



Број: 01/4-50-3-4-31/25

Сарајево, 22. 1. 2025.

ZASTUPNIČKOM DOMU PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BiH

На temelju чл. 32. и 47. Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 79/14, 81/15, 97/15, 78/19, 26/20, 53/22, 59/23, 87/23 и 50/24), а у складу с овогодишњим Planom razmatranja revizorskih izvješća о финансијском пословању институција БиХ за 2023. godinu Povjerenstva, Povjerenstvo за финансије и прораčун Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH је на 31. sjednici, održanoj 22. 1. 2025., razmatralo и usvojilo те Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH dostavlja

ZBIRNO MIŠLJENJE O FINANCIJSKOJ REVIZIJI INSTITUCIJA BiH ZA 2023. GODINU, s prijedlogom zaključaka

1. UVOD

Уред за ревизију институција БиХ (у даљњем тексту: Уред за ревизију) је 8. 7. 2024. Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH dostavio izvješća о финансијској ревизији 73 институције БиХ за 2023. godinu.

2. ANALIZA REVIZORSKIH IZVJEŠĆA ZA 2023. GODINU U POVJERENSTVU

2.1. Metodologija rada Povjerenstva

Povjerenstvo за финансије и прораčун Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (у даљњем тексту: Povjerenstvo), на temelju Smjernica за pregled и analizu revizorskih izvješća usvojenih у sklopu suradnje с Одјелом за међународни развој Владе Велике Британије (DFID) у 2008. godini, израдilo је овогодишњи Plan razmatranja revizorskih izvješća о финансијском пословању институција БиХ за 2023. godinu (у даљњем тексту: Plan Povjerenstva), који је usvojilo на 25. sjednici, održanoj 27. 8. 2024.

Povjerenstvo је 28. 8. 2024. наведени план dostavilo Уреду за ревизију, Kolegiju Zastupničkog doma, tajniku Zastupničkog doma и свим ревидираним институцијама БиХ с циљем правовременог информирања.

2.2. Izrada tabličnih pregleda realizacije revizorskih preporuka za sve institucije BiH u 2023. za razdoblje 2019. – 2023. godine

Shodno višegodišnjoj praksi, Povjerenstvo je i ove godine pripremio tablične preglede realizacije revizorskih preporuka za 73 proračunska korisnika koji obuhvaćaju ključne podatke iz izvješća revizije za posljednjih pet godina, tj. od 2019. do 2023. godine. Tablični pregledi su, uz ostale namjene, poslužili članovima Povjerenstva za sagledavanje višegodišnjeg trenda promjena u financijskom poslovanju svake institucije te omogućili kvalitetniju obradu revizorskih izvješća.

2.3. Korespondencija Povjerenstva s Uredom za reviziju

Povjerenstvo je, u skladu s Planom Povjerenstva, od Ureda za reviziju zahtijevalo dostavu određenih informacija u vezi s revizijom financijskog poslovanja institucija za 2023. i prijašnje godine, po uzoru na višegodišnju praksu. U dopisu Povjerenstva, poslanom 16. 7. 2023., od Ureda za reviziju zatraženo je da u najkraćem roku dostavi:

- a) pregled utvrđenih mišljenja revizora o financijskim izvješćima i mišljenja revizora o usklađenosti za sve revidirane institucije BiH u 2023. godini;
- b) popis izvješća po financijskoj reviziji za 2023. godinu koja zahtijevaju posebnu pozornost Povjerenstva, s prijedlogom individualnih korektivnih mjera;
- c) prijedlog sustavnih mjera kojima bi se otklonili uzroci ponavljanja određenih revizorskih nalaza;
- d) tablični pregled ponavljanja najčešćih nalaza revizije za razdoblje 2019. – 2023., kao i tablični pregled izraženih mišljenja revizora o financijskim izvješćima u razdoblju 2019. – 2023.

Ured za reviziju je 20. 8. i 23. 9. 2024. dostavio Povjerenstvu odgovore na tražene informacije. O svim dostavljenim informacijama Ureda za reviziju detaljnije vidjeti u Dijelu 3. Zbirnog mišljenja.

2.4. Pojedinačna zaduženja članova Povjerenstva

Na 25. sjednici Povjerenstva, održanoj 27. 8. 2024., određena su i zaduženja članova Povjerenstva koji će biti izvjestitelji za pojedinačna revizorska izvješća iz druge skupine. Članovi Povjerenstva upoznati su s načinom obrade revizorskih izvješća koji obuhvaća: detaljno upoznavanje sa sadržajem revizorskog izvješća, sagledavanje višegodišnjeg trenda financijskog poslovanja institucije putem petogodišnjih tabličnih prikaza, upoznavanje s usporednim pregledom provedbe preporuka revizije za proračunsku 2023. godinu u odnosu na preporuke dane za revidiranu 2022. godinu te obavljanje javnog izjašnjenja predstavnika institucije povodom nalaza i preporuka revizije koje u najvećoj mjeri odražavaju sadržaj prethodno upućenih pitanja instituciji radi pripreme za izjašnjenje, kao i moguće upite Uredu za reviziju o poslovanju institucije, a sve s ciljem pripreme završnih zaključaka izvjestitelja navedenih u pojedinačnom mišljenju Povjerenstva za određenu instituciju BiH.

