



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

www.revizija.gov.ba



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

| | | | |
|------------------------|--------------------------|------------|--------------|
| PRIMLJENO | 13-09-2024 | | |
| Organizaciona jedinica | Administrativna jedinica | Redni broj | Broj prijema |
| 01-16-1-1745/24 | | | |

Broj: 02-16-1-1745-4/24
Datum: 13.9.2024. godine

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
Zastupnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

Predmet: Dostava Izvješća o finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2023. godinu i Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2023. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2023. godinu, zajedno sa Godišnjim revizorskim izvješćem o glavnim nalazima i preporukama za 2023. godinu.

Verzije izvješća na hrvatskom i srpskom jeziku biti će dostavljene naredni tjedan.

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrtković





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

www.revizija.gov.ba



| PRIMLJENO: 13-09-2024 | | | |
|------------------------|-----------------------|-----------------|--------------|
| Organizaciona jedinica | Klasifikaciona oznaka | Redni broj | Broj priloga |
| | | 02-16-1-1193/24 | |

Broj: 02-16-1-1193-2/24
Datum: 13.9.2024. godine

PARLAMENTARNA SKUPŠINA BOSNE I HERCEGOVINE
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

Predmet: Dostava Izvješća o finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2023. godinu i Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2023. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2023. godinu, zajedno sa Godišnjim revizorskim izvješćem o glavnim nalazima i preporukama za 2023. godinu.

Verzije izvješća na hrvatskom i srpskom jeziku biti će dostavljene naredni tjedan.

S poštovanjem,







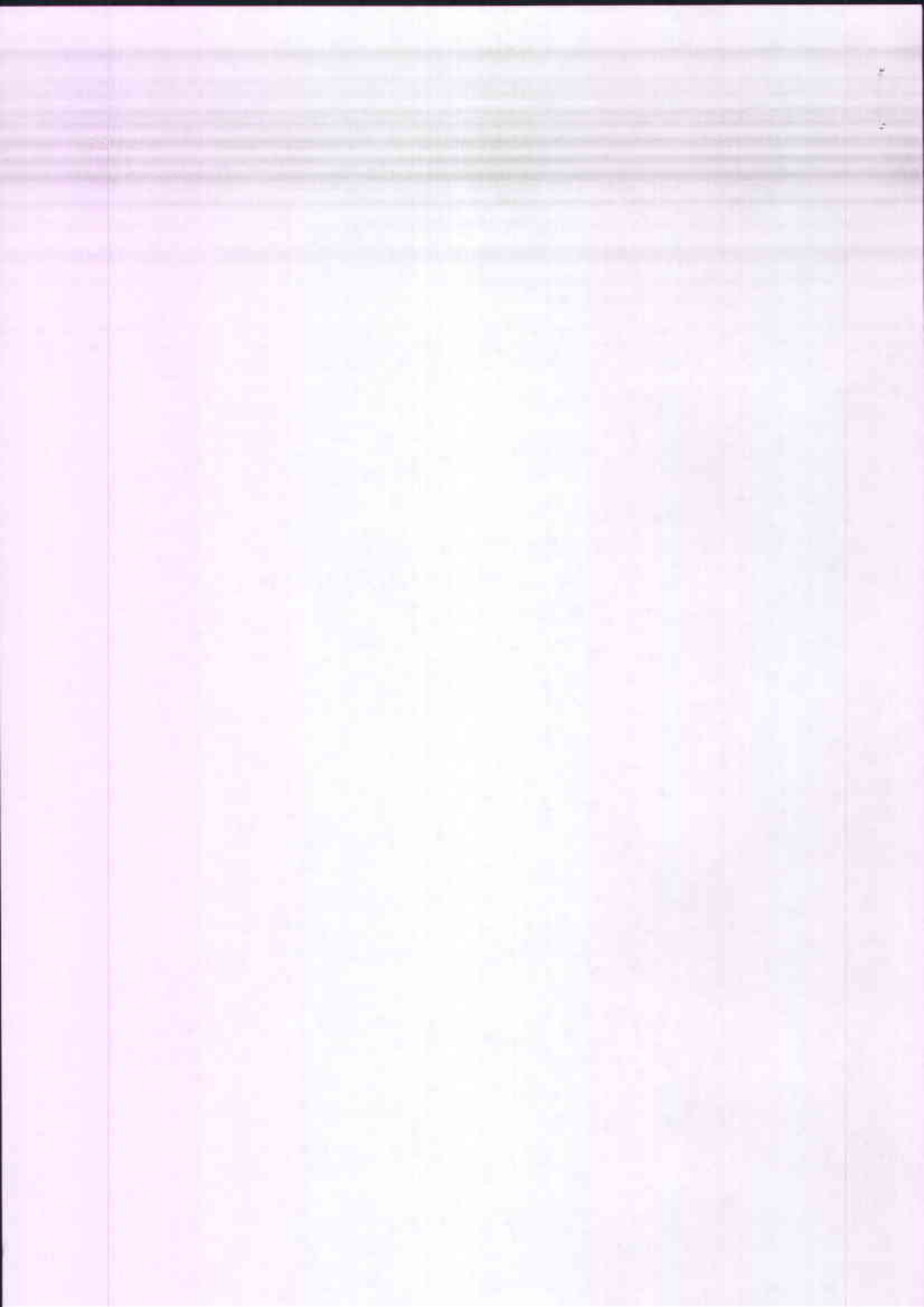
URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2023. GODINU

Sarajevo, septembar 2024. godine





Sadržaj

| | |
|--|-----------|
| UVOD | 2 |
| I FINANSIJSKA REVIZIJA | 3 |
| 1. PREGLED DATIH MIŠLJENJA | 3 |
| 1.1. Mišljenja data u pojedinačnim izvještajima institucija BiH | 4 |
| 1.2. Mišljenje dato u izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2023. godinu | 7 |
| 2. REALIZACIJA PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠTAJA | 8 |
| 2.1. Realizacija preporuka iz pojedinačnih izvještaja institucija BiH | 8 |
| 2.2. Realizacija preporuka iz izvještaja o obavljenoj reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu | 10 |
| 3. NALAZI I PREPORUKE | 12 |
| 3.1. Priprema i donošenje budžeta | 12 |
| 3.2. Višegodišnji projekti | 14 |
| 3.3. Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji | 16 |
| 3.4. Ugovori o djelu | 17 |
| 3.5. Zapošljavanje i status zaposlenih/angažovanih lica | 18 |
| 3.5.1. <i>Prijem državnih službenika po osnovu prijena ili preuzimanja nadležnosti</i> | 18 |
| 3.5.2. <i>Zapošljavanje na određeno vrijeme</i> | 19 |
| 3.5.3. <i>Istek mandata u institucijama BiH</i> | 20 |
| 3.5.4. <i>Obavljanje poslova drugog radnog mjesta</i> | 21 |
| 3.5.5. <i>Neplačeno odsustvo državnih službenika</i> | 22 |
| 3.5.6. <i>Penzionisanje zaposlenih</i> | 22 |
| 3.6. Javne nabavke | 23 |
| 3.7. Imovina institucija BiH | 26 |
| 3.8. Vlastiti prihodi institucija BiH | 27 |
| 3.9. Sudski sporovi | 28 |
| 3.10. Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima budžetskih korisnika | 28 |
| 3.11. Plaće zaposlenih – regulatorni okvir | 29 |
| 3.11.1. <i>Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH</i> | 29 |
| 3.11.2. <i>Plaće i naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama</i> | 30 |
| 3.12. Reforma javne uprave | 32 |
| 3.13. Prevencija korupcije | 33 |
| II REVIZIJA UČINKA | 34 |
| 4. PREGLED OBAVLJENIH REVIZIJA UČINKA | 34 |
| 5. NALAZI I PREPORUKE | 34 |
| 5.1. Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju rodne ravnopravnosti | 35 |
| 5.2. Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH | 36 |
| 5.3. Uvođenje softverskih rješenja | 37 |
| 5.4. Povjereni javni poslovi iz nadležnosti institucija BiH – studija slučaja: Ministarstvo komunikacija i prometa BiH | 37 |
| 6. REALIZACIJA PREPORUKA REVIZIJE UČINKA | 38 |
| 6.1. Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH | 39 |
| 6.2. Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena | 40 |
| 6.3. Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH | 40 |
| DODATAK 1. | 42 |



UVOD

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je vrhovna revizijska institucija koja obavlja revizije u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine¹ (u daljem tekstu: Zakon o reviziji) i Okvirom profesionalnih objava (IFPP)² Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija (INTOSAI).

Prema Zakonu o reviziji glavni cilj Ureda za reviziju je da, provođenjem revizije, osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom svojinom od Vijeća ministara BiH, budžetskih i javnih institucija u BiH, čime se doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i državnom svojinom.

U skladu sa Zakonom o reviziju Ured za reviziju nadležan je za:

- a) finansijske revizije,
- b) revizije učinka i
- c) druge specifične revizije.

Ured za reviziju je za 2023. godinu sačinio i nadležnim institucijama dostavio sljedeće izvještaje:

- 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama u institucijama BiH,
- Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2023. godinu,
- 4 izvještaja revizije učinka i
- 3 izvještaja o realizaciji praćenja preporuka revizije učinka.

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

Zakonom reviziji je propisano da je Ured za reviziju dužan prikupiti najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih finansijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvještaju te dostaviti ovaj izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH s izvještajem o reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta, kao njegov sastavni dio.

Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2023. godinu čine dva dijela i to:

Poglavlje I - Sadrži nalaze i preporuke finansijske revizije.

Poglavlje II - Sadrži nalaze i preporuke revizije učinka.

¹ Službeni glasnik BiH, broj 12/06

² IFPP okvir (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements) čine tri nivoa objava: INTOSAI principi (INTOSAI-P), međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).



I FINANSIJSKA REVIZIJA

Predmet finansijske revizije za 2023. godinu su bili finansijski izvještaji 74 institucije Bosne i Hercegovine i Izvještaj o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2023. godinu, te usklađenost aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima. Ukupno izvršenje budžeta za 2023. godinu u revidiranim institucijama BiH iznosilo je 1.146.246.919 KM³.



75 IZVJEŠTAJA

Prema Zakonu o reviziji prilikom obavljanja finansijske revizije Ured za reviziju u skladu sa usvojenim revizijskim standardima:

- Pregleda finansijske izvještaje i pripadajuće račune institucija BiH kod kojih se obavlja revizija, s ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilanci u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta.
- Procjenjuje da li rukovodioci institucija BiH primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkcije interne revizije i sisteme interne kontrole.

1. PREGLED DATIH MIŠLJENJA

U izvještajima o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2023. godinu, data su 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 31.12.2023. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.
- ✓ **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2023. godinu, u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane.

Za ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2023. godinu
- Zakon o finansiranju institucija BiH
 - Pravilnik o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH
 - Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavkama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti

³ Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2023. godinu odobren je budžet i Ureda za reviziju. Izvršenje budžeta Ureda za reviziju iznosilo je 5.430.168 KM.



- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o reviziji institucija BiH
- Zakon o obligacionim odnosima
- Zakon o internoj reviziji
- Specifični zakoni za pojedine subjekte revizije.

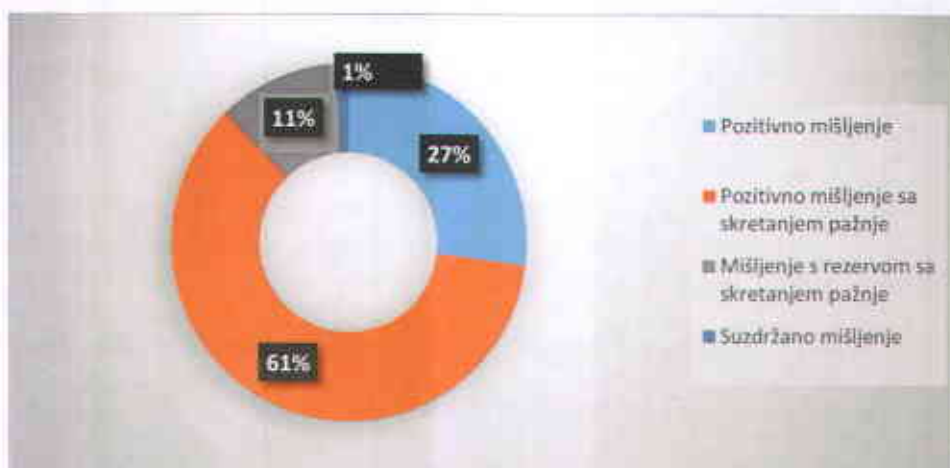
1.1. Mišljenja data u pojedinačnim izvještajima institucija BiH

Od revidirane 74 institucije BiH, Ured za reviziju je za njih 20 izrazio pozitivno mišljenje i na finansijske izvještaje i na usklađenost poslovanja. Za 45 institucija izraženo je pozitivno mišljenje, uz skretanje pažnje na aspekte poslovanja koji se odnose na finansijske izvještaje i/ili usklađenost. Ured za reviziju je izrazio mišljenje sa rezervom o finansijskim izvještajima i/ili usklađenosti kod 8 institucija. Kod jedne institucije nije bilo moguće izraziti mišljenje uslijed ograničenosti obima revizije.

U nastavku je tabelarni i grafički prikaz datih mišljenja finansijske revizije za 2023. godinu u institucijama BiH:

| Redni broj | Mišljenje revizora | Broj institucija | (%) učešća u ukupnom broju institucija | Izvršenje budžeta 2023. godina | (%) učešća u ukupnom izvršenju budžeta |
|--|--|------------------|--|--------------------------------|--|
| 1 | Pozitivno mišljenje | 20 | 27 | 67.877.345 | 6 |
| 2 | Pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje | 45 | 61 | 359.126.705 | 31 |
| | • Skretanje pažnje na finansijske izvještaje | 1 | | 6.285.425 | |
| | • Skretanje pažnje na usklađenost | 38 | | 276.179.468 | |
| 3 | • Skretanje pažnje na finansijske izvještaje i usklađenost | 6 | | 76.661.812 | |
| | Mišljenje s rezervom uz skretanje pažnje | 8 | 11 | 675.431.499 | 59 |
| | <i>Mišljenje s rezervom na finansijske izvještaje</i> | 3 | | 513.139.547 | |
| | • sa skretanjem pažnje na FI i usklađenost | 1 | | 363.058.352 | |
| | • sa skretanjem pažnje na usklađenost | 2 | | 150.081.195 | |
| | <i>Mišljenje s rezervom na usklađenost</i> | 5 | | 162.291.952 | |
| • sa skretanjem pažnje na FI i usklađenost | 2 | | 14.144.276 | | |
| • sa skretanjem pažnje na usklađenost | 3 | | 148.047.676 | | |
| 4 | Uzdržavanje od mišljenja | 1 | 1 | 43.811.370 | 4 |
| UKUPNO | | 74 | 100 | 1.146.246.919 | 100 |

Tabela 1. Mišljenja finansijske revizije u institucijama BiH za 2023. godinu



Grafikon 1. Mišljenja finansijske revizije u institucijama BiH za 2023. godinu

U **DODATKU 1.** u prilogu ovog Izvještaja prikazana je struktura datih mišljenja po vrsti mišljenja i institucijama BiH sa pripadajućim iznosima izvršenja budžeta za 2023. godinu.

➤ **Mišljenja s rezervom**

Osam institucija je za 2023. godinu dobilo mišljenje sa rezervom. Izvršenje budžeta institucija BiH kod kojih je za poslovanje izraženo mišljenje s rezervom, u 2023. godini iznosi 359.126.705 KM, što je 59% ukupnog budžeta za 2023. godinu.

U nastavku je grafički prikaz datih mišljenja s rezervom za 2023. godinu:



Grafikon 2. Mišljenja s rezervom po procesima



➤ **Skretanja pažnje u okviru revizorskih mišljenja**

Ured je, kroz skretanje pažnje na finansijske izvještaje i/ili usklađenost, ukazao na slabosti u pojedinim procesima u institucijama BiH koje nisu uticale na korekciju mišljenja (pozitivno) ili dodatnu korekciju mišljenja s rezervom. Tako je u svih osam izvještaja u kojima je Ured izrazio mišljenje s rezervom, institucijama BiH skrenuta pažnja na bitna pitanja vezana za finansijsko izvještavanje i/ili usklađenost poslovanja sa relevantnim zakonima i propisima. Osim toga, u 45 izvještaja, uz pozitivno mišljenje, institucijama je dodatno skrenuta pažnja na aspekte koji se odnose bilo na finansijske izvještaje ili na usklađenost poslovanja.

Najveći broj slabosti zbog kojih je skrenuta pažnja odnosi se na finansijske izvještaje, aktivnosti institucija u vezi sa donošenjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, proces zapošljavanja, javne nabavke te ostalo (sudski sporovi, IT sistem i dr.).

➤ **Ključna pitanja revizije**

Ključna pitanja revizije su ona pitanja koja su, po našoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda. Tim pitanjima smo se bavili u kontekstu revizije finansijskih izvještaja kao cjeline i pri formiranju mišljenja i mi ne dajemo posebno mišljenje o tim pitanjima.

Svrha saopćavanja ključnih revizijskih pitanja je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenju reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvatanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda.

