Резултати рада и информације о истом бивају доступне у већини случајева само унутар институције у којој су уговори реализовани иако се по овом основу троше значајна средства.

Проток информација, с циљем транспарентног трошења јавног новца и рада СМ, у сегменту уговора не функционише у потпуности. Информације о ефектима нису доступне надлежним институцијама, а самим тим ни јавности БиХ.



На основу проведене анализе на узорку може се рећи да хоризонтална и вертикална комуникација о уговорима унутар институција у одређеној мјери постоји, иако није на високом нивоу. Управљање уговорима је квалитетније постављено у институцијама које потребе за уговорима боље планирају и образлажу, него код институција које потребе исказују на основу издатака који су реализовани у претходним годинама. Средства се обезбјеђују и утроше, а да, посматрајући кроз извјештаје институција, нису у потпуности приказани ефекти реализованих уговора. Слично као и код одобравања средстава, ни извјештавању о резултатима реализованих уговора се не посвећује дужна пажња.



5. ПРЕПОРУКЕ

Након проведене ревизије, стечено је увјерење да процес управљања уговорима не обезбјеђују основне претпоставке транспарентности, економичног и ефикасног трошења јавног новца. Побољшањем процеса планирања, контроле и извјештавања могу се остварити веће уштеде у сегменту уговора и боља транспарентност у раду институција БиХ.

Активности институција требају бити усмјерене ка задовољењу принципа ефикасности што захтјева између осталог и доношење потребних прописа и измјену постојеће регулативе.

У наставку, Канцеларија за ревизију институција БиХ даје одређене препоруке које институцијама БиХ могу помоћи у уређењу и унапређењу ове области. Препоруке су упућене:

Парламентарној скупштини БиХ да:

- *Уважи потребу доношења измјена и допуна Закона о раду у институцијама БиХ с циљем обезбјеђивања полазне законске претпоставке за закључивање уговора о привременим и повременим пословима и прецизнијег одређивања услова за склапање истих, као и уговора о дјелу уопште.*

Савјету министара БиХ да:

- *У што краћем року својим актом дефинише јединствена правила и процедуре у управљању уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ.*

Доношењем јединствених правила и процедура у погледу ангажмана путем уговора, врсте послова који могу бити предмет уговора, висине накнаде, трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл., обезбиједиле би се претпоставке за успостављање ефикасног система управљања уговорима. Ово би допринијело транспарентнијем и рационалнијем трошењу буџетских средства намијењених за уговоре у институцијама БиХ. Успостављање ефикаснијег система управљања уговорима би значило превенцију евентуалних незаконитости или коруптивног дјеловања у институцијама БиХ у процесу управљања уговорима.

- *Ограничи ангажовање по основу уговора о дјелу за обављање послова из надлежности буџетских корисника, односно послова дефинисаних правилником о унутрашњој организацији и систематизацији*



Наведено би допринијело учинковитом кориштењу јавног новца, транспарентнијем ангажовању по основу уговора у институцијама БиХ, те би се обезбједила досљедна примјена Закона о раду у институцијама БиХ којим би се, након доношења измјена и допуна од стране Парламентарне скупштине БиХ, могло унаприједити стање у предметној области. Заједно са наведеним, СМ треба да води рачуна о испуњењу свих приоритета и учинака програма, услуга и активности институција БиХ.

Министарству финансија и трезора БиХ да:

- ***Успостави механизме анализе и контроле оправданости захтјева за средствима по основу уговора и исте стави у функцију учинковитог кориштења буџетских средстава.***

Контрола треба да подразумијева стручну анализу и процјену буџетског захтјева институције. Уколико институције БиХ буџетске захтјеве доставе без свеобухватних информација о уговорима, МФТ би требало дефинисати и користити мјере смањења исказаних захтјева за средствима буџетских корисника у сегменту уговора.

- ***Створи услове и обезбједи јединствене и поуздане евиденције издатака по уговорима у институцијама БиХ.***

Наведено би омогућило јасно дефинисање књиговодствених позиција на којима ће институције БиХ моћи исказивати трошкове по основу уговора с циљем успостављања јединствене евиденције о утрошеним средствима за ове намјене. Само поуздане евиденције могу бити полазна основа за анализе и доношење будућих одлука у унапређењу постојећег система управљања уговорима.