2.5. Razvrstavanje revizorskih izvješća o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2023. godinu

Na osnovi dopisa Ureda za reviziju dostavljenog 20. 8. 2024., može se konstatirati da su mišljenja revizije o finansijskom poslovanju u 2023. godini utvrđena za 73 institucije BiH, od kojih su: 20 „pozitivna mišljenja“, 45 „pozitivnih mišljenja uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti) i osam „mišljenja s rezervom uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvješćima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pozornosti u oba slučaja).

U skladu s Planom Povjerenstva, revizorska izvješća o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2023. godinu razvrstana su u dvije skupine:

- **prvu skupinu izvješća** čini 65 izvješća s revizorskim „pozitivnim mišljenjem“ i „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), koja se izuzimaju iz procedure u povjerenstvu do održavanja posljednje sjednice posvećene razmatranju revizorskih izvješća, na kojoj će biti usvojena mišljenja Povjerenstva o ovim izvješćima;
- **drugu skupinu izvješća** čini osam izvješća s revizorskim „mišljenjem s rezervom uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući mišljenja s rezervom o finansijskim izvješćima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pozornosti u oba slučaja), kao i izvješća na koje Ured za reviziju institucija BiH ukaže Povjerenstvu da obrati posebnu pozornost prilikom razmatranja. Izvješća iz druge skupine Povjerenstvo razmatra uz javno izjašnjenje njihovih predstavnika na redovitim sjednicama.

2.6. Pozitivna mišljenja (20 institucija BiH)

- 2.6.1. Agencija za antidopinšku kontrolu
- 2.6.2. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja
- 2.6.3. Agencija za nadzor nad tržištem BiH
- 2.6.4. Agencija za poštanski promet BiH
- 2.6.5. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje
- 2.6.6. Agencija za rad i zapošljavanje BiH
- 2.6.7. Agencija za sigurnost hrane BiH
- 2.6.8. Agencija za zaštitu osobnih podataka u BiH
- 2.6.9. Arhiv BiH
- 2.6.10. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja
- 2.6.11. Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH
- 2.6.12. Fond za povratak BiH
- 2.6.13. Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH
- 2.6.14. Institut za intelektualno vlasništvo BiH
- 2.6.15. Konkurencijsko vijeće BiH
- 2.6.16. Odbor državne službe za žalbe
- 2.6.17. Sud BiH
- 2.6.18. Ured za razmatranje žalbi BiH
- 2.6.19. Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH

2.6.20. Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH.

2.7. Pozitivna mišljenja uz skretanje pozornosti (45 institucija BiH, obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti)

- 2.7.1. Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH
- 2.7.2. Agencija za javne nabave BiH
- 2.7.3. Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
- 2.7.4. Agencija za osiguranje BiH
- 2.7.5. Agencija za policijsku potporu
- 2.7.6. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
- 2.7.7. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete
- 2.7.8. Agencija za statistiku BiH
- 2.7.9. Agencija za promidžbu inozemnih ulaganja u BiH
- 2.7.10. Agencija za državnu službu BiH
- 2.7.11. Centar za uklanjanje mina u BiH
- 2.7.12. Središnje izborno povjerenstvo BiH
- 2.7.13. Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH
- 2.7.14. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH
- 2.7.15. Direkcija za europske integracije
- 2.7.16. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
- 2.7.17. Državna agencija za istrage i zaštitu
- 2.7.18. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
- 2.7.19. Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača BiH
- 2.7.20. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH
- 2.7.21. Institut za akreditiranje BiH
- 2.7.22. Institut za mjeriteljstvo BiH
- 2.7.23. Institut za nestale osobe BiH
- 2.7.24. Institut za standardizaciju BiH
- 2.7.25. Povjerenstvo za koncesije BiH
- 2.7.26. Memorijalni centar Srebrenica – Potočari, spomen-obilježje i mezarje za žrtve genocida iz 1995. godine
- 2.7.27. Ministarstvo civilnih poslova BiH
- 2.7.28. Ministarstvo financija i trezora BiH
- 2.7.29. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
- 2.7.30. Ministarstvo pravde BiH
- 2.7.31. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
- 2.7.32. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
- 2.7.33. Parlamentarna skupština BiH
- 2.7.34. Pravobraniteljstvo BiH
- 2.7.35. Predsjedništvo BiH
- 2.7.36. Regulatorna agencija za komunikacije BiH
- 2.7.37. Služba za poslove sa strancima
- 2.7.38. Tužiteljstvo BiH
- 2.7.39. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
- 2.7.40. Ured koordinatora za reformu javne uprave
- 2.7.41. Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH

- 2.7.42. Ured za veterinarstvo BiH
- 2.7.43. Ustavni sud BiH
- 2.7.44. Vijeće za državnu potporu BiH
- 2.7.45. Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.