Ključna pitanja revizije, u finansijskoj reviziji za 2023. godinu definisana su kod tri institucije BiH, kako slijedi:

| | | |
|---|--|--|
|  Ministarstvo odbrane BiH Status nepokretne perspektivne i nepokretne neperspektivne vojne imovine |  Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Nedonošenje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2020- 2024. |  Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH Funkcionisanje Fonda za reformu javne uprave |
|---|--|--|

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentovan je u nastavku:

Ministarstvo odbrane BiH: Status nepokretne perspektivne vojne imovine, kako u smislu evidentiranja u zemljišne knjige tako i u smislu evidentiranja u poslovne knjige Ministarstva još uvijek nije riješen. Odlukom o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga BiH iz novembra 2016. godine (koja još uvijek nije u primjeni) i dokumentom Pregled odbrane, koji je usvojilo Predsjedništvo BiH, dogovoreno je da se umjesto prvobitnih 63 lokacije, razmatra 57 lokacija perspektivne nepokretne vojne imovine.



Proces preuzimanja neperspektivnih vojnih lokacija se ne odvija očekivanom dinamikom što značajno utiče na zapuštanje objekata koje samo fizički osiguravaju Oružane snage BiH. Prema evidencijama, od 16 evidentiranih neperspektivnih vojnih lokacija njih 7 je odmah spremno na predaju (većinom se radi o kasarnama), dok preostalih 9 lokacija nije spremno za predaju lokalnim vlastima (radi se o skladištima s naoružanjem). Sporazumom o osnovnim principima za rješavanje pitanja imovine iz 2007. godine je definisano da je preuzimanje neperspektivne vojne imovine u nadležnosti vlada entiteta. U 2023. godini Ministarstvo je izvršilo predaju jedne lokacije, a u drugom slučaju je izvršena predaja dijela kasarne. Nепреузимање неперспективне непокретне имовине од стране осталих мјеродавних институција захтијева ангаžовање ресурса Министарства на осигурању ове имовине и плаћању комуналних троškova.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije: S obzirom na to da Vijeće ministara BiH još uvijek nije usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije za aktuelni period⁴, nedonošenje ovih dokumenata je ključno pitanje revizije koje je objavljeno u našem izvještaju.

Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH: Fond za reformu javne uprave ne funkcioniše od 2018. godine i još uvijek nije pronađeno rješenje za postojeće stanje. Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH je problematiku nefunkcionisanja Fonda obrazložio i u svom Izvještaju o radu za 2023. godinu.

1.2. Mišljenje dato u Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2023. godinu

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2023. godinu izraženo je **mišljenje s rezervom o finansijskim izvještajima i mišljenje s rezervom o usklađenosti** aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima i to:

Mišljenje o finansijskim izvještajima

- U Bilansu stanja nisu realno iskazane pozicije stalnih sredstava i kratkoročnih potraživanja koje su potcijenjene za nepoznat iznos zbog izostanka evidentiranja određenih stalnih sredstava i potraživanja te neriješenog pitanja upravljanja državnom imovinom kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH.
 - Skretanje pažnje na nezadovoljavajući sistem naplate, evidentiranja i kontrole prihoda te usaglašavanja prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora s podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH.

Mišljenje o usklađenosti

- Postupci pripreme i donošenje Zakona o budžetu te uvećanje vrijednosti višegodišnjih kapitalnih ulaganja nisu u potpunosti obavljani u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH i provedbenim propisima.
 - Skretanje pažnje na angažovanje osoba putem ugovora o djelu za obavljanje poslova u kontinuitetu i na sistematizovanim radnim mjestima.

⁴ Vijeće ministara BiH je na 52. sjednici održanoj 18.6.2024. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije 2024 – 2028. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2024 – 2028.



2. REALIZACIJA PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠTAJA

U skladu sa osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured za reviziju obavezno u izvještajima o obavljenim revizijama, prema nalazima revizije, daje preporuke revidiranim institucijama za otklanjanje nepravilnosti i slabosti koje su konstatovane u procesu revizije, kako bi se iste otklonile i ne bi ponavljale u narednom periodu, a sve u cilju unapređenja njihovog poslovanja. Praćenje realizacije preporuka finansijske revizije za prethodnu godinu se odvija na godišnjem nivou i objavljuje u izvještaju o finansijskoj reviziji institucije za tekuću godinu.

2.1. Realizacija preporuka iz pojedinačnih izvještaja institucija BiH

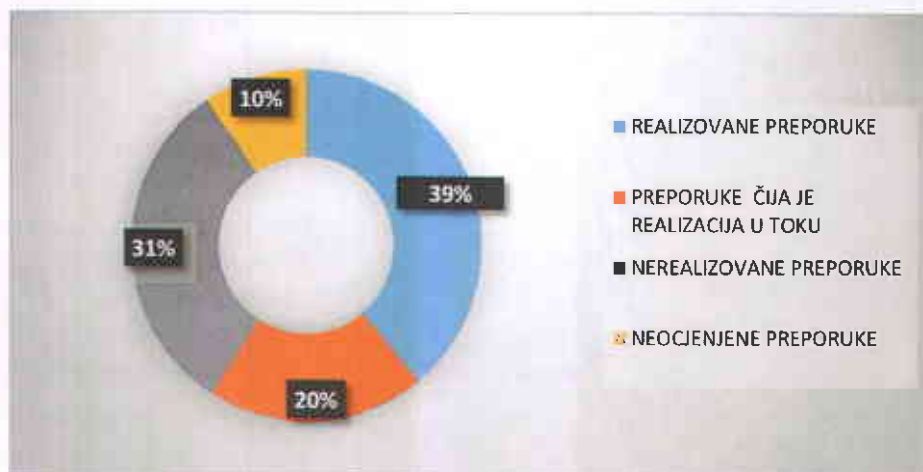
Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2023. godinu za 74 institucije ocijenio realizaciju 620 preporuka datih u prošloj i ranijim godinama. Prilikom ocjene realizacije datih preporuka, shodno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u četiri kategorije: realizovane preporuke, preporuke čija je realizacija u toku ili preporuke prema kojima je djelimično postupljeno, nerealizovane preporuke te preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije ili nisu relevantne za dalje praćenje.

Provjerom stepena realizacije preporuka konstatovali smo da je oko 59% preporuka datih u prošloj i ranijim godinama realizovano ili je njihova realizacija u toku.

U nastavku je tabelarni i grafički prikaz realizacije preporuka iz prethodnih pojedinačnih izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji u institucijama BiH u 2023. godini:

| Ocjena preporuka | Broj | Realizacija preporuka (%) |
|---|------------|---------------------------|
| Realizovane preporuke | 241 | 39 |
| Preporuke čija je realizacija u toku | 125 | 20 |
| Nerealizovane preporuke | 194 | 31 |
| Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja | 60 | 10 |
| Ukupno | 620 | 100 |

Tabela 2. Realizacija preporuka finansijske revizije u institucijama BiH iz prethodnih pojedinačnih izvještaja u 2023. godini



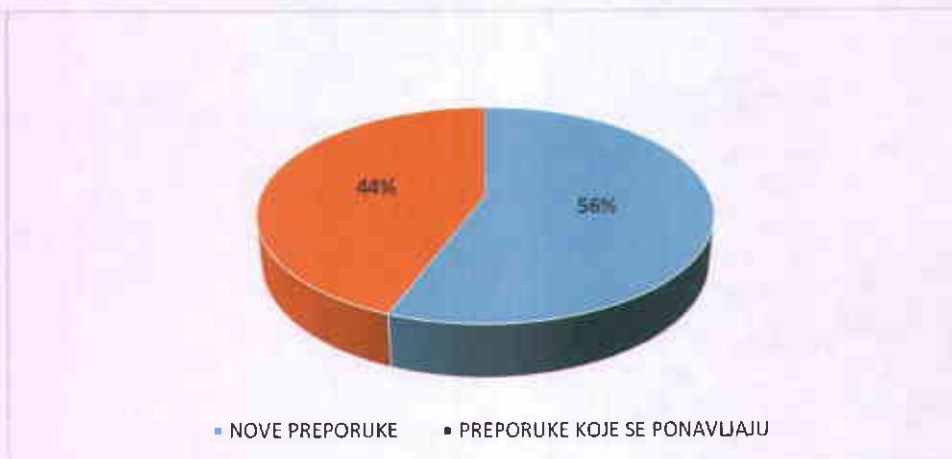
Grafikon 3. Realizacija preporuka finansijske revizije u institucijama BiH iz prethodnih pojedinačnih izvještaja u 2023. godini

U odnosu na prethodnu godinu, u 2023. godini postoji određeno povećanje procenta realizovanih preporuka, povećanje procenta preporuka čija realizacija je u toku i smanjenje nerealizovanih preporuka za 6%. Za određeni broj preporuka (10%) nismo mogli dati ocjenu realizacije zbog toga jer su iste date za konkretne nalaze, postupke nabavki, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama ili je konstatovano da preporuke nisu relevantne za dalje praćenje. Preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije će biti ocijenjene kad se za to steknu uslovi.

Analizirajući date preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatovati da se uglavnom realizuju preporuke za čiju realizaciju je nužno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i data. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, preduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizovane. Radi se uglavnom o preporukama koje ne zavise samo od subjekta revizije nego i od nadležnih institucija. Pored toga, kod većih budžetskih korisnika, procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji i često realizacija preporuka zavisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sistemskih rješenja.

U izvještajima o obavljenoj reviziji za 2023. godinu za 74 institucije BiH dato je 436 preporuka. Od ovog broja, date su 243 nove preporuke, a 193 preporuke se ponavljaju iz ranijeg perioda. Preporuke iz prethodnog perioda čija je realizacija bila u toku (125 preporuka) nisu ponovljene, ali će njihova realizacija biti predmetom daljeg praćenja do trenutka dok se ne realizuju u potpunosti ili do onog trenutka kada revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni da ove preporuke nisu realizovane. U skladu s tim, u izvještajima za 2023. godinu nisu date nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, već je za te procese dat opis stanja i provedenih aktivnosti.

U nastavku je grafički prikaz strukture datih preporuka prema statusu - nove i ponovljene:



Grafikon 4. Struktura preporuka prema statusu – nove i ponovljene

Značajan broj preporuka (44%) se ponavlja više godina, a posljedica su nedostatka odgovornosti rukovodstva institucija za njihovu nerealizaciju i nepotpune primjene zakonskih i podzakonskih propisa te nepostojanja sistemskih rješenja.

Najveći broj preporuka se odnosi na nalaze revizora u revizorskim izvještajima za koje je izraženo mišljenje s rezervom ili skrenuta pažnja, a odnose se na: slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavkama, neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH, nedovoljno transparentan proces zapošljavanja angažovanjem lica na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure sa prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažovanjem lica po osnovu ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta, slabosti kod sistema kontrole naplate prihoda i potraživanja, slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava i obaveza, nedovoljno efikasnu i učinkovitu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata, neriješen status državne imovine, slabosti u funkcionisanju IT sistema i dr.

Implementacijom preporuka Ureda dodatno bi se povećala finansijska disciplina te efikasnost raspolaganja ograničenim javnim sredstvima.

2.2. Realizacija preporuka iz Izvještaja o obavljenj reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu

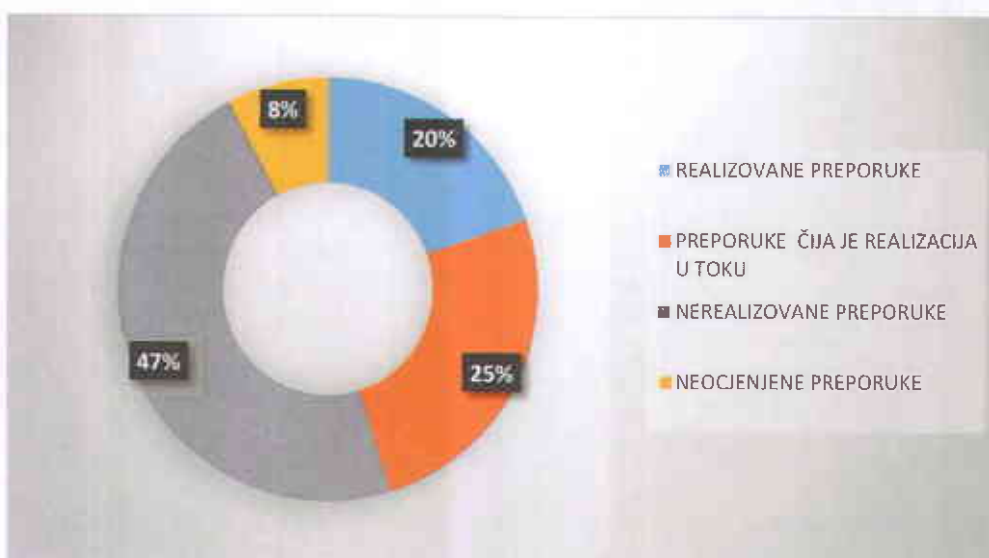
U Izvještaju o reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta institucija BiH za 2023. godinu data je ocjena za ukupno 51 prethodno datu preporuku.

U nastavku je tabelarni prikaz realizacije preporuka iz Izvještaja o obavljenj reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu:



| Ocjena preporuka | Broj preporuka | (%) realizacije preporuka u odnosu na ukupan broj preporuka |
|---|----------------|---|
| Realizovane preporuke | 10 | 20 |
| Preporuke čija je realizacija u toku | 13 | 25 |
| Nerealizovane preporuke | 24 | 47 |
| Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja | 4 | 8 |
| Ukupno: | 51 | 100 |

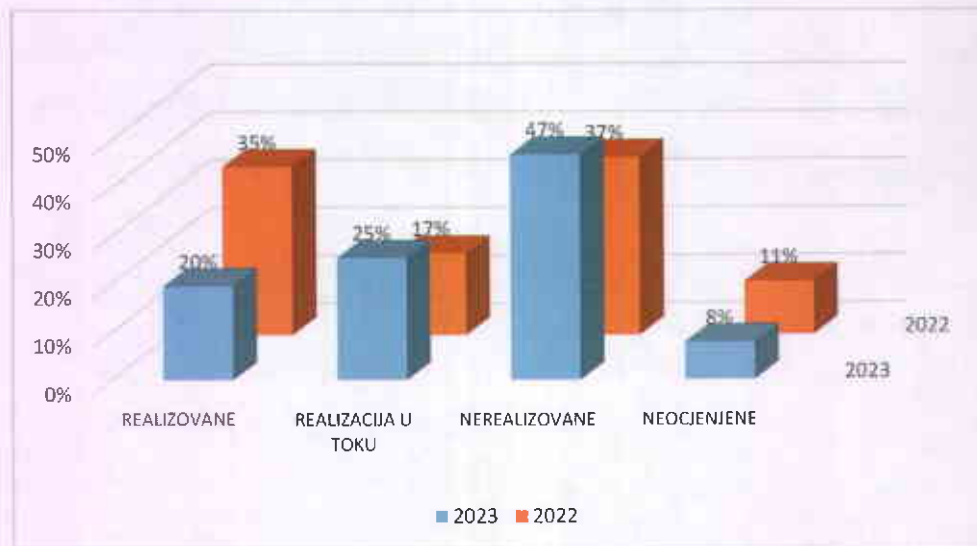
Tabela 3. Realizacija preporuka – Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu



Grafikon 5. Realizacija preporuka – Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2022. godinu

U odnosu na 2022. godinu, kada je praćena realizacija 60 preporuka datih u prethodnom periodu, konstatovano je da je nešto niži procenat realizovanih preporuka u odnosu na ukupan broj preporuka, dok je procenat nerealizovanih preporuka povećan.

U nastavku je grafički uporedni prikaz realizacije preporuka iz Izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH u 2023/2022. godinu:



Grafikon 6. Realizacija preporuka – Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH u 2023/2022.

U 2023. godini je dato 36 preporuka (13 novih i 23 ponovljene), a preporuke čija je realizacija u toku (14) su i dalje predmetom praćenja u pogledu njihove realizacije. Od ukupnog broja preporuka datih u 2023. godini, 9 preporuka se odnosi na finansijske izvještaje, 6 na finansijske izvještaje i usklađenost, a ostalih 21 na usklađenost.

3. NALAZI I PREPORUKE

Ova tačka Izvještaja sadrži rezime nalaza i preporuka datih institucijama BiH u pojedinačnim izvještajima o obavljenim finansijskim revizijama i u Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2023. godinu.

3.1. Priprema i donošenje budžeta

3.1.1. Priprema budžeta

Zakonom o finansiranju institucija BiH⁵ i provedbenim propisima propisana je procedura podnošenja i odobravanja budžetskog zahtjeva koji se zasniva na iskazanim potrebama budžetskog korisnika, gornjoj granici rashoda te konsultacijama i pregovorima dvije strane (Ministarstva finansija i trezora BiH i institucije BiH) koje imaju dokumentovan trag.

Naime, Ministarstvo finansija i trezora BiH nadležno je, u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH⁶, za pripremu budžeta, izvršenje budžeta i finansiranje budžetskih institucija, koordinaciju aktivnosti kako bi se osigurala budžetska sredstva i investicije javnih sredstava, te obavljanje ostalih aktivnosti u oblasti finansiranja budžetskih korisnika.

Kroz revizijske aktivnosti konstatovano je da Ministarstvo finansija i trezora BiH prilikom odobravanja budžetskih zahtjeva institucija BiH, u postupku pripreme zakona o budžetu za 2023. godinu, nije u potpunosti postupalo u skladu sa propisanim procedurama.