Институцијама БиХ да:

- ***Сачињавају планове потреба за уговорима и исте користе у припреми буџетских захтјева приликом планирања буџета институције за наредну годину.***

Наведеним би се обезбједили почетни инпути за квалитетно планирање средстава за уговоре. Дефинисале би се потребе, мотиви и вријеме ангажмана, важност истих, са свеобухватним подацима о потребним средствима за реализацију уговора. Планови уговора би омогућили једноставније, прецизније и квалитетније планирање средстава за уговоре у буџетском циклусу и створили могућност повезивања годишњег буџета са активностима институције и очекиваним резултатима и циљевима у овом сегменту.



- **Достављају буџетске захтјеве МФТ са свим релевантним подацима у сегменту уговора како би се средства одобрила у складу са претходно исказаним потребама**

На овај начин буџетски захтјеви институција би садржавали релевантне инпуте односно биле би исказане cost benefit анализе или друга одговарајућа образложења која би нудила добар основ МФТ за оцјену оправданости истих. Наведено од институција БиХ, захтјева дослиједну примјену инструкција МФТ за припрему ДОБ-а и буџета. Исказана средства за уговоре у буџетским захтјевима, институције би планирале на основу исказаних планираних потреба у плановима уговора и на бази рационалне потрошње.

Потребно је да институције осигурају квалитену комуникацију између свих сектора/одјељења приликом планирања средстава за уговоре у буџетском циклусу, како би се обезбједили квалитетни буџетски захтјеви.

- **Извјештавање о ефектима реализованих уговора буде у функцији транспарентног трошења јавног новца**

То се може постићи на начин да институције БиХ у извјештајима о раду институције и/или извјештајима о извршењу буџета наводе ефекте реализованих уговора посебице оних који се односе на пружање стручних услуга. Тиме би широј јавности БиХ биле доступне информације о реализованим активностима и користима које су добијене трошењем новца за реализацију уговора. Самим тим би се осигурале претпоставке за боље повјерење у јавну управу.

Тим ревизије учинка:

**Радивоје Јерemiћ,
вођа тима**

Radivoje Jeremic

**Драгана Божовић,
ревизор учинка**

Dragana Bozovic

Руководилац
Одјела ревизије учинка

Фадила Ибрахимовић

Fadila Ibrahimovic





Додаци:

Додатак 1: Статистика података за уговоре у 2011. и 2012. години према подацима из упитника

Додатак 2: Статистика података о уговорима исплаћеним из донаторских средстава и међународних пројеката

Додатак 3: Разлике између уговора о раду и уговора о дјелу

Додатак 4: Подаци о броју уполених који су претходно били ангажовани путем уговора о дјелу (период 2009-2012. година)

Додатак 5: Референце



Додатак 1. Статистика података за уговоре у 2011. и 2012. години према подацима из упитника

Уговори у 2011. години					
Рб.	Институција	Уговори о дјелу		Уговори о привремени ми повременим пословима	
		Број уговора	Укупна вриједност	Број уговора	Укупна вриједност
1	ФИРА	17	21.600	2	8.150
2	СЗП	6	7.500	3	6.600
3	КХР	0	0	6	2.650
4	МКТ	29	77.900	8	16.650
5	ЦИПД	1	1.650	2	3.150
6	ИС	0	0	3	1.900
7	АПОСО	11	18.600	1	700
8	УСУД	2	2.250	3	5.400
9	КОНС	30	134.000	10	8.500
10	АШУК	7	13.500	1	850
11	МИП	288	214.500	293	1.428.700
12	АДС	14	25.650		
13	АРЗ	12	8.500		
14	ФП	2	3.200		
15	ИИВ	28	11.000		
16	МФТ	2	800		
17	УЗ	4	14.200		
18	АС	33	39.900		
19	ПВ	6	12.400		
20	ОљП	12	12.100		
21	АНТ	12	12.250		
22	СПС	36	17.400		
23	ИА	4	24.000		
24	АДА	174	38.200		
25	КРЖ	10	31.950		
26	АЗЛП	3	9.100		
27	АЛМС	41	37.200		
28	ЦИК	9	5.850		
29	АЈН	8	4.200		
30	ОБА	34	232.350		
31	ВСТС	5	17.450		
32	АПИК	68	90.200		
33	АРВОК	31	81.900		
34	БХДЦА	149	298150		
35	ККРЈУ	28	35.650		



Управљање уговорима о дјелу и уговорима о
привременим и повременим пословима у
институцијама БиХ

36	АФИВ	33	34.400		
37	РАК	56	74.150		
38	ОЗП	38	17.600		
39	ГП	1	4.500		
40	МБ	23	156.700		
41	ДЕИ	29	12.900		
42	АБХ	28	18.750		
43	СИРА	101	190.800		
44	IDDEEA	18	132.600		
45	ДЕП	5	9.550		
46	КВ	30	97.400		
47	МВТЕО	29	105.500		
48	КС	10	10.550		
49	ДАРНБ	17	60.400		
50	МЉПИ	242	385.700		
51	Одбор ДСЖ	5	13.200		
52	ЦХЈ	12	12.850		
53	ДКПТ	20	18.200		
54	ПАРЛАМЕНТ*	190	529.450		
55	ВНМАС	43	34.850		
56	ИНО	2	3.400		
57	УЗВ	102	111.100		
58	КОНЦЕСИЈЕ	2	8.400		
59	МО	45	76.900		
60	МЦП	27	28.600		
61	МП	42	195.850		
62	ПРЕДСЈЕДНИШТВО	65	409.200		
63	ТУЗ	21	64.500		
64	УИО	9	29.200		
65	СМ	13	165.600		
		2.374	4.567.900	332	1.483.250
Укупно уговора:			2.706		
Укупно исплаћено:			6.051.150		

* на конто уговора о дјелу се књиже и накнаде за чланове Савјета националних мањина, Одбора за жалбе грађана, Независног одбора и Независне комисије за праћење услова боравка у заводима, поступање и поштивање људских права лица над којима се извршавају кривичне санкције и друге мјере које је изрекао Суд БиХ

Напомена: подаци о исплаћеним накнадама по основу уговора на мјесечном нивоу (у распону од најнижег до највећег износа) нису приказани јер је пракса већине институција БиХ да уговоре о дјелу закључују на дуже временске периоде (нпр 3 и 6 мјесеци), а исплате накнада по основу уговора се врше или на мјесечном нивоу или након реализације вишемјесечних уговора



Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ

Уговори у 2012. години					
Рб.	Институција	Уговори о дјелу		Уговори о привременим и повременим пословима	
		Број уговора	Укупна вриједност	Број уговора	Укупна вриједност
1	ФИРА	16	12.800	1	7.200
2	СЗП	2	300	1	3.000
3	КХР	0	0	29	17.000
4	ИС	2	1.050	1	1.450
5	КОНС	23	88.950	21	11.800
6	МИП	316	193.750	279	1.376.600
7	АДС	9	23.900		
8	АРЗ	25	22.350		
9	ИИВ	24	8.750		
10	ЗАТВОР	7	157.300		
11	МФТ	7	16.150		
12	УЗ	2	7.400		
13	АС	411	189.400		
14	ПВ	11	23.400		
15	ОљП	12	22.050		
16	АНТ	1	1.050		
17	СПС	37	22.300		
18	ИА	9	22.950		
19	АДА	174	27.450		
20	КРЖ	8	36.850		
21	АЗЛП	9	12.250		
22	АЛМС	8	12.950		
23	ЦИК	630	504.700		
24	АЈН	8	4.200		
25	ОБА	37	229.000		
26	ВСТС	7	21.450		
27	АПИК	78	40.750		
28	АРВОК	15	43.100		
29	БХДЦА	143	288.600		
30	ККРЈУ	25	32.850		
31	АФВ	9	6.000		
32	РАК	46	39.600		
33	ОЗП	38	17.050		
34	ГП	1	900		
35	МБ	21	210.600		
36	МКТ	43	128.950		



Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ

37	ДЕИ	58	20.700		
38	ЦИПД	6	2.500		
39	АБХ	13	4.850		
40	SIPA	168	353.550		
41	IDDEEA	13	97.650		
42	ДЕП	4	9.300		
43	КВ	18	92.450		
44	МВТЕО	35	97.450		
45	АПОСО	8	10.300		
46	КС	14	11.050		
47	ДАРНБ	15	42.450		
48	МЉПИ	119	496.550		
49	Одбор ДСЖ	6	21.900		
50	ЦХЈ	8	6.000		
51	ДКПТ	10	8.700		
52	ПАРЛАМЕНТ*	252	590.300		
53	ВНМАС	26	16.450		
54	ИНО	8	3.600		
55	УЗБ	82	68.400		
56	КОНЦЕСИЈЕ	2	3.600		
57	АШУК	11	8.400		
58	МО	10	13.650		
59	МЦП	13	22.000		
60	МП	18	25.650		
61	ПРЕДСЈЕДНИШТВО	58	370.650		
62	ТУЗ	21	68.400		
63	УИО	13	68.050		
64	СМ	13	57.650		
		3.236	5.063.300	332	1.417.050
Укупно уговора:			3.568		
Укупно исплаћено:			6.480.350		

