



ГОДИШЊИ РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ О ГЛАВНИМ НАЛАЗИМА И ПРЕПОРУКАМА ЗА 2016. ГОДИНУ

Број: 01/02/03-04-16-1-798/17

Сарајево, август 2017. године



САДРЖАЈ

1. РИЈЕЧ ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА	3
2. ГЛАВНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	4
2.1. Финансијска ревизија	4
2.2. Ревизија учинка.....	26
2.3. Специјална ревизија.....	32

1. РИЈЕЧ ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је у 2017. години провела финансијску ревизију институција БиХ за 2016. годину. У Босни и Херцеговини, финансијска ревизија подразумијева ревизију финансијских извјештаја, те у вези с тим, ревизију усклађености са законима и другим прописима. Извјештаји су, у свом коначном облику, достављени субјектима ревизије, те Парламентарној скупштини БиХ. Канцеларија је, у складу с чланом 13. и 16. Закона о ревизији институција БиХ, извршила и ревизију извршења буџета институција БиХ о чему је сачињен извјештај.

Слиједом измјена и допуна Оквира стандарда Међународне организације врховних ревизионих институција (INTOSAI) усвојених крајем 2016. на XXII Конгресу INTOSAI, прилагођени су водичи и методологија коју Канцеларија користи. То је резултирало и измјеном у приступу при давању мишљења ревизора. Канцеларија од ове године, у извјештајима о финансијској ревизији даје два одвојена мишљења – прво се односи на тачност, односно фер приказ и истинитост финансијских извјештаја, а друго мишљење на усклађеност активности, финансијских трансакција и информација институција са законима и другим прописима.

Од ревидиране 74 институције, Канцеларија за ревизију је за њих десет дала мишљења с резервом и скретањем пажње - при чему је осам институција добило мишљење с резервом на усклађеност са законима и прописима, а двије у односу на финансијске извјештаје, 40 позитивних мишљења уз скретање пажње те 23 чисто позитивна мишљења. У једном случају Канцеларија се суздржала од давања мишљења. За извјештај о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2016. годину, Канцеларија је исказала мишљење с резервом – на финансијске извјештаје и на усклађеност.

Поред извјештаја о финансијској ревизији Канцеларија за ревизију је у 2016. обавила и пет ревизија учинка и о њима извијестила Парламентарну скупштину БиХ. Поред ревизија из плана за 2017. годину, Канцеларија је обавила и специјалну ревизију БХРТ-а, а извјештај о овој ревизији је такође достављен Парламентарној скупштини БиХ.

Канцеларија за ревизију редовно у својим извјештајима описује статус реализације препорука које су институцијама дате претходних година. Степен реализације препорука који се креће од 50-60% није довољан, посебно с обзиром на то да се углавном проводе једноставније препоруке које институције могу провести свака за себе. Реализација препорука које захтијевају дјеловање и ангажман више институција и даље је недовољна. Управо због тога, Канцеларија за ревизију након сваког циклуса ревизија, па тако и овог, издваја и доставља Парламентарној скупштини главне налазе и препоруке које произилазе из свих обављених ревизија у датом циклусу. Ове године посебно желимо да истакнемо налазе и препоруке системске природе од чијег рјешавања би корист имао већи број институција. Потребно је нагласити да Канцеларија за ревизију не може бити задовољна тек формалним извјештавањем о реализацији препорука, јер је циљ извјештаја о ревизији да се провођењем препорука управљање јавним финансијама унаприједи, учини транспарентнијим и рационалнијим.

Како би јавност била боље упозната са степеном реализације препорука, Канцеларија је у 2017. успоставила и на својој интернетској страници објавила и регистар препорука. Регистар ће се сваке године допуњавати новим препорукама, као и подацима о њиховој реализацији. На такав начин Канцеларија настоји да резултате ревизија, приближи великом броју корисника, од Парламентарне скупштине БиХ, преко ревидираних тијела и извршне власти, па све до шире јавности. Само дјеловањем свих релевантних актера – институција и друштва у потпуности, а на основу препорука Канцеларије за ревизију, може се унаприједити транспарентност и одговорност у трошењу јавног новца.