⁵ Član 7.

⁶ Član 3. stav (1)



Naime, u budžetskom zahtjevu Uprave za indirektno oporezivanje na poziciji kapitalnih ulaganja - nabavka građevina predložen je iznos od 5.000.000 KM. Međutim, Ministarstvo finansija i trezora BiH je samostalno u Nacrtu zakona o budžetu za 2023. godinu predložilo povećanje sredstva na predmetnoj poziciji za 34.550.000 KM. U konačnici, po usvajanju budžeta za 2023. godinu, Upravi za indirektno oporezivanje je odobreno 39.550.000 KM na poziciji kapitalna ulaganja - nabavka građevina.

Razlog i osnova za iskazano povećanje sredstava nisu navedeni, niti je kroz službene zabilješke obrazloženo povećanje raspoloživosti sredstava.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da u potpunosti poštuje procedure donošenja budžeta propisane Zakonom o finansiranju institucija BiH i provedbenim propisima tako da osigura da se na bazi iskazanih potreba budžetskih korisnika i gornje granice rashoda utvrđuje konačan prijedlog pri čemu aktivnosti usaglašavanja budžeta trebaju biti zasnovane na dokumentaciji i transparentno obrazložene.

3.1.2. Donošenje budžeta

Analizirajući dinamiku realizacije aktivnosti definisanih Zakonom o finansiranju institucija BiH konstatovano je značajno kašnjenje u dijelu usvajanja dokumenata.

Usvajanje Dokumenta okvirnog budžeta⁷ za period 2023 – 2025. godina i Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2023. godinu direktno je vezano za usvajanje dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2023 – 2025. godina, koji je trebalo da se donese do 31. maja 2022. godine. Fiskalno vijeće BiH je, uz zakašnjenje od devet mjeseci, 6. marta 2023. godine dalo saglasnost na Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika BiH.

Vijeće ministara BiH je bilo u obavezi da Dokument okvirnog budžeta za period 2023 – 2025. godina usvoji do 30. juna 2022. godine, međutim, isti je usvojen tek 15. marta 2023. godine, sa zakašnjenjem od osam mjeseci. Istog dana Vijeće ministara je usvojilo i Nacrt zakona o budžetu za 2023. godinu (zakonski rok je bio 15. oktobar 2022. godine). Predsjedništvo BiH je na 9. vanrednoj sjednici, održanoj 20.3.2023. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o budžetu za 2023. godinu (zakonski rok bio je 1. novembar 2022. godine) koji je proslijeđen Parlamentarnoj skupštini BiH na odlučivanje. Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2023. godinu 30.3.2023. godine.

S obzirom na to da Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o budžetu prije početka fiskalne godine, finansiranje institucija u prvom kvartalu godine bilo je privremeno. Za finansiranje institucija BiH odobravana je ¼ sredstava odobrenih Zakonom o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2022. godinu.

⁷ Dokument okvirnog budžeta je akt koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i budžetske gornje granice rashoda za budžetske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarni nacrt budžeta za narednu godinu.



I pored činjenice da je zakonom definisan način finansiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o budžetu ovakvo postupanje u kontinuitetu, od 2019. godine⁹ značajno utiče i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija. Neblagovremeno usvajanje budžeta značajno povećava rizik za neefikasno i neefektivno poslovanje i trošenje javnih sredstava.

U nastavku je tabelarni pregled dinamike donošenja Budžeta institucija BiH za 2023. godinu:

| Korak | Zadatak | Rok | | Zadatak obavljen |
|-------|--|--|----------|------------------|
| | | 2022. | 2023. | |
| 01. | Fiskalno vijeće usvaja Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH | 31. maj | 6. mart | |
| 02. | Vijeće ministara BiH podnosi Predsjedništvu BiH nacrt zakona o budžetu za narednu godinu | 15. oktobar | 15. mart | |
| 03. | Predsjedništvo podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH Prijedlog zakona o budžetu za narednu godinu | 01. novembar | 20. mart | |
| 04. | Parlamentarna skupština usvaja zakon o budžetu za narednu godinu | 31. decembar ili 31. mart 2023. godine | 30. mart | |

Tabela 4. Dinamika donošenja Budžeta institucija BiH za 2023. godinu

Preporučeno je nadležnim subjektima/institucijama da ulože dodatne napore kako bi budžet institucija BiH bio usvojen pravovremeno uz poštovanje propisanih procedura i budžetskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u njihov rad.

3.2. Višegodišnji projekti

Za realizaciju višegodišnjih projekata su u 2023. godini, na raspolaganju su bila sredstva u ukupnom iznosu od 180.365.277 KM. Realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja iznosila je 7.674.450 KM ili 4% u odnosu na plansku veličinu. Neutrošena namjenska sredstva budžeta institucija BiH u iznosu od 172.690.827 KM su prenesena u 2024. godinu.

Realizacija višegodišnjih projekata u institucijama BiH je dugi niz godina na veoma niskom nivou u odnosu na raspoloživa sredstva.

Dugi niz godina je prisutan nizak procent izvršenja višegodišnjih projekata u institucijama BiH, a u Izvještaju o izvršenju budžeta se ponavljaju obrazloženja kao što su: poteškoće prilikom ugovaranja, veće cijene ponuda od raspoloživih sredstava, neispunjavanje uslova iz javnog poziva, složenost projekata, uključenost više stručnih institucija sa različitih nivoa vlasti koji daju

⁹ Rad institucija BiH je u 2019. godini u potpunosti finansiran u skladu s odlukama o privremenom finansiranju, kao i u prvoj polovini 2020. godine, budžet za 2021. godinu nije ni usvojen, dok je i u prvoj polovini 2022. godine i prvom kvartalu 2023. godine rad institucija privremeno finansiran.



saglasnost i odobrenja za pojedine faze projekta, kao i rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za zemljište i objekte.

U pojedinačnim izvještajima o obavljenoj finansijskoj reviziji institucija BiH konstatovali smo da pojedine institucije posljednjih godina nisu preduzimale ili okončale aktivnosti u cilju realizacije sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavku objekata.

Uputstvom Vijeća ministara BiH o načinu planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih projekata u institucijama BiH iz 2021. godine⁹ su uređene procedure planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih projekata u budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH, te izvještavanja o realizaciji višegodišnjih projekata.

Navedenim Uputstvom je između ostalog definisano je da je kod promjene vrijednosti višegodišnjeg projekta ili strukture istog u odnosu na prvobitno donesenu odluku, budžetski korisnik dužan Vijeću ministara BiH dostaviti prijedlog izmjene odluke o višegodišnjem projektu, s tim da promjena vrijednosti višegodišnjeg projekta podliježe ograničenju povećanja do maksimalno 10% od ukupne vrijednosti višegodišnjeg projekta koje se usaglašava sa Ministarstvom finansija i trezora BiH.

U pojedinačnim revizijama smo utvrdili da je Ministarstvo finansija i trezora BiH imalo različito postupanje kod primjene odredbi Uputstva o načinu planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih projekata u institucijama BiH, koje se odnose na ograničenja povećanja vrijednosti višegodišnjih projekata i davanja saglasnosti iz svoje nadležnosti.

Nakon usvajanja budžeta, u julu 2023. godinu, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog Uprave za indirektno oporezivanje, a po prethodno dobijenoj saglasnosti Ministarstva finansija i trezora BiH, donijelo Odluku¹⁰ o izmjeni i dopuni odluke o odobravanju projekta nabavke i izgradnje objekta za regionalne centre i Glavni ured Uprave za indirektno oporezivanje BiH i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza kojom je ranije utvrđena vrijednost višegodišnjeg kapitalnog projekta "Nabavka i opremanje objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka" u iznosu od 37.900.000 KM uvećana za 31.500.000 KM ili 83%. Navedeni iznos je prestrukturisan sa pozicije kapitalna ulaganja - nabavka građevina odobrene u okviru budžeta neposredne potrošnje.

Također, u 2023. godini, Odlukom Vijeća ministara BiH¹¹ uvećana je prvobitna vrijednost Višegodišnjeg projekta „Izgradnja i opremanje objekta za smještaj zaposlenih Uprave za indirektno oporezivanje BiH i Granične policije na aerodromu u Banjoj Luci,“ za 22%, kao i prvobitna vrijednost projekta „Izgradnja i opremanje GP Osoje“ za 13%, na koje je također prethodno pozitivno mišljenje dalo Ministarstvo.

Pri tome ističemo da je u slučaju Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH predmetno Uputstvo dosljedno primijenjeno, jer Ministarstvo finansija i trezora BiH nije dalo pozitivno mišljenje na izmjenu vrijednosti projekta veće od 10% od prvobitno odobrenog iznosa.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 77/21

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 60/23

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 24/23



Institucijama BiH su date preporuke u cilju intenziviranja realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, a Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH je preporučena dosljedna primjena Uputstva o načinu planiranja, odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata u institucijama BiH.

Višegodišnji projekti za rješavanje trajnog smještaja institucija BiH

U toku 2023. godine je utrošen ukupan iznos od 12.963.670 KM za plaćanje zakupa za smještaj institucija BiH. Za rješavanje pitanja trajnog smještaja pojedinih institucija su odobrena sredstva kroz višegodišnje projekte ili programe posebnih namjena za kupovinu ili izgradnju objekata.

Godišnje se izdvajaju značajna finansijska sredstva za plaćanje zakupa za smještaj pojedinih institucija BiH, dok sredstva odobrena za rješavanje pitanja trajnog smještaja kroz višegodišnje projekte i programe posebnih namjena ostaju neutrošena uslijed dugogodišnje neefikasne realizacije istih.

Naime, odobrena su sredstva u iznosu od 101.375.818 KM za rješavanje pitanja trajnog smještaja Uprave za indirektno oporezivanje BiH, Državne agenciju za istrage i zaštitu, Granične policije BiH, Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu

podataka BiH, Ureda za reviziju institucija BiH putem Službe za zajedničke poslove institucija BiH i dr. Međutim, realizacija pojedinih višegodišnjih projekata ne odvija se planiranom dinamikom. Nadalje, postoji još uvijek određen broj institucija koje nemaju ni odobrena sredstva za rješavanje pitanja trajnog smještaja.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH da ubrza aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja za one institucije za koje to pitanje još uvijek nije riješeno, imajući u vidu značajne troškove koje institucije imaju pri plaćanju zakupa.

3.3. Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji

Institucije BiH su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine usklade pravilnike o unutrašnjoj organizaciji s odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine¹² i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.¹³ Navedene odluke su donesene u cilju harmonizacije i primjene istih principa o načinu unutrašnje organizacije¹⁴, razvrstavanja i opisa radnih mjesta u organima uprave Bosne i Hercegovine.

Analizirajući dinamiku aktivnosti na usaglašavanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija sa odlukama Vijeća ministara BiH možemo konstatovati da se ista odvija veoma sporo s obzirom na to da je od donošenja predmetnih odluka prošlo više od devet godina, a da još uvijek sve institucije nisu uskladile svoje pravilnike. U izvještajima o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2023. godinu u 18 institucija skrenuta je pažnja na neusklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH.

¹² Službeni glasnik BiH, broj 30/13

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

¹⁴ Racionalizacije, funkcionalnosti, vertikalne i horizontalne povezanosti, harmonizacije osnovnih elemenata unutrašnje organizacije, fleksibilnosti unutrašnje organizacije i dostupnosti



Jedan od razloga nedonošenja usklađenih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji jeste što većina institucija nije na vrijeme započela proces usklađivanja svojih pravilnika. Također, kod određenog broja institucija su, imenovanjem novog rukovodstva, započete aktivnosti na izradi prijedloga pravilnika o sistematizaciji obustavljene te su započete aktivnosti na donošenju novog prijedloga pravilnika čime je obaveza usklađivanja istog sa odlukama Vijeća ministara BiH vraćena u početnu fazu.

Nadalje, na kašnjenje su uticali i neujednačeni stavovi između institucija i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije podržalo broj sistematizovanih radnih mjesta i/ili su date primjedbe u pogledu razvrstavanja radnih mjesta srednje stručne spreme u platne razrede i sl.).

Imajući u vidu činjenicu da su institucije BiH bile dužne da do kraja aprila 2014. godine usklade pravilnike o unutrašnjoj organizaciji sa gore navedenim odlukama, od ključne je važnosti da institucije okončaju aktivnosti na izradi novih pravilnika koji će biti usklađeni s navedenim odlukama Vijeća ministara BiH i potrebama institucije.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH da preduzmu aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi institucije uskladile pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta s važećim odlukama Vijeća ministara BiH.

3.4. Ugovori o djelu

Praksa angažmana na osnovu ugovora o djelu¹⁵ u institucijama BiH nastavljena je i u 2023. godini.

Zaključkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH iz novembra 2023. godine zaduženo je Vijeće ministara BiH da, u najkraćem roku, izradi smjernice kojim bi se trajanje, sadržaj i uslovi za sklapanje ugovora o djelu detaljno definisali.

U pojedinačnim izvještajima institucija navedeno je sljedeće: ugovori o djelu se zaključuju za obavljanje poslova sistematizovanih radnih mjesta u kontinuitetu; stručno zvanje angažovanih lica ne može se dovesti u vezu s vrstom posla koji treba obaviti; angažovana lica ne podnose izvještaje o obavljenom poslu, te se stoga na pouzdan način ne može potvrditi da su poslovi stvarno izvršeni i da su se stekli uslovi za isplatu naknade; na osnovu ugovora o djelu se angažuju bivši zaposlenici institucije nakon njihovog zasnivanja radnog odnosa u drugoj instituciji ili penzionisanja i dr.

Institucije angažman osoba po ugovoru o djelu pravdaju neusvajanjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, odlaskom zaposlenih iz institucija po raznim osnovama (najčešće odlazak u penziju), kao i poteškoće s kadrom koji nije adekvatne struke ili kapaciteta da odgovori zahtjevima institucije.

¹⁵ Prema Zakonu o obligacionim odnosima ugovorom o djelu zaposlenik (preduzimač, izvođač radova) se obavezuje obaviti određeni posao, kao što je izrada ili popravak neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl., a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu. Dakle, ugovor o djelu se zaključuje za obavljanje konkretnog posla koji predstavlja "zaokruženu" cjelinu te stoga predmet ugovora o djelu ne mogu biti poslovi sistematizovanih radnih mjesta niti poslovi koji su po svojoj prirodi redovni jer se obavljaju u kontinuitetu duži period.



Iako je zaključivanje ugovora o djelu isključivo u nadležnosti institucija i njihovih rukovodilaca, smatramo da je uloga Ministarstva finansija i trezora BiH, u dijelu odobravanja sredstava, vrlo značajna. Ministarstvo finansija i trezora BiH i pored preporuka revizije u prethodnom periodu nije provodilo analize budžetskih zahtjeva po osnovu angažmana lica na ugovorima o djelu u cilju utvrđivanja opravdanosti takvih zahtjeva koji su u direktnoj vezi sa popunjenošću sistematizacije radnih mjesta i odobrenom dinamikom zapošljavanja u institucijama BiH.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da, u saradnji s drugim institucijama, ubrza i okonča aktivnosti vezane za izradu i uspostavljanje jedinstvenih pravila i kriterija za angažman vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu. Također, Ministarstvu je preporučeno da više pažnje posveti analizi zahtjeva budžetskih korisnika na poziciji ugovora o djelu, koristeći se pri tome podacima iz budžetskih zahtjeva iz prethodnih godina i podacima o izvršenju budžeta.

3.5. Zapošljavanje i status zaposlenih/angažovanih lica

Prema članu 54. Zakona o upravi¹⁶ radni odnosi u organima uprave državnih službenika, zaposlenika i ostalih zaposlenih uređuju se Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH¹⁷, Zakonom o radu u institucijama BiH¹⁸ i drugim posebnim zakonima.

Provedenom revizijom procesa zapošljavanja i regulisanja radnopravnog statusa zaposlenih u institucijama BiH konstatovane su određene nepravilnosti i nedostaci koji ukazuju na određena odstupanja od postojećeg regulatornog okvira. S obzirom na to da nezaposlenost predstavlja veliki društveni problem u Bosni i Hercegovini, netransparentno zapošljavanje nije prihvatljiva praksa.

Nepravilnosti i nedostaci u predmetnom procesu se ponavljaju iz godine u godinu i pored preporuka revizije datih u pojedinačnim izvještajima.

Između ostalog, pažnja je skrenuta i Agenciji za državnu službu BiH zbog primjene člana 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH prilikom prijema državnih službenika u institucijama BiH i zbog prijema državnog službenika na osnovu eksternog premješaja.

Najznačajnije nepravilnosti i nedostaci konstatovani u pojedinačnim revizijama, koji se odnose na zapošljavanje i regulisanje radnopravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

3.5.1. Prijem državnih službenika po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti

Institucije BiH su i 2023. godine kao i prethodnih godina značajan broj postupaka prijema državnih službenika vršile primjenom člana 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Napominjemo da se navedeni član primjenjuje u slučaju kada je osnovana nova institucija po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti, a da se redovni prijem državnih službenika u stalni radni odnos vrši na osnovu člana 21. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj 30/02, 102/09 i 72/17

¹⁷ Službeni glasnik BiH, broj 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 i 18/24

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17, 59/22 i 88/23



Također, napominjemo da se primjena odredbi člana 32a. Zakona u državnoj službi za postupak zapošljavanja, za razliku od redovnog postupka zapošljavanja po članu 21. istog Zakona, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevna, institucija provodi postupak zapošljavanja, tako da ima veći uticaj na provođenje postupka i slično, što sveukupno doprinosi manjem stepenu transparentnosti u odnosu na redovan postupak.