2.8. Mišljenja s rezervom uz skretanje pozornosti (osam institucija BiH)

Drugu skupinu izvješća čini osam izvješća s revizorskim „mišljenjem s rezervom uz skretanje pozornosti“, obuhvaćajući mišljenja s rezervom o financijskim izvješćima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući i skretanje pozornosti u oba slučaja:

- 2.8.1. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
- 2.8.2. Granična policija BiH
- 2.8.3. Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH
- 2.8.4. Ministarstvo obrane BiH
- 2.8.5. Ministarstvo sigurnosti BiH
- 2.8.6. Ministarstvo vanjskih poslova BiH
- 2.8.7. Služba za zajedničke poslove institucija BiH
- 2.8.8. Uprava za neizravno oporezivanje BiH.

Izvješća iz druge skupine Povjerenstvo je detaljno razmotrilo uz javno izjašnjenje njihovih predstavnika na tri redovite sjednice¹. Pojedinačna zaduženja članova Povjerenstva za navedenih osam izvješća iz druge skupine bila su sljedeća:

Red. br.	Naziv institucije BiH	Zaduženi član Povjerenstva
1.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Ljubica Miljanović
2.	Granična policija BiH	Miroslav Vujičić
3.	Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH	Nermin Mandra i Šemsudin Dedić
4.	Ministarstvo obrane BiH	Predrag Kožul
5.	Ministarstvo sigurnosti BiH	Mia Karamehić-Abazović
6.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Mira Pekić
7.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	Aida Baručija
8.	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	Rejhana Dervišević

2.9. Korespondencija Povjerenstva s institucijama iz druge skupine čije je financijsko poslovanje u 2023. godini revizor kvalificirao „mišljenjem s rezervom uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući mišljenja s rezervom o financijskim izvješćima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pozornosti u oba slučaja)

¹ Na 27. sjednici Povjerenstva, održanoj 5. 11. 2024., na 29. sjednici Povjerenstva, održanoj 6. 11. 2024., i na 30. sjednici Povjerenstva, održanoj 27.11. 2024.

Povjerenstvo je 27. 8. 2024. uputilo opći dopis svim institucijama BiH iz navedene druge skupine izvješća i zahtijevalo da Povjerenstvu, u obliku informacije, dostave pisani odgovor najkasnije do 16. 9. 2024.

Opći dopis sadržavao je pitanja koja su se odnosila na to: da institucije objasne razloge ponavljanja nerealiziranih preporuka revizije i razloge djelomične realizacije preporuka financijske revizije za 2022. godinu, da svaka institucija zasebno procijeni je li joj potrebna izrada višegodišnjeg programa za otklanjanje pojedinih nedostataka i problema u poslovanju koji su se stalno ili povremeno ponavljali u godišnjim izvješćima revizije te da institucije navedu eventualne sustavne mjere koje mogu pomoći pri rješavanju problema koji se navode u izvješćima revizije o njihovom financijskom poslovanju. Ove godine je svih osam kontaktiranih institucija BiH dostavilo Povjerenstvu zahtijevane informacije.

2.10. Razmatranje Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2023.

Povjerenstvo je na 27. sjednici, održanoj 5. 11. 2024., detaljno razmatralo Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2023., koje je jednoglasno prihvatilo.

2.11. Javna izjašnjenja povodom revizorskih izvješća iz druge skupine izvješća

Povjerenstvo je provelo proceduru javnih izjašnjenja predstavnika svih institucija čija su revizorska izvješća svrstana u drugu skupinu izvješća (osam revidiranih institucija).

Povjerenstvo je navedena revizorska izvješća, uz javna izjašnjenja njihovih predstavnika, razmatralo na 27. sjednici Povjerenstva, održanoj 5. 11. 2024., na 29. sjednici Povjerenstva, održanoj 6. 11. 2024., i na 30. sjednici Povjerenstva, održanoj 16. 12. 2024. Javnim izjašnjenjima odazvali su se predstavnici svih osam institucija BiH, koliko ih je i bilo predmetom ovoga dijela detaljne obrade u povjerenstvu za revidiranu 2023. godinu.

2.12. Izrada i usvajanje pojedinačnih mišljenja Povjerenstva i Zbirnog mišljenja o financijskoj reviziji za 2023. godinu

U skladu s Planom, Povjerenstvo nije detaljno obrađivalo revizorska izvješća s „pozitivnim mišljenjem“ i „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o financijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), ali je o toj skupini institucija BiH izradilo posebno mišljenje Povjerenstva s dodatnim zaključkom za institucije s „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o financijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti), koje čini jedinstvenu cjelinu sa Zbirnim mišljenjem kao **Prilog 1. Zbirnog mišljenja**.

Istodobno, Povjerenstvo je obavilo detaljnu analizu Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2023., kao i detaljnu analizu osam izvješća financijske revizije s revizorskim „mišljenjem s rezervom uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući mišljenja s rezervom o financijskim izvješćima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pozornosti u oba slučaja), te je za Godišnje revizorsko

izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2023. i za svaku od osam navedenih institucija koje su prošle postupak javnog izjašnjenja izradilo pojedinačno mišljenje Povjerenstva sa zaključcima njegovog izvjestitelja (ukupno deset pojedinačnih mišljenja), koja čine jedinstvenu cjelinu sa Zbirnim mišljenjem kao **Prilog 2. Zbirnog mišljenja**.

Ovo Zbirno mišljenje Povjerenstva o financijskoj reviziji za 2023. godinu, zajedno s prilogima 1. i 2. Zbirnog mišljenja, Povjerenstvo je usvojilo na 31. sjednici, održanoj 22. 1. 2025., te ih uputilo Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH u daljnju proceduru, s prijedlogom za usvajanje.

3. OPĆI OSVRT POVJERENSTVA NA NALAZE REVIZIJE ZA 2023. GODINU

3.1. Institucije BiH s posebnim tretmanom Povjerenstva

Ured za reviziju je dopisom od 20. 8. 2024. sugerirao Povjerenstvu da, prilikom analize revizorskih izvješća za 2023. godinu, posebnu pozornost posveti institucijama koje su dobile „mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti“.

Druga skupina izvješća - osam institucija koje su dobile „mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući mišljenja s rezervom o financijskim izvješćima i/ili mišljenja s rezervom na usklađenost s propisima, uključujući skretanje pozornosti u oba slučaja):

Pregled institucija koje su dobile „mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti“

Br.	Naziv institucije BiH	Broj rezervi		Broj skretanja pozornosti	
		Na usklađenost	Na financijska izvješća	Na usklađenost	Na financijska izvješća
1.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	1	-	2	1
2.	Granična policija BiH	-	1	1	-
3.	Ministarstvo sigurnosti BiH	1	-	3	1
4.	Ministarstvo obrane BiH	-	1	2	1
5.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	-	1	7	-
6.	Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH	1	-	2	-
7.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	1	-	2	-
8.	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	1	-	2	-

Ostale institucije BiH s revizorskim „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o financijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti) navedene su u Poglavlju 2.7. ovog mišljenja.

Što se tiče prijedloga individualnih korektivnih mjera prema navedenim institucijama, Ured za reviziju smatra da preporuke navedene u izvješćima za svakog klijenta pojedinačno ujedno predstavljaju i prijedloge individualnih korektivnih mjera s ciljem otklanjanja nepravilnosti i sprječavanja njihovog ponavljanja. Također smatra da je realizaciji navedenih preporuka potrebno hitno pristupiti, kako bi se spriječila mogućnost njihovog ponavljanja u tekućem proračunskom razdoblju.

Stoga je Povjerenstvo u svojim pojedinačnim mišljenjima naložilo ovim institucijama da postupe prema utvrđenim preporukama revizije i uočene nedostatke u što kraćem roku uklone ili poduzmu aktivnosti kako bi se spriječilo ponavljanje određenih nalaza revizije, tj. da potpuno provedu preporuke revizije.

3.2. Osvrt Povjerenstva na strukturu izraženih revizorskih mišljenja za prethodne tri godine

Prilikom izrade tabličnih pregleda realizacije revizorskih preporuka u kojima se, uz ostalo, navodi i revizorsko mišljenje za svakog proračunskog korisnika za petogodišnje razdoblje, tj. od 2019. do 2023. godine, te na osnovi dostavljene tablice Ureda za reviziju s pregledom izraženih mišljenja revizora za razdoblje 2019. – 2023., Povjerenstvo je uočilo sljedeće:

- postotni udio izraženih „pozitivnih mišljenja“ u 2023. godini manji je za 4,76 % u odnosu na 2022. godinu;
- postotni udio izraženih „pozitivnih mišljenja uz skretanje pozornosti“ u 2023. godini veći je za 12,5 % u odnosu na 2022. godinu;
- postotni udio izraženih „mišljenja s rezervom uz skretanje pozornosti“ u 2023. godini manji je za 27 % u odnosu na 2022. godinu.

Izražena mišljenja revizora	Proračunska godina 2021.		Proračunska godina 2022.		Proračunska godina 2023.	
	Broj objavljenih izvješća	Postotak	Broj objavljenih izvješća	Postotak	Broj objavljenih izvješća	Postotak
Revizorska izvješća s pozitivnim mišljenjem	21	28,77 %	21	28,77 %	20	27,40 %
Revizorska izvješća s pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti	44	60,27 %	40	54,79 %	45	61,64 %
Revizorska izvješća s izraženom rezervom	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Revizorska izvješća s rezervom uz skretanje pozornosti	8	10,96 %	11	15,07 %	8	10,96 %
Revizorska izvješća s izraženim negativnim mišljenjem	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Revizorska izvješća sa suzdržavanjem od mišljenja	0	0,00 %	1	1,37 %	0	0,00 %

Ukupan broj revidiranih institucija	73	100,00 %	73	100,00 %	73	100,00 %
-------------------------------------	----	----------	----	----------	----	----------

3.3. Osvrt Povjerenstva na najčešće identificirane nalaze revizije

Na osnovi tablica Ureda za reviziju (dopis Ureda za reviziju, broj: 01/4-16-9-1807/24 od 23. 9. 2024.) o najčešće ponavljanim nalazima revizije u proteklih pet godina, Povjerenstvo se upoznao s najčešćim nalazima revizije koji su se pojavili u izvješćima o financijskoj reviziji institucija BiH za 2023. godinu. Na taj način identificirani su nalazi revizije koji se u najvišem stupnju javljaju u revizorskim izvješćima za 2023. godinu.

Njihov prikaz prema padajućoj ljestvici učestalosti javljanja je sljedeći:

1. nalazi vezani za Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola i izgradnju sustava (FUK, UNUTARNJA REVIZIJA, ORGANIZACIJA I RUKOVOĐENJE, KORUPCIJA);
2. nalazi vezani za nedostajuća interna pravila i/ili nedosljednu i neodgovarajuću primjenu donesenih internih pravila, propisa i zakona;
3. nalazi vezani za zaključenje ugovora izvan uvjeta za zbirne nabave i ugovora suprotno instrukciji MFT-a;
4. slabosti u primjeni propisa iz područja javnih nabava;
5. slabosti pri planiranju proračuna, slabe kontrole izvršenja proračuna;
6. slabosti u popuni organizacijske strukture (slabosti prilikom zapošljavanja osoba po ugovoru o djelu);
7. slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava, izvora sredstava i obveza;
8. nalazi vezani za neplaćene obveze, nenaplaćena potraživanja i sudske sporove;
9. nalazi vezani za greške pri obračunima, knjiženjima ili unosu pojedinih stavki u ISFU, kontrole nad unosom podataka;
10. slabosti pri realiziranju programa posebnih namjena (koji se financiraju iz proračuna, donacija i dr);
11. nalazi vezani za formalne nedostatke, neriješen status menadžmenta, status institucije i nedostajuće ključne zakone za rad institucije;
12. slabosti u funkcioniranju IT sustava, slabosti korištenja e-vlade;
13. nalazi vezani za prihode institucije ili prihode proračuna;
14. slabosti prilikom sastavljanja financijskih izvješća;
15. slabosti u praćenju realizacije transferiranih sredstava (uključujući kapitalna ulaganja/izdatke te sredstva za rad zastupnika i izaslanika);
16. strateško planiranje;
17. upravljanje ljudskim resursima, slabosti i nedostaci u području zapošljavanja.

3.4. Pregled sustavnih mjera kojima bi se otklonili uzroci ponavljanja određenih nalaza revizije

U dopisu Ureda za reviziju, broj: 01/4-16-9-1807/24 od 23. 9. 2024., posebno se ističu sljedeći problemi sustavnog karaktera:

1. Zakon o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2023. godinu usvojen je sa zakašnjenjem od tri mjeseca. Budući da Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o Proračunu prije početka fiskalne godine, financiranje institucija

u prvom kvartalu godine bilo je privremeno. Za financiranje institucija BiH odobravana je ¼ sredstava odobrenih Zakonom o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2022. godinu. I pored toga što je zakonom definiran način financiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o proračunu, ovakvo postupanje značajno utječe na i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija. Nepravovremeno usvajanje proračuna značajno povećava rizik od neučinkovitog i neefektivnog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Nadležne institucije trebaju uložiti dodatne napore kako bi proračun institucija BiH bio usvojen pravovremeno uz poštivanje propisanih procedura i proračunskog kalendara, a sve u cilju učinkovitijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u njihov rad.

2. Dugi niz godina prisutan je nizak postotak provođenja višegodišnjih projekata u institucijama BiH. U pojedinačnim izvješćima o obavljenoj financijskoj reviziji institucija BiH konstatirano je da pojedine institucije posljednih godina nisu poduzimale ili okončale aktivnosti u cilju realizacije sredstava i pronalaženja odgovarajućeg rješenja za nabavu objekta. Nadalje je konstatirano da je Ministarstvo financija i trezora BiH različito postupalo u primjeni odredaba Naputka o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u institucijama BiH koje se odnose na ograničavanje povećanja vrijednosti višegodišnjih projekata i davanja suglasnosti iz svoje nadležnosti.

Upravljanju višegodišnjim kapitalnim projektima treba pristupiti na način da prilikom odobravanja i njihove realizacije treba posvetiti dodatnu pozornost mogućim problemima koji se mogu pojaviti prilikom realizacije, kao i mjerama za svodjenje rizika od nerealiziranja projekta u očekivano vrijeme na razumnu razinu, s ciljem njihove učinkovitije realizacije. Institucijama BiH dane su preporuke u cilju intenziviranja realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, a Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH preporučena je dosljedna primjena Naputka o načinu planiranja, odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata u institucijama BiH.

3. Proces usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija Bosne i Hercegovine s odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine ključni je korak za uspostavljanje i osiguranje učinkovitog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. U sklopu analize usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija Bosne i Hercegovine primijećeno je znatno kašnjenje u realizaciji. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu istekao u travnju 2014. godine, na početku su usklađivanja pravilnika.

Potrebno je žurno i bez odgode uskladiti pravilnike o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH s gore navedenim odlukama Vijeća ministara BiH.

4. U izvješćima o reviziji pojedinačnih institucija BiH za 2023. godinu konstatirano je da je nastavljena praksa angažiranja osoba na temelju ugovora o djelu i to za poslove koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta, poslove koji se obavljaju u kontinuitetu tijekom cijele godine ili niza godina, zatim je prisutan angažman umirovljenika nakon prestanka radnog odnosa u institucijama, utrošena sredstva premašuju planirana sredstva za ugovore o djelu i kroz restrukturiranje proračuna povećavaju se izdaci za ugovore o djelu, dok se u određenim slučajevima stručno zvanje osobe koja je angažirana ne može dovesti u vezu s vrstom posla za čije je obavljanje angažirana.

Potrebno je izraditi jedinstvena pravila i kriterije za angažiranje vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu, a Ministarstvo financija i trezora BiH treba posvetiti veću pozornost analizi proračunskih zahtjeva na stavci ugovora o djelu.

5. U procesu zapošljavanja i reguliranja radnopravnog statusa zaposlenih u institucijama BiH konstatirane su određene nepravilnosti i nedostaci koji ukazuju na određena odstupanja od postojećeg regulacijskog okvira. Nepravilnosti i nedostaci ponavljaju se iz godine u godinu i pored preporuka revizije danih u pojedinačnim izvješćima. Najznačajnije nepravilnosti i nedostaci konstatirani u pojedinačnim revizijama, koje se odnose na zapošljavanje i reguliranje radnopravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće skupine: prijem državnih službenika na temelju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti, zapošljavanje na određeno vrijeme, obavljanje poslova drugog radnog mjesta, neplaćeni dopust državnih službenika.

Institucije BiH trebaju dosljedno primjenjivati zakonske i podzakonske akte kojima je reguliran radnopravni status zaposlenih u institucijama BiH. Također, Ministarstvo pravde i Agencija za državnu službu BiH, kao nadležne institucije za davanje mišljenja u pogledu primjene propisa kojima se regulira postupak zapošljavanja, trebaju imati aktivnu ulogu i svojim aktivnostima, a danim mišljenjima i stavovima utjecati na pravilnu primjenu propisa u danome području.

6. U postupku revizije uočeni su slučajevi nastavka obnašanja dužnosti rukovodstva institucija BiH te članova upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela nakon isteka mandata (za primjer navodimo članove Povjerenstva za koncesije BiH kojima su pojedinačni mandati istekli u razdoblju 2008. – 2015. godine, a još uvijek obnašaju iste funkcije ili pak članove Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH kojima je mandat istekao 2017. godine). Također, pojedini imenovani rukovoditelji institucija i pored ispunjenih uvjeta za umirovljenje ostaju u radnom angažmanu (članovi Povjerenstva za koncesije te dva nositelja pravobraniteljske funkcije kojima je u 2023. godini prestao radni angažman nakon imenovanja novih nositelja ovih dužnosti).

Trebalo bi inzistirati na tome da tijela nadležna za imenovanje dužnosnika, članova upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela pravovremeno pokreću i provode procedure imenovanja u cilju funkcionalnog rada institucija BiH. Također, Vijeće ministara BiH treba, putem nadležnih institucija, dostaviti naputak institucijama BiH o postupanju prilikom umirovljenja izabranih dužnosnika, nositelja

izvršnih funkcija i rukovoditelja institucija koji su tijekom trajanja mandata ispunili uvjete za odlazak u mirovinu.

7. Revizijom postupaka javnih nabava u institucijama BiH uočene su nepravilnosti, nedostaci i slabosti koje se ogledaju u nesustavnom istraživanju tržišta, što posljedično negativno utječe na fazu planiranja nabava, sastavljanja tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije koje mogu upućivati na favoriziranje pojedinih ponuditelja i ograničavanje konkurencije, evaluacije ponuda i realizacije ugovora.

Mjere koje bi doprinijele unaprjeđenju u ovom području su kontinuirano provođenje monitoringa od strane Agencije za javne nabave te bolja i veća pozornost posvećena educiranju osoblja koje sudjeluje u postupku javnih nabava omogućavanjem prisutnosti na obukama iz područja javnih nabava.

8. Pitanja kreiranja regulacijskog okvira vezanog za upravljanje imovinom institucija Bosne i Hercegovine još uvijek nije riješeno. Za rješavanje pitanja državne imovine u cjelini, pa time i za državnu imovinu kojom raspolažu ili ju koriste institucije BiH, zaduženo je Povjerenstvo za državnu imovinu, koje je osnovano još 2004. godine. Posljednom odlukom Vijeće ministara je, produženjem roka za ispunjenje zadataka iz nadležnosti Povjerenstva do 31. ožujka 2022., još jednom potvrdilo opredijeljenost za to da Povjerenstvo treba obaviti dodijeljene zadatke. Ipak, i pored dugogodišnjeg rada i postojanja, spomenuto povjerenstvo nije izvršilo dodijeljene zadatke. Navedeno za posljedicu ima propadanje i značajne rizike od otuđenja imovine, probleme i rizike u vezi s realnim iskazivanjem bilančnih stavki i kvalitetnog obavljanja popisa.

Vijeće ministara BiH kao osnivač Povjerenstva za državnu imovinu treba aktualizirati rješavanje pitanja koja su stavljena u nadležnost Povjerenstvu, kako bi se na taj način imovina kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH stavila u funkciju i zaštitila od svih potencijalnih rizika.

9. Institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti u skladu s propisanim nadležnostima ostvaruju vlastite prihode tzv. neporezne prihode. Provođenjem pojedinačnih revizija u institucijama BiH za 2023. godinu konstatirano je, kao i proteklih godina, da mnoge institucije i dalje imaju slabosti u sustavu unutarnjih kontrola, kao i nedostatke u planiranju, evidentiranju, naplati i savršenju s pomoćnim evidencijama.

Institucije BiH u suradnji s Ministarstvom financija i trezora BiH trebaju pronaći pouzdano sustavno rješenje za praćenje i kontrolu naplate prihoda, kao i načina izvješćivanja.

10. Troškovi pravomoćnih presuda kontinuirano rastu, a Vijeće ministara BiH nije se bavilo analizom uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH s ciljem racionalizacije troškova. Pored toga, uvidom u evidencije Ministarstva financija i trezora BiH konstatirano je da izvanknjigovodstvene evidencije o sudskim sporovima nisu pregledne (nije moguće precizno izvući zbrojne iznose po predmetu niti zbrojne iznose glavnice, zbrojne iznose kamate i zbrojne iznose troškova postupaka).

Vijeće ministara BiH treba, putem nadležnih institucija, provesti detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na razini institucija BiH, a Ministarstvo financija i trezora BiH unaprijediti internu evidenciju o sudskim sporovima.

11. Ministarstvo financija i trezora BiH je u ranijem razdoblju dalo izravnu ili neizravnu suglasnost za primjenu koeficijenta za obračun plaća zaposlenih na određenim radnim mjestima za koja platni razredi i koeficijenti nisu takstativno navedeni u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (član Povjerenstva za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, ombudsman za zaštitu potrošača u BiH, zamjenik generalnog tajnika u Predsjedništvu BiH), ali nije osiguralo da predmetni koeficijenti budu javno objavljeni, odnosno obuhvaćeni relevantnim propisom.

Ministarstvo financija i trezora BiH treba osigurati primjenu načela transparentnosti propisanog Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, a vezano za novoutvrđene koeficijente za obračun plaća za radna mjesta koja nisu obuhvaćena važećim zakonom.

12. U 2022. godini produženo je razdoblje važenja Strateškog okvira i Akcijskog plana za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine do 2027. godine. Nadalje, u 2023. godini usvojena je Zajednička platforma o načelima i načinu implementacije reforme javne uprave, koja je uključivala uspostavu Koordinacijskog odbora. Fond za reformu javne uprave, koji predstavlja ključni financijski instrument potpore strateškom provođenju reforme javne uprave, još uvijek nije funkcionalan. Također nije riješeno pitanje namjene preostalih neutrošenih sredstava Fonda u iznosu od 10.580.469 KM koji su donatori i domaće vlasti uplatile prethodnih godina.

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

13. Vijeće ministara BiH usvojilo je Strategiju za borbu protiv korupcije 2024. – 2028. i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2024. – 2028. Strategija za borbu protiv korupcije i Akcijski plan predviđaju koordinaciju i suradnju svih razina vlasti u vezi s antikorupcijskim aktivnostima i politikama u BiH, te uključivanje svih aktera, kako po horizontalnom tako i po vertikalnom principu, u provedbu predmetnih antikorupcijskih dokumenata. Osnova svake borbe protiv korupcije i prijevare je rad na jačanju javnih institucija, što su elementi nacionalnog sustava integriteta. Dobro upravljanje u takvom sustavu temelji se na integritetu, transparentnosti i odgovornosti. Aktivnosti institucija BiH vezane za prevenciju koruptivnih radnji uglavnom se svode na ispunjavanje formalnih kriterija u vidu donošenja vlastitih akata (planovi integriteta i sl.). U praksi često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini, kada su u pitanju provjere i dokazivanje indikativnih koruptivnih radnji.

Suštinske mjere u cilju prevencije korupcije i učinkovitije borbe protiv korupcije podrazumijevaju, uz ostalo, kontinuiranu edukaciju zaposlenih s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštivanja načela integriteta i etičkih vrijednosti, jačanje sustava unutarnjih kontrola, osiguranje razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima, precizno reguliranje diskrecijskih prava i pitanja sukoba interesa, uspostavljanje proaktivne transparentnosti javne uprave, razvijanje procedura rotacije zaposlenih u procesima koji su po svojoj prirodi rizični itd.

14. Tijekom 2023. godine uočeno je da institucije BiH ne upravljaju učinkovito i ekonomično voznim parkom, s prisutnim slabostima u sustavnom rješavanju uređenja voznog parka i upravljanja voznim parkom. Također, pojedine institucije ne poštuju dosljedno postojeće propise. Posljedni popis Vijeća ministara o službenim vozilima nije imao suštinskih izmjena kojima bi se unaprijedile slabosti uočene revizijom, a smanjio je transparentnost i kontrolu nad namjenskom uporabom vozila.