Канцеларија ће и убудуће наставити да своју дужност испуњава професионално, одговорно и транспарентно, дајући својим радом примјер те стварајући додатну вриједност и корист по друштво и грађане, како то од нас, у крајњој линији, захтијевају и међународни стандарди за које смо се обавезали да ћемо их примјењивати.

Драган Вранкић, генерални ревизор

2. ГЛАВНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ РЕВИЗИЈЕ

2.1. Финансијска ревизија

1. Реализација ранијих препорука финансијске ревизије

У циљу унапређења пословања институција БиХ, а у складу с основним принципима ревизије јавног сектора, Канцеларија за ревизију посебну пажњу поклања реализацији ранијих препорука (фоллоу-уп) и извјештавању о реализацији налаза и препорука ревизије. Праћење се фокусира на то да ли субјекти ревизије реализују на одговарајући начин препоруке, односно на то да ли су исправљени идентификовани недостаци и слабости. Кроз процедуре за накнадно праћење реализације препорука, субјекту ревизије се омогућује да достави информације о предузетим корективним мјерама или образложење зашто корективне мјере нису предузете.

Канцеларија за ревизију институција БиХ је ове године институцијама дала 544 препоруке, док је у извјештајима о ревизији за 2015. годину дата 521 препорука. Провјером степена реализације препорука констатовано је како је око 60% прошлогодишњих препорука реализовано или је њихова реализација у току.

У Извјештају о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2015. годину дата је укупно 71 препорука, а provedеном ревизијом истог извјештаја за 2016. годину констатовано је како је од тог броја, 15 препорука реализовано, за 22 препоруке је оцијењено како је њихова реализација у току, док су 34 препоруке остале нереализоване.

Анализирајући дате препоруке и њихову реализацију кроз више година, може се констатовати како се углавном реализују препоруке за чију реализацију је неопходно дјеловање саме институције којој је препорука и дата. За препоруке које су заједничке већем броју институција предузимају се одређене активности, које још увијек нису проведене у мјери довољној да се препоруке сматрају реализованима. Такође, број реализованих препорука је већи код мањих буџетских корисника који у принципу имају доста једноставније процесе пословања и располажу с мањим буџетом, за разлику од већих буџетских корисника који имају сложенију организациону структуру и већи број запослених. Поред тога, код већих буџетских корисника процеси пословања су разноврснији и сложенији, а често реализација препорука зависи од више субјеката и захтијева доношење системских рјешења виших нивоа власти.

Значајан број препорука из овог извјештаја, које се понављају низ година, претежно су системске природе као што су питање техничког мандата, полицијског додатка, плата и накнада, јавних набавки, вишегодишњих капиталних улагања, уговора о дјелу, државне имовине, пописа, ИТ система и др. још увијек није реализован.

2. Извршавање реализације закључака Парламентарне скупштине БиХ, препорука Канцеларије за ревизију институција БиХ и одлука Уставног суда БиХ

Поново скрећемо пажњу на проблем неизвршења бројних закључака Парламентарне скупштине БиХ који су проистекли из разматрања извјештаја ревизије, а који углавном слиједе препоруке ревизије. Такође, указујемо на дугогодишње одсуство реализације одлука Уставног суда БиХ, иако су исте коначне и обавезујуће, а њихово неизвршење представља кривично дјело. Овакво понашање упућује на закључак како многе институције БиХ, поред тога што не испуњавају своју друштвену одговорност у најширем смислу ријечи те стварају правну несигурност, добрим дијелом нарушавају и сам дигнитет ових институција. Неизвршење наведених одлука, закључака и препорука указује на то да је владавина права и јавна одговорност на врло ниском нивоу. Напомињемо да неизвршавање одлука Уставног суда БиХ, између осталог, као посљедицу има бројне судске спорове који потенцијално могу имати негативне финансијске ефекте по државни буџет.

Неопходно је да се ојача јавна одговорност у складу с основним принципима владавине права у демократском друштву, а то подразумева и реализацију закључака Парламентарне скупштине БиХ и препорука ревизије, као и одлука Уставног суда БиХ, те обавезно анализирају узроци настанка аномалија и предузимају одговарајуће активности.

