



BOSNA I HERCEGOVINA

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ



**O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2019. GODINU**



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

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



**GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2019. GODINU
Broj: 06-16-1-846/20**

Sarajevo, septembar 2020. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT	4
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE	5
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU	7
5. FINANSIJSKA REVIZIJA	9
5.1. PREGLED DATIH MIŠLJENJA FINANSIJSKE REVIZIJE	10
5.2. REALIZACIJA PREPORUKA FINANSIJSKE REVIZIJE	13
5.3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE FINANSIJSKE REVIZIJE	14
5.3.1 NEPOSTUPANJE PO ODLUKAMA USTAVNOG SUDA BiH	14
5.3.2 BUDŽET INSTITUCIJA BiH.....	14
5.3.3 PROCES ZAPOŠLJAVANJA U INSTITUCIJAMA BiH	15
5.3.4 PROCES JAVNIH NABAVKI U INSTITUCIJAMA BiH	19
5.3.5 PREVENCIJA I BORBA PROTIV KORUPCIJE	22
5.3.6 INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE U JAVNOM SEKTORU	24
5.3.7 VIŠEGODIŠNJA KAPITALNA ULAGANJA.....	26
5.3.8 SUDSKI SPOROVI.....	27
5.3.9 STATUS DRŽAVNE IMOVINE	29
5.3.10. VLASTITI PRIHODI INSTITUCIJA BiH	30
5.3.11. ISTEK MANDATA RUKOVODILACA U INSTITUCIJAMA BiH.....	31
5.3.12. PLAĆE I NAKNADE ZAPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH.....	32
5.3.13. SMJEŠTAJ INSTITUCIJA BiH	35
5.3.14. POSTUPANJE VIJEĆA MINISTARA BiH I MINISTARSTVA FINANSIJA I TREZORA BiH PO ZAHTJEVIMA INSTITUCIJA BiH.....	36
5.3.15 REFORMA JAVNE UPRAVE	37
5.3.16. FINANSIRANJE POVRATKA IZBJEGLICA I RASELJENIH LICA	39
5.3.17. PLAĆANJE NAKNADE ZA NEANGAŽOVANA KREDITNA SREDSTVA	41
5.3.18. ZAKON O VANJSKIM POSLOVIMA	41
5.3.19. INFORMACIONI SISTEM	43
6. REVIZIJA UČINKA.....	47
6.1. PREGLED OBAVLJENIH REVIZIJA UČINKA.....	47
6.2. REALIZACIJA PREPORUKA REVIZIJE UČINKA.....	47
6.3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE UČINKA	49
6.3.1. SPREMNOST INSTITUCIJA BiH DA ODGOVORE NA PREUZETE OBAVEZE IZ PROGRAMA ODRŽIVOG RAZVOJA DO 2030. GODINE	49
6.3.2 UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA PRIJEVOZA ZAPOSLENIH U INSTITUCIJAMA BiH	51
6.3.3 PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI PRED UREDOM ZA RAZMATRANJE ŽALBI BiH	53
6.3.4 SIGURNOST PROIZVODA I INTEGRACIJE U TRŽIŠTE EU	55

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH¹ (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz finansijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz finansijske revizije o izvršenju budžeta institucija BiH za 2019. godinu. Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvještajem o obavljenoj reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2019. godinu.

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

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

Misija Ureda utvrđena Strateškim planom razvoja 2014-2020.

Ured za reviziju je nezavisna, profesionalna i nepolitična institucija uspostavljena sa ciljem promovisanja transparentnog i odgovornog upravljanja javnim resursima putem obavljanja revizija koje se zasnivaju na principima efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i vladavini prava.

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

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provođenje revizije osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od strane Vijeća ministara BiH, te budžetskih i javnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Time Ured za reviziju doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, rashodima i državnom svojinom.

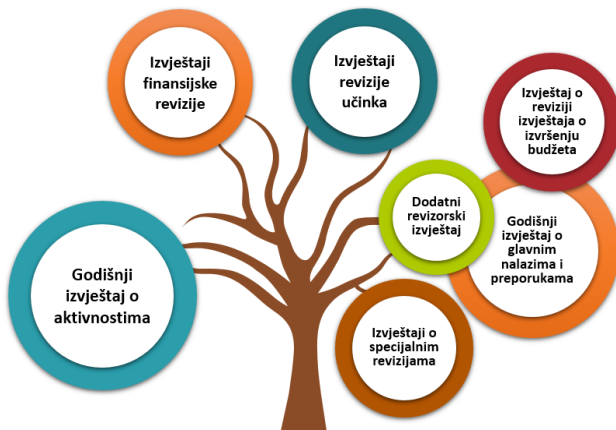
¹ Službeni glasnik BiH broj 12/06

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti nezavisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo kojeg drugog lica ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi sa bilo kojom političkom strankom. Osnovni principi nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju definisani su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Limskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

Ured za reviziju, u skladu sa Zakonom o reviziji, primjenjuje INTOSAI okvir profesionalnih objava (IFPP okvir)². Ovaj okvir je skup profesionalnih principa, standarda i smjernica za revizore javnog sektora koje zvanično usvaja i objavljuje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI). Ured za reviziju redovno prati i ažurira svoje procedure revizije u skladu sa aktuelnim izmjenama standarda u cilju unapređenja procesa revizije.

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvještava u skladu sa Zakonom o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeće izvještaje:



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

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

Ured za reviziju je za 2019. godinu izradio i nadležnim institucijama dostavio izvještaje kako slijedi:

- 75 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama³,
- 5 izvještaja revizije učinka,
- Izvještaj o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2019. godinu,
- Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu,
- Rezime revizorskih izvještaja za 2019. godinu,
- Izvještaj o aktivnostima Ureda za reviziju za 2019. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti i ostalim zainteresovanim korisnicima, svi navedeni izvještaji objavljeni su na web stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

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

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

U cilju unapređenja poslovanja institucija BiH, a u skladu s osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pažnju poklanja realizaciji ranije datih preporuka i njihovom izvještavanju. Praćenje se fokusira na to da li subjekti revizije realizuju preporuke na odgovarajući način, odnosno da li su ispravljani identifikovani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka, subjektu revizije se omogućava da dostavi informacije o preduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu preduzete.

Vezano za preporuke iz Godišnjeg revizorskog izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za 2018. godinu, možemo konstatovati da većina sistemskih preporuka uglavnom nije realizovana. Značajan broj preporuka iz ovog izvještaja ponavlja se iz godine u godinu, a iste se odnose na nedovoljan stepen razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH, neriješen status rukovodstva institucija kojem je istekao mandat, nedovoljno transparentan proces zapošljavanja korištenjem rezervne liste uspješnih kandidata i angažovanjem lica po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme i ugovora o djelu, neriješen status državne imovine, nedovoljno efikasna realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata, nedostaci u primjeni Zakona o javnim nabavkama, nedostaci sistema kontrole naplate prihoda, te slabosti u funkcionisanju IT sistema.

Analizirajući date preporuke iz svih izvještaja i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati da se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je potrebno djelovanje same institucije kojoj je preporuka data. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, odnosno sistemske preporuke koje zavise od viših nivoa vlasti, preduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizovane. Također, uočili smo da je za realizaciju određenih preporuka potrebna politička saglasnost, odnosno dogovor političkih struktura (npr. rješavanje pitanja imovine, donošenje određenih zakona, imenovanja zvaničnika, itd.). Broj realizovanih preporuka je veći kod manjih budžetskih korisnika koji, u principu, imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspolazu sa manjim budžetom, za razliku od većih budžetskih korisnika koji imaju složeniju organizaciju i veće budžete. Potrebno je istaknuti da Ured za reviziju ne može biti zadovoljan formalnim izvještavanjem o realizaciji svojih preporuka. Ovo je pitanje od posebne važnosti, jer Parlamentarna skupština BiH kroz zaključke nadležnih komisija i svojih domova, a koji se zasnivaju na preporukama Ureda za reviziju, obavezuje institucije vlasti upravo kako bi se

postigao krajnji cilj izvještaja o reviziji – unapređenje upravljanja javnim finansijama, transparentno i racionalno trošenje budžetskih sredstava, te povećanje efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti poslovanja institucija BiH.

Realizacija preporuka Ureda za reviziju u BiH prepoznata je kao prioritarna i u posljednjem Analitičkom izvještaju Evropske komisije uz mišljenje Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU. Naime, Evropska komisija je, u vezi sa poglavljem 32. – Finansijska kontrola, Bosni i Hercegovini uputila preporuku da osigura pravovremeno i sistemsko provođenje preporuka vanjske revizije na državnom i entitetskim nivoima, kao i u Brčko distriktu.

S tim u vezi, potrebno je da Parlamentarna skupština BiH, zavisno od nadležnosti institucija BiH, insistira na realizaciji zadataka u utvrđenim rokovima, čime bi se na viši nivo podigao stepen ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju realizaciji preporuka.

5. FINANSIJSKA REVIZIJA

Prilikom obavljanja finansijske revizije, Ured za reviziju pregleda finansijske izvještaje i pripadajuće račune, sa ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Također, Ured za reviziju procjenjuje da li rukovodioci institucija BiH primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme interne kontrole.

Tokom 2019. godine, Ured za reviziju je objavio 75 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodiču za finansijsku reviziju i Vodiču za kontrolu kvaliteta finansijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru finansijske revizije za 2019. godinu proveo reviziju finansijskih izvještaja i u vezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvještajima o finansijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o finansijskim izvještajima** koje se odnosi na ocjenu da li finansijski izvještaji prikazuju fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2019. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane.

Finansijska revizija obuhvata i reviziju informacionih sistema koja podrazumijeva podršku finansijskoj reviziji u dijelu procesa koji uključuje primjenu informacionih tehnologija (npr. javnih nabavki, rashoda, prihoda i sl.).