* на conto уговора о дјелу се књиже и накнаде за чланове Савјета националних мањина, Одбора за жалбе грађана, Независног одбора и Независне комисије за праћење услова боравка у заводима, поступање и поштивање људских права лица над којима се извршавају кривичне санкције и друге мјере које је изрекао Суд БиХ

Напомена: подаци о исплаћеним накнадама по основу уговора на мјесечном нивоу (у распону од најнижег до највећег износа) нису приказани јер је пракса већине институција БиХ да уговоре о дјелу закључују на дуже временске периоде (нпр. 3 и 6 мјесеци), а исплате накнада по основу уговора се врше или на мјесечном нивоу или након реализације вишемјесечних уговора



Додатак 2. Статистика података о уговорима исплаћеним из донаторских
средстава и међународних пројеката

Година	2011.		2012.	
	Износ средстава	Износ накнаде по уговору на мјесечном нивоу се креће у распону	Износ средстава	Износ накнаде по уговору на мјесечном нивоу се креће у распону
ВСТС	338.600	50-7.000	305.000	60-9.800
ДЕП	164.500	100-14.000	105.000	300-10.500
ОЉП	34.500	50-2.300	2.300	2.300
ПАРЛАМЕНТ	11.950	1.850-2.700	22.200	1.850
МФТ	260.850	3.000-35.000	95.000	900-27.000
АРВОК	45.450	300-3.900	10.400	150-3.900
АПОСО	140.400	25-6.450	48.850	15-3.100
МБ	36.000	800	38.400	800
КОНС	550	550	23.300	25-2.700
МЉПИ	378.000	100-7.320	210.400	50-3.000
АС	61.750	30-5.700	43.500	150-5.000
МЦП	83.050	120-2.350	170.000	80-4.000
ЦИК	27.850	160-2.000	29.300	150-6.000
КВ	79.350	530-8.000	35.600	450-1.200
ДЕИ	241.100	120-3.000	290.000	1.000-6.000
МО	10.000	350-1.500	-	-
ОБА	4.200		33.000	
РАК	-	-	11.350	550-1.200
ИС	-	-	1.500	1.500
УИО	-	-	20.000	1.500-5.600
УКУПНО:	1.918.100		1.495.100	

Напомена: ревизија не располаже са информацијама о броју закључених уговора обзиром на специфичности
процедура различитих донатора



Додатак 3. Разлике између уговора о раду и уговора о дјелу

Критеријум	Уговор о раду	Уговор о дјелу
Правни основ	Закон о раду у институцијама БиХ и Закон о државној служби	Закон о облигационим односима
Предмет уговора	Обављање рада	Битан резултат рада (дјело), а не само рад
Извршилац посла	Физичко лице	Физичко лице, али може бити и правна особа
Накнада	Плата и накнаде прописане Законом о платама	Нема карактер плате и у правилу се исплаћује одједном или по извршењу посла
Управљање радом	Послодавац управља радом	Наручитељ посла (послодавац) не управља радом
Вријеме ангажмана	Одређено и неодређено	Вријеме израде дјела је ограничено
Права по основу уговора	Одмор током рада, топли оброк, накнаде превоза, плаћено одсуство, регрес, осигурање у случају повреде на раду и сл	Само уговорена накнада
Дисциплинска одговорност	Дефинисана Законом о раду и Законом о државној служби	Није прописана
Процедура упошљавања	По прописаној процедури Закона о државној служби и Закона о раду у институцијама БиХ	Није дефинисана
Врсте послова	Дефинисане правилником о систематизацији	Дјело (услуга), широко постављено и могуће за све врсте послова

Напомена: уговори о привременим и повременим пословима, као уговори о услугама, нису ничим дефинисани, а пракса институција БиХ је закључивање уговора о привременим и повременим пословима који по својој форми представљају уговоре о дјелу



Додатак 4. Подаци о броју уполслених на који су претходно били ангажовани
путем уговора о дјелу (период 2009-2012. година)