3. Интерне финансијске контроле у јавном сектору

Интерне финансијске контроле у јавном сектору (Публиц Интернал Финансиал Цонтрол-ПИФЦ) представљају цјелокупан, обједињени систем који успоставља извршна власт ради контроле, ревизије и извјештавања о кориштењу буџетских средстава и ефикасног остваривања пословних циљева и задатака. Циљ овог система је да обезбиједи транспарентно, економично, ефикасно и ефективно управљање јавним средствима и контролу јавних средстава.

Систем интерних финансијских контрола у јавном сектору чине три основна елемента:

1. Финансијско управљање и контрола;
2. Интерна ревизија;
3. Централна хармонизацијска јединица.

Финансијско управљање и контрола обухвата обједињени систем финансијских и других контрола које су интегрисане у све активности институције, укључујући организациону структуру, методе и процедуре које се примјењују не само на финансијске системе, већ и на оперативне и стратешке системе корисника буџетских средстава. Током 2016. године остварен је одређени напредак у успостави и развоју система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ у односу на стање у 2015. години. Међутим, постојеће стање развоја финансијског управљања и контроле на нивоу институција БиХ још увијек није на задовољавајућем нивоу. Контролно окружење у институцијама БиХ, као основа за успоставу ефикасног система контрола, није у потпуности поуздан за развој квалитетног система финансијског управљања и контроле. Управљање ризицима је компонента финансијског управљања и контроле која је најслабије развијена у институцијама БиХ. Такође, кључни пословни процеси и мапе пословних процеса нису документовани и описани код свих институција, што представља полазну основу за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле.

Интерна ревизија представља независно, објективно увјеравање и консултантску активност креирану с циљем да се унаприједи пословање институција БиХ. Ефикасна интерна ревизија помаже институцијама да остваре своје циљеве обезбјеђујући систематски, дисциплиниран приступ оцјени и побољшању ефикасности управљања ризиком, контролама и процесима управљања.

Процесом ревизије те увидом у Годишњи консолидовани извјештај интерне ревизије за 2016. годину констатовано је да у свим институцијама БиХ још увијек није успостављена функционална интерна ревизија како је предвиђено законом, подзаконским актима и стандардима интерне ревизије. Од 17 самосталних јединица интерне ревизије, закључно с 31.12.2016. године, у складу са важећим прописима, јединица интерне ревизија у потпуности је успостављена само у седам институција, у седам институција предузете су одређене активности на успостави јединица интерне ревизије које нису окончане, а три институције нису још увијек успоставиле јединице интерне ревизије.

Централна хармонизацијска јединица представља саставни дио и неопходан је услов успјешног приступа и развоја система интерних финансијских контрола у јавном сектору и оперативне интерне ревизије.

Централна хармонизацијска јединица је у складу са Законом о финансирању институција БиХ и Закону о интерној ревизији БиХ сачинила Консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ за 2016. годину и Годишњи консолидовани извјештај интерне ревизије за 2016. годину и доставила Савјету министара БиХ на разматрање и усвајање. Савјет министара БиХ је размотрио наведене извјештаје и донио одговарајуће закључке у циљу ефикаснијег успостављања цјелокупног система интерних финансијских контрола и потпуног успостављања функције интерне ревизије.

Поступком ревизије смо констатовали спорост у реализацији Закључака Савјета министара БиХ, иако су институције БиХ биле обавезне да поступе по истим. Напомињемо да спорост у реализацији закључака Савјета министара БиХ доводи до кашњења у напретку и развоју система интерне ревизије и система финансијског управљања и контроле те успоставе ефикасног и успјешног комплетног система интерних финансијских контрола у јавном сектору (PIFC).

Препоручујемо Савјету министара БиХ да убрза реализацију својих закључака како би се успоставио цјеловит систем финансијског управљања и контроле те окончала процедура успостављања и попуњавања јединица интерне ревизије у институцијама БиХ.