5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije

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

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

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

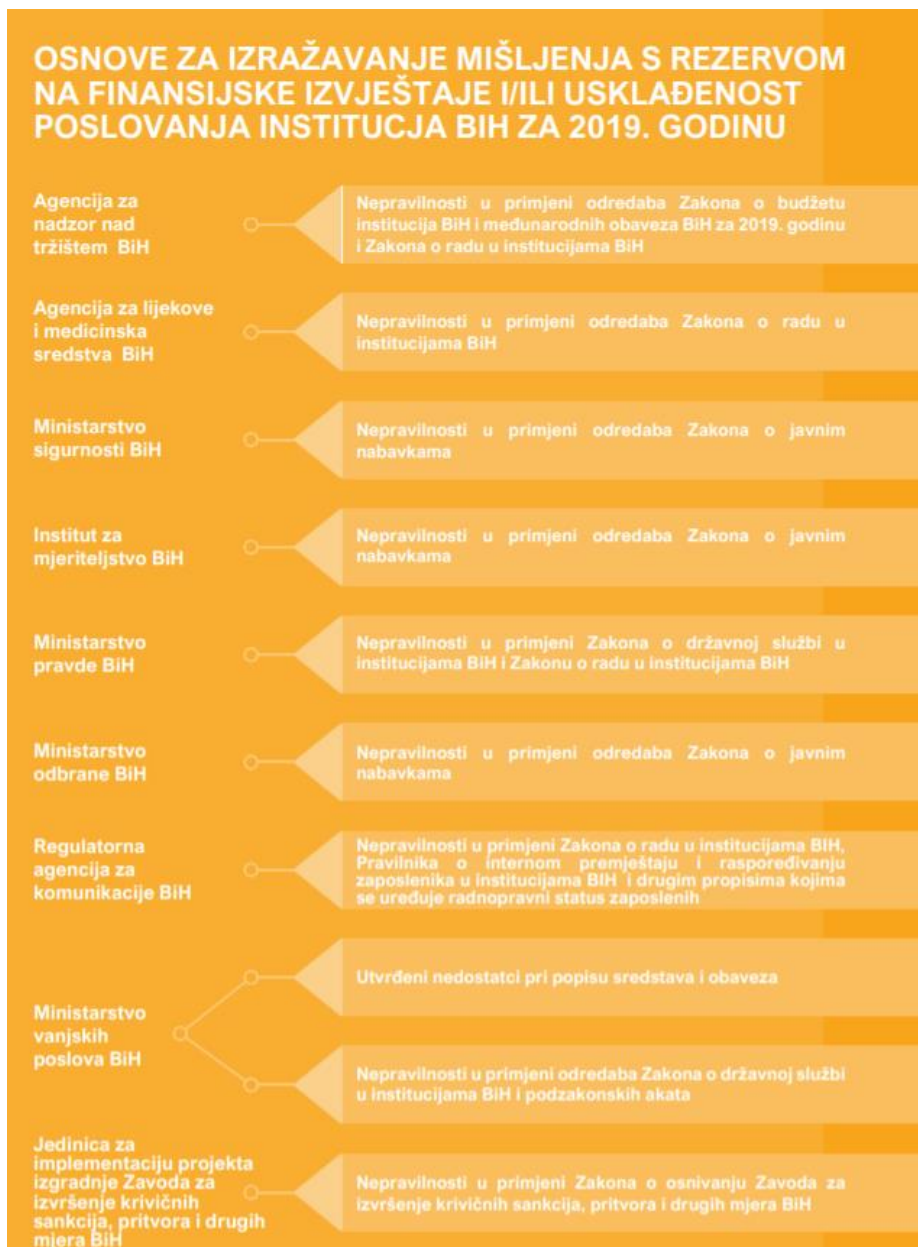
Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2019. godinu institucijama BiH dao 483 preporuke.

U nastavku dajemo infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama:



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

Dalje prikazujemo osnove za izražavanje mišljenja s rezervom na finansijske izvještaje i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2019. godinu:



Slika 3: Pregled osnova za izražavanje mišljenja sa rezervom na finansijske izvještaje i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2019. godinu

Ured za reviziju, primjenom novousvojenog međunarodnog standarda⁴, određuje ključna pitanja revizije koja su, po našoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja pojedinačne institucije. Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja osiguravanjem boljeg uvida u obavljanu reviziju i pružanje dodatnih informacija korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvatanju ovih pitanja.

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



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

Fond za povratak BiH: Utvrdili smo da je pitanje izostanka aktivnosti Komisije za izbjeglice i raseljena lica BiH u 2019. godini ključno pitanje revizije. Naime, navedena Komisija u 2019. godini nije zasjedala (Komisiji je istekao mandat, a procedura imenovanja novog saziva nije započeta), tako da sredstva po sporazumima o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu raspoređena po namjenama i iznosu sredstava (detaljnije tačka 5.3.16. izvještaja).

Ministarstvo odbrane BiH: Problematika perspektivne i neperspektivne nepokretne vojne imovine još uvijek nije riješena, s obzirom na to da rješavanje iste ne zavisi od Ministarstva odbrane BiH, nego od volje političkih autoriteta u Bosni i Hercegovini. Ova problematika, koja je jedan od segmenata opće problematike državne imovine, ima veliki značaj sa aspekta registracije imovine, vlasništva i evidentiranja u poslovne knjige Ministarstva odbrane BiH, te popisa imovine, što sve skupa utiče na tačnost i pouzdanost finansijskih izvještaja Ministarstva odbrane BiH (detaljnije tačka 5.3.9. izvještaja).

⁴ Međunarodni standard vrhovnih institucija za reviziju 1701 – Ključna pitanja revizije

Ured koordinatora za reformu javne uprave: Nakon isteka perioda važenja Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda za reformu javne uprave, funkcionisanje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta saglasnost o potpisivanju memoranduma između donatora i domaćih vlasti. Neprodužavanje sporazuma sa donatorima proizvelo je odustajanje od određenih projekata i nemogućnost započinjanja novih projekata, kao i povrat novčanih sredstava donatorima, što je ugrozilo nastavak provođenja aktivnosti ka ispunjenju uslova reforme javne uprave (detaljnije tačka 5.3.15. izvještaja).

5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2019. godinu institucijama BiH dao 483 preporuke, dok je u izvještajima o reviziji za 2018. godinu dato 489 preporuka. Prilikom ocjene realizacije preporuka, shodno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri osnovne kategorije: realizovane preporuke, preporuke čija je realizacija u toku i nerealizovane preporuke. Revizija je, provjerom stepena realizacije preporuka datih u pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika za 2018. godinu, konstatovala da je oko 58% preporuka datih u prošloj i ranijim godinama realizovano ili je njihova realizacija u toku, a da 34% preporuka nije realizovano. Za određeni broj preporuka (8%) nismo mogli dati ocjenu realizacije jer nije bilo aktivnosti koje su bile predmetom date preporuke u prethodnoj godini.

Analizom implementacije preporuka datih u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2018. godinu, konstatovano je da je, od ukupno 53 date preporuke, šest preporuka realizovano, 17 je u toku realizacije, a 29 preporuka nije realizovano (za jednu preporuku nije bilo moguće dati ocjenu realizacije). Uzimajući u obzir navedeno, procenat realizacije preporuka, uključujući i preporuke u toku, iznosi oko 43%.

5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije

5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

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

Neophodno je jačati javnu odgovornost u skladu sa osnovnim principima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

5.3.2. Budžet institucija BiH

Prilikom donošenja budžeta institucija BiH za 2019. godinu rokovi definisani Zakonom o finansiranju institucija BiH nisu ispoštovani. Također, kasnilo je usvajanje Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH i Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH za period 2019 – 2021. godina.

Iako su u Zakonu o finansiranju institucija BiH jasno definisane procedure i rokovi usvajanja, Zakon o budžetu institucija BiH za 2019. godinu nije usvojen pravovremeno, već tek po isteku kalendarske godine⁵. Finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno na osnovu odluka Vijeća ministara BiH o privremenom finansiranju. S obzirom na to da se privremeno finansiranje provodi u iznosu do jedne četvrtine budžeta za finansiranje institucija BiH, a u skladu sa posljednjim Zakonom o budžetu institucija BiH usvojenim u Parlamentarnoj skupštini BiH, budžetskim korisnicima nije bilo omogućeno započinjanje novih ili proširenih programa i aktivnosti, kao i nastavljjanje višegodišnjih projekata, te nabavka roba i usluga ako nisu odobreni u prethodnim budžetima. Neblagovremeno usvajanje budžeta je onemogućilo budžetske korisnike da na vrijeme pokreću procedure javnih nabavki za kapitalna ulaganja, a najviše u smislu održavanja određenih informacionih sistema i drugih projekata koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Također, neblagovremeno usvajanje budžeta značajno povećava rizik neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava. Odobravanje budžeta na kraju fiskalne godine nije u skladu sa

⁵ Parlamentarna skupština BiH je na 2. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 18.12.2019. godine i na 2. hitnoj sjednici Doma naroda, održanoj 20.12.2019. godine, usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu.

budžetskim principima i samom definicijom budžeta koja predviđa postojanje plana budžeta prije izvršenja samog budžeta.

Vijeću ministara BiH data je preporuka da, u okviru svojih nadležnosti, uloži napore kako bi aktivnosti oko donošenja budžeta institucija BiH bile provedene u skladu sa rokovima definisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH.

5.3.3. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

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

Najznačajniji nedostaci u procesu zapošljavanja konstatovani u pojedinačnim revizijama su: zapošljavanje lica na neodređeno vrijeme korištenjem instituta "rezervne liste" i zapošljavanje na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u trajanju od dvije godine, unapređenja zaposlenika bez javnog konkursa sa radnog mjesta srednje stručne spreme na radno mjesto visoke stručne spreme, angažman zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez javnog konkursa, kontinuirana isplata naknade za prekovremeni rad uslijed obavljanja poslova drugog radnog mjesta i veći broj zaposlenih u toku godine od broja odobrenog u Zakonu o budžetu institucija BiH kod određenog broja institucija.