РБ	Институције	Број уполслених	Претходно по уговору
1	АДС	2	0
2	АРЗ	4	1
3	ФП	1	0
4	ИИВ	26	0
5	КХР	2	1
6	МФТ	59	1
7	АС	38	1
8	ФИРА	2	2
9	ПБ	2	0
10	АНТ	6	1
11	СПС	74	0
12	СЗП	408	4
13	ИА	11	2
14	АДА	7	2
15	АЗЛП	20	0
16	КРЖ	9	5
17	АЈН	5	1
18	ОБА	64	4
19	ЦИК	15	1
20	АПИК	3	0
21	БХДЦА	34	8
22	ККРЈУ	3	2
23	АФИВ	22	8
24	АРВОК	5	2
25	РАК	28	12
26	IDDEEA	162	21
27	ДЕП	3	3
28	МКТ	17	7
29	МБ	83	22
30	ГП	377	0
31	SIPA	96	2
32	ИС	4	0
33	МВТЕО	12	4



Управање уговорима о дјелу и уговорима о
привременим и посременим пословима у
институцијама БиХ

34	УСУД	15	2
35	УИО	201	0
36	ПС	12	0
37	ДАРНБ	1	1
38	АПОСО	6	4
39	ЦХЈ	6	1
40	ЦИПД	13	5
41	ДКПТ	73	4
42	ВНМАС	23	3
43	ИНО	27	0
44	УЗБ	11	11
45	ДЕИ	5	0
46	КОНС	7	3
47	АШУК	46	6
48	МЦП	46	8
49	МИП	21	21
50	ПРЕДСЈЕДНИШТВО	1	0
51	МО	37	0
52	МП	28	0
53	КС	12	8
54	АПС	3	1
55	РСА	22	4
56	СУД	64	0
УКУПНО:		2284	199



Додатак 5. Референце

- Закон о облигационим односима (Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89), (Службени лист РБиХ, бр. 2/92, 13/93 и 13/94), (Службени гласник РС, бр. 17/93 и 3/96).
- Закон о раду институција БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13).
- Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ 61/04, 49/09, /12).
- Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12).
- Закон о управи (Службени гласник БиХ, бр. 32/02 и 102/09).
- Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09).
- Закон о раду и Закон о измјенама и допунама Закона о раду (Службене новине Федерације БиХ, бр. 43/99, 32/00 и 29/03).
- Закон о раду (Службени гласник Републике Српске, број: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07).
- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину (Службени гласник БиХ бр. 104/13).
- Извјештај о ревизији извршења буџета за 2011. годину.
- Извјештај о ревизији извршења буџета за 2012. годину.
- Документ оквирног буџета институција Босне и Херцеговине за период 2013-2015. годину, поглавље Буџетски приоритети за период од 2013. до 2015. године:
<http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/budzet/2013/DOB%202013-2015%20-S.pdf>
- Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 (припрема Документа оквирног буџета БиХ за период од 2013. до 2015. године) и припрему буџетског



календара за припрему буџета институција БиХ за 2013. годину у току 2012. године.

- Инструкција 2 МФТ - Захтјеви за додјелу средстава из буџета БиХ – Инструкција за буџетске кориснике бр. 2.
- Стратегија реформе јавне управе, област Јавне финансије и Ревидирани акциони план Стратегије реформе јавне управе, реформска област Јавне финансије, поглавље 2.2.
- Закључак са 5. сједнице СМ одржане 30.03.2012. године.
- Одлука Савјета министара о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ 30/13):
http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/podzakonski_akti/SJ_30_13_Odluka_o_razvrstavanju_rad_mjesta.pdf
- Одлука Савјета министара о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 30/13):
http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/podzakonski_akti/SJ_30_13_Odluka_o_nacelima.pdf
- Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ:
http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/uputstva/Pravilnik_o_racunovodstvuBiH_bos.pdf
- Упутство о методологији израде извјештаја о раду СМ (Службени гласник БиХ 96/09).
- ЦИН-Центар за истраживачко новинарство, Истраживачка прича: „Од уговора о дјелу до уговора на неодређено“, <http://www.cin.ba/od-ugovora-o-djelu-do-ugovora-na-neodredeno/>
- Пројекат унапређења система друштвеног интегритета, осврт на управљање јавним финансијама, аутор Светлана Ценић, <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/02/Osvrt-na-upravljanje-javnim-finansijama.pdf>