Obavljenom revizijom u 35 institucija BiH, kojima je od strane Agencije za državnu službu omogućena primjena člana 32a. kod prijema državnih službenika, utvrđeno je da se ni u jednom slučaju nije radilo o novoj instituciji nastaloj na osnovu prijenosa nadležnosti sa entiteta na BiH, niti postojećoj instituciji BiH koja je preuzela određene nadležnosti koje su do tada obavljali entiteti ili druge institucije. Agencija za državnu službu kao ograničavajući faktor za postupke zapošljavanja primjenom člana 21. Zakona o državnoj službi navodi nedostatak kadrovskih i prostornih kapaciteta.

Podsjećamo da je Agenciji za državnu službu, u prethodnim izvještajima revizije, skrenuta pažnja na primjenu člana 32a. prilikom zapošljavanja državnih službenika. U cilju realizacije preporuke, Agencija za državnu službu je izmijenila Pravilnik o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještanja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH¹⁹. Međutim, ni izmjenama navedenog Pravilnika nije suštinski riješeno pitanje primjene člana 32a., odnosno nije razriješena poteškoća u pravilnom tumačenju novih odredbi člana 23. izmijenjenog Pravilnika²⁰.

Preporučeno je Agenciji za državnu službu da osigura dosljednu primjenu važećih propisa u vezi s provođenjem postupka prijema državnih službenika u institucijama BiH.

3.5.2. Zapošljavanje na određeno vrijeme

Institucije BiH su bez raspisivanja javnog oglasa vršile prijem zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca sa ili bez prekida između ugovora o radu. Zakonom o radu u institucijama BiH²¹ je propisano da se javni oglas ne raspisuje za prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla nije moguće blagovremeno sprovesti javni oglas²².

Postupcima revizije se nismo uvjerali da je angažman određenih zaposlenih izvršen zbog hitnosti obavljanja, jer su bili angažovani duži vremenski period na sistematizovanim radnim mjestima za koja je trebalo provesti proceduru zapošljavanja putem javnog oglasa. Pojedine osobe su bile angažovane na određeno vrijeme tokom godine, te su nakon provedene konkursne procedure zaposlene na neodređeno vrijeme.

Osim navedenog, uočeno je da su državni službenici angažovani na određeno vrijeme duže od devet mjeseci, uz saglasnost Agencije za državnu službu, a što nije u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Navedenim Zakonom je definisano da upražnjeno radno mjesto državnog službenika, koje je u skladu sa potrebama rada neophodno hitno popuniti, institucija može popuniti zapošljavanjem lica u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH uz saglasnost Agencije za državnu službu. Radni odnos državnog službenika

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 27/08, 56/09, 54/10, 70/12, 12/20 i 69/22

²⁰ Detaljno opisano u izvještajima o obavljenoj finansijskoj reviziji Agencije za državnu službu za 2021, 2022. i 2023. godinu

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 07/05, 48/05, 60/10, 32/13 i 93/17

²² Članom 9. stav 1. tačka c)



na određeno vrijeme može trajati najduže devet mjeseci, osim u slučaju bolovanja ili porodiljskog odsustva, ali ne duže od dvije godine. Pojedini državni službenici su bili angažovani na određeno vrijeme i prethodne godine pa je njihov angažman nastavljen i u 2023. godini na osnovu obnovljenih saglasnosti Agencije za državnu službu.

Preporučeno je institucijama BiH da angažman osoba putem ugovora o radu na određeno vrijeme vrše u skladu sa zakonskim propisima koji regulišu područje zapošljavanja rukovodeći se principima zakonitosti i transparentnosti.

3.5.3. Istek mandata u institucijama BiH

Procesom revizije uočeni su slučajevi nastavljanja obavljanja dužnosti rukovodstva institucija BiH, te članova upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela, nakon isteka mandata na koji su imenovani, u trajanju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina. Kao primjer navodimo članove Komisije za koncesije BiH kojima su pojedinačni mandati istekli u periodu od 2008. do 2015. godine, a još uvijek obavljaju iste funkcije ili pak članove Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije BiH kojima je mandat istekao 2017. godine.

Naime, prisutna je praksa da mjerodavne institucije neblagovremeno pokreću konkursne procedure za imenovanje rukovodilaca institucija BiH s tim da i proces formalnog imenovanja često traje duži period.

Potrebno je oblast imenovanja rukovodilaca u institucijama BiH dodatno urediti u pogledu vođenja evidencija o isteku mandata, vremenskog trajanja proceduralnih faza u dijelu pravovremenosti pokretanja, provođenja javnog oglasa, izvještavanja, imenovanja i objave imenovanja s obzirom na to da ove aktivnosti nisu precizno definisane.

lako je Zakonom o upravi²³ regulisano da lica kojima je istekao mandat nastavljaju obavljati svoju dužnost do imenovanja novog rukovodioca, mišljenja smo da bi ovakav angažman trebao biti privremeno rješenje u posebnim situacijama kada iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovodioca institucije.

Konstatovani su slučajevi obavljanja funkcije vršioca dužnosti koji su duži od tri odnosno šest mjeseci s obzirom na to da konkursne procedure i procedure imenovanja novog rukovodstva nisu bile okončane. Međutim, prema Zakonu o upravi²⁴ vršilac dužnosti može biti imenovan na period koji ne može biti duži od tri mjeseca uz izuzetak imenovanja na još jedan period od tri mjeseca radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca nije okončan i slično.

Smatramo da obavljanje dužnosti rukovodstva nakon isteka mandata duži vremenski period, kao i dugotrajno obavljanje funkcije vršioca dužnosti, može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadataka institucije.

Preporučeno je tijelima nadležnim za imenovanje funkcionera, članova upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela, da blagovremeno pokreću i provode procedure imenovanja u cilju funkcionalnog rada institucija BiH.

²³ Član 55a.

²⁴ Član 55a.



3.5.4. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta

Na osnovu provedenih revizija institucija BiH utvrđeno je da su institucije BiH za zaposlenike koji su u stalnom radnom odnosu na poslovima za čije obavljanje je potrebna srednja stručna sprema, donosile rješenja da, pored svojih poslova, bez naknade obavljaju poslove državnog službenika radi sticanja iskustva na poslovima visoke stručne spreme. Naime, radi se o zaposlenicima koji su u međuvremenu stekli diplomu o završenoj visokoj stručnoj spreml.

Smatramo da ne postoji pravna osnova za ovakvo postupanje budući da Zakonom o radu u institucijama BiH i Pravilnikom o internom premještanju i raspoređivanju zaposlenika u institucijama BiH²⁵ nije predviđena mogućnost da rukovodilac institucije može raspoređivati zaposlenike na radna mjesta državnih službenika radi sticanja radnog iskustva.

Institucije su se prilikom provođenja navedenih raspoređivanja zaposlenika pozivale na Informaciju Agencije za državnu službu iz 2011. godine²⁶. Međutim, navedena Informacija nema zakonskog osnova niti je obavezujuća za institucije BiH. Naime, postavlja se pitanje mogućnosti obavljanja poslova na dva radna mjesta u punom kapacitetu u isto vrijeme, za osam sati koliko zaposleni provede na radnom mjestu.

Također, u 2023. godini, kao i prethodnih godina, nastavljena je praksa da državni službenici u institucijama BiH obavljaju poslove drugog radnog mjesta u odnosu na radno mjesto utvrđeno rješenjem o postavljenju Agencije za državnu službu na osnovu rješenja o ovlaštenju koje su donosili rukovodioci institucije.

U pojedinim institucijama obavljanje poslova prijenosom ovlaštenja datiraju od prije više godina, a za pojedine pozicije nisu raspisivani javni oglasi. Na osnovu ovlaštenja obavljani su i poslovi rukovodećih državnih službenika, kao što su poslovi sekretara, pomoćnika ministra, šefa odsjeka i sl.

Međutim, odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Pravilnika o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještanja državnih službenika u institucijama BiH²⁷ nije predviđena mogućnost da rukovodilac institucije raspoređuje državne službenike na radna mjesta višeg nivoa bez provedene konkursne procedure (internog ili javnog oglasa). Naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta nije isplaćivana, jer nisu bili ispunjeni uslovi za istu, ali je vršena isplata stimulacija i naknada za prekovremeni rad zaposlenima koji su obavljali poslove drugog radnog mjesta.

Preporučeno je institucijama BiH da dosljedno primjenjuju propise koji regulišu radnopravni status zaposlenih u institucijama BiH, te da raspored državnih službenika na radna mjesta vrše u skladu sa relevantnim propisima. Također, preporučeno je Vijeću ministara BiH, da putem Ministarstva pravde BiH, razmotri pitanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta kako bi se osiguralo pravilno postupanje institucija BiH po ovom pitanju.

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 19/12 i 49/13

²⁶ Broj: 01-50-946-1/11 od 23.12.2011. godine

²⁷ Službeni glasnik BiH, broj 62/10, 30/14 i 38/17



3.5.5. Neplaćeno odsustvo državnih službenika

Pravo na neplaćeno odsustvo u institucijama BiH je regulisano Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, odnosno Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom²⁸. Naime, državni službenik, koji nije rukovodeći državni službenik, ima pravo na neplaćeno odsustvo po sili zakona²⁹ kada mu je potvrđena kandidatura za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, na bilo kojem nivou u Bosni i Hercegovini.

Pomenutim propisima nije definisan maksimalan broj godina dozvoljenog neplaćenog odsustva koje može koristiti jedna osoba te je stoga u institucijama BiH prisutna praksa korištenja istog duži niz godina, odnosno više puta od strane istog lica u kontinuitetu, a da se pri tome predmetna radna mjesta ne popunjavaju. Također, prisutna je praksa da je u isto vrijeme na neplaćenom odsustvu veći broj zaposlenih. Postavlja se pitanje da li su institucije u navedenim situacijama u mogućnosti nesmetano i kvalitetno obavljati zakonom propisane djelatnosti.

S obzirom na to da navedeni propisi ne daju definiciju šta se smatra javnom funkcijom niti organom vlasti javlja se poteškoća za pravilnu primjenu propisa kada institucija odlučuje da li državni službenik ima pravo na odsustvo iz državne službe po osnovu kandidature ili imenovanja na javnu funkciju.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH da putem Ministarstva pravde BiH analizira primjenu propisa vezanih za neplaćeno odsustvo državnih službenika.

3.5.6. Penzionisanje zaposlenih

Zakonom o radu u institucijama BiH³⁰ i Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH³¹ propisano je da radni odnos prestaje kada zaposleni navrší 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno od godina života. Institucije BiH i dalje različito postupaju u pogledu primjene predmetnih propisa.

Naime, tokom 2023. godine, kao i prethodnih godina, konstatovano je da se državni službenici i zaposlenici koji nisu rukovodioci institucija u pravilu penzionišu s ispunjavanjem propisanih uslova za penzionisanje, dok imenovani rukovodioci institucija, i pored ispunjenih uslova, ostaju u radnom angažmanu (članovi Komisije za koncesije te dva nosioca pravobranilačke funkcije kojima je tokom 2023. godine prestao radni angažman nakon imenovanja novih nosilaca ovih funkcija). Ovakvo postupanje za posljedicu ima selektivnu primjenu relevantnih propisa.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH da putem nadležnih institucija dostavi uputstvo institucijama BiH o postupanju prilikom penzionisanja izabranih funkcionera, nosilaca izvršnih funkcija i rukovodilaca institucija koji su u toku trajanja mandata ispunili uslove za odlazak u penziju, a sve u cilju dosljednog i jednoobraznog pristupa u primjeni Zakona o radu u institucijama BiH.

²⁸ Službeni glasnik BiH, broj 38/13

²⁹ Član 16. stav 1. tačka c) i d)

³⁰ Član 71. stav (1) tačka b)

³¹ Član 50. stav (1) tačka b)



Nadalje, utvrdili smo da je određenom broju državnih službenika koji su stekli zakonske uslove za odlazak u penziju produžen radnopravni status uz saglasnost Agencije za državnu službu. Naime, Agencija za državnu službu je davala saglasnosti za produženje radnopravnog statusa državnim službenicima i pored činjenice da je takav način postupanja u suprotnosti sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Agenciji za državnu službu je u Izvještaju revizije za 2022. godinu data preporuka u pravcu dosljedne primjene propisa koji definišu prestanak radnog odnosa državnih službenika. Međutim, obavljenom revizijom za 2023. godinu ponovo je konstatovano da je Agencija za državnu službu dala saglasnosti za produženje radnopravnog statusa određenog broja državnih službenika. Smatramo da Agencija nije ovlaštena da svojim aktima produžava radnopravni status zaposlenih u institucijama BiH.

Preporučeno je institucijama BiH da osiguraju dosljednu primjenu propisa koji regulišu penzionisanje zaposlenih u institucijama BiH.

3.6. Javne nabavke

Javne nabavke su, i u 2023. godini, bile značajan proces koji je bio obuhvaćen finansijskom odnosno revizijom usklađenosti u institucijama BiH. Predmet revizije je bila ocjena usklađenosti provedenih procedura nabavki, revidiranih po metodi uzorka sa Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima počev od iskazivanja potreba, planiranja, provođenja procedura javnih nabavki, ugovaranja, do same realizacije ugovora. Iznos sredstava koja su utrošena tokom godine za nabavku roba, usluga i radova su značajna. a praksa pokazuje da su u kontinuitetu prisutne nepravilnosti, slabosti i nedostaci.

Revizijom procesa javnih nabavki u institucijama BiH uočene su nepravilnosti, nedostaci i slabosti koje se ogledaju u nesistematičnom istraživanju tržišta što posljedično negativno utiče na fazu planiranja nabavki, sačinjavanje tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije koje mogu upućivati na favorizovanje pojedinih ponuđača i ograničavanje konkurencije, evaluaciju ponuda i realizaciju ugovora i sl.

- **Istraživanje tržišta i planiranje nabavki**

Jedan od bitnih uslova za kvalitetno pripremanje i provođenje javne nabavke je adekvatno i sistematično planiranje koje se zasniva na sveobuhvatnom istraživanju tržišta. U procesu revizije utvrđeno je da u značajnom broju slučajeva nije vršeno istraživanje tržišta, odnosno nisu sačinjavane pismene zabilješke o istraživanju tržišta ili iste nisu adekvatne jer se radi o paušalnim istraživanjima koja ne dokazuju konkurentnost ponuđača prema postavljenim uslovima. Također, primijećena je pojava neblagovremenog pokretanja postupaka nabavki zbog manjkavosti u procesu praćenja realizacije postojećih ugovora i nedostataka u fazi planiranja. Navedeno često utiče na kašnjenje u zaključivanju novih ugovora, te nastavak nabavki poprethodnim, isteklim ugovorima.

Institucijama BiH je preporučeno provođenje sveobuhvatnog i suštinskog postupka istraživanja tržišta kao osnovnog preduslova za blagovremeno i objektivno planiranje javnih nabavki i, u skladu s tim, pravovremeno pokretanje postupaka javnih nabavki.



- **Kreiranje tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije**

Primijetili smo da u pojedinim slučajevima nisu jasno definisani zahtjevi i dokazi tehničke i profesionalne sposobnosti koje ponuđači trebaju da ispunjavaju, a koji trebaju odgovarati predmetu nabavke. Navedeno može uticati na dileme kod ocjene ponuda u procesu evaluacije zbog nejasnih kriterija, kao i slučajeve opravdanih žalbenih postupaka. Kod kompleksnijih procedura javnih nabavki rizik od nastanka greške je veći, a korištenje pravnih lijekova u značajnom broju slučajeva dovodi do poništenja postupka nabavke što utiče na efikasnost kompletnog sistema javnih nabavki. Trajanje postupka nabavke se produžava, bez obzira na to da li je Ured za razmatranje žalbi BiH ocijenio da su žalbe osnovane ili neosnovane/neblagovremene. Međutim, zbog toga u pojedinim slučajevima ugovorni organi ne mogu na vrijeme završiti planirane aktivnosti u tekućoj godini za koju su odobrena budžetska sredstva (kapitalne nabavke imaju specifična ograničenja u pogledu raspoloživosti sredstava). Sve navedeno može uticati na nemogućnost efikasnog obavljanja nadležnosti pojedinih institucija BiH.

Kreiranje tehničkih specifikacija, uz zahtijevane uslove za profesionalnu i tehničku sposobnost, predstavlja bitan faktor u postupku nabavke jer se kroz iste određuje okvir za konkurentnost u postupku. Posebna pažnja u revizorskim izvještajima je posvećena pitanju stvarne (aktivne) konkurencije kod nabavki službenih i specijalizovanih vozila, te nabavki informatičke opreme i softvera koji su ujedno i najčešći predmeti nabavke kada se radi o nabavkama iz kapitalnih izdataka, kao i kod usluga održavanja informatičke opreme i sistema. Uočili smo značajan broj postupaka sa samo jednom ponudom ili sa samo jednom kvalifikovanom ponudom. Također, kod tehničkih specifikacija informatičke i elektronske opreme primjetno je da se u pojedinim slučajevima navodi naziv proizvođača i model komponente opreme bez korištenja izraza "ili ekvivalent" i navođenja kriterija mjerodavnih za ocjenu ekvivalentnosti.

U pogledu navedenog, tehničkim specifikacijama ili pojedinim dijelovima istih se definišu ili zahtijevaju karakteristike koje ispunjavaju ili zadovoljavaju samo određene pojedinačne robne marke i proizvodi i zbog kojih drugi proizvođači ne mogu uopće učestvovati u javnoj nabavci ili biti konkurentni u konkretnom postupku. Pri tome se postavljanje pojedinih stavki u tehničkim specifikacijama ne može povezati sa boljom funkcionalnošću zahtijevanog proizvoda i realnom potrebom ugovornog organa za proizvodom sa navedenim karakteristikama. Sve navedeno za posljedicu ima ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Institucijama BiH je skrenuta pažnja da su, pri izradi tenderske dokumentacije i tehničkih specifikacija, obavezni osigurati jednak i nediskriminirajući pristup postupku svim potencijalnim ponuđačima, te osigurati aktivnu i pravičnu konkurenciju u cilju najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

- **Evaluacija ponuda i ostali nedostaci**

Uočeni su nedostaci u radu komisija za javne nabavke prilikom kvalifikacije ili evaluacije ponuda. Naime, konstatovani su slučajevi da se ne poštuju zahtjevi u pogledu kvalifikacionih uslova utvrđenih u tenderskoj dokumentaciji odnosno da se određeni nedostaci u ponudama zanemaruju ili komisije pregled dostavljenih ponuda vrše sa nedovoljno pažnje što dovodi do previda u ocjeni ispunjenosti uslova iz tenderske dokumentacije.

Institucijama BiH je preporučeno da evaluaciju ponuda vrše u skladu sa zahtjevima traženim tenderskom dokumentacijom.



Primijećeni su nedostaci i slabosti vezani za poštivanje rokova propisanih zakonom kod provođenja procedura javnih nabavki. Identifikovani su slučajevi da nije na vrijeme dostavljena dokumentacija iz člana 45. i člana 47. Zakona o javnim nabavkama, kao i garancija za dobro izvršenje ugovora. Odstupanja su prisutna u primjeni odredbi Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na Portalu javnih nabavki. Bilo je slučajeva manjkavosti u adekvatnom odabiru postupka javne nabavke.

Institucijama BiH u kojima su prepoznati nedostaci kod pojedinačnih procedura javnih nabavki je preporučena dosljedna primjena odredbi propisanih Zakonom o javnim nabavkama BiH kako bi se osigurala zakonitost i transparentnost u punom smislu.

- **Zajedničke nabavke za policijska tijela u BiH**

Agencija za policijsku podršku je, u skladu sa članom 24. stav 1. Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine³², nadležna za provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH, odnosno za Graničnu policiju BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH. Pored zakonske regulative potpisani su i Sporazum o provođenju postupaka javnih nabavki s policijskim tijelima BiH i Pravilnik o standardizovanoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH³³ koji regulišu operativni dio procesa zajedničkih nabavki.

Kao i prethodnih godina, konstatovan je problem implementacije odredbe navedenog člana zakona u punom kapacitetu. Naime, Agencija je u periodu 2022 – 2023. godine pokrenula svega tri postupka zajedničkih nabavki za policijska tijela BiH. Analizirajući uzroke ovakvog stanja, došli smo do zaključka da se radi o problemima koji se najvećim dijelom ogledaju u nedovoljno jasnoj i preciznoj kako zakonskoj tako i podzakonskoj regulativi koja uređuje ovu problematiku i nedovoljnoj koordinaciji aktivnosti između policijskih tijela BiH i inertan odnos naspram zajedničkih nabavki. U zadnje vrijeme pokretane su odgovarajuće aktivnosti (inicijative za izmjenu zakonske legislative, potpisivanje određenih sporazuma i pravilnika kojim bi se jasnije definisale operativne aktivnosti itd.), ali se u međuvremenu ne ostvaruju svi očekivani benefiti od zajedničkih nabavki za policijska tijela.

Preporučeno je Agenciji za policijsku podršku da, u saradnji s nadležnim Ministarstvom sigurnosti BiH i policijskim tijelima BiH, intenzivira započete aktivnosti radi potpune implementacije nadležnosti Agencije u provođenju procedura javnih nabavki za policijska tijela BiH u skladu sa Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH.

- **Realizacija ugovora**

Potpuna primjena principa zakonitosti i transparentnosti u praksi znači da ugovori o javnim nabavkama sadrže bitne uslove i zahtjeve iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi trebali biti realizovani i provedeni u periodu izvršenja ugovora. Međutim, u obuhvaćenim uzorcima revizije primijećena su pojedina odstupanja u odnosu na ono što je definisano ugovorom i tenderskom dokumentacijom. Naime, odstupanja od ugovora se većinom odnose na

³² Službeni glasnik BiH, broj 36/08

³³ Službeni glasnik BiH, broj 101/12



nepoštivanje rokova isporuke i okončanja svih ugovorenih aktivnosti, kao i odstupanja u pogledu traženog kvaliteta i karakteristika opreme. Također, uočene su manjkavosti u praćenju realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma s tim da su adekvatne evidencije količinske i vrijednosne realizacije pretpostavka za kvalitetno planiranje budućih nabavki.

3.7. Imovina institucija BiH

• Evidentiranje

Isto kao i prethodnih godina, u 2023. godini konstatovane su slične nepravilnosti vezano za evidentiranje stalnih sredstava, a koje su detaljnije opisane u izvještajima finansijske revizije budžetskih korisnika za 2023. godinu. Kao primjer navodimo neke značajnije nepravilnosti:

- Ministarstvo odbrane BiH još uvijek nije izvršilo procjenu nepokretne perspektivne imovine, zbog čega ista nije iskazana u poslovnim knjigama Ministarstva. Zbog toga je pozicija stalnih sredstava u bilansu stanja Ministarstva potcijenjena za nepoznat iznos. Pored toga, Ministarstvo na poziciji sredstava u pripremi iskazuje značajan saldo koji se odnosi na investiciona ulaganja na vojnim objektima koji nisu uknjiženi u poslovne knjige.
- Ministarstvo vanjskih poslova BiH nije u svojim poslovnim knjigama evidentiralo sve objekte koji su sukcesijom imovine bivše SFRJ dodijeljeni Bosni i Hercegovini i za koje je završen proces uknjižbe u zemljišnim knjigama.
- Vrijednost zemljišta i objekata u kojima su smještene pravosudne institucije BiH za koje je pravo vlasništva i korištenja utvrđeno Odlukom visokog predstavnika³⁴ još uvijek nije iskazana u poslovnim knjigama institucija BiH.

Iz naprijed navedenog evidentno je kako u Zbirnom bilansu stanja na 31.12.2023. godine nisu realno prikazana stalna sredstva, odnosno pozicije stalnih sredstava i izvora stalnih sredstava su potcijenjene za nepoznat iznos.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora preuzimanje proaktivne uloge u pogledu ispravnog evidentiranja imovine institucija BiH u poslovne knjige, na način da blagovremeno osigura jasne i precizne instrukcije o postupanju.

• Upravljanje

Shodno Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH³⁵, jedna od nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH je upravljanje imovinom u vlasništvu institucija BiH, ali s obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2023. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju regulisanja pitanja vezanih za državnu imovinu, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

³⁴ Službeni glasnik BiH, broj 33/02

³⁵ Službeni glasnik BiH, broji: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17



Odlukom o osnivanju Komisije za državnu imovinu iz 2004. godine³⁶, u članu 10, je propisano da je Komisija dužna do 30. maja 2005. godine izraditi završni izvještaj o radu za predsjedavajućeg Vijeća ministara i/ili ponuditi nacрте odgovarajućih zakonskih akata u istom roku.

Vijeće ministara je više puta produžavalo rok za izvršenje zadataka koji su dodijeljeni Komisiji za državnu imovinu.

Posljednjom Odlukom Vijeće ministara³⁷ je, produženjem roka za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Komisije do 31. marta 2022. godine, još jednom potvrdilo opredijeljenost da Komisija treba izvršiti dodijeljene zadatke. Međutim, i taj rok je istekao bez rada Komisije i značajnijih pomaka po ovom pitanju.

U takvim okolnostima i dalje je na snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama.³⁸

Postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost kao i probleme i rizike u vezi s realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH, da kao osnivač Komisije za državnu imovinu aktuelizuje rješavanje pitanja koja su stavljena u nadležnost Komisije kako bi se na taj način i imovina kojom raspoložu ili koju koriste institucije BiH stavila u funkciju i zaštitu od svih potencijalnih rizika.

3.8. Vlastiti prihodi institucija BiH

Institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti u skladu sa propisanim nadležnostima ostvaruju vlastite prihode, odnosno tzv. neporezne prihode. Ova kategorija prihoda obuhvata sljedeće: administrativne takse, sudske takse, takse u postupku indirektnog oporezivanja, prihode od izdavanja ličnih i putnih isprava i registracije vozila, novčane kazne i sl. U 2023. godini neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 187.672.768 KM.

Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH³⁹ definisano je da su budžetski korisnici obavezni vršiti mjesečno usklađivanje i sravnjivanje prihoda s prihodima iz Glavne knjige trezora koji su evidentirani na njihovom organizacijskom kodu⁴⁰.

Provođenjem pojedinačnih revizija u institucijama BiH za 2023. godinu konstatovali smo, kao i prethodnih godina, da kod značajnog broja institucija još uvijek postoje slabosti sistema internih kontrola i problemi kod procesa prihoda u pogledu planiranja, evidentiranja, naplate i sravnjenja sa pomoćnim evidencijama.

³⁶ Službeni glasnik BiH broj 10/05

³⁷ Službeni glasnik BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine: Odluka o izmjeni odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom, VM broj 123/21 od 26. maja 2021. godine

³⁸ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22.

³⁹ Broj 01-08-02-2-1515-1/15 od 4.2.2015. godine

⁴⁰ Član 78. stav (6)



Institucijama BiH u kojima su prepoznate slabosti vezane za sistem evidentiranja, naplate i ispravljanja prihoda, kao i načina izvještavanja, su date preporuke u cilju uspostavljanja efikasnijeg sistema kontrole naplate prihoda uvođenjem dodatnih mjera i evidencija.

3.9. Sudski sporovi

Kao i prethodnih godina, pravosnažne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknade materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama, povrede na radu, isplate za razlike plaća i slično. Značajan dio presuda se kao i u ranijem periodu odnosi na presude iz radnih sporova u vezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH kao i naknadu štete za neosnovan boravak u pritvoru.

Iako troškovi po osnovu pravosnažnih sudskih presuda iz godine u godinu imaju trend povećanja, Vijeće ministara BiH se nije bavilo analizom uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH sa ciljem racionalizacije troškova nastalih po ovom osnovu.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH da putem nadležnih institucija provede detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na nivou institucija BiH.

Uvidom u vanknjigovodstvene evidencije Ministarstva finansija i trezora BiH o sudskim sporovima po kojima su isplaćena sredstva sa Jedinственog računa trezora uočeno je da nije došlo do značajnijih promjena. Naime, evidencije nisu pregledne, vodi se jedinstven registar koji obuhvata svaku budžetsku godinu u jednoj tabeli bez adekvatnog razgraničenja po godinama, isplaćeni iznosi po pojedinim predmetima su nejasni, te nije moguće precizno izvući zbirne iznose po predmetu niti zbirne iznose glavnice, zbirne iznose kamate i zbirne iznose troškova postupaka. Broj predmeta koji se vodi po istom osnovu nije vidljiv, a evidencija vrste tužbenih zahtjeva po kojima je isplaćena pravosnažna i izvršna sudska presuda nije precizna i jasna.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da unaprijedi internu evidenciju o sudskim sporovima.

3.10. Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima budžetskih korisnika

Tokom obavljanja pojedinačnih finansijskih revizija za 2023. godinu konstatovan je određeni zastoj u zvaničnoj komunikaciji između pojedinih institucija BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, i dalje postoje slučajevi da se akti institucija, koji su dostavljeni Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju, kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. U dostavljenim materijalima se radi o pitanjima koja utiču na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja budući da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Kroz procese finansijske revizije institucija konstatovane su i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne da daju svoja mišljenja, nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija, a što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravovremenih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa



Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH, budući da je rok za postupanje deset dana od dana prijema materijala, a kada se radi o pitanjima o kojima treba hitno zauzeti stav, organi su dužni dati mišljenje odmah.

Kao što smo to ranije isticali, nepravovremeno razmatranje i usvajanje dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH može za posljedicu imati ograničavanje aktivnosti institucija BiH i negativne efekte po javna sredstva, s obzirom na to da od samog odgovora i odluka Vijeća ministara BiH zavisi dalji način funkcionisanja institucija u okvirima njihove nadležnosti.

3.11. Plaće zaposlenih – regulatorni okvir

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2023. godinu planirano je 23.478 zaposlenih. Broj zaposlenih na dan 31.12.2023. godine iznosio je 21.595. U odnosu na prethodnu godinu (21.485 zaposlenih) broj zaposlenih je povećan za 110 osoba. Prosječan broj zaposlenih u 2023. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade u institucijama BiH bio je 21.226.

Navedeni podaci su preuzeti iz Obrasca 4 - Posebni podaci o plaćama i broju zaposlenih i Obrasca 4/1 - Pregled dinamike zapošljavanja koji su popunjeni u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju Budžeta budžetskih korisnika za period 1.1 – 31.12.2023. godine⁴¹.

Naime, na nivou institucija BiH ne postoji jedinstven registar zaposlenih koji osigurava pouzdane podatke o broju zaposlenih na neodređeno i određeno vrijeme te o kretanjima zaposlenih (unapređenjima, internim i eksternim premještajima, neplaćenom odsustvu, prestanku radnog odnosa i sl.).

Registar zaposlenih u institucijama BiH treba biti uspostavljen u elektronskoj formi informatičke baze podataka do marta 2026. godine.

Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH iz marta 2024. godine⁴², stvoreni su preduslovi za uspostavu Registra državnih službenika i zaposlenika u institucijama BiH⁴³ koji treba voditi Agencija za državnu službu u saradnji sa institucijama BiH. Vijeće ministara BiH je dužno da na prijedlog

Agencije za državnu službu detaljnije reguliše uspostavljanje i vođenje registra zaposlenih.

3.11.1. Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁴⁴

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁴⁵ propisano je da nadzor nad njegovom primjenom vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, te da se u slučaju spora između Ministarstva i institucije BiH u vezi s primjenom njegovih odredbi u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu

⁴¹ Broj: 05-16-2-15-1/24 od 04.01.2024. godine

⁴² Službeni glasnik BiH, broj 18/24

⁴³ Registar zaposlenih treba obuhvatiti podatke za državne službenike i zaposlenike, kao i za sve druge kategorije zaposlenih, osim policijskih službenika, profesionalnih vojnih osoba i zaposlenih u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH i zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.

⁴⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20 i 59/22

⁴⁵ Član 53.



ličnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog organa Vijeća ministara BiH.

Navedena odredba je propisana osnovnim tekstom Zakona iz 2008. godine, ali još uvijek nisu definisane jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva, niti je definisano koji organ Vijeća ministara BiH je nadležan za vođenje upravnog postupka, te se stoga ne provodi nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

U kontinuitetu smo ukazivali na potrebu rješavanja pitanja provođenja postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definiše način obračuna i isplate ličnih primanja zaposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova zaposlenih učestvuju u ukupnim rashodima institucija BiH u rasponu od 75% do 80% na godišnjem nivou, te da su u praksi prisutni određeni slučajevi koje treba rješavati na pravilan i jednoobrazan način kako bi se osigurala primjena osnovnih principa definisanih Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (ista plaća za isti ili sličan posao, nagrađivanje prema rezultatima rada i transparentnost)⁴⁶.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da sačini prijedlog propisa kojim se uređuje postupak nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH i dostavi ga nadležnim institucijama u dalju proceduru.

Nadalje, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁴⁷ je propisano da platne razrede i koeficijente za radna mjesta u institucijama BiH koja nisu postojala u vrijeme donošenja ovog Zakona utvrđuje, na prijedlog institucije, Ministarstvo finansija i trezora BiH, u skladu sa principima istog uz primjenu analognih platnih razreda i koeficijenata za postojeća slična radna mjesta. Također, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁴⁸ je definisano da će se prilikom određivanja iznosa plaća i drugih naknada zaposlenih poštovati princip transparentnosti prema kojem osnovna plaća za svako pojedino radno mjesto mora biti objavljena u Službenom glasniku BiH.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je u ranijem periodu dalo direktnu ili indirektnu saglasnost za primjenu koeficijenata za obračun plaća zaposlenih na određenim radnim mjestima za koja platni razredi i koeficijenti nisu taksativno navedeni u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (član Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, ombudsmen za zaštitu potrošača u BiH, zamjenik generalnog sekretara u Predsjedništvu BiH), ali nije osiguralo da predmetni koeficijenti budu javno objavljeni, odnosno obuhvaćeni relevantnim propisom.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da osigura primjenu principa transparentnosti propisanog Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, a vezano za novoutvrđene koeficijente za obračun plaća za radna mjesta koja nisu obuhvaćena važećim Zakonom.