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

Ured za reviziju je skrenuo pažnju na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u procesu zapošljavanja i regulisanja radnopravnog statusa zaposlenih i Ministarstvu pravde BiH koje je dužno dati tumačenja odredbi Zakona o

državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH i koje, putem Upravnog inspektorata, nadzire primjenu navedenih zakona u praksi.

Vijeće ministara BiH je od marta 2016. godine zaključkom obavezalo institucije iz svoje nadležnosti na pribavljanje saglasnosti za raspisivanje oglasa – konkursa radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile saglasnost Vijeća ministara BiH. Također, pojedine institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure zapošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima nadležnih organa ili čak izostanka odgovora nadležnih organa.

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

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

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatovani u pojedinačnim revizijama, a vezani su za zapošljavanje i regulisanje radnopravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Zapošljavanje na određeno i neodređeno vrijeme

Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine institucije BiH provodile interne premještaje državnih službenika koji su bili na probnom radu, što je uzrokovalo aktiviranje rezervnih listi i prijem dodatnih državnih službenika na neodređeno vrijeme, iako se za to nisu stekli uslovi u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima. Isto tako, određeni broj zaposlenika je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u periodu od dvije godine, bez provođenja javnog konkursa, što predstavlja nezakonit, netransparentan i neprihvatljiv model zapošljavanja u institucijama BiH. Institucije nisu adekvatno i dovoljno dokumentovano potkrijepile postojanje uslova za angažovanje putem ugovora na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure, niti potrebu za obavljanjem poslova u dužem vremenskom periodu.

Kod pojedinih institucija angažman zaposlenika na određeno vrijeme je trajao duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u toku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene konkursne procedure. Institucije BiH ovakav način zapošljavanja pravedu hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem obima poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažovanje osoba na određeno vrijeme vršeno tokom cijele

godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uslova hitnosti za konkretne situacije.

Interni premještaji

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

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

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

Ocjenjivanje državnih službenika

U skladu sa članom 30. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članom 53.a Zakona o radu u institucijama BiH, rad državnih službenika i zaposlenika podliježe radnom ocjenjivanju svake godine. Institucije BiH nisu u svim slučajevima izvršile redovno ocjenjivanje državnih službenika i zaposlenika u skladu sa zakonskim propisima.

Penzionisanje imenovanih osoba, državnih službenika i zaposlenika

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

Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine imenovane osobe i državni službenici ispunili uslov za odlazak u penziju, a da nisu pokrenute aktivnosti na rješavanju njihovog radnopravnog statusa. Za pojedine imenovane osobe je utvrđeno da, pored toga što su stekle uslove za odlazak u penziju, istovremeno im je istekao i mandatni period na koji su imenovane.

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

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

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH propisane su prekršajne odredbe kojima se sankcionišu nezakonita postupanja institucija u provođenju pomenutih zakona. S tim u vezi, ponovno ukazujemo na to da se u nedovoljnoj mjeri koriste prekršajne odredbe kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva na viši nivo u institucijama prilikom provođenja navedenih zakona.

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

Institucije BiH dužne su dosljedno primjenjivati postojeći regulatorni okvir vezan za zapošljavanje državnih službenika i zaposlenika i poštivati principe transparentnosti u postupcima zapošljavanja.

5.3.4. Proces javnih nabavki u institucijama BiH

Sistem javnih nabavki u institucijama BiH, kao vrlo značajan proces zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabavke, interesa javnosti te izloženosti procesa javnih nabavki koruptivnom riziku, značajna je komponenta prilikom provođenja finansijske revizije u institucijama BiH. Predmet revizije bila je primjena Zakona o javnim nabavkama u BiH i podzakonskih akata, te sistem internih kontrola u dijelu realizacije nabavki.

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

U 2019. godini nabavke se uglavnom odnose na nabavke iz tekućih izdataka, dok su kapitalne nabavke realizovane u iznosu 26.185.679 KM ili svega 10% u odnosu na korigovani budžet, koji uključuje dodatna namjenska sredstva, a što je manje za oko 62,2 mil. KM ili 70% u odnosu na prethodnu godinu. Razlog smanjenja izvršenja kapitalnih izdataka je privremeno finansiranje

institucija BiH tokom 2019. godine. Tri institucije BiH su dobile mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabavki, dok je deset institucija BiH dobilo pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje zbog nepravilnosti prilikom provođenja postupaka javnih nabavki.

Nedostaci i slabosti uočeni revizijom procesa javnih nabavki u institucijama BiH mogu se grupisati kako slijedi:

Kreiranje i realizacija plana javnih nabavki

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

Produžavanjem ugovora sa postojećim dobavljačima, nakon isteka roka punovažnosti ugovora, narušava se smisao propisa iz oblasti javnih nabavki u

pogledu transparentnosti i najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi sa predmetom nabavke i njegovom svrhom, s obzirom na to da se postupanjem na ovaj način javlja rizik da se određeni dobavljači dovode u povoljniji položaj, a nabavke roba, usluga i radova vrši se po nepovoljnijim uslovima na tržištu.

Pored neblagovremenog provođenja javnih nabavki, uočen je i određen broj žalbi u postupcima, što je imalo za posljedicu produžavanje rokova provođenja postupaka ili poništavanje istih. Kašnjenje postupaka javne nabavke može da ima za posljedicu nemogućnost ostvarivanja zadataka institucije, neopravdano produženje ugovora sa postojećim dobavljačima te, u nekim slučajevima, do gubitka odobrenih sredstava za nabavku potrebne robe, usluge ili radova.

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

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

Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabavke

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

Pojedinačnim revizijama javnih nabavki roba i usluga u institucijama BiH je uočena stalna zastupljenost istih dobavljača što može da implicira da postoji ciljno tržište. Naime, često se navode karakteristike za koje ugovorni organ nema racionalno objašnjenje, zbog čega su iste značajne i u skladu s tim uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili, u najboljem slučaju, više dobavljača koji su dio iste distributivne mreže. Stalna zastupljenost istih dobavljača je uočena kod nabavke informatičke opreme, vozila i štampanja akciznih markica.

Zaključivanje i realizacija ugovora ili okvirnog sporazuma

Konstatovano je da još uvijek nije uspostavljen sistem praćenja realizacije ugovora ili okvirnih sporazuma zaključenih po provedenim procedurama javnih nabavki. Nadalje, uočen je protok značajnog vremenskog perioda od donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača do potpisivanja ugovora sa izabranim ponuđačem, produženje primjene prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provođenju novih postupaka nabavki, te izostanak

obavljanja kvalitativnog i kvantitativnog prijema roba na stručan i kvalitetan način.

Ostalo

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

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

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

Podnošenje prekršajnih prijava

Ured za razmatranje žalbi BiH i Agencija za javne nabavke BiH su, prema članu 116. Zakona o javnim nabavkama, nadležne za podnošenje prekršajnih prijava kada utvrde da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu Zakona o javnim nabavkama.

Agencija za javne nabavke je donijela u 2018. godini Pravilnik o postupanju po članu 116. Zakona o javnim nabavkama što predstavlja osnovu za aktivniji pristup u provođenju odredbi navedenog člana zakona. Prema podacima ove Agencije, pokrenuto je 25 prekršajnih prijava u 2019. godini.

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

Napominjemo da je Ured za reviziju u 2019. godini izvršio reviziju učinka i sačinio izvještaj o reviziji učinka na temu „Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“. Nalazi i preporuke ove revizije dostupni su u izvještaju revizije učinka na web stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

Uredu za razmatranje žalbi BiH upućena je preporuka da donese procedure za postupanje po članu 116. Zakona o javnim nabavkama.

Zajedničke nabavke za policijska tijela u BiH

Agencija za policijsku podršku BiH (u daljem tekstu: Agencija) je u maju 2018. godine potpisala Sporazum o provođenju postupaka javnih nabavki sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu BiH, Graničnom policijom BiH i Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH čime su se stekli uslovi da Agencija provodi svoju nadležnost propisanu Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH. Sporazumom je definisan predmet nabavke, procedure nabavki, obaveze Agencije i obaveze policijskih tijela i imenovanje i način rada komisije za nabavke. Ovim sporazumom definisano je da će se nabavke provoditi samo za određenu opremu navedenu u Pravilniku o standardizovanoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH (naoružanje i pripadajuća oprema naoružanja, osnovna policijska oprema, oprema za informatičko-komunikacionu povezanost, te usluge servisiranja naoružanja). U 2019. godini nije bilo zahtjeva policijskih tijela za provođenjem postupaka nabavki u skladu sa potpisanim sporazumima s obzirom na to da institucijama nisu bili dozvoljeni kapitalni izdaci zbog privremenog finansiranja.

U toku 2019. godine pokrenute su aktivnosti na izmjenama Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH u dijelu preciznijeg definisanja nadležnosti Agencije (član. 24 Zakona), kao i aktivnosti na izmjenama Pravilnika o standardizovanoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH.

Preporučeno je Agenciji za policijsku podršku BiH da nastavi sa aktivnostima koje će dovesti do potpune implementacije nadležnosti Agencije u skladu sa Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH.

5.3.5. Prevencija i borba protiv korupcije

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

Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerali da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcionisanju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Sve aktivnosti se uglavnom svode na populističku i deklarativnu

priču o borbi protiv korupcije. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabavki i zapošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prevara u javnom sektoru.

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

Proces zapošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uslovima visoke stope nezaposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, zapošljavanje na osnovu raznih vrsta ugovora, zloupotrebe sa korištenjem rezervnih lista itd.).

Svaka institucija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji nadležne institucije. Navedeno kod nas često nije slučaj, već na sceni imamo odsustvo reakcije na uočene i ukazane moguće/indikativne koruptivne radnje, tako da često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini. Institucijama sa složenijom organizacionom strukturom i većim brojem zaposlenih date su preporuke kojima je ukazano na potrebu redovnog provođenja analiza i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije.

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

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

5.3.6. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Interne finansijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) predstavljaju kompletan sistem internih finansijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obavezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sistema je da osigura usklađenost sa zakonom i transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima. Sistem internih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna stuba, i to: Centralna harmonizacijska jedinica, finansijsko upravljanje i kontrola i interna revizija.

Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ)

U skladu sa zakonskim odredbama uspostavljen je CHJ koji razvija sisteme interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa općeprihvaćenim međunarodnim standardima. CHJ je sačinio godišnje konsolidovane izvještaje o internoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontroli u kojima je data ocjena razvoja sistema interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole i dostavio Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH na razmatranje. Vijeće ministara BiH je donijelo zaključke kojima pruža podršku uspostavljanju sistema javnih internih finansijskih kontrola. Ministarstvo finansija i trezora BiH je zaduženo da osigura sredstva za kadrovsko popunjavanje jedinica internih revizora, a institucije BiH da, u skladu sa planiranom dinamikom, izvrše zapošljavanje u 2020. godini. Pored toga, zaduženi su rukovodioci institucija BiH da, u saradnji sa rukovodiocima jedinica interne revizije, blagovremeno pripreme i odobre strateške (trogodišnje) i godišnje planove rada jedinica te da nastave aktivnosti na razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Finansijsko upravljanje i kontrola

Finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH uređeni su Zakonom o finansiranju institucija BiH. Finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koje je odgovoran rukovodilac institucije, a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Kroz obavljene revizije u institucijama BiH konstatovano je da određeni broj institucija nije proveo osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole, iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavu sistema na snazi već pet godina, a da institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata. Prema podacima navedenim u Konsolidovanom

izvještaju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2019. godinu, ključni poslovni procesi su dokumentovani u 65 institucija, 63 institucije su sačinile mapu poslovnih procesa, dok je 56 institucija uspostavilo registar rizika.

Institucije BiH su obavezne da izrade i u definisanom roku dostave CHJ godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli. Prema podacima prezentovanim u izvještaju CHJ, četiri institucije nisu dostavile navedeni izvještaj u propisanom roku, odnosno dvije institucije su izvještaj dostavile sa zakašnjenjem, dok dvije institucije isti nisu dostavile do trenutka izrade izvještaja CHJ.

Interna revizija

Sistem interne revizije u institucijama BiH definisan je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH. Navedenom odlukom predviđeno je uspostavljanje ukupno 19 jedinica interne revizije.

Prema podacima prezentovanim u Godišnjem konsolidovanom izvještaju interne revizije za 2019. godinu, od ukupno predviđenih 19 jedinica interne revizije ista je u potpunosti, funkcionalno i kadrovski, uspostavljena u devet institucija BiH, šest institucija je uspostavilo jedinicu interne revizije u skladu sa važećim propisima, ali sa djelimičnom kadrovskom popunjenošću, dok u tri institucije interna revizija nije uspostavljena u skladu sa važećim zakonskim propisima (jedna institucija je izvan mandata Ureda za reviziju).

Ured za reviziju je, kroz pojedinačne izvještaje, identifikovao slabosti i nedostatke u institucijama BiH u pogledu uspostave i rada jedinica za internu reviziju. S tim u vezi, u izvještajima 14 institucija su date preporuke u pogledu uspostavljanja funkcije interne revizije ili unapređenja rada nadležne jedinice za internu reviziju.

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da razvijenost sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH nije na zadovoljavajućem nivou prije svega zbog sporosti u implementaciji finansijskog upravljanja i kontrole i uspostavi funkcije interne revizije u punom kapacitetu.

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

Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem nadležnog Ministarstva finansija i trezora BiH, osigura da rukovodioci institucija dosljedno primjenjuju propise i donesene zaključke, u cilju potpunog uspostavljanja interne revizije i sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

5.3.7. Višegodišnja kapitalna ulaganja

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

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

Iznosi u KM

Tabela br. 1.

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

Kod znatnog broja projekata problemi sa realizacijom prisutni su već duži niz godina, za što se godinama navode isti razlozi i argumenti, a pritom se ne preduzimaju konkretnije aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnijeg načina rješavanja pitanja zbog kojih je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta. Kao razlozi za nizak procenat izvršenja projekata navode se komplikovane procedure provođenja javnih nabavki, kao i problemi prilikom rješavanja imovinsko-pravnih odnosa.

Za potrebe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja rezervisana su značajna finansijska sredstva, u iznosu oko 150.000.000 KM koja, zbog sporosti i nedostataka proaktivnog pristupa nadležnih institucija, već godinama ostaju nerealizovana, iako bi istim mogli biti finansirani neki drugi prioritetni projekti institucija BiH.

Nadalje, instrukcija Ministarstva finansija i trezora BiH o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom će se propisati svi bitni elementi višegodišnjih projekata te krajnji rok realizacije projekata u skladu sa dinamikom njihovog finansiranja, još uvijek nije usvojena, iako je u fazi izrade bila i tokom 2018.

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

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

5.3.8. Sudski sporovi

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

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

Neosnovano lišavanje slobode: Kada je riječ o presudama za neosnovano lišavanje slobode, a u cilju mogućih ušteda, ukazujemo na informacije koje su prezentovane u izvještajima o radu Pravobranilaštva BiH. Pravobranilaštvo BiH je mišljenja da je mirno rješavanje sporova neiskorištena mogućnost, s obzirom na to da se radi o sporovima sa neupitnom pravnom osnovom zahtjeva, gdje se kao jedino pitanje nameće visina tužbenog zahtjeva, te da bi trebalo pronaći adekvatne mehanizme da se što veći broj ovih sporova pokuša riješiti mirnim putem. Međutim, Pravilnik o kriterijima i postupku kojim se uređuju pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe još uvijek nije donesen, te se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

Preporučeno je nadležnim institucijama da donesu pravni okvir koji reguliše provođenje postupka vansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u budžetu.

Naknade troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama: Na osnovu sudskih presuda, i tokom 2019. godine vršene su isplate naknada za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj zaposlenima u pravosudnim institucijama BiH. Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH, na različit način je utvrđeno pravo na naknade troškova zaposlenih. Osnova za podnošenje tužbenih zahtjeva su odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH nije u skladu sa članom 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknada troškova za ishranu u toku rada, prijevoza na posao i prijevoza sa posla, te odvojeni život i smještaj. Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definisan je rok od *šest mjeseci* od dana dostavljanja iste za uvođenje sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH, u predmetna prava. U 2017. godini, Vijeće ministara BiH je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.

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

Radni sporovi u Ministarstvu odbrane BiH: Radni sporovi u vezi s formacionim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH prisutni su u kontinuitetu duži vremenski period. Međutim, Ministarstvo odbrane BiH nije preduzimalo odgovarajuće korektivne radnje u cilju prevencije sudskih sporova po ovom osnovu. Predmet ovih sporova je obračun i isplata plaća aktivnih vojnih lica koja su naredbama ministra odbrane BiH raspoređena na niži formacioni čin od ličnog čina, jer takav angažman traje duže od dvije godine.

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

5.3.9. Status državne imovine

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

Neregulisano pitanje državne imovine uzrokuje probleme u raspolaganju i upravljanju imovinom i predstavlja rizike u vezi sa realnim iskazivanjem bilansnih pozicija i kvalitetnog obavljanja popisa imovine. Trenutno stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost, a Pravobranilaštvo BiH nema efikasna sredstva za zaštitu državne imovine u postupcima u kojima je ta zaštita potrebna.

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara BiH je krajem

2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH. Zadatak Komisije, pored ostalog, je bio izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se regulisala ova oblast. Međutim, Komisija za državnu imovinu nije uspjela postići saglasnost u vezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne imovine, još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina

još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niži nivoi vlasti još uvijek nisu preuzeli značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH.

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

Date su preporuke Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH da aktualiziraju problem rješavanja statusa državne imovine te preduzmu aktivnosti i donesu neophodne propise kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

5.3.10. Vlastiti prihodi institucija BiH

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

Provođenjem pojedinačnih revizija kod budžetskih korisnika konstatovano je, kao i prethodnih godina, da još uvijek postoje slabosti sistema internih kontrola

Većina institucija BiH ne vrši mjesečno savnjenje prihoda, a u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni.

kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja, naplate i savnjenja neporeznih prihoda. Mada je Ministarstvo finansija i trezora BiH, instrukcijom iz 2018. godine, utvrdilo načine i opcije koje institucije mogu koristiti prilikom savnjenja

prihoda, takva mogućnost je korištena u malom broju institucija prilikom savnjenja procentualno malog iznosa prihoda u odnosu na naplaćene prihode.

Revizijom ovih prihoda smo uočili da pojedine institucije nisu na adekvatan način upoznate sa pomenutom instrukcijom Ministarstva finansija i trezora, da su izostale inicijative za rješavanje konkretnih problema koje je neophodno

riješiti u koordinaciji između institucije i navedenog Ministarstva, ali i da kod pojedinih institucija nije osigurano adekvatno preuzimanje podataka sa web servisa. Najveća slabost sistema prihoda odnosi se na nedostatak aktivnosti vezano za mjesečno usaglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH koje prikupljaju prihode. Također, u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni, niti o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini.

Jedan od problema odnosi se na naplatu prihoda u Pravobranilaštvu BiH, a tiče se problematike naplate potraživanja iz predmeta po osnovu izvršavanja krivičnih presuda. Zbog nepostojanja imovine koja se nalazila u posjedu osobe koja je osuđena, ne postoji mogućnost naplate samog potraživanja.

Direkcija za civilno zrakoplovstvo nije bila u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane naknade operaterima koji obavljaju saobraćaj preko aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banja Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisane mjesečne izvještaje o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa aerodroma.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da, u saradnji sa budžetskim korisnicima koji ostvaruju prihode, osigura korištenje servisa za sravnjenje prihoda i osigura evidencije o ukupnim potraživanjima za nenaplaćene prihode.

5.3.11. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH

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

Nadalje, nadležne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i blagovremeno dovršavale procedure izbora funkcionera pa su zbog toga pribjegavali praksi imenovanja vršilaca dužnosti. Vršilac dužnosti može biti imenovan na period koji ne može biti duži od tri mjeseca.

Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, organ nadležan za imenovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca može donijeti rješenje o imenovanju vršioca dužnosti

rukovodioca na još jedan period od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca nije okončan i slično. Tako je procesom revizije, kod određenog broja institucija, utvrđeno obavljanje funkcije vršioca dužnosti rukovodstva institucije duži vremenski period od perioda koji je propisan zakonom (npr. vršilac dužnosti direktora Agencijom za javne nabavke BiH rukovodio je od 2017. do 2020. godine, a slučaju Direkcije za civilno zrakoplovstvo od 2018. godine).

Nadalje smo, u određenom broju institucija, identifikovali i problem isteklih mandata, odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela. Posebno ističemo neuspostavljanje i nefunkcionisanje nadzornog odbora, kao jednog od tijela za izgradnju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, što je u izvještaju o reviziji Jedinice za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH za 2019. godinu bilo osnova za mišljenje sa rezervom, budući da nadzorni odbor nije funkcionisao i samim tim nije izvršena kontrola finansijskih sredstava niti je predložen izvještaj o istome Ministarstvu pravde BiH. Zatim, zbog neimenovanja Komisije za izbjeglice i raseljena lica BiH u 2019. sredstva po sporazumima o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu raspoređena po namjenama i iznosu sredstava. Nadzornom odboru Instituta za nestale osobe BiH mandat je istekao 2010. godine, dok je Vijeću Regulatorne agencije za komunikacije mandat istekao 2017. godine.

Mišljenja smo da nedovoljno jasno definisan institut tehničkog mandata te neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje funkcije rukovodstva u svojstvu vršioca dužnosti duži vremenski period može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadataka institucije.

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

5.3.12. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH. Bruto plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH realizovane su u iznosu od 663,34 mil. KM i učestvuju sa 81% u ukupnim tekućim izdacima 2019. godine i prema visini čine dvije najveće grupe izdataka u budžetu (bruto plaće 550,63 mil. KM ili 67% i naknade zaposlenih 112,71 mil. KM ili 14%).

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

Plaće i naknade poslanika i delegata Parlamentarne skupštine BiH: Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za poslanike i delegate Parlamentarne skupštine BiH. Pravo na ostale naknade (topli obrok, prijevoz, odvojeni život, smještaj, pravo na naknadu u slučaju smrti ili teže bolesti te pravo na jubilarnu nagradu) preuzete su iz podzakonskih akata Vijeća ministara BiH. Odlukom o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata iz 2018. godine utvrđene su naknade za mjesečni paušal, razlika plaće i naknada za posjetu porodici. Smatramo da bi bilo korisno i svrsishodno ugrađivanje svih materijalnih prava poslanika i delegata u zakonske odredbe, kako bi se u cijelosti primijenio princip transparentnosti.

Plaće i naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama: Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH regulisane su plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedenim zakonima na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da zaposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, to uzrokuje, u određenim slučajevima, pokretanje sudskih sporova po osnovu diskriminacije. Tako su sudije, tužioci i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH pokrenuli sudske sporove jer nemaju iste naknade kao zaposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Nadalje, plaće i naknade zaposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definisane zakonskim i drugim propisima kao za zaposlene u ostalim institucijama BiH i utvrđuju se na drugačiji način i u drugačijim iznosima.

Porezi i doprinosi: Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja zaposlenih u institucijama BiH vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta zaposlenog u skladu sa članom 52. stav (3) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. S obzirom na to da su direktni porezi u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta, postoje određene razlike u pravnoj regulativi, tako da imamo neusklađenost oporezivanja po osnovu rada između entiteta i Brčko distrikta što u konačnom ima uticaja na različite neto plaće zaposlenih.

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

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

Ministarstvo finansija i trezora BiH dostavilo je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama, kojim se rješava pitanje policijskog dodatka za Direkciju za koordinaciju policijskih tijela Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen je u različitom tekstu u domovima Parlamentarne skupštine BiH, te je osnovana Zajednička komisija za usaglašavanje teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvještaja tekst predmetnog zakona nije usaglašen.

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

Data je preporuka Vijeću ministara BiH da, putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH, preduzme mjere i aktivnosti na konačnom rješavanju isplate policijskog dodatka.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, a da se u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucije BiH, u vezi s primjenom odredbi ovog zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu ličnih primanja zaposlenih, primjenjuju postojeća rješenja do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još

uvijek nisu definisane jasne i precizne procedure provođenja nadzora niti je definisano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima. Stoga se odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

Neophodno je da institucije BiH, u skladu sa svojim nadležnostima, preduzmu aktivnosti u cilju definisanja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

5.3.13. Smještaj institucija BiH

U cilju racionalizacije troškova zakupa i dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, u 2018. godini realizovane su aktivnosti na kupovini objekata za smještaj institucija BiH u Sarajevu, Istočnom Sarajevu i Mostaru, čime je trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj institucija BiH. Rješavanje pitanja smještaja institucija BiH u 2019. godini nije bilo. Za 12 institucija BiH, ne uzimajući u obzir DKP mrežu u inostranstvu, nisu rezervisana sredstva za trajni smještaj niti su institucije riješile pitanje trajnog smještaja.

Također, postoje institucije BiH koje imaju riješeno pitanje trajnog smještaja, a njihove organizacione cjeline ili terenski centri i dalje plaćaju zakup poslovnog prostora.

Određeni broj institucija također nije riješio pitanje trajnog smještaja, iako su za te namjene rezervisana značajna sredstva (cca 60.000.000 KM). Navedeno se odnosi na Upravu za indirektno oporezivanje BiH koja još uvijek nije realizovala višegodišnji projekat nabavke objekta za Središnji ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje su također identifikovana značajna kašnjenja u realizaciji višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije, kao i na Direkciju za civilno zrakoplovstvo za koju još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o kupovini objekta u Banjoj Luci.

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

5.3.14. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

Ured za reviziju je ponovo, tokom pojedinačnih finansijskih revizija za 2019. godinu, uočio da postoje određeni zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala, te usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika. Smatramo da ovakva praksa obrade zahtjeva budžetskih korisnika i izostanak blagovremenog odgovora nije prihvatljiva i nije u skladu sa članom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, te može imati negativne posljedice na poslovanje institucija BiH u pogledu ostvarenja njihovih ciljeva.

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

Postupanje Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Komunikacija je također izostala i između budžetskih korisnika i Ministarstva finansija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte budžetskih korisnika. Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje saglasnosti i mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da, u određenim slučajevima, Ministarstvo finansija i trezora BiH ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Također, svi dostavljeni pregledi ne obuhvataju nosioce aktivnosti i rokove za postupanje, te obrazloženja zbog čega izostaju odgovori institucijama BiH po zaprimljenim zahtjevima. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata koji imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika kao i da uspostavi uredne i ažurne evidencije zaprimljenih zahtjeva i odredi nosioce aktivnosti i rokove za postupanje.

Esencijalna lista lijekova. Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima je propisan postupak utvrđivanja popisa esencijalne liste lijekova u BiH. Prema navedenom zakonu, Komisija za lijekove priprema, razmatra te predlaže Stručnom vijeću Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH popis esencijalnih lijekova, a Stručno vijeće Agencije je dužno dostaviti prijedlog popisa esencijalnih lijekova Vijeću ministara BiH, uz prethodno pribavljanje saglasnosti nadležnih entitetskih ministarstava i Odjela za zdravstvo Brčko

distrikta BiH. Po tom osnovu, Vijeće ministara BiH bi trebalo, najmanje svake dvije godine, utvrditi popis esencijalnih lijekova u BiH.

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

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

5.3.15 Reforma javne uprave

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

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

Ujedinjenog Kraljevstva, Agencije za međunarodni razvoj i saradnju Švedske, Ministarstva za razvoj i saradnju Holandije, Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini i Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Brčko distrikta i Ministarstva finansija i trezora BiH (u daljem tekstu Memorandum). Fondu su se priključili Ministarstvo

vanjskih poslova Norveške (Aneks III Memoranduma) i Ministarstvo vanjskih poslova Danske (Aneks IV Memoranduma).

Memorandum obavezuje donatore da osiguraju finansijsku podršku za provedbu reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za period 2006. do 2009. godine. Aneksima memoranduma, kojih je do sada bilo pet, produžavali su se vremenski periodi namjene sredstava, s tim da je Memorandum, odnosno Aneks V, važio do kraja 2017. godine.

Nakon isteka perioda važenja Memoranduma, funkcionisanje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta saglasnost za potpisivanje Memoranduma između donatora i domaćih vlasti iz razloga što Vlada Republike Srpske nije dala saglasnost na Aneks VI Memoranduma radi nastavka neometanog funkcionisanja Fonda. U međuvremenu Švedska je dostavila obavještenje da ne može potpisati produženje Memoranduma i zatražila povrat dijela neutrošenih sredstava koje je Švedska uplatila u Fond, a pozivajući se na Posebni sporazum za projekte/programme između Vijeća ministara BiH i Švedske. Također, Ministarstvo vanjskih poslova Danske dostavilo je pismo, u kome se navodi da Danska neće moći nastaviti svoju podršku Fondu zbog isteka Memoranduma u decembru 2017. godine i dodatno je zatražila povrat dijela neutrošenih sredstava.

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

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

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

5.3.16. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica

Prava i način ostvarivanja prava izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH, kao i način prikupljanja sredstava za podršku u ostvarivanju tih prava utvrđena su Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH. Navedenim zakonom definisano je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kreira, koordinira i nadzire politiku, kojom se osigurava jednoobrazna i usklađena realizacija ciljeva Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, te je određena nadležnost Fonda za povratak BiH i Komisije za izbjeglice i raseljena lica Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Komisija). Fond za povratak BiH je zadužen za finansijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija, a Komisija je nadležna da odobrava projekte rekonstrukcije i povratka, kao i za izdavanje rješenja za finansijsku realizaciju i nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

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

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

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

Po osnovu sekundarnih izvora finansiranja Fond za povratak BiH je raspolagao sredstvima u ukupnoj vrijednosti od 87.487.502 KM, od čega su 43.376.628 KM kreditna sredstva, a 44.110.933 KM donatorska sredstva. Od ukupno raspoloživih sredstava po ovom osnovu utrošeno je 31.528.362 KM. Po obavljenom popisu, evidentirano stanje na računima otvorenim za

realizaciju ovih projekata iznosi 55.959.200 KM. S obzirom na to da je riječ o namjenskoj strukturi sredstava, ista su prenesena u narednu godinu.

Prikupljanje sredstava po osnovu primarnih izvora finansiranja u 2019. godini

Komisija koja je nadležna za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, kao i izdavanje rješenja za finansijsku realizaciju i nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka nije imenovana u novom sazivu Vijeća ministara BiH.

proisteklo je iz Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2019. godinu, koji je potpisan tek 19. novembra 2019. godine i istim su udružena sredstva u ukupnoj vrijednosti od 2.146.000 KM. Međutim,

Komisija nije donijela odluku o rasporedu sredstava po projektima i izboru prioriternih projekata za udružena sredstva iz 2019. godine i prenesenih sredstava iz 2018. godine u ukupnom iznosu od 2.277.000 KM. Neblagovremeno zaključivanje sporazuma o udruživanju sredstava, kao i neblagovremeno donošenje odluka o rasporedu udruženih sredstava, značajno utiče na realizaciju svakako usporenog i neefikasnog projekta povratka i reintegracije izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH.

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

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

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

5.3.17. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2019. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučenih sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 793.630.878 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažovana kreditna sredstva (eng. commitment fee) koja u 2019. godini iznosi 7.273,068 KM⁶, a što je za 950.298 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Izdaci za "commitment fee" nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi Trezora, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanje.

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su uticali na plaćanje naknade za neangažovanje sredstava u navedenom iznosu, niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi da li su obaveze na osnovu neangažovanih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduslova za angažovanje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH preduzme neophodne aktivnosti u cilju utvrđivanja razloga za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava i, u saradnji sa nadležnim institucijama odgovornim za implementaciju projekata, ukloni uzroke koji utiču na plaćanje obaveze po osnovu neangažovanih sredstava.

5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima

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

Aktivnosti koje su do sada provedene u cilju kreiranja prijedloga zakona o vanjskim poslovima se odnose na sljedeće: formirana je Radna grupa koja je imala zadatak da sačini prijedlog strategije vanjske politike BiH i nacrt zakona o vanjskim poslovima. Strategiju vanjske politike BiH je usvojilo Predsjedništvo BiH. Također, sačinjen je Nacrt zakona o vanjskim poslovima koji je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH. U martu 2018. godine od Predsjedništva BiH je

⁶ Prilog 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH

dobijen odgovor da se Nacrt zakona o vanjskim poslovima uputi u zakonodavnu proceduru.

Krajem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za evropske integracije BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH dobiveni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, prema dobijenim informacijama, nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima. Informisani smo da su sa imenovanjem novog ministra vanjskih poslova BiH u 2020. godini mišljenja i komentari nadležnih institucija uzeti u obzir kod kreiranja prijedloga nacrta zakona o vanjskim poslovima. Shodno navedenom, Ministarstvo je krajem aprila 2020. godine uputilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH Uredu za zakonodavstvo pri Vijeću ministara BiH, radi pribavljanja mišljenja, kako bi se Nacrt zakona mogao dostaviti Vijeću ministara BiH na razmatranje.

Značaj donošenja zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulisana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnosti i organizacije rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) BiH, diplomatska i konzularna zvanja te uslovi i način njihovog sticanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih zaposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova BiH. Također, zakonom bi trebalo definisati i pitanja poslovanja DKP mreže u inostranstvu, kao što su pitanja plaća, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu ministarstva i kontinuitet u obavljanju poslova nakon odlaska zaposlenih na rad u DKP mrežu, kao i druga pitanja od značaja za rad DKP mreže. Međutim, nakon dugog niza godina, o čemu revizija redovno izvještava u svojim izvještajima, zakon o vanjskim poslovima nije donesen. Od 2018. godine na snazi je Strategija vanjske politike za period 2018–2023. godina, a pripremljen je i Nacrt zakona o vanjskim poslovima za koji i dalje postoje zastoji u njegovom upućivanju u dalju proceduru.

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

5.3.19. Informacioni sistem

Postupcima revizije izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema u Ministarstvu finansija i trezora BiH i drugim institucijama BiH.

Implementacija informacionih sistema

IT sistem u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Implementaciji većih projekata često ne prethode adekvatne analize o stvarnim potrebama pa se implementiraju neekonomična rješenja. Projekti implementacije informacionih sistema se u većini slučajeva ne završavaju u skladu sa planovima. Nerealizacija i/ili nepravovremena realizacija projekata za posljedicu ima neracionalno trošenje budžetskih sredstava.

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

Održavanje softvera

Velika je zavisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera zavisi od samo jednog ponuđača. Za održavanje navedenih sistema provode se procedure javne nabavke, u kojima najčešće učestvuje samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provođenja procedure javnih nabavki, ne može uticati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno njegovo preuzimanje u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Ugovori o održavanju nekih podsistema nisu zaključeni jer jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, ne želi da prihvati uslove tražene tenderskom dokumentacijom (npr. uslov da se održavanje radi po osnovu inženjer-sata). Institucije u tim slučajevima nisu u mogućnosti da vrše nadogradnje ovih softvera, niti su u mogućnosti da vrše otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Prethodno svakako predstavlja visok rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno uticati na visinu troškova održavanja i na kontinuitet poslovanja. Ovakvo stanje za posljedicu može imati otežan rad u podsistemu, pa čak i nemogućnost korištenja podsistema.

U analizama koje prethode implementaciji novih projekata institucije trebaju sagledati aspekte budućeg održavanja sistema kako bi se

smanjila zavisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.

Informacioni sistem finansijskog upravljanja

Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabavke, obaveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrisani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih, koriste se i podsistemi koji trenutno nisu integrisani sa ISFU sistemom i to: upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora, kao i sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH (COIP).

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da poveže pomenute podsisteme (upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH i sl.) sa ISFU sistemom kako bi se dobio integrisan i sveobuhvatan sistem finansijskog upravljanja.

U funkciji je novi sistem za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između pomenutog sistema i ISFU sistema. Ministarstvo finansija i trezora BiH radi na analizi i poređenju rada ovog sistema sa sistemom obračuna plaća državnih službenika i zaposlenika (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća.

Data je preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH da uradi analizu i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom COIP u cilju daljeg unapređenja funkcionisanja ove platforme i uspostave efikasnijeg sistema.

Informacioni sistem e-vlada

Prema procjeni Službe za održavanje i razvoj sistema elektronskog poslovanja i „e-vlade“ (Služba za e-vladu), 68 institucija bi moglo djelimično ili u potpunosti biti integrisano u sistem e-vlade. Trenutno je 36 institucija BiH potpuno ili djelimično integrisano na sistem e-vlade, iako je Vijeće ministara BiH uložilo značajna sredstva u ovaj sistem koji je primarno namijenjen pružanju informaciono-komunikacione infrastrukture institucijama BiH. Generalni sekretarijat je, u saradnji sa Ministarstvom komunikacija i prometa, kreirao Analizu sistema korištenja servisa „e-vlade“ i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija. Ovaj dokument je usvojen na 162. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Povezivanjem institucija na sistem e-

vlade bi se stvorila mogućnost efikasnijeg rada korištenjem svih resursa ovog sistema, Pored toga, navedenim bi se mogle napraviti i određene uštede za korištenje interneta.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH treba provoditi aktivnosti na integraciji institucija u sistem e-vlade u skladu sa usvojenom Analizom sistema korištenja servisa „e-vlade“ i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija.

Vijeće ministara BiH je usvojilo Izvještaj o radu ekspertnog tima za telekomunikaciona rješenja i Analizu telekomunikacionih rješenja u institucijama BiH sa preporukama i dinamičkim planom aktivnosti. Analizom je konstatovano da bi povezivanje institucija u sistem e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH, pored finansijskih ušteda, donijelo i veću sigurnost i pouzdaniji rad sistema. Nisu preduzimane značajnije radnje u cilju realizacije preporuka i dinamičkog plana aktivnosti iz usvojene Analize telekomunikacionih rješenja.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH treba preduzeti dalje aktivnosti na rješavanju pristupa servisima e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH i na realizaciji preporuka i dinamičkog plana aktivnosti datih u usvojenoj Analizi telekomunikacionih rješenja.

Pretplatnički ugovor – (eng. Enterprise Subscription Agreement)

U sklopu Enterprise Subscription Agreement (ESA) ugovora koji je Ministarstvo komunikacija i prometa BiH zaključilo sredinom 2019. godine, državne institucije imaju pravo na Premier podršku u sklopu koje su obuhvaćeni sistemski servisi implementirani na Microsoft platformi. Institucije zaključuju zasebne ugovore o održavanju Microsoft servisa. U takvim situacijama se za istu vrstu usluge, po dva ugovora izdvajaju budžetska sredstva što rezultuje neracionalnim trošenjem budžetskih sredstava.

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

Sistemi Ministarstva sigurnosti BiH

Ministarstvo sigurnosti BiH je provelo postupak nabavke održavanja AFIS⁷ sistema. Uvidom u tendersku dokumentaciju uočeno je da je nekim komponentama već izvjesno vrijeme istekla podrška proizvođača što dovodi u pitanje sigurnost i pouzdanost sistema. Ugovorom, čija vrijednost iznosi

⁷ Sistem automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova

273.504,00 KM bez PDV-a, odnosno 319.999,68 KM sa PDV-om, odabrani dobavljač će vršiti usluge održavanja i tehničke podrške za potrebe Ministarstva za AFIS sistem sa naglaskom da održavanje hardvera na svim nivoima AFIS sistema nije predmet ugovora. Održavanje sistema je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo. Evropska komisija je izrazila spremnost da podrži uspostavljanje novog AFIS sistema u BiH, ali je podršku uslovila potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju između nadležnih institucija u BiH koji je potpisan početkom 2018. godine. Formirana je Radna grupa i kreiran je inicijalni Akcioni plan „Nabavka i instalacija opreme za sistem automatizovane identifikacije otisaka prstiju (AFIS/APIS)“. Održavanje sistema je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo, uz rizik mogućnosti prekida rada sistema.

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

Jedini domaći dobavljač koji je ekskluzivni zastupnik za održavanje TETRA⁸ sistema u proteklom periodu nije mogao da odgovori na sve zahtjeve od strane Ministarstva sigurnosti BiH, uz obrazloženje da su pouzdanost i stabilnost sistema narušeni i da je sistem dostigao kraj svog radnog vijeka. U 2017. godini su se pojavili kvarovi koji se nisu mogli otkloniti pa je sistem prestao sa radom. Provedene su aktivnosti demontaže opreme TETRA sistema kako bi se izbjegli bespotrebni troškovi zakupa releja. U cilju uspostave novih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacionih sistema i mreže Vijeće ministara BiH je u 2016. godini zadužio Ministarstvo da sačini plan kapitalnih ulaganja s izvorima finansiranja prema kojem bi se vršila nabavka opreme, te da se isti dostavi Vijeću ministara BiH na usvajanje. Usklađivanje Odluke o odobravanju višegodišnjeg kapitalnog ulaganja u cilju uspostavljanja interoperabilnog, digitalnog, mobilnog radiokomunikacionog sistema-TETRA i mreže za prenos podataka za potrebe agencija za provođenje zakona Bosne i Hercegovine sa primjedbama iznesenim u mišljenju Ministarstva finansija i trezora BiH još uvijek nije okončano.

Ministarstvu sigurnosti BiH je preporučeno da, u koordinaciji sa policijskim agencijama te drugim relevantnim institucijama, u što skorije vrijeme provede neophodne aktivnosti u cilju implementacije naprednih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacionih sistema.

6. REVIZIJA UČINKA

Provođenjem revizije učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji da doprinese efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi.

Tokom 2019. godine Ured za reviziju je objavio pet izvještaja o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor VRI u BiH. Za četiri izvještaja prezentovani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i date preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvještajima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Peti izvještaj revizije učinka predstavlja izvještaj o realizaciji preporuka iz dva izvještaja revizije učinka iz jula i augusta 2015. godine.

6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

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

6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

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

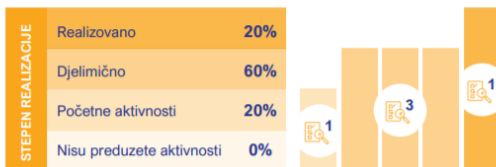
Predmet praćenja bile su preporuke iz izvještaja revizije učinka na temu „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i "Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH". Osnovni cilj ovog izvještaja je da se nadležnim institucijama i javnosti prezentuju aktivnosti odgovornih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

Rezultati praćenja ukazuju na značajan napredak u realizaciji preporuka u odnosu na raniji izvještaj o praćenju realizacije preporuka iz 2018. godine. Za svaku od preporuka datih u navedenim izvještajima preduzete su određene aktivnosti, tako da je 17% preporuka u potpunosti realizovano, 66% preporuka je djelomično realizovano, a za 17% preporuka nadležne institucije su preduzele početne aktivnosti.

Prikazujemo infografički prikaz praćenja preporuka revizije učinka:

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

5 PREPORUKA



Pregled realizacije preporuka za izvještaj „Efikasnost sistema deminiranja u Bosni i Hercegovini“

13 PREPORUKA



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

U revidiranoj oblasti energetske efikasnosti preduzete su brojne aktivnosti pokrenute od strane Vijeća ministara BiH i nadležnih institucija. Doneseni su neki od ključnih strateških i operativnih dokumenata i to: Akcioni plan za energetska efikasnost u BiH i Okvirna energetska strategija, kao i Odluka o

uspostavljanju sistema energetskeg menadžmenta i informacionog sistema energetske efikasnosti u institucijama BiH, koji će omogućiti automatizovano praćenje potrošnje energije i vode. Međutim, sveobuhvatan strateški okvir i dalje nije potpun i potrebno je nastaviti preduzimati aktivnosti na ovom polju. Također, potrebno je provoditi započete aktivnosti energetskih pregleda objekata koje koriste institucije BiH, kao i implementaciju sistema energetskeg menadžmenta.

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

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

Nadalje, povećan je broj uspostavljenih jedinica interne revizije (JIR), kadrovski ojačanih JIR-ova, sačinjenih izvještaja interne revizije u institucijama BiH, kao i broj revidiranih područja od strane internih revizora. Interna kontrola kvaliteta nad radom internih revizora se provodi u potpunosti i djelimično u JIR-ovima koji su uspostavljeni. Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica (KOCHJ), u odnosu na 2015. godinu, funkcioniše i Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ) je donijela dokumente koji predstavljaju dobru osnovu za uspostavu i razvoj PIFC-a.

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

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

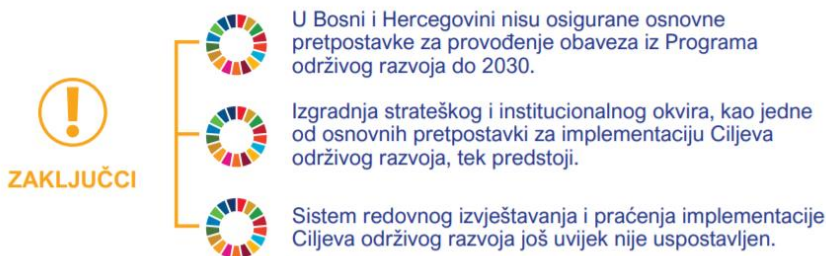
Cilj revizije je procjena aktivnosti koje su preduzete na osiguranju pretpostavki za provođenje obaveza iz Agende 2030, te ukazati na aktivnosti koje je potrebno preduzeti u budućnosti u svrhu implementacije Ciljeva održivog razvoja.

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da u četverogodišnjem periodu, od 2015. godine, kada je Agenda 2030 usvojena, do danas, u BiH nisu osigurane osnovne pretpostavke za provođenje obaveza iz Agende. Institucije BiH nisu iskoristile proteklo vrijeme na pravi način i čini se da je potrebno preduzeti ubrzane aktivnosti kako bi BiH ispunila preuzete međunarodne obaveze.

Određene aktivnosti se preduzimaju i one su uglavnom dio aktivnosti u okviru UN-ovog projekta "Podrška pripremi za implementaciju Ciljeva održivog razvoja i angažovanje privatnog sektora" u kojem učestvuju predstavnici domaćih institucija različitih nivoa vlasti.

Potreban je ozbiljniji i efikasniji pristup institucija BiH na izradi pretpostavki za implementaciju Ciljeva održivog razvoja i on podrazumijeva uspostavu strateškog i institucionalnog okvira za implementaciju Ciljeva održivog razvoja, kao i uspostavu sistema redovnog izvještavanja i praćenja implementacije.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



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

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

Vijeću ministara BiH je preporučeno da usvoji strateški okvir za implementaciju Ciljeva održivog razvoja, izvrši detaljan pregled svih planskih dokumenata sa ciljem inkorporiranja ovih ciljeva, uspostavi funkcionalan institucionalni okvir za njihovo provođenje kao i sistem za izvještavanje i praćenje napretka njihove realizacije.

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

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

U smislu unapređenja promocije Ciljeva održivog razvoja, Direkciji za ekonomsko planiranje BiH je upućena preporuka da unaprijede promociju kroz aktivniju saradnju sa učesnicima u procesu.

6.3.2 Upravljanje troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH

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

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

Institucije BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH nisu preduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model, čime u konačnom nije osigurana isplata naknada troškova prijevoza u iznosu za instituciju najpovoljnijeg troška, kao ni ujednačena primjena obračuna naknade troškova prijevoza na nivou institucija BiH. Također, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije preduzimalo odgovarajuće kontrolne aktivnosti po pitanju primjene prethodnog modela.

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

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka navedene revizije učinka:



ZAKLJUČCI

- ❗ Institucije BiH uglavnom nisu primjenjivale osnovnu odredbu kojom je definisano da se pravo na naknadu troškova prijevoza ostvaruje putem nabavke ili refundacijom stvarnih troškova mjesečne karte.
- ❗ Nije rađen adekvatan način provjere podataka koje dostavljaju zaposleni prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje naknade za prijevoz.
- ❗ Nisu primjenjivani svi aspekti dobrog planiranja kako bi se osiguralo da novi model bude efikasniji i ekonomičniji.
- ❗ Nisu dostupne detaljne analize prilikom određivanja naknade prema kilometru koja je jedan od dva osnovna elementa za određivanje visine naknade troškova prijevoza.
- ❗ Upotreba različitih daljinomjera dovela je do nedoumica, nejasnoća i neujednačene primjene novog modela.
- ❗ Institucije ni kroz prethodni, kao ni u primjeni novog modela nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti na ujednačenom pristupu, transparentnom i racionalnom trošenju budžetskih sredstava za troškove prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.
- ❗ Izostala je kontrola podataka na osnovu kojih zaposleni ostvaruju pravo na naknadu troškova prijevoza.
- ❗ VMBiH nije izvještavano niti je imalo proaktivan pristup u praćenju realizacije novog modela prema odluci koju je donijelo.

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

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

Vijeće ministara BiH treba da osigura informacije o rezultatima i efektima propisa o prijevozu sa ciljem njegovog unapređenja i da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, razmotri postojeći model u pogledu iznalaženja najboljeg rješenja za dokazivanje istinitosti podataka koji predstavljaju osnovu za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz kako bi se izbjegle zloupotrebe i zaštitila budžetska sredstva.

Ministarstvo finansija i trezora BiH treba osigurati jednoobraznu primjenu podzakonskog akta kojim se regulišu naknade troškova prevoza zaposlenih na nivou institucija BiH u cilju ekonomičnog i efikasnog korištenja javnih sredstava, nadzor i kontrolu usaglašenosti praksi u ostvarivanju prava na naknadu troškova za prijevoz, te ujednačenu isplatu za sve zaposlene na nivou institucija BiH. U cilju ujednačene primjene podzakonskih akata, treba povećati transparentnost postupka ostvarivanja prava na isplate naknada za prijevoz zaposlenim u institucijama BiH i prilikom pripreme i izrade

novih ili izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata Ministarstvo finansija i trezora BiH treba osigurati sve neophodne pripremne aktivnosti koje će doprinijeti što kvalitetnoj izradi podzakonskih akata.

Institucije BiH trebaju da prilikom implementacije podzakonskih akata kojima je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza osiguraju funkcionalan sistem upravljanja i kontrole sa ciljem potpune i pravilne primjene podzakonskih akata kojim je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza. Također, institucije BiH se pri susretanju sa nedoumicama i nejasnoćama prilikom primjene istih trebaju obratiti donosiocu akta kako bi se osigurala efikasna i ekonomična upotreba javnih sredstava.

6.3.3 Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH

Cilj revizije je utvrditi da li Ured za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: Ured) efikasno preduzima aktivnosti sa ciljem poboljšanja kvaliteta pravne zaštite u postupcima javnih nabavki.

Nalazi revizije ukazuju da Ured nije efikasan u preduzimanju aktivnosti koje doprinose kvalitetnoj pravnoj zaštiti u postupcima javnih nabavki. U datim okolnostima u kojim funkcioniše Ured, što se prije svega odnosi na veliki broj primljenih žalbi u toku jedne godine, te nepopunjenost broja sistematizovanih radnih mjesta, Ured nije iskoristio sve mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju da bi osigurao kvalitetnu pravnu zaštitu u svim slučajevima rješavanja žalbi u postupcima javnih nabavki. Ured nije blagovremen u svim slučajevima rješavanja žalbi u postupcima javnih nabavki, ne vrši ujednačavanje postupanja i prakse u donošenju svojih odluka po identičnim ili sličnim žalbenim navodima u postupcima javnih nabavki, ne osigurava praćenje i razmatranje sudske prakse utvrđene u presudama Suda BiH između svih članova Ureda i ne osigurava transparentnost svih relevantnih podataka iz žalbenih postupaka u postupcima javnih nabavki.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije:



ZAKLJUČCI

-  Ured za razmatranje žalbi BiH nije efikasan u preduzimanju aktivnosti koje doprinose kvalitetnoj pravnoj zaštiti u postupcima javnih nabavki.
-  Blagovremeno rješavanje žalbi u postupcima javnih nabavki nije uvijek osigurano. Ne preduzimaju se aktivnosti praćenja i izvještavanja o ostvarenim rokovima rješavanja žalbi.
-  U donošenju odluka po žalbama ne vrše se aktivnosti ujednačavanja postupanja po istim ili sličnim predmetima žalbi, kao ni aktivnosti praćenja i dosljedne primjene sudske prakse.
-  Transparentnost svih relevantnih podataka iz žalbenih postupaka nije osigurana.

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

U cilju poboljšanja kvaliteta pravne zaštite u postupcima javnih nabavki, Ured za reviziju je dao sljedeće preporuke Uredu:

- ***U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki poštovati roкове utvrđene ZJN-om i ZUS-om za predmete žalbi formirane po presudama Suda BiH, te stalno težiti rješavanju žalbi u što kraćim vremenskim rokovima od dana prijema žalbe, s obzirom na to da izjavljene žalbe odgađaju nastavak postupaka javne nabavke.***
- ***U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki početi primjenjivati zakonsku obavezu donošenja zaključaka o produžavanju roka rješavanja žalbi od 30 do krajnjih 60 dana od dana prijema žalbe, u zavisnosti od složenosti rješavanja predmeta žalbi, pri čemu treba osigurati da predsjedavajući Ureda razmatra opravdanost svakog produžavanja roka rješavanja žalbi.***
- ***Osigurati donošenje zaključaka o odbacivanju žalbi zbog neuplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka u što kraćem vremenskom roku po ispunjenju zakonskih uslova.***
- ***Osigurati praćenje, mjerenje i izvještavanje o ostvarenim rokovima rješavanja žalbi u sjedištu i filijalama Ureda u odnosu na roкове utvrđene ZJN-om.***

- **Usvojiti procedure ujednačavanja postupanja i prakse Ureda u rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki, te osigurati njihovu primjenu.**
- **Osigurati razmatranje odluka Suda BiH između svih članova Ureda.**
- **U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki, poštovati obaveznost primjene pravnog shvatanja i primjedbi u pogledu postupaka utvrđenih u odlukama suda.**
- **Osigurati usvajanje i javno objavljivanje pravnih shvatanja Ureda u uslovima promijenjenih okolnosti u rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki.**
- **Osigurati izradu relevantnih analiza, izvještaja i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka za tekuću godinu, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvještaju o radu ili na web stranici Ureda.**
- **U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki, poštovati zakonsku obavezu javnog objavljivanja svih zaključaka i rješenja Ureda, kao i odluka Suda BiH po njima, na portalu javnih nabavki.**

6.3.4 Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU

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

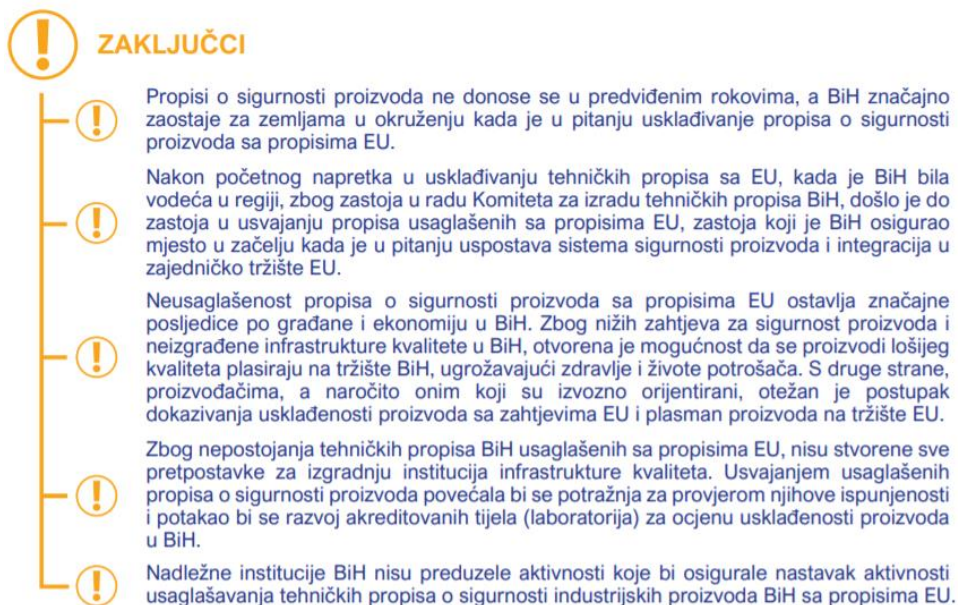
Nalazi revizije ukazuju da se propisi o sigurnosti proizvoda ne donose u predviđenim rokovima, te da BiH značajno zaostaje za zemljama u okruženju kada je u pitanju usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Neusaglašenost propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU ostavlja značajne posljedice na građane i ekonomiju u BiH. Zbog nižih zahtjeva za sigurnošću proizvoda i neizgrađene infrastrukture kvaliteta u BiH, otvorena je mogućnost da se proizvodi lošijeg kvaliteta plasiraju na tržište BiH, ugrožavajući zdravlje i živote potrošača. S druge strane, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentisani, otežan je postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i plasman proizvoda na tržište EU.

Zbog nepostojanja tehničkih propisa BiH usaglašenih sa propisima EU nisu stvorene sve pretpostavke za izgradnju institucija infrastrukture kvaliteta. Usvajanjem usaglašenih propisa o sigurnosti proizvoda povećala bi se potražnja za provjerom njihove ispunjenosti i potakao bi se razvoj akreditovanih tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH. Na taj način tržište BiH bi se zaštitilo od nesigurnih proizvoda, a domaćim proizvođačima bi se olakšao izvoz, odnosno zaštitili bi se od konkurencije koju im prave jeftini,

nekvalitetni i nesigurni proizvodi iz uvoza. Veći izvoz i veća proizvodnja u BiH značila bi više zaposlenih i veće ekonomsko blagostanje u BiH.

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



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

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju dao je preporuku Vijeću ministara BiH koja bi trebala potaknuti efikasnost usklađivanja pravnih propisa sa propisima EU, što će doprinijeti većoj sigurnosti i kvalitetu proizvoda za domaće potrošače i boljim uslovima za izvoznike.

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

Sarajevo, 28.09.2020. godine

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

KONTAKT

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

T: + 387 33 703 573
F: + 387 33 703 565
E: saibih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
 @UredzaReviziju