4. Превенција и борба против корупције

Савјет министара БиХ је усвојио Стратегију за борбу против корупције 2015-2019. и Акциони план за провођење Стратегије 2015-2019. Институције БиХ углавном су предузеле одговарајуће активности у виду доношења властитих стратегија и акцијских планова (завршен – административни дио посла). Сматрамо како донесени административни акти могу представљати добру основу за отклањање утврђених недостатака и за превентивно дјеловање. Неопходно је, међутим, уложити додатне напоре, **појачати одговорност и устрајати на имплементацији донесених мјера**. Истичемо како је неопходно усвојене стратегије и планове борбе против корупције операционализовати и конкретизирати како би донесени документи дали очекиване резултате, а не остали тек 'мртво слово на папиру'.

Борба против корупције, у првом реду, треба се одвијати у властитим редовима при чему је у фокус потребно ставити јачање интегритета, личног и институционалног. Надаље, свакако треба да се потенцира јачање борбе против корупције у свим институцијама БиХ при чему одређени број институција, због природе своје дјелатности и значајности јавних средстава које троше, требају да ставе посебан нагласак на ову проблематику (Управа за индиректно опорезивање БиХ, Гранична полиција БиХ, Канцеларија за разматрање жалби БиХ, Тужилаштво БиХ, Суд БиХ, SIPA, Министарство одбране БиХ итд.).

Сматрамо како доминантно треба да се проактивним дјеловањем (управљање људским ресурсима, перманентно јачање систем интерних контрола, процјена и анализа ризика – управљање ризиком, едукације, подјела дужности, јачање сарадње између институција свих нивоа власти, превентивно дјеловање и онемогућавање коруптивне радње, јачање улоге истинских „звиждача - узбуњивача“, дефинисање и развијање ефективних модалитета пријаве сукоба интереса у пословању институција БиХ, укључујући и све облике непотизма, кренизма и сл.) спречава појава коруптивних радњи. Потенцијални починиоци коруптивних радњи препознају слабости и недостатке система интерних контрола и транспарентности, што их охрабрује и подстиче на активности које генеришу корупцију.

Кроз ревизије се потврђује да су процеси јавних набавки и запошљавања најризичнији процеси када је у питању корупција и превара. Недостаци и пропусти у процесу јавних набавки могу да имају коруптивне елементе. Процес запошљавања у јавној управи је још један од процеса који подразумева висок ризик од могућих коруптивних радњи (незапосленост је огроман друштвени проблем, што само по себи генерише велики ризик од коруптивних радњи).

Посебан проблем представља нетранспарентно запошљавање (запошљавање на основу разних врста уговора, запошљавања на одређено вријеме, привремени и повремени послови и сл.).

Наведена два процеса су високоризични с аспекта могућих коруптивних радњи те и субјекти ревизије у наредном периоду требају да им посвете додатну пажњу, у циљу спречавања таквих радњи. Канцеларија за ревизију својим радом доприноси превентивном дјеловању у борби против корупције у складу са ISSAI 5700 – Смјернице за ревизију превенције корупције.

Када су у питању преваре у јавној управи, оне се првенствено манифестују у упитности квалитета и тачности одређених евиденција које служе као подлога за обрачун разних категорија издатака/трошкова и утврђивање намјенске потрошње. Као могуће примјере индикација превара у јавном сектору наводимо недовољно поуздане евиденције у разним категоријама трошкова гдје је танка нит између јавне и приватне употребе, на примјер евиденције о употреби и кориштењу службених аутомобила, обрачуни трошкова службених путовања, телефона, трошкови репрезентације итд., што за посљедицу може да има кориштење јавних ресурса за остваривање особне погодности и користи. Постојећи систем интерних контрола још увијек није задовољавајући те постоји велики ризик од ненамјенског кориштења буџетских средстава, чиме се доводи у питање и испуњење циљева транспарентног и законитог трошења јавног новца.

Неуредним евиденцијама и правилима и процедурама који су сачињени тако да остављају простор за двојако или слободно тумачење истих, у крајњој линији се онемогућује дјеловање система интерних контрола, што за посљедицу има ненамјенско кориштење јавних средстава.

Истичемо чињеницу да ревизори кроз ревизијске поступке могу, у многим случајевима, доћи тек до индикација о значајнијем кршењу закона те о истима извјестити, односно исте објавити, што, у крајњем случају, прописује и Закон о ревизији институција БиХ када су у питању значајнија кршења закