



Broj: 02/3-50-8-24-11,9/23
Sarajevo, 22. 11. 2023.

**PREDSJEDATELJU DOMA NARODA
PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BiH**

Na temelju članka 27. i članka 41. stavka (1) točke j) Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 58/14, 88/15, 96/15 i 53/16), a u skladu s ovogodišnjim Planom Povjerenstva za razmatranje revizorskih izvješća o financijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu, Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH je na 11. sjednici, održanoj 22. 11. 2023., razmatralo i usvojilo te Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH dostavlja

**ZBIRNO MIŠLJENJE
O FINACIJSKOJ REVIZIJI INSTITUCIJA BiH ZA 2022. GODINU
s prijedlogom zaključaka**

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je 12. 6., 25. 7. i 28. 7. 2023. Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH dostavio izvješća o financijskoj reviziji 72 institucije BiH za 2022. godinu.

**2. ANALIZA REVIZORSKIH IZVJEŠĆA ZA 2022. GODINU U
POVJERENSTVU**

2.1. Metodologija rada Povjerenstva

Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), na temelju Smjernica za pregled i analizu revizorskih izvješća usvojenih u sklopu suradnje s Odjelom za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DFID) u 2008. godini, izradilo je ovogodišnji Plan razmatranja revizorskih izvješća o financijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu (u daljnjem tekstu: Plan Povjerenstva), koji je usvojilo na 8. sjednici, održanoj 3. 10. 2023.

Povjerenstvo je 4. 10. 2023. dostavilo navedeni plan Uredu za reviziju, Kolegiju Doma naroda, tajnici Doma naroda i svim revidiranim institucijama BiH s ciljem pravovremenog informiranja.

2.2. Izrada tabličnih pregleda realizacije revizorskih preporuka za sve institucije BiH u 2022. za razdoblje od 2018. do 2022. godine

Shodno višegodišnjoj praksi, Povjerenstvo je i ove godine pripremlilo tablične preglede realizacije revizorskih preporuka za 72 proračunska korisnika koji obuhvaćaju ključne podatke iz izvješća revizije za razdoblje od zadnjih pet godina, tj. od 2018. do 2022. 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 s Uredom za reviziju

Od Ureda za reviziju je iz PSBiH (Povjerenstvo za financije Zastupničkog doma) zahtijevana dostava informacija u vezi s revizijom financijskog poslovanja institucija BiH za 2022. i prijašnje godine, po uzoru na višegodišnju praksu.

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 2022. godini;
- b) popis izvješća o financijskoj reviziji za 2022. 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 2018. – 2022., kao i tablični pregled izraženih mišljenja revizora o financijskim izvješćima u razdoblju 2018. - 2022.

Ured za reviziju je 5. 9. 2023. dostavio 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 8. sjednici Povjerenstva, održanoj 3. 10. 2023., 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 u petogodišnjim tabličnim prikazima, upoznavanje s usporednim pregledom provođenja preporuka revizije za proračunsku 2022. godinu u odnosu na preporuke dane za revidiranu 2021. godinu te obavljanje javnog izjašnjavanja predstavnika institucije povodom nalaza i preporuka revizije, koje u najvećoj mjeri odražavaju sadržaj prethodno upućenih pitanja instituciji radi pripreme za izjašnjavanje, kao i moguće upite Uredu za reviziju o poslovanju institucije, a sve s ciljem izrade završnih zaključaka izvjestitelja navedenih u pojedinačnom mišljenju Povjerenstva za određenu instituciju BiH.

2.5. Razvrstavanje revizorskih izvješća o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu

Na osnovi dopisa Ureda za reviziju, dostavljenog 5. 9. 2023., može se konstatirati da su mišljenja revizije o finansijskom poslovanju u 2022. godini utvrđena za 72 institucije BiH, od kojih su 21 „pozitivno mišljenje“, 40 „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 11 „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). Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH izuzeto je od davanja mišljenja zbog ograničenog uvida u dokumentaciju, evidencije i podatke, budući da je značajni dio dokumentacije izuzet od strane istražnih organa i predmetom je istražnih radnji.

U skladu s Planom Povjerenstva, revizorska izvješća o finansijskom poslovanju institucija BiH za 2022. godinu razvrstana su u dvije skupine:

- **prvu skupinu izvješća** čini 61 izvješće 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 11 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 izjašnjavanje njihovih predstavnika na redovitim sjednicama.

2.6. Pozitivna mišljenja (21 institucija BiH)

- 2.6.1. Agencija za antidopinšku kontrolu BiH
- 2.6.2. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH
- 2.6.3. Agencija za javne nabave BiH
- 2.6.4. Agencija za nadzor nad tržištem BiH
- 2.6.5. Agencija za osiguranje u BiH
- 2.6.6. Agencija za poštanski promet BiH
- 2.6.7. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH
- 2.6.8. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH
- 2.6.9. Agencija za rad i zapošljavanje BiH
- 2.6.10. Agencija za sigurnost hrane BiH
- 2.6.11. Agencija za zaštitu osobnih podataka u BiH
- 2.6.12. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja BiH
- 2.6.13. Fond za povratak BiH
- 2.6.14. Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača BiH

- 2.6.15. Institut za intelektualno vlasništvo BiH
- 2.6.16. Memorijalni centar Srebrenica – Potočari, spomen-obilježje i mezarje za žrtve genocida iz 1995. godine
- 2.6.17. Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH
- 2.6.18. Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH
- 2.6.19. Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH
- 2.6.20. Ustavni sud BiH
- 2.6.21. Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH.

2.7. Pozitivna mišljenja uz skretanje pozornosti (40 institucija BiH, obuhvaćajući isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o financijskim izvješćima i/ili isticanje predmeta uz pozitivna mišljenja revizora o usklađenosti)

- 2.7.1. Agencija za državnu službu BiH
- 2.7.2. Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
- 2.7.3. Agencija za policijsku potporu BiH
- 2.7.4. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete BiH
- 2.7.5. Agencija za statistiku BiH
- 2.7.6. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH
- 2.7.7. Agencija za promidžbu inozemnih ulaganja u BiH
- 2.7.8. Arhiv BiH
- 2.7.9. Centar za uklanjanje mina u BiH
- 2.7.10. Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH
- 2.7.11. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH
- 2.7.12. Direkcija za europske integracije BiH
- 2.7.13. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
- 2.7.14. Državna agencija za istrage i zaštitu
- 2.7.15. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
- 2.7.16. Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH
- 2.7.17. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH
- 2.7.18. Institut za akreditiranje BiH
- 2.7.19. Institut za mjeriteljstvo BiH
- 2.7.20. Institut za nestale osobe BiH
- 2.7.21. Institut za standardizaciju BiH
- 2.7.22. Konkurencijsko vijeće BiH
- 2.7.23. Ministarstvo civilnih poslova BiH
- 2.7.24. Ministarstvo financija i trezora BiH
- 2.7.25. Ministarstvo pravde BiH
- 2.7.26. Ministarstvo sigurnosti BiH
- 2.7.27. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
- 2.7.28. Odbor državne službe za žalbe BiH
- 2.7.29. Parlamentarna skupština BiH
- 2.7.30. Povjerenstvo za koncesije BiH
- 2.7.31. Predsjedništvo BiH
- 2.7.32. Regulatorna agencija za komunikacije BiH
- 2.7.33. Služba za poslove sa strancima BiH
- 2.7.34. Središnje izborno povjerenstvo BiH
- 2.7.35. Sud BiH

- 2.7.36. Tužiteljstvo BiH
- 2.7.37. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
- 2.7.38. Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH
- 2.7.39. Ured za razmatranje žalbi BiH
- 2.7.40. Vijeće za državnu potporu BiH.

2.8. Mišljenja s rezervom uz skretanje pozornosti (11 institucija BiH)

Drugu skupinu izvješća čini 11 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 skretanje pozornosti u oba slučaja:

- 2.8.1. Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH
- 2.8.2. Granična policija BiH
- 2.8.3. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
- 2.8.4. Ministarstvo obrane BiH
- 2.8.5. Ministarstvo vanjskih poslova BiH
- 2.8.6. Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH
- 2.8.7. Pravobraniteljstvo BiH
- 2.8.8. Služba za zajedničke poslove institucija BiH
- 2.8.9. Uprava za neizravno oporezivanje BiH
- 2.8.10. Ured za veterinarstvo BiH
- 2.8.11. Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.

Izvješća iz druge skupine Povjerenstvo je detaljno razmotrilo uz javno izjašnjavanje njihovih predstavnika na dvije sjednice¹.

2.9. Korespondencija s institucijama iz druge skupine, čije je financijsko poslovanje u 2022. 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)

Svim institucijama koje su dobile izvješća iz druge skupine upućen je opći dopis kojim je traženo da Povjerenstvu dostave određene informacije.

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 2021. 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, kao i da institucije navedu eventualne sustavne mjere koje mogu pomoći pri rješavanju problema navedenih u izvješćima revizije o njihovom financijskom poslovanju. Svih 11 kontaktiranih institucija BiH dostavilo Povjerenstvu zahtijevane informacije.

¹ Na 9. i 10. sjednici Povjerenstva, održanoj 31.10. i 14.11.2023.

2.10. Razmatranje Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2022.

Povjerenstvo je na 11. sjednici, održanoj 22. 11. 2023., detaljno razmatralo Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2022., koje je, sa četiri glasa „za“ i jednim glasom „protiv“, prihvatilo. Također je Povjerenstvo usvojilo zaključke sadržane u Dijelu 4. Zbirnog mišljenja.

2.11. Javna izjašnjavanja o revizorskim izvješćima iz druge skupine

Povjerenstvo je provelo proceduru javnih izjašnjenja predstavnika svih institucija čija su revizorska izvješća svrstana u drugu skupinu izvješća (11 revidiranih institucija).

Povjerenstvo je navedena revizorska izvješća, uz javna izjašnjavanja njihovih predstavnika, razmatralo na 9. sjednici Povjerenstva, održanoj 31. 10. 2023., i na 10. sjednici Povjerenstva, održanoj 14. 11. 2023. Javnim izjašnjavanjima odazvali su se predstavnici svih 11 institucija BiH, koliko ih je bilo predmetom ovog dijela detaljne obrade u povjerenstvu za revidiranu 2022. godinu.

2.12. Izrada i usvajanje pojedinačnih mišljenja Povjerenstva i Zbirnog mišljenja o financijskoj reviziji za 2022. 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 isticanje predmeta“ (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 je Povjerenstvo provelo detaljnu analizu Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2022., kao i detaljnu analizu 11 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 o Godišnjem revizorskom izvješću o glavnim nalazima i preporukama za 2022. i o svakoj od 11 navedenih institucija koje su prošle postupak javnog izjašnjenja izradilo pojedinačno mišljenje Povjerenstva sa zaključcima njegovog izvjestitelja (ukupno 11 pojedinačnih mišljenja), a koja čine jedinstvenu cjelinu sa Zbirnim mišljenjem kao **Prilog 2. Zbirnog mišljenja.**

Ovo zbirno mišljenje Povjerenstva o financijskoj reviziji za 2022. godinu, zajedno s prilogima 1. i 2. Zbirnog mišljenja, Povjerenstvo je usvojilo na 11. sjednici, održanoj 22. 11. 2023., te ih uputilo Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH u daljnju proceduru, s prijedlogom za usvajanje.

3. OPĆI OSVRT POVJERENSTVA NA NALAZE REVIZIJE ZA 2022. GODINU

3.1. Institucije BiH s posebnim tretmanom Povjerenstva

Ured za reviziju je dopisom od 5. 9. 2023. sugerirao Povjerenstvu da prilikom analize revizorskih izvješća za 2022. godinu posebnu pozornost posveti institucijama koje su dobile „mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti“.

Druga skupina izvješća - 11 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH	1	-	2	-
2.	Granična policija BiH	1	-	2	1
3.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	1	-	2	-
4.	Ministarstvo obrane BiH	-	1	4	1
5.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	2	1	7	-
6.	Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH	1	-	1	-
7.	Pravobraniteljstvo BiH	-	1	3	1
8.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	1	-	3	-
9.	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	1	-	3	-
10.	Ured za veterinarstvo BiH	1	-	3	-
11.	Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera	1	-	1	-

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 za navedene institucije, 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 potrebnim hitno pristupiti

realizaciji navedenih preporuka, 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 otklone 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 razdoblje od pet godina, tj. od 2018. do 2022. godine, te na osnovi dostavljene tablice Ureda za reviziju s pregledom izraženih mišljenja revizora za razdoblje od 2018. do 2022. godine, Povjerenstvo je uočilo sljedeće:

- postotni udjel izraženih „pozitivnih mišljenja“ u 2022. godini iznosio je 28,77 %, odnosno ostao je na istoj razini u odnosu na 2021. godinu;
- postotni udjel izraženih „pozitivnih mišljenja uz skretanje pozornosti“ u 2022. godini manji je za 5,48 % u odnosu na 2021. godinu;
- postotni udjel izraženih „mišljenja s rezervom uz skretanje pozornosti“ u 2022. godini veći je za 4,11 % u odnosu na 2021. godinu.

<i>Izražena mišljenja revizora</i>	Proračunska godina 2020.		Proračunska godina 2021.		Proračunska godina 2022.	
	Broj objavljenih izvješća	Postotak	Broj objavljenih izvješća	Postotak	Broj objavljenih izvješća	Postotak
Revizorska izvješća s pozitivnim mišljenjem	22	30,14 %	21	28,77 %	21	28,77 %
Revizorska izvješća s pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti	43	58,90 %	44	60,27 %	40	54,79 %
Revizorska izvješća s izraženom rezervom	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Revizorska izvješća s rezervom uz skretanje pozornosti	8	10,96 %	8	10,96 %	11	15,07 %
Revizorska izvješća s izraženim negativnim mišljenjem	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Revizorska izvješća sa suzdržavanjem od mišljenja	0	0,00 %	0	0,00 %	1	1,37 %
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: 01/4-16-9-1921/23 od 5. 9. 2023.) o najčešće ponavljanim nalazima revizije u proteklih pet godina, Povjerenstvo je upoznato s najčešćim nalazima revizije koji su se pojavili u izvješćima o financijskoj reviziji institucija BiH za 2022. godinu. Na taj način identificirano je sedam kategorija nalaza revizije koji se u najvećem stupnju pojavljuju u revizorskim izvješćima za 2022. godinu.

Njihov prikaz po padajućoj ljestvici učestalosti pojavljivanja je sljedeći:

1. nalazi vezani uz Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola i izgradnju sustava (FUK, UNUTARNJA REVIZIJA, ORGANIZACIJA I RUKOVOĐENJE, KORUPCIJA);
2. nalazi vezani uz nedostajuća interna pravila i/ili nedosljednu i neodgovarajuću primjenu donesenih internih pravila, propisa i zakona;
3. nalazi vezani za sklapanje 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, slabosti u popunjavanju organizacijske strukture (slabosti pri zapošljavanju osoba po ugovoru o djelu);
6. slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava, izvora sredstava i obveza;
7. nalazi vezani uz neplaćene obveze, nenaplaćena potraživanja, sudske sporove;
8. nalazi vezani uz greške pri obračunima, knjiženjima ili unosu pojedinih stavki u ISFU, kontrole nad unosom podataka;
9. slabosti pri realiziranju programa posebnih namjena (koji se financiraju iz proračuna, donacija i dr.).

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

U dopisu Ureda za reviziju, broj: 01/4-16-9-1921/23 od 5. 9. 2023., posebno se ističu sljedeći problemi sustavnog karaktera:

1. Zakon o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2022. godinu usvojen je sa zakašnjenjem od šest mjeseci. Budući da Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o proračunu prije početka fiskalne godine, financiranje institucija do srpnja 2022. godine bilo je na privremenoj osnovi. Vijeće ministara BiH donijelo je dvije odluke o privremenom financiranju na temelju kojih su se institucije financirale do usvajanja Zakona o proračunu.

Nepravovremeno usvajanje proračuna, odnosno financiranje institucija na temelju odluka o privremenom financiranju, onemogućava proračunske korisnike da pokreću nove i realiziraju započete kapitalne projekte, koji su nužni za redovite aktivnosti iz mjerodavnosti institucija Bosne i Hercegovine. Također, to značajno povećava rizik od neučinkovitog i neefektivnog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Potrebno je da sve institucije koje sudjeluju u procesu predlaganja i donošenja proračuna dosljedno poštuju zakonske procedure i rokove za usvajanje Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i aktivnosti institucija na razini Bosne i Hercegovine.

2. Sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije uspostavljen na zadovoljavajućoj razini. Uočava se sporost i neučinkovitost u uspostavi pojedinih segmenata unutarnjih kontrola, a neke važne institucije još uvijek su na samom početku tog procesa. Obveza institucija je stalno dograđivati i jačati sustav unutarnjih kontrola.

U tom smislu sve nadležne institucije trebaju permanentno potencirati i biti posvećene razvijanju učinkovitog sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije.

3. Pitanje kreiranja regulatornog okvira vezanog uz 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. Spomenuto povjerenstvo nije riješilo dodijeljene zadatke i pored dugogodišnjeg rada i postojanja. To za posljedicu ima propadanje i značajne rizike od otuđenja imovine, a shodno tome može imati značajne financijske posljedice po proračun institucija BiH.

Potrebno je da nadležne institucije reguliraju pitanja vezana uz imovinu institucija BiH, kako bi se ona što prije stavila u funkciju i zaštitila od daljnjeg propadanja i otuđenja.

4. Ponovno su evidentirani nedostaci i slabosti koji ukazuju na nezakonitost i netransparentnost prilikom zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika. Najbitnije nepravilnosti odnose se na sljedeće: zapošljavanje na određeno vrijeme bez ispunjenja zakonskih uvjeta, angažiranje putem ugovora o djelu za poslove koji nemaju karakter ugovora o djelu i koji najčešće predstavljaju poslove sistematiziranih radnih mjesta, obavljanje poslova drugog radnog mjesta unatoč tomu što takva mogućnost nije predviđena važećim propisima kojima je uređen radnopravni status zaposlenih, angažman zaposlenih nakon stjecanja zakonskih uvjeta za odlazak u mirovinu. Za rješavanje navedenog pitanja potrebni su dodatni angažman i koordiniranje aktivnosti nadležnih institucija (Agencija za državnu službu BiH, Ministarstvo pravde BiH – Upravni inspektorat, Odbor državne službe za žalbe) koje su, kroz obavljanje svojih zakonom dodijeljenih nadležnosti, dužne stvarati ambijent za zakonito i transparentno postupanje svih institucija BiH te u slučaju odstupanja i nedosljedne primjene zakonskih propisa iz područja zapošljavanja, pravovremeno reagirati – ukazati i spriječiti takva ponašanja.

Ministarstvo pravde BiH i Agencija za državnu službu BiH, kao nadležne institucije za davanje mišljenja u pogledu primjene propisa kojima se uređuje postupak zapošljavanja, trebaju imati aktivniju ulogu i svojim aktivnostima, putem danih mišljenja i stavova utjecati na pravilnu primjenu propisa u danom području.

5. Zakon o javnim nabavama i dalje se ne primjenjuje dosljedno te se u javnim nabavama ponovno uočavaju nepravilnosti i nedostaci (slabosti u istraživanju tržišta i planiranju javnih nabava, manjkavosti u tenderskoj dokumentaciji i tehničkim specifikacijama, izostanak aktivne i pravedne konkurencije, slabosti u samoj realizaciji zaključenih ugovora itd.). Krajem 2022. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o javnim nabavama i za očekivati je da će doći do određenih unaprjeđenja u ovom izuzetno osjetljivom procesu.

Mjere koje bi doprinijele unaprjeđenju u ovom području su jačanje kapaciteta Agencije za javne nabave BiH u domeni monitoringa te bolje i kvalitetnije educiranje osoblja koje sudjeluje u procesu javnih nabava.

6. Višegodišnja kapitalna ulaganja su i u 2022. godini realizirana sporo i neučinkovito. Nisu poduzimane konkretne aktivnosti u cilju realizacije kapitalnih sredstava. Značajna financijska sredstva ostaju godinama imobilna i neiskorištena, što dovodi u pitanje učinkovitost uporabe javnog novca. U krajnjem slučaju, ako sredstva godinama nisu iskorištena, potrebno je detaljnije analizirati takvo stanje te tražiti druge načine/moduse realizacije već osiguranih javnih sredstava (preusmjeravanje u druge projekte i slično).

Postoji nedvojbena potreba za sustavnim uređivanjem pitanja učinkovite realizacije višegodišnjih projekata, uz uspostavljanje obveznog učinkovitog mehanizma kontrole i nadzora, uzimajući u obzir kako su za ove namjene već osigurana proračunska sredstva.

7. Strategija za borbu protiv korupcije, koju je usvojilo Vijeće ministara BiH za razdoblje 2015.-2019. godine, i Akcijski plan za provedbu Strategije već su davno istekli. Nova strategija i akcijski plan još uvijek nisu doneseni/usvojeni. Činjenica da još uvijek nemamo usvojene strateške dokumente u vezi s borbom protiv korupcije dovoljno govori sama za sebe. Bez važećeg strateškog i operativnog dokumenta za borbu protiv korupcije, institucije nisu u stanju revidirati vlastite planove borbe protiv korupcije. Napominjemo kako je jačanje prevencije i borba protiv korupcije jedan od 14 ključnih prioriteta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti da bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Europskoj uniji.

Od ključne je važnosti da Vijeće ministara BiH u što kraćem roku donese/usvoji novu strategiju za borbu protiv korupcije.

8. Kod određenog broja institucija ponovno su zabilježeni problemi isteklih mandata rukovoditelja, članova upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela, što ima negativne posljedice na cjelokupno poslovanje institucija. Tako npr. Upravni odbor Instituta za nestale osobe BiH djeluje kao Privremeni odbor još od 2016. godine, mandati članovima Povjerenstva za koncesije BiH istekli su u razdoblju od 2008. do 2015. godine za četiri člana. Mandat aktualnom sazivu rukovodstva Pravobraniteljstva BiH istekao je krajem 2021. godine. Mandati članova Vijeća za državnu potporu BiH istekli su u razdoblju od 2020. do 2021. godine za sedam članova.

Potrebno je pravovremeno pokretati i učinkovito provoditi sve procedure imenovanja u institucijama BiH u skladu sa zakonskim propisima.

9. Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave jedan je od temeljnih dokumenata za uspostavu i osiguranje učinkovitog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine bile su u obvezi do kraja travnja 2014. godine okončati aktivnosti vezane uz usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH koje je donijelo Vijeće ministara BiH. Analizirajući proces usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, uočava se i inertnost Vijeća ministara BiH po ovom pitanju. Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, može se konstatirati odsutnost aktivnosti povodom navedenog pitanja u određenom broju institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu istekao prije više od devet godina, na početku su procesa usklađivanja pravilnika.

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

10. Tijekom 2022. godine ponovno su uočena odstupanja od dosljedne primjene pravilnika o korištenju službenih automobila, reprezentacije, službenih putovanja u sljedećem kontekstu: korištenje vozila tijekom 24 sata (specijalizirana i službena), nepostojanje i neurednost potrebne prateće dokumentacije i dovoljnih obrazloženja koji dokazuju namjensku potrošnju, kao i nedosljedna primjena tih pravilnika. Pitanje nenamjenske potrošnje izraženo je na stavkama na kojima je tanka nit između privatne i javne uporabe novca i korištenja sredstava, odnosno korištenja službenih automobila, reprezentacije i službenih putovanja.

Institucije trebaju osigurati osnovne preduvjete za potvrđivanje namjenske potrošnje, a to su uredne, sveobuhvatne, točne evidencije s priloženim cjelovitim obrazloženjima iz kojih se jasno i nedvojbeno može zaključiti namjenska potrošnja.

11. Iz proračuna se i dalje izdvajaju značajna sredstva za isplate po osnovi pravomoćnih sudskih presuda. Rashodi po osnovi pravomoćnih sudskih presuda realizirani u 2022. godini iznose 2.876.479 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 356.397 KM. Evidentan je nedostatak odgovornosti za izgubljene sporove.

Nužno je da Vijeće ministara BiH provede detaljnu analizu uzroka sudskih sporova te regulira mehanizme utvrđivanja odgovornosti za postupanja koja proizvode sudske sporove i troškove po izgubljenim sporovima.

12. Plaće i naknade u institucijama BiH nisu uređene na odgovarajući način (u određenim institucijama primjenjuju se dva zakonska rješenja kojima se reguliraju plaće, isplaćuju se plaće zaposlenima na radnim mjestima za koja platni razredi i koeficijenti nisu taksativno navedeni u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, različita praksa prilikom isplate naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta). Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije uspostavljen na zadovoljavajućoj razini.

Nužno je da nadležne institucije žurno poduzmu aktivnosti u cilju definiranja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

13. Još uvijek nije izgrađen zadovoljavajući sustav praćenja i kontrole naplate svih vrsta prihoda i potraživanja koje ostvaruju institucije BiH. Identificirane su slabosti u procesu planiranja pristojbi i naknada, a institucije nisu identificirale rizike procesa naplate i kontrole naplate prihoda od pristojbi i naknada. Uočen je i nedostatak transparentnosti u izvješćivanju o ostvarenim prihodima. Potrebno je osigurati uspostavu sustava kontrole i naplate prihoda i usuglašavanje prihoda zabilježenih u Glavnoj knjizi s podacima iz pomoćnih evidencija u institucijama BiH.

Neupitna je potreba pronalaženja kvalitetnog i pouzdanog sustavnog rješenja za praćenje i kontrolu naplate prihoda, u suradnji s Ministarstvom financija i trezora, uz obveznu odgovarajuću informatičku podršku.

14. Još uvijek nije donesen zakon o vanjskim poslovima, ali je u tijeku postupak njegovog razmatranja i usvajanja. Napominjemo kako je to jedan od temeljnih preduvjeta za učinkovito funkcioniranje jednog izuzetno važnog resora u svakoj državi pa tako i

BiH. Ministarstvo vanjskih poslova, kao najstarije ministarstvo u BiH, od svoga osnivanja dulje od 20 godina djeluje bez temeljnog zakona za njegovo funkcioniranje. Funkcioniranje institucije bez odgovarajućeg zakonodavnog okvira ostavlja veliki prostor za subjektivnu procjenu i ponašanje koje može imati negativan utjecaj na ostvarenje ciljeva poslovanja i negativne financijske učinke po proračun institucija BiH.

Smatramo da nadležne institucije trebaju poduzeti potrebne aktivnosti kako bi predmetni zakon bio konačno usvojen.

15. Ponovno smo uočili kako nisu napravljeni konkretni pomoci u rješavanju problematike funkcioniranja reforme javne uprave. Za rješavanje problema funkcioniranja reforme javne uprave nužna je suradnja više mjerodavnih institucija (Vijeće ministra BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko Distrikta BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH) koja je, evidentno, tijekom prošlih godina izostala te ostaje činjenica da Fond za reformu javne uprave već pet godine ne funkcionira. Napominjemo da značajna sredstva stoje na računu Fonda i da su već dulji niz godina imobilna.

Nužno je raditi na zajedničkom dogovoru te imati proaktivan stav svih spomenutih institucija u rješavanju ovog pitanja.

Ovo su tek neka od najvažnijih pitanja i problema, od kojih mnoga 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 zakonsko 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 njegovog korištenja.

4. ZAKLJUČCI

Na osnovi detaljne obrade revizorskih izvješća za 2022. godinu, Povjerenstvo je na 11. sjednici, održanoj 22. 11. 2023., **s tri glasa „za“ i dva glasa „protiv“**, usvojilo sljedeće zaključke:

1. Dom naroda prihvaća 72 izvješća o financijskoj reviziji institucija BiH za 2022. godinu, od toga:
 - a) 61 izvješće o financijskoj reviziji institucija BiH čije je financijsko poslovanje ocijenjeno revizorskim „pozitivnim mišljenjem“ i „pozitivnim mišljenjem s isticanjem predmeta“ (po osnovi mišljenja revizora o financijskim izvješćima i po osnovi mišljenja revizora o usklađenosti) - **Prilog 1. Zbirnog mišljenja;**

- b) 11 izvješća o financijskoj reviziji institucija BiH čije je financijsko poslovanje ocijenjeno revizorskim „mišljenjem s rezervom“ i „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. Dom naroda obvezuje rukovodstva 40 institucija BiH čije je financijsko poslovanje u 2022. godini ocijenjeno revizorskim „pozitivnim mišljenjem uz skretanje pozornosti“ (obuhvaćajući skretanja pozornosti uz pozitivna mišljenja revizora o financijskim 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 sljedećom izvješću revizije.
 3. Dom naroda usvaja predložene zaključke Povjerenstva o 11 institucija BiH, sadržane u pojedinačnim mišljenjima Povjerenstva za svaku instituciju BiH čija su revizorska izvješća o financijskom poslovanju za 2022. godinu bila predmetom detaljne analize u povjerenstvu – Prilog 2. Zbirnog mišljenja.
 4. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od 11 institucija BiH iz pojedinačnih mišljenja Povjerenstva da svaka institucija zasebno posveti posebnu pozornost usklađivanju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta s važećim odlukama Vijeća ministara BiH.
 5. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od 11 institucija BiH iz pojedinačnih mišljenja Povjerenstva da svaka institucija zasebno posveti posebnu pozornost ugovorima o djelu i da ugovore o djelu zaključuju u iznimnim slučajevima za konkretne i nesistematizirane poslove.
 6. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od 11 institucija BiH iz pojedinačnih mišljenja Povjerenstva da svaka institucija zasebno posveti posebnu pozornost dosljednoj primjeni odredaba Zakona o javnim nabavama.

5. DOSTAVA MIŠLJENJA

Nakon što Dom naroda usvoji Zbirno mišljenje Povjerenstva s priložima 1. i 2., potrebno je svim 72-ma institucijama BiH dostaviti Zbirno mišljenje, zajedno s njihovim pojedinačnim mišljenjem Povjerenstva iz priloga 1. i 2. ovog zbirnog mišljenja.

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

Predsjedateljica
Povjerenstva za financije i proračun
Snježana Novaković-Bursać

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