3.11.2. Plaće i naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama

Plaće i naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama obračunavaju se prema Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH⁴⁹, Zakonu o

⁴⁶ Član 3.

⁴⁷ Član 51.

⁴⁸ Član 3. stav 1. tačka c)

⁴⁹ Službeni glasnik BiH, broj 90/05, 27/07 i 77/20



plaćama i naknadama u institucijama BiH i internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu.

Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH (koji je u primjeni od 1.1.2006. godine) utvrđene su plaće u fiksnom iznosu (koji se godišnje povećava za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH)⁵⁰ za određene kategorije radnih mjesta i pravo na naknadu za godišnji odmor (regres) i naknadu prilikom odlaska u penziju (otpremninu) za određene kategorije radnih mjesta.

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (koji je u primjeni od 1.7.2008. godine) i pratećim podzakonskim aktima utvrđen je način obračuna plaća u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine (platni razredi, koeficijenti i način utvrđivanja osnovice za obračun plaća) i pravo na naknade za ishranu u toku rada, regres za godišnji odmor, smještaj i odvojeni život, prijevoz na posao i s posla, otpremnine za odlazak u penziju itd.

Različito utvrđena prava na troškove naknada zaposlenih prema navedenim zakonima bilo je osnova za podnošenje *tužbenih zahtjeva zaposlenih po osnovu diskriminacije*.

Odlukama o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH⁵¹ utvrđeno je da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH nije u skladu sa članom I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknade troškova za ishranu u toku rada, naknadu prijevoza na posao i prijevoza s posla i naknadu za odvojeni život. Predmetnim odlukama definisani su rokovi za uvođenje, sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine, u navedena prava.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, u decembru 2020. godine, implementirane su odluke Ustavnog suda BiH vezane za utvrđivanje prava sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine na navedene naknade. U značajnom broju navedenih tužbenih zahtjeva prvostepeni sud je donio presude kojima se tužena (Bosna i Hercegovina/pravosudna institucija) obavezuje na isplatu traženih troškova koji su uvećani i za iznos presuđenih sudskih troškova.

Ustavni sud BiH je u toku 2023. godine po tužbenim zahtjevima sudija i tužilaca i ostalog stručnog osoblja u pravosudnim institucijama BiH donio dvije odluke kojima je utvrdio diskriminaciju. Odlukom o dopustivosti i meritumu od 23.3.2023. godine⁵² Ustavni sud BiH je utvrdio da je Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine diskriminirajući jer ne sadrži odredbe o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

Odlukom o dopustivosti i meritumu od 19.1.2023. godine⁵³ Ustavni sud BiH je utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine nije u skladu sa članom I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer ne sadrži odredbe o naknadama sudijama i tužiocima za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad.

⁵⁰ Član 6.

⁵¹ Broj: U-7/12 od 30.01.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine

⁵² Odluka broj U-22/22, Službeni glasnik BiH, broj 29/23

⁵³ Odluka broj U-25/22, Službeni glasnik BiH, broj 9/23



Navedenim odlukama Ustavnog suda BiH naloženo je Parlamentarnoj skupštini BiH da najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluka u Službenom glasniku BiH uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine u pogledu prava na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine i u pogledu naknada na ime dežurstva/pripravnosti s odredbama Ustava te ostalim navedenim međunarodnim propisima o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Pored toga, drugostepenom presudom Suda BiH potvrđena je diskriminacija određenih zaposlenika Tužilaštva u odnosu na druge zaposlenike po osnovu prava na rad i naknade za rad iz radnog odnosa zbog nejasnih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta stručnog osoblja u kategorije i platne razrede u periodu 2015 – 2021. godina⁵⁴. U toku je postupak po prvostepenoj presudi kojim će se odlučiti o obimu i visini potraživane naknade štete.

Nadalje, konstatovani su i tužbeni zahtjevi tužilaca i stručnog osoblja radi utvrđivanja diskriminacije i isplate naknade štete nastale neisplaćivanjem naknade za slučaj teže bolesti i za slučaj smrti bližeg člana porodice te tužbeni zahtjevi administrativno-tehničkog osoblja radi ocjene kompatibilnosti Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH po pitanju naknade za dežurstvo/pripravnost.

Napominjemo da se realizacija sudskih presuda vrši iz Budžeta institucija BiH putem Jedinstvenog računa trezora sa pozicije direktnih transfera.

Iz svega navedenog, evidentno je da je prisutno kontinuirano povećanje broja tužbenih zahtjeva po različitim osnovama. Prisutna je tendencija podnošenja tužbenih zahtjeva za utvrđivanje diskriminacije zaposlenih u pravosudnim institucijama po pitanju prava i naknada u svim segmentima u kojima ta prava nisu utvrđena zakonima koji se primjenjuju u pravosudnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine. U tužbenim zahtjevima navode se između ostalog propisi koji se odnose na preduzeća i dr.

S obzirom na to da odluke Ustavnog suda BiH stvaraju osnovu za pokretanje novih sporova postupanje nadležnih institucija po istim javlja se kao obaveza, ali i potreba. Naime, time bi se spriječilo pokretanje sličnih postupaka koji imaju za posljedicu, pored isplate osnovnih potraživanja, isplate značajnih iznosa zatezних kamata i sudskih troškova na teret javnih sredstava.

3.12. Reforma javne uprave

Odlukom Vijeća ministara BiH iz 2022. godine je produžen period važenja Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH, koji se prevashodno odnosio na period 2018 – 2022. godine, i Akcionog plana za reformu javne uprave, do 2027. godine. Fond za reformu javne uprave (u daljem tekstu: Fond) je finansijski instrument podrške strateškom provođenju reforme javne uprave. Ističemo da nije započeta realizacija svih strateških obaveza iz navedenih dokumenata s obzirom na to da još od 2018. godine nije riješeno pitanje namjene preostalih neutrošenih sredstava Fonda u iznosu od 10.580.469 KM koje su donatori i domaće vlasti uplatile prethodnih godina, kao ni pitanje daljeg funkcionisanja samog Fonda.

⁵⁴ Presuda broj: S1 3 P 034960 23 Gž od 1.12. 2023. godine



U 2023. godini je usvojena Zajednička platforma o principima i načinu implementacije reforme javne uprave u BiH kojom je regulisano uspostavljanje Koordinacionog odbora za reformu javne uprave⁵⁵ i tehnička koordinacija. Preduzete su određene aktivnosti kao preduslov za efikasnu realizaciju obaveza iz važećeg strateškog okvira za reformu javne uprave, ali Fond još uvijek nije funkcionalan.

Fond ima suštinski značaj za uspostavljanje efikasnog sistema javne uprave i napretka BiH u procesu evropskih integracija, te je u tom smislu neophodan proaktivan stav svih institucija koje učestvuju u stvaranju preduslova za nesmetano funkcionisanje i održivost Fonda kako bi se dugogodišnji problem riješio na prihvatljiv način zasnovan na zajedničkom dogovoru.

3.13. Prevencija korupcije

Strateški dokumenti za borbu protiv korupcije institucija u Bosni i Hercegovini iz prethodnog perioda su istekli 2019. godine, a Vijeće ministara BiH je nove dokumente usvojilo tek u junu 2024. godine. Naime, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je tokom prethodnih godina pripremala nove strateške dokumente, ali isti nisu bili usvojeni.

Vijeće ministara BiH je na 52. sjednici održanoj 18.6.2024. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije 2024 – 2028. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2024 – 2028. Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan predviđaju koordinaciju i saradnju svih nivoa vlasti u vezi sa antikorupcijskim aktivnostima i politikama u BiH, te uključivanje svih aktera kako po horizontalnom tako i po vertikalnom principu u provođenju predmetnih antikorupcijskih dokumenata. Pravovremeno usvajanje Strategije utiče na efikasno provođenje aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promociju i provođenje preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.

Osnova svake borbe protiv korupcije i prijevare je rad na jačanju javnih institucija, koje su elementi nacionalnog sistema integriteta. Dobro upravljanje u takvom sistemu se zasniva na integritetu, transparentnosti i odgovornosti. Aktivnosti institucija BiH vezane za prevenciju koruptivnih radnji se uglavnom svode na ispunjavanje formalnih kriterija u vidu donošenja vlastitih akata (planovi integriteta i sl.). U praksi često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini kada su u pitanju provjere i dokazivanje indikativnih koruptivnih radnji.

Suštinske mjere u cilju prevencije korupcije i efikasnije borbe protiv korupcije podrazumijevaju, između ostalog, kontinuiranu edukaciju zaposlenih s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštivanja principa integriteta i etičkih vrijednosti, jačanje sistema internih kontrola, osiguranje razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima, precizno regulisanje diskrecionih prava i pitanja sukoba interesa, uspostavljanje proaktivne transparentnosti javne uprave, razvijanje procedura rotacije zaposlenih kod procesa koji su po svojoj prirodi rizični itd.

⁵⁵ Koordinacioni odbor za reformu javne uprave čine predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri vlada Federacije BiH i Republike Srpske, gradonačelnik Brčko distrikta BiH kao i resorni ministri svih nivoa vlasti i predstavnici Vlade Brčko distrikta BiH u zavisnosti od tačke dnevnog reda o kojoj se raspravlja.



II REVIZIJA UČINKA

Provođenjem revizija učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi. Tokom 2023. godine Ured za reviziju je objavio sedam izvještaja o obavljenim revizijama učinka.



SEDAM IZVJEŠTAJA

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.

4. PREGLED OBAVLJENIH REVIZIJA UČINKA

Tokom 2023. godine Ured za reviziju je objavio sedam izvještaja o obavljenim revizijama učinka i to:

A. Objavljeni izvještaji revizije učinka u 2023. godini⁵⁶:

1. "Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju rodne ravnopravnosti"
2. "Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH"
3. "Uvođenje softverskih rješenja"
4. "Povjereni javni poslovi iz nadležnosti institucija BiH – studija slučaja: Ministarstvo komunikacija i prometa BiH"

B. Izvještaji o realizaciji preporuka iz izvještaja revizije učinka koji su ranije objavljeni:

1. "Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH" iz decembra 2016. godine;
2. "Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena" iz oktobra 2017. godine
3. "Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH" iz novembra 2018. godine

5. NALAZI I PREPORUKE

U ovoj tački predstavljani su glavni nalazi i preporuke četiri objavljena izvještaja revizije učinka.

⁵⁶ U ovim izvještajima prezentovani su nalazi, relevantni zaključci i preporuke date odgovornim institucijama. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije.



5.1. Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju rodne ravnopravnosti

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem provjere da li su institucije BiH efikasne i efektivne u preduzimanju aktivnosti koje će voditi ka osiguravanju pretpostavki za rodnu ravnopravnost.

Revizija je provedena u sklopu projekta paralelne revizije učinka u oblasti rodne ravnopravnosti uz podršku UN WOMEN, UN organizacije koja se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti. Pored Ureda za reviziju institucija BiH u projekt su uključene i Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, kao i Državna revizorska institucija Republike Srbije i Državna revizorska institucija Crne Gore.

Glavni nalazi revizije

Prema nalazima revizije, način na koji je VM pristupao usvajanju planskih i akcijskih dokumenata u ovoj oblasti, izgradnji mehanizama za praćenje usvojenih obaveza, izvještaja o provedenim aktivnostima, vidljiva je neefikasnost i neefektivnost koja upućuje na nedovoljnu posvećenost VM-a osiguravanju rodne ravnopravnosti.

Institucije BiH u pravilu nisu provodile analize stanja u oblasti svoje nadležnosti, tzv. rodne analize, iako je to njihova zakonska obaveza već duži niz godina. Također, institucije BiH ne vode potrebne statistike razvrstane prema spolu kao jednu od pretpostavki za analizu stanja i preduzimanje korektivnih radnji. Uvođenje rodno osjetljivog budžeta u institucije BiH, čija svrha je alokacija budžetskih sredstava u odnosu na različite potrebe žena i muškaraca, spor je proces koji i dalje ne daje željene rezultate i neispunjena je obaveza BH institucija već deceniju.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija i trezora BiH i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***VM treba pravovremeno donositi sve strateške i operativne dokumente čije aktivnosti su usmjerene ka osiguravanju rodne ravnopravnosti u domenu nadležnosti institucija BiH.***
- ***VM treba pravovremeno donositi odluke koje se tiču uspostave mehanizama za praćenje donesenih strateških i operativnih dokumenata kao i pravovremeno usvajati izvještaje o provedenim aktivnostima.***

Preporuke institucijama BiH:

- ***Institucije BiH su dužne provesti zakonski propisanu obavezu provođenja rodni analiza odnosno analizu stanja u oblasti.***
- ***Institucije BiH su dužne provesti zakonski propisanu obavezu te voditi statistike razvrstane prema spolu iz svoje nadležnosti.***
- ***Institucije BiH trebaju integrisati pitanja rodne ravnopravnosti u svoje strateške i operativne dokumente kao i izvršiti analizu svih programa u dokumentima okvirnog budžeta s ciljem utvrđivanja rodnog potencijala.***

Preporuka institucijama BiH koje u oblasti svog poslovanja dodjeljuju grantove:



- **Institucije BiH koje u segmentu svog poslovanja dodjeljuju grantove trebaju u cijeli proces upravljanja grantovima integrisati pitanja rodne ravnopravnosti.**

Preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH:

- **MFT treba uvesti planski pristup u oblasti uvođenja rodno osjetljivog budžeta u institucije BiH.**

5.2. Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem provjere da li institucije BiH upravljaju voznim parkom na efikasan i ekonomičan način.

Glavni nalazi revizije

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH voznim parkom ne upravljaju na efikasan i ekonomičan način. Postoje slabosti u sistemskom rješenju uređenja voznog parka kao i slabosti pojedinačnih institucija u upravljanju vlastitim voznim parkom.

Doneseni propisi za upravljanje voznim parkom u institucijama BiH ne uređuju na jedinstven i sveobuhvatan način vozni park i kriterije za posjedovanje, nabavku i korištenje vozila. Ne postoje podaci o ukupnom broju i vrstama vozila, niti je uspostavljeno praćenje primjene i efekata donesenih propisa. Pravilnik Vijeća ministara o službenim vozilima iz 2023. godine nije uveo suštinskih izmjene kojima bi se unaprijedile slabosti uočene revizijom, a smanjio je transparentnost i kontrolu nad namjenskom upotrebom vozila.

Pojedinačne institucije ne poštuju dosljedno postojeće propise niti svoje upravljanje voznim parkom zasnivaju na analizama stanja i potreba s ciljem efikasnog iskorištenja postojećeg voznog parka i ekonomične upotrebe raspoloživih sredstava.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija i trezora BiH i institucijama BiH.

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- **Unaprijediti propise s ciljem sveobuhvatnog, jedinstvenog, ekonomičnog upravljanja i namjenskog korištenja vozila.**

Preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH:

- **MFT kao odgovorni predlagač Pravilnika iz 2014. i Pravilnika iz 2023, dužan je uspostaviti praćenje i analizu primjene i efekata istih, o istom redovno izvještavati Vijeće ministara i davati prijedloge mjera na unapređenju.**
- **Unaprijediti proces analize zahtjeva za budžet koji se tiču nabavke novih vozila.**
- **Osigurati jednoobrazno evidentiranje vozila kroz modul osnovnih sredstava i lako dostupne podatke o broju, vrstama, kategorijama, klasama, vrijednosti i starosti vozila po institucijama i ukupno za sve institucije BiH.**

Preporuke institucijama iz uzorka:



- *Institucije BiH trebaju pravovremeno preduzimati aktivnosti usklađivanja internih propisa s važećim propisima koji se tiču upravljanja voznim parkom.*
- *Institucije trebaju preduzeti aktivnosti koje će osigurati da nemaju više vozila od propisanog.*
- *Redovno evidentirati, pratiti i analizirati stanje i troškove voznog parka.*

5.3. Uvođenje softverskih rješenja

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem provjere da li su institucije BiH efikasne u postupku uvođenja softverskih rješenja.

Glavni nalazi revizije

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH u većini slučajeva nisu bile efikasne u uvođenju softverskih rješenja. Većina institucija BiH nije bila efikasna u osiguranju preduslova za implementaciju softverskih rješenja, niti je implementacija softverskih rješenja uspješno provedena. Više od polovine institucija BiH nije bilo uspješno u implementaciji softverskih rješenja.

Posljedice neefikasnog postupka uvođenja softverskih rješenja su manja učinkovitost institucija BiH, usporen razvoj e-uprave, stvaranje dodatnih troškova te otežano poslovanje s građanima i poslovnim subjektima.

Date preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, institucijama BiH i institucijama iz uzorka.

Preporuka Vijeću ministara BiH

- ***Osigurati sveobuhvatnu informaciju o stanju u predmetnoj oblasti.***

Preporuke institucijama BiH

- ***Osigurati sveobuhvatnu pripremu i planiranje softverskih rješenja.***
- ***Osigurati pravovremenu i potpunu implementaciju softverskih rješenja.***

Preporuka institucijama iz uzorka

- ***Osigurati okončanje realizacije analiziranih softverskih rješenja.***

5.4. Povjereni javni poslovi iz nadležnosti institucija BiH – studija slučaja: Ministarstvo komunikacija i prometa BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem provjere efikasnosti Ministarstva komunikacija i prometa BiH u uspostavljanju funkcionalnog sistema povjeravanja javnih poslova iz svoje nadležnosti.



Glavni nalazi revizije

Nalazi revizije ukazuju na to da funkcionalni sistem povjeravanja javnih poslova iz nadležnosti MKP-a nije efikasno uspostavljen. MKP nije osigurao usaglašenost i dosljednu primjenu relevantnog regulatornog okvira. MKP nije transparentno i pravovremeno preduzimao aktivnosti na povjeravanju javnih poslova drugim institucijama ili privrednim asocijacijama. Također, MKP nije uspostavio funkcionalan sistem nadzora vršenja povjerenih javnih poslova. Utvrđene slabosti u procesu povjeravanja javnih poslova iz nadležnosti MKP-a drugim institucijama i privrednim asocijacijama mogu dovesti do nesigurnosti u kontinuitetu pružanja javnih usluga i slabljenja povjerenja građana i privrednih subjekata u rad institucija BiH.

Date preporuke: Preporuke su upućene Ministarstvu komunikacija i prometa BiH.
Preporuke MKP-u:

- **Rukovodeći se do sada iskazanim stavovima i mišljenjima nadležnih institucija, MKP ima obavezu da analizira sve propise vezane za povjeravanje javnih poslova iz nadležnosti MKP-a, te u skladu sa Zakonom o upravi i dobrim praksama utvrdi nedostatke i u proceduru uputi potrebne izmjene regulatornog okvira, a sve u cilju pravilnog postupanja prilikom obavljanja poslova iz okvira dodijeljenih nadležnosti.**
- **Prikupljanje i raspodjela prihoda po osnovu obavljenih javnih poslova trebaju biti uspostavljeni u skladu s važećim propisima BiH.**
- **Preispitati postojeće cjenovnike i osigurati donošenje novih cjenovnika u skladu s važećim propisima.**
- **Osigurati pravovremenu i transparentnu dodjelu poslova iz nadležnosti MKP-a.**
- **Osigurati funkcionalan nadzor nad obavljanjem povjerenih poslova iz nadležnosti MKP-a, te vršiti potrebne analize s ciljem davanja korektivnih mjera i preporuka.**

6. REALIZACIJA PREPORUKA REVIZIJE UČINKA

U ovom poglavlju dat je kratak pregled tri objavljena izvještaja o praćenju realizacije 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.

Ured za reviziju institucija BiH je u 2023. godini proveo praćenje realizacije preporuka za tri izvještaja revizije učinka: „Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH“ koji je objavljen u decembru 2016. godine; „Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena“ koji je objavljen u oktobru 2017. godine; i „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ koji je objavljen u novembru 2018. godine.

U narednoj tabeli prikazan je stepen realizacije preporuka u izvještajima o praćenju iz 2023. godine.



| Stepen realizacije | Procenat realizacije preporuka u izvještaju o praćenju iz 2023. godine |
|---------------------------|--|
| Realizovano | 17% |
| Djelimično | 53% |
| Početne aktivnosti | 30% |
| Nisu preduzete aktivnosti | 0% |
| Ukupno | 100% |

Tabela 5. Stepen realizacije preporuka revizije učinka utvrđenim u izvještajima o praćenju iz 2023. godine

Preporuke iz izvještaja o praćenju objavljenih u 2023. godini realizovane su u procentu od 17%. To znači da su institucije okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovno provode. Djelimično je realizovano 53% datih preporuka, tj. u institucijama je u toku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. Početne aktivnosti su preduzete kod 30% datih preporuka, tj. institucije su planirale ili stvaraju preduslove za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuke. U 2023. godini nije evidentirana niti jedna preporuka po kojoj nisu preduzimate aktivnosti na realizaciji.

6.1. Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH

Rezultati praćenja za izvještaj „Planiranje budžetskih rashoda u institucijama BiH“ ukazuju na to da je uočen skroman napredak u ovoj oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Iako niti jedna preporuka nije realizovana u potpunosti, po svim datim preporukama odgovorne institucije su preduzimale aktivnosti: 71% preporuka je djelimično realizovano, dok su za 29% preporuka preduzete početne aktivnosti.

Institucije BiH su započele niz aktivnosti na unapređenju predmetne oblasti i za većinu aktivnosti postoji velika vjerovatnoća da će rezultovati potpunim implementiranjem preporuka. S tim u vezi, Vijeće ministara BiH (Vijeće ministara) je usvojilo Sveobuhvatnu strategiju unapređenja javnih finansija u okviru koje je planiran niz aktivnosti čija realizacija će doprinijeti realizaciji datih preporuka. Konkretno, Strategijom je predviđeno unapređenje programske forme budžeta, koja će biti podržana novim informacionim sistemom. Kada je riječ o nadzoru i evaluaciji, Direkcija za ekonomsko planiranje je provela dvije evaluacije. Međutim, evaluacije se odnose samo na period od 2016. do 2018. godine i izostale su kasnije periodične evaluacije predviđene Uputstvom o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja praćenja i izvještavanja u institucijama BiH.

Kada je riječ o pristupu informacionim sistemima poput eSjednica Vijeća ministara i BPMIS, iako nije osiguran neposredan online pristup zainteresovanim stranama, preduzete su aktivnosti na uvođenju novog informacionog sistema za pripremu budžeta, a pristup planovima i izvještajima je osiguran svim zainteresovanim stranama posredstvom internetskih stranica institucija i internetske aplikacije eKonzultacije. Ipak, potrebno je redovno ažurirati izvještaje i planove na ovim internetskim platformama kako bi zainteresovane strane imale pristup aktuelnim planovima.



6.2. Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena

Rezultati praćenja za izvještaj „Elektronsko poslovanje u institucijama BiH - uspostava i primjena“ ukazuju na to da je uočen napredak u stanju ove oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Po svim datim preporukama, preduzimane su aktivnosti: 33% preporuka je u potpunosti realizovano, 40% preporuka je djelimično realizovano, a za 27% preporuka evidentirane su početne aktivnosti.

Imajući u vidu stepen realizacije preporuka, može se konstatovati da je stanje u revidiranoj oblasti unaprijeđeno. Međutim, kako bi se stanje moglo ocijeniti kao potpuno zadovoljavajuće potrebno je osigurati realizaciju svih preporuka.

Kada je riječ o pravnom okviru za neometano odvijanje elektronskog poslovanja, konstatovan je napredak u dijelu koji se odnosi na primjenu Zakona o elektronskom potpisu. Međutim, i dalje nije riješeno pitanje međusobnog priznavanja elektronskog potpisa između različitih nivoa vlasti kao i usklađenosti postojećeg zakonskog okvira sa EU Uredbom kojom se uređuje pitanje elektronskog potpisa. Također, potrebno je nastaviti aktivnosti na otklanjanju drugih pravnih barijera za neometano elektronsko poslovanje.

U pogledu koordinacije institucija BiH je također ostvaren napredak na način da je Vijeće ministara usvojilo Strateški okvir za reformu javne uprave u sklopu koga su planirane i aktivnosti na uvođenju elektronskih usluga, donošenju mjera na privlačenju IT kadrova, kao i planiranju IT kadrova u institucijama. Vijeće ministara je osiguralo i implementaciju zakonskih odredbi kojima se reguliše pravo na dodatak IT kadrova te je stvorilo pretpostavku za osiguranje kompatibilnosti informacionih sistema donošenjem Odluke o usvajanju okvira interoperabilnosti. Međutim, potrebno je osigurati potpunu implementaciju ove Odluke kako bi se stanje moglo ocijeniti kao potpuno zadovoljavajuće.

6.3. Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH

Rezultati praćenja za izvještaj „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ ukazuju na to da je uočen skroman napredak u ovoj oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Iako niti jedna preporuka nije realizovana u potpunosti, po svim datim preporukama odgovorne institucije su preduzimale aktivnosti: 62% preporuka je djelimično realizovano, dok su za 38% preporuka preduzete početne aktivnosti.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama osigurana je uspostava evidencije (portala javnih nabavki) koja omogućava uvid u realizaciju ugovora o javnim nabavkama na jednom mjestu. Međutim, ova evidencija i dalje ne nudi mogućnost uvida u sadržaje zaključenih ugovora kao ni mogućnost uvida u sve podatke vezane za realizaciju ugovora, kao što su realizovane količine. Osim toga, uslijed odsustva adekvatnih kontrolnih mehanizama, tačnost unesenih podataka na portal javnih nabavki je upitna. Na polju sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama nije bilo značajnijih pomaka.

S druge strane, na nivou pojedinačnih institucija BiH ostvaren je značajan napredak u pogledu realizacije preporuka. Naime, u odsustvu sistemskih smjernica ili vodiča institucije su internim aktima uredile proces realizacije ugovora u većem ili manjem obimu. Također, zabilježen je napredak i u pogledu uspostave hronološkog dokumentovanja preduzetih koraka, količinske i finansijske realizacije ugovora, komisijskog prijema roba i usluga.



Broj: 06-16-1-1195/24

Sarajevo, 13.9.2024. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tyrtković

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Nedžad Hajtić

**ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA**

Neda Močević



DODATAK 1.**I POZITIVNO MIŠLJENJE**

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta 2023. godini u KM |
|---------------|--|--|
| 1 | Agencija za antidoping kontrolu | 691.681 |
| 2 | Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja | 1.988.381 |
| 3 | Agencija za nadzor nad tržištem BiH | 1.066.789 |
| 4 | Agencija za poštanski promet BiH | 883.231 |
| 5 | Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje | 1.548.778 |
| 6 | Agencija za rad i zapošljavanje BiH | 1.255.170 |
| 7 | Agencija za sigurnost hrane BiH | 1.957.370 |
| 8 | Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH | 1.483.544 |
| 9 | Arhiv BiH | 946.319 |
| 10 | Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja | 1.001.335 |
| 11 | Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH | 721.582 |
| 12 | Fond za povratak BiH | 2.639.450 |
| 13 | Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH | 6.767.849 |
| 14 | Institut za intelektualno vlasništvo BiH | 2.012.431 |
| 15 | Konkurencijsko vijeće | 1.609.693 |
| 16 | Odbor državne službe za žalbe | 486.427 |
| 17 | Sud BiH | 20.332.214 |
| 18 | Ured za razmatranje žalbi BiH | 2.815.044 |
| 19 | Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH | 785.598 |
| 20 | Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH | 16.884.458 |
| UKUPNO | | 67.877.344 |

Tabela 1. Pregled institucija BiH – pozitivno mišljenje o finansijskim izvještajima i o usklađenosti

II POZITIVNO MIŠLJENJE SA SKRETANJEM PAŽNJE

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. godini u KM | SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|---|--|---|
| 1 | Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH | 29.310.379 | <p>U mišljenju o finansijskim izvještajima:</p> <ul style="list-style-type: none"> u poslovnim knjigama Agencije su na kontu opreme u pripremi evidentirani iznosi na osnovu zaključenih ugovora za stalna sredstva koja nisu bila isporučena u 2023. godini (tačka 6.3.1. Izvještaja). <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije nije usklađen s relevantnim odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Neizvjesnost u pogledu realizacije projekta izgradnje objekta za smještaj sjedišta i organizacionih jedinica Agencije u Banjoj Luci (tačka 6.1.5. Izvještaja); Zapošljavanje osoba na radna mjesta savjetnika direktora nije vršeno uz dosljednu primjenu relevantnih propisa (tačka 7.2. Izvještaja); Nepravilnosti i nedostaci utvrđeni prilikom provođenja procedura javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 2 | Agencija za javne nabavke BiH | 1.321.973 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Isplate stimulacija zaposlenim u iznosu većem od dozvoljenog (tačka 6.1.1. Izvještaja) |
| 3 | Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH | 7.118.514 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nisu okončane aktivnosti na usaglašavanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa važećim odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Nedostaci u procesu javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja); Lista esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini još uvijek nije usvojena (tačka 9.2. Izvještaja) |
| 4 | Agencija za osiguranje u BiH | 565.858 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Istek mandata direktorice Agencije (tačka 3. Izvještaja). |
| 5 | Agencija za policijsku podršku | 1.781.729 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Neprecizno definisan zakonski i regulatorni okvir u procesu provođenja zajedničkih javnih nabavki za policijska tijela BiH (tačka 3.1. Izvještaja). |
| 6 | Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije | 1.921.780 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nedostaci i slabosti prilikom korištenja sredstava reprezentacije (tačka 6.1.1. Izvještaja). |
| 7 | Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta | 1.033.735 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije usklađen s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Angažman osoblja po osnovu ugovora o djelu za obavljanje poslova trajnog karaktera i poslova sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7.1. Izvještaja); Nedostaci i slabosti u javnoj nabavci službenog vozila (tačka 8.1. Izvještaja). |
| 8 | Agencija za statistiku BiH | 6.281.997 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije nije usklađen s relevantnim odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Putem ugovora o djelu se angažuju osobe za obavljanje poslova sistematizovanih radnih mjesta, kao i za poslove koji nisu u opisu postojećih radnih mjesta, a trajnog su karaktera (tačka 7.3. Izvještaja); Nepravilnosti i nedostaci u pojedinačnim postupcima javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 9 | Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH | 1.527.554 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije usklađen s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Nedostaci i slabosti prilikom korištenja sredstava reprezentacije (tačka 6.1.2. Izvještaja). |

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. godini u KM | SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|--|--|--|
| 10 | Agencija za državnu službu BiH | 1.639.761 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Tumačenje i postupanje Agencije prilikom prijema državnih službenika u institucijama BiH primjenom člana 32a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (tačka 3.1. Izvještaja); Prijem državnog službenika u Agenciju na osnovu eksternog premještaja (tačka 7.1. Izvještaja). |
| 11 | Centar za uklanjanje mina u BiH | 7.150.506 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Istekli mandati rukovodstva BHMAC-a (tačka 3. Izvještaja); Praksa vezana za odobravanje plaćenog odsustva (tačka 6.1.1. Izvještaja); Nedostaci u načinu raspolaganja službenim vozilima i u procesu upravljanja voznim parkom (tačka 6.1.2. Izvještaja); Utvrđene nepravilnosti prilikom zapošljavanja osoba na određeno vrijeme (tačka 7.1. Izvještaja). |
| 12 | Centralna izborna komisija BiH | 3.971.432 | U mišljenju o finansijskim izvještajima: <ul style="list-style-type: none"> Nedostaci kod evidentiranja stalnih sredstava u pripremi koja nisu isporučena u 2023. godini (tačka 6.3.1. Izvještaja). U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Nepravilnosti i nedostaci u provođenju postupaka javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 13 | Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH | 4.606.042 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji još uvijek nije usklađen sa odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. izvještaja); Ponovo je konstatovan angažman lica na ugovorima o djelu koji odgovaraju poslovima iz opisa sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7.2. izvještaja); Još uvijek nije riješeno pitanje trajnog smještaja Direkcije u Banjaluci (tačka 9.1. izvještaja). |
| 14 | Direkcija za ekonomsko planiranje | 1.102.362 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Neusklađenost Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. izvještaja). |
| 15 | Direkcija za evropske integracije | 6.285.425 | U mišljenju o finansijskim izvještajima: <ul style="list-style-type: none"> Slabosti kod upravljanja i evidentiranja stalnih sredstava (tačke 6.3.1. i 6.3.2. izvještaja). |
| 16 | Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH | 41.749.006 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta nije usklađen s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. izvještaja); Interna revizija nije uspostavljena u skladu s relevantnim propisima (tačka 3. izvještaja). |
| 17 | Državna agencija za istrage i zaštitu | 44.195.675 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Dugogodišna nerealizacija Projekta izgradnje baze za smještaj i obuku Jedinice za specijalnu podršku Agencije u Sarajevu (tačka 6.1.2. izvještaja); Obavljanje poslova drugog radnog mjesta više stručne spreme i višeg čina (tačka 7.1.1 i 7.1.2. izvještaja); Nedostaci u postupku javne nabavke službenih vozila (tačka 8.1. izvještaja). |
| 18 | Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost | 1.226.378 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji još uvijek nije usklađen sa odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); I dalje je prisutan angažman osoba po osnovu ugovora o djelu koji odgovaraju poslovima iz opisa sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7.1. Izvještaja); Nedostaci i slabosti u postupcima javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 19 | Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH | 460.911 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Kontinuitet zapošljavanja na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure (tačka 7.1. Izvještaja). |
| 20 | Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH | 3.055.014 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Nedostaci i nepravilnosti u provođenju postupka javne nabavke službenog vozila (tačka 8.1. Izvještaja). |
| 21 | Institut za akreditiranje BiH | 1.376.827 | U mišljenju o usklađenosti: <ul style="list-style-type: none"> Institut nije okončao aktivnosti na usaglašavanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s važećim odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja). |

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. godini u KM | SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|---|--|--|
| 22 | Institut za mjeriteljstvo BiH | 3.290.314 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Neusklađenost Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Ostvarivanje prava povratka na prethodno radno mjesto po isteku mandata (tačka 7.3. Izvještaja). |
| 23 | Institut za nestale osobe BiH | 3.152.380 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Još uvijek nisu okončane aktivnosti na donošenju novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (tačka 3. Izvještaja); Interni premještaj zaposlenih nije izvršen u skladu s važećim propisima (tačka 7.1. Izvještaja); Nepravilnosti kod provođenja procedure nabavke korištenih vozila (tačka 8.2. Izvještaja). |
| 24 | Institut za standardizaciju BiH | 1.707.595 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije usklađen s odlukama Vijeća ministara (tačka 3. Izvještaja); Nedostaci i nepravilnosti u provođenju postupaka javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 25 | Komisija za koncesije BiH | 803.919 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Istekli mandati članovima Komisije u ranijem periodu, dok su tri od četiri člana Komisije stekli i uslove za penzionisanje, a trenutni sastav Komisije ne odražava zakonom predviđenu teritorijalnu zastupljenost članova Komisije što onemogućava njeno funkcionisanje (tačka 3. i tačka 7.1. Izvještaja). |
| 26 | Memorijalni centar Srebrenica-Potočari Spomen obilježje i mezarje za žrtve genocida iz 1995. godine | 2.794.483 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nepravilnosti i nedostaci u postupcima javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 27 | Ministarstvo civilnih poslova BiH | 15.234.712 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Neblagovremeno donošenje odluka o dodjeli sredstava tekućih grantova (tačka 6.1.1. Izvještaja); Nedostaci i slabosti sistema kontrole naplate prihoda po osnovu zahtjeva za prestanak državljanstva (tačka 6.2.1. Izvještaja). |
| 28 | Ministarstvo finansija i trezora BiH | 8.871.675 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ekonomski neopravdano ulaganje u održavanje službenog vozila (tačka 6.1.2. Izvještaja); Ministarstvo je u suprotnosti sa Zakonom o državnoj službi BiH izvršilo interni premještaj državnog službenika u toku probnog rada, a zatim upražnjeno radno mjesto popunilo aktiviranjem rezervne liste (tačka 7.1. Izvještaja); Nepravilnosti i nedostaci u postupcima javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 29 | Ministarstvo komunikacija i prometa BiH | 17.116.607 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo nije osiguralo usaglašenost i dosljednu primjenu relevantnog regulatornog okvira kojim se uređuje naplata prihoda u postupku homologacije i stručnog osposobljavanja upravitelja prijevoza u međunarodnom drumskom prijevozu (tačka 6.2. Izvještaja); Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva nije usklađen sa relevantnim odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja). |
| 30 | Ministarstvo pravde BiH | 9.703.359 | <p>U mišljenju o finansijskim izvještajima:</p> <ul style="list-style-type: none"> Značajan iznos prihoda se ne odnosi na prihode Ministarstva (prihodi od novčanih kazni za prekršaje), a kod pojedinih vrsta prihoda nije izvršeno sravnjenje stvarnog stanja po predmetima sa uplatama evidentiranim u Glavnoj knjizi što je navedeno u tekstualnom dijelu Godišnjeg finansijskog izvještaja (tačka 6.2. Izvještaja). <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Isplate stimulacija zaposlenim u iznosu većem od dozvoljenog (tačka 6.1.1. Izvještaja); Nedostaci u procesu zapošljavanja i angažovanja lica (tačka 7.1. i 7.2. Izvještaja); |

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. godini u KM | SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|---|--|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> Nedostaci i slabosti u provođenju postupaka javnih nabavki (tačka 8.1. i 8.2. Izvještaja); Donošenje Pravilnika o oznaci i znački sudske policije, boji i oznaci vozila sudske policije, uniformi i oznakama sudske policije Bosne i Hercegovine bez saglasnosti Vijeća ministara BiH (tačka 8.3. Izvještaja). |
| 31 | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH | 10.576.406 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Slabosti u realizaciji sredstava tekućih grantova (tačka 6.1.4. Izvještaja); Angažman vanjskih saradnika putem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su po opisu isti ili slični sistematizovanim radnim mjestima (tačka 7.2. Izvještaja); Nedostaci u postupku provođenja javne nabavke službenih vozila (tačka 8.1. Izvještaja). |
| 32 | Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH | 10.518.639 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Angažman vanjskih saradnika putem ugovora o djelu na poslovima koji spadaju u nadležnost Ministarstva i koji nisu privremenog karaktera (tačka 7.2. Izvještaja); Utvrđene nepravilnosti i slabosti u procesu provođenja procedura javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 33 | Parlamentarna skupština BiH | 19.786.375 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nedostaci i slabosti u procesu javnih nabavki (tačka 8.1. Izvještaja); Nedostaci i slabosti internih kontrola vezano za dosljednu primjenu internih akata koji se odnose na finansiranje političkih stranaka te transparentnost i namjensku potrošnju budžetskih sredstava za finansiranje političkih stranaka (tačka 9.1. Izvještaja) |
| 34 | Pravobranilaštvo BiH | 1.515.713 | <p>U mišljenju o finansijskim izvještajima:</p> <ul style="list-style-type: none"> Na prihodima od troškova postupka su evidentirane uplate po osnovu glavnog duga koje ne predstavljaju prihode Pravobranilaštva (tačka 6.2.1. Izvještaja); Zbog ograničenja aplikacije ISEP i neprovedenog popisa ne možemo se pouzdati u iznos ukupnih potraživanja po predmetima koje vodi Pravobranilaštvo navedenih u tekstualnom dijelu Godišnjeg finansijskog izvještaja niti u iznos potraživanja po osnovu dosuđenih troškova sudskih postupaka koja su u nadležnosti Pravobranilaštva (tačka 6.3.1. Izvještaja). <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nisu okončane aktivnosti na donošenju novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Pravobranilaštva (tačka 3. Izvještaja); Angažovanje lica putem ugovora o djelu za poslove iz djelokruga rada Pravobranilaštva (tačka 7.1.1. Izvještaja); Slabosti i nedostaci kod procesa javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 35 | Predsjedništvo BiH | 9.970.649 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Funkcija interne revizije u Predsjedništvu nije uspostavljena (tačka 4. Izvještaja); Značajni troškovi održavanja i popravke pojedinih vozila iz godine u godinu (tačka 6.1.4. Izvještaja); Angažovanje osoba po osnovu ugovora o djelu na sistematizovanim radnim mjestima (tačka 7. Izvještaja); Nedostaci i nepravilnosti u provođenju postupaka javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 36 | Regulatorna agencija za komunikacije BiH | 10.027.112 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nedostaci i slabosti u procedurama javnih nabavki koje se odnose na evaluaciju ponuda i praćenje ugovorenih rokova (tačka 8. Izvještaja). |
| 37 | Služba za poslove sa strancima | 12.740.915 | <p>U mišljenju o finansijskim izvještajima:</p> <ul style="list-style-type: none"> Naplaćeni prihodi evidentirani u Glavnoj knjizi nisu sravnjeni u potpunosti s pomoćnim evidencijama na način propisan Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta u institucijama BiH (tačka 6.2. Izvještaja). <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> |

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. godini u KM | SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|---|--|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije usklađen s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Nepravilnosti i nedostaci u uspostavljenom sistemu internih kontrola (tačka 4. Izvještaja); Nedostaci u procesu popisa imovine i obaveza (tačka 6.3. Izvještaja); Nedostaci u procesu zapošljavanja i angažovanja osoba putem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su isti ili slični poslovima sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7. Izvještaja). |
| 38 | Tužilaštvo BiH | 19.420.015 | <p>U mišljenju o finansijskim izvještajima:</p> <ul style="list-style-type: none"> Značajan broj sudskih sporova i značajna vrijednost potencijalnih obaveza za budžet institucija Bosne i Hercegovine po osnovu istih (tačka 9. Izvještaja). <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pravilnik za utvrđivanje kriterija za razvrstavanje radnih mjesta stručnog osoblja u kategorije i platne razrede nije usklađen sa odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine (tačka 6.1.1. Izvještaja). |
| 39 | Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja | 1.486.730 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kontinuiran angažman lica po osnovu ugovora o djelu koji opisom poslova odgovaraju radnim mjestima iz djelatnosti institucije (tačka 7.1. Izvještaja); Realizacija izdataka za stručno obrazovanje zaposlenih izvan BiH (tačka 4. Izvještaja). |
| 40 | Ured koordinatora za reformu javne uprave | 1.681.049 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ured nije okončao aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja). |
| 41 | Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH | 746.491 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Postupak provođenja javne nabavke službenog vozila (tačka 8.1. Izvještaja). |
| 42 | Ured za veterinarstvo BiH | 6.482.231 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nepriдрžavanje zakonskih odredbi kod zapošljavanja osobe na određeno vrijeme (tačka 7.1. Izvještaja); Obavljanje poslova drugog radnog mjesta u kontinuitetu duži niz godina (tačka 7.2. Izvještaja); Kontinuiran angažman osoba po osnovu ugovora o djelu za poslove iz opisa sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7.3. Izvještaja). |
| 43 | Ustavni sud BiH | 8.147.777 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kriteriji za isplatu stimulacija zaposlenim (tačka 6.1.1. Izvještaja). |
| 44 | Vijeće za državnu pomoć BiH | 502.931 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Istekli mandati članova Vijeća i isplate naknada nakon isteka mandata članova Vijeća (tačka 3. i tačka 6.1.3. Izvještaja); Odsustvo adekvatnog upravljanja doniranim stalnim sredstvima (tačka 6.3.1. Izvještaja); Angažmani na osnovu ugovora o djelu na poslovima koji nisu privremenog karaktera (tačka 7.1. Izvještaja). |
| 45 | Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH | 15.165.769 | <p>U mišljenju o usklađenosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nepravilnosti i nedostaci u postupcima javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| UKUPNO | | 359.126.705 | |

Tabela 2. Pregled institucija BiH – pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje o finansijskim izvještajima i/ili usklađenosti

III MIŠLJENJE S REZERVOM UZ SKRETANJE PAŽNJE

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. u KM | OSNOVA ZA MIŠLJENJE I SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|---|---------------------------------------|--|
| 1 | Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova | 3.167.847 | <p>Mišljenje o finansijskim izvještajima: Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> Evidentiranje i popis zalihe materijala i sitnog inventara nije izvršen u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (tačka 6.3.1. Izvještaja). <p>Mišljenje o usklađenosti: Osnova za mišljenje s rezervom Nabavka usluge pripremanja, isporučivanja i posluživanja hrane nije provedena u skladu sa principom najefikasnijeg korištenja javnih sredstava (tačka 8.1. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> Neizvjesnost u vezi s okončanjem Projekta izgradnje i opremanja objekta za trajni smještaj Agencije zbog pokrenutog sudskog spora protiv Agencije od strane izvođača radova I faze Projekta (tačka 6.1.1. Izvještaja). Zapošljavanje osoba na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure shodno odredbama Zakona o radu u institucijama BiH (tačka 7.1. Izvještaja). |
| 2 | Granična policija BiH | 90.696.654 | <p>Mišljenje o finansijskim izvještajima: Osnova za mišljenje s rezervom Nismo u mogućnosti potvrditi da je knjigovodstveno stanje stalnih sredstava usaglašeno sa stvarnim stanjem (stanjem po popisu) na 31.12.2023. godine s obzirom na to da u pomoćnu evidenciju – Modul stalnih sredstava nije u potpunosti uneseno stanje po popisu (tačka 6.3.1. Izvještaja).</p> <p>Mišljenje o usklađenosti: Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nedostatke i nepravilnosti u provođenju postupaka javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 3 | Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika | 1.617.790 | <p>Mišljenje o usklađenosti: Osnova za mišljenje s rezervom Članovi Komisije nisu pokrenuli proceduru odnosno nisu imenovali izvršnog funkcionera u skladu s odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Poslovnika o radu Komisije i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Komisije (tačka 3. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> Praksu vezanu za odobravanje plaćenog odsustva koja nije usklađena s važećom regulativom (tačka 6.1.1. Izvještaja); Komisija je i u 2023. godini angažovala vanjske saradnike na osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima na poslovima iz opisa sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7.1. Izvještaja). |
| 4 | Ministarstvo odbrane BiH | 363.058.352 | <p>Mišljenje o finansijskim izvještajima: Osnova za mišljenje s rezervom Sredstva Ministarstva nisu tačno iskazana u bilansu stanja jer nije izvršeno knjiženje nepokretne perspektivne imovine u okviru stalnih sredstava čime su stalna sredstva potcijenjena za nepoznati iznos (tačka 6.3.1. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo nije uspostavilo efikasan sistem evidentiranja i naplate potraživanja (tačka 6.3.1. Izvještaja). <p>Mišljenje o usklađenosti: Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministarstvo nije preduzimalo aktivnosti na usaglašavanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); Konstatovane su nepravilnosti i nedostaci u procesu javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 5 | Ministarstvo sigurnosti BiH | 10.976.429 | <p>Mišljenje o finansijskim izvještajima: Skretanje pažnje na sljedeće:</p> |

| Redni broj | Naziv Institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. u KM | OSNOVA ZA MIŠLJENJE I SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|--|---------------------------------------|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • Popis stalnih sredstava nije sveobuhvatan jer nisu obuhvaćena sva stalna sredstva Ministarstva, a dio sredstava nije ni evidentiran (tačka 6.3.1. Izvještaja). <p>Mišljenje o usklađenosti: Osnova za mišljenje s rezervom Angažovanje osoba po osnovu ugovora o djelu i promjene radnog statusa zaposlenih nije vršeno u skladu s relevantnim propisima (tačka 7. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neusklađenost Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); • Nedostatke u postupku provođenja javne nabavke službenih vozila (tačka 8.1. Izvještaja); • Neefikasnost u postupcima održavanja, nabavke i implementacije TETRA i AFIS sistema (tačka 9.1. Izvještaja). |
| 6 | Ministarstvo vanjskih poslova BiH | 59.384.541 | <p>Mišljenje o finansijskim izvještajima: Osnova za mišljenje s rezervom Nismo u mogućnosti potvrditi tačnost finansijskih izvještaja u dijelu stalnih sredstava, potraživanja i obaveza Ministarstva s obzirom na to da popisom sredstava i obaveza nisu usklađena stvarna stanja sa stanjima u Glavnoj knjizi (tačka 6.3. Izvještaja).</p> <p>Mišljenje o usklađenosti: Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neusklađenost Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta sa odlukama Vijeća ministara BiH (tačka 3. Izvještaja); • Realizaciju izdataka po osnovu korištenja službenih vozila (tačke 6.1.4. Izvještaja); • Neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja (tačka 6.1.8. Izvještaja); • Nedostatke kod procesa transfera konzularnih prihoda (tačka 6.2.1. Izvještaja); • Angažovanje vanjskih saradnika putem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji po opisu predstavljaju poslove sistematizovanih radnih mjesta (tačka 7.6. Izvještaja); • Nedostatke i slabosti u procesu javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja); • Sudske sporove i potencijalne obaveze po osnovu istih (tačka 9.3. Izvještaja). |
| 7 | Služba za zajedničke poslove institucija BiH | 21.263.699 | <p>Mišljenje o usklađenosti: Osnova za mišljenje s rezervom Utvrđeni su nedostaci u sistemu evidentiranja i kontrole utroška zaliha i s tim u vezi slabosti u funkcionisanju IT sistema (tačka 6.3.1. Izvještaja i tačka 9.1. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje na sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zapošljavanje i promjena radnopravnog statusa zaposlenih nije vršena u skladu sa relevantnim propisima (tačka 7. Izvještaja); • neadekvatno planiranje i neefikasno provođenje postupaka javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja). |
| 8 | Uprava za indirektno oporezivanje | 125.266.187 | <p>Mišljenje o usklađenosti: Osnova za mišljenje s rezervom Interni premještaji zaposlenih, privremeno postavljanje operativnih rukovodilaca pomoćnika direktora te zapošljavanje na određeno vrijeme u Upravi nije u potpunosti vršeno u skladu sa važećim propisima (tačka 7. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nisku realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata (tačka 6.1.2. Izvještaja); • Nepravilnosti kod provođenja procedura nabavki i slabosti kod praćenja izvršenja okvirnih sporazuma (tačka 8.1. Izvještaja). |

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. u KM | OSNOVA ZA MIŠLJENJE I SKRETANJE PAŽNJE |
|------------|-------------------|---------------------------------------|--|
| | | 675.431.499 | |

Tabela 3. Pregled institucija BiH – mišljenje s rezervom uz skretanje pažnje na finansijske izvještaje i/ili usklađenost

IV SUZDRŽANO MIŠLJENJE ZBOG NEMOGUĆNOSTI PRIBAVLJANJA DOVOLJNIH I PRIMJERENIH DOKAZA

| Redni broj | Naziv institucije | Ukupno izvršenje budžeta u 2023. u KM | OSNOVA ZA MIŠLJENJE |
|------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1 | Obavještajno-sigurnosna agencija BiH | 43.811.370 | <p>Mišljenju o finansijskim izvještajima: Osnova za suzdržavanje od mišljenja Zbog povjerljivosti podataka, nije nam prezentovana dokumentacija i podaci za određene kategorije rashoda i postupaka javnih nabavki i zbog toga nije bilo moguće u potpunosti sagledati aktivnosti Agencije u 2023. godini i finansijske efekte ovih aktivnosti.</p> <p>Mišljenje o usklađenosti: Osnova za suzdržavanje od mišljenja Zbog povjerljivosti podataka, nije nam prezentovana dokumentacija i podaci za određene kategorije rashoda i postupaka javnih nabavki i zbog toga nije bilo moguće u potpunosti sagledati aktivnosti Agencije u 2023. godini i finansijske efekte ovih aktivnosti.</p> |