Institucije BiH trebaju pravovremeno poduzimati aktivnosti na usklađivanju internih propisa s važećim propisima koji se tiču upravljanja voznim parkom te poduzeti aktivnosti koje će osigurati da nemaju više vozila od propisanog, kao i redovito evidentirati, pratiti i analizirati stanje i troškove voznog parka. Vijeće ministara BiH trebalo bi poduzeti aktivnosti na izmjeni postojećeg Pravilnika u cilju povećanja transparentnosti uporabe službenih vozila.

Ovo su neka od najvažnijih sustavnih pitanja koja su obilježila reviziju za 2023. godinu i zahtijevaju sustavni odgovor više institucija.

Općenito, potrebno je jačati odgovornost i dobro upravljanje javnim sredstvima u svim institucijama BiH, jačati sve vrste kontrolnih mehanizama, sustava i postupaka, uključujući i regulatorno okruženje, tj. zakonodavni okvir, a sve u cilju zakonitog, transparentnog i učinkovitog trošenja javnih sredstava. Potrebno je razvijati svijest o osjetljivosti raspolaganja javnim novcem i njegovoj uporabi.

4. ZAKLJUČCI

Na osnovi detaljne obrade revizorskih izvješća za 2023. godinu, Povjerenstvo je na 31. sjednici, održanoj 22. 1. 2025., jednoglasno usvojilo sljedeće zaključke:

1. Zastupnički dom prihvata 73 izvješća financijske revizije institucija BiH za 2023. godinu, od kojih:
 - a) 65 izvješća financijske revizije institucija BiH čije je financijsko poslovanje ocijenjeno revizorskim „pozitivnim mišljenjem“ i „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (po osnovi mišljenja revizora o financijskim izvješćima i po osnovi mišljenja revizora o usklađenosti) - **Prilog 1. Zbirnog mišljenja;**
 - b) 8 izvješća financijske revizije institucija BiH čije je financijsko poslovanje ocijenjeno revizorskim „mišljenjem s rezervom uz skretanje pozornosti“ (po osnovi mišljenja revizora o financijskim izvješćima i po osnovi mišljenja revizora o usklađenosti) - **Prilog 2. Zbirnog mišljenja.**

2. Zastupnički dom obvezuje rukovodstva 45 institucija BiH čije je finansijsko poslovanje u 2023. godini ocijenjeno revizorskim „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući skretanja pozornosti uz pozitivna mišljenja revizora o finansijskim izvješćima i/ili uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti) na poduzimanje svih potrebnih mjera iz nadležnosti svake institucije posebno, kako bi se izbjegle daljnje posljedice pojava na koje je revizija skrenula pozornost pri isticanju predmeta u „pozitivnom mišljenju“, a posebno da materijalnost takvih nalaza revizije eventualno ne preraste u buduće kvalifikacije u idućem izvješću revizije.
3. Zastupnički dom usvaja predložene zaključke Povjerenstva za osam institucija BiH, sadržane u pojedinačnim mišljenjima Povjerenstva za svaku instituciju BiH, a čija su revizorska izvješća o finansijskom poslovanju za 2023. godinu bila predmetom detaljne analize u povjerenstvu - Prilog 2. Zbirnog mišljenja.
4. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH traži od Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Granične policije BiH, Ministarstva sigurnosti BiH, Ministarstva obrane BiH, Ministarstva vanjskih poslova BiH, Povjerenstva za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, Službe za zajedničke poslove institucija BiH i Uprave za neizravno oporezivanje BiH da svaka institucija zasebno posveti posebnu pozornost daljnjem jačanju svojeg sustava unutarnjih kontrola s ciljem povećanja učinkovitosti finansijskog poslovanja i pouzdanosti finansijskih izvješća.
5. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH nalaže Agenciji za javne nabave BiH i Uredu za razmatranje žalbi BiH da u roku od 30 dana dostave Vijeću ministara BiH detaljnu informaciju o do sada uočenim poteškoćama u primjeni Zakona o javnim nabavama uzrokovanim mogućim nelogičnostima, nedorečenostima ili nejasnim odredbama ovoga zakona.
6. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH nalaže Vijeću ministara BiH da, na temelju informacije dobijene od Agencije za javne nabave BiH i Ureda za razmatranje žalbi BiH, u roku od šest mjeseci dostavi Zastupničkom domu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama.
7. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH nalaže Vijeću ministara BiH da do 1. 3. 2025. izradi jedinstvena pravila i kriterije za angažman vanjskih suradnika u institucijama BiH na temelju ugovora o djelu.

5. DOSTAVLJANJE MIŠLJENJA

Nakon što Zastupnički dom usvoji Zbirno mišljenje Povjerenstva s priložima 1. i 2., potrebno je svim 73-ima institucijama BiH dostaviti Zbirno mišljenje, zajedno s njihovim pojedinačnim mišljenjem Povjerenstva iz priloga 1. i 2. ovog zbirnog mišljenja.

Potrebno je dostaviti Zbirno mišljenje zajedno sa svim priložima Vijeću ministara BiH i Uredu za reviziju institucija BiH.

PREDSJEDATELJICA POVJERENSTVA

Mia Karamehić-Abazović

Uz Zbirno mišljenje: prilozi 1. i 2. Zbirnog mišljenja

Dostavljeno:

- naslovu

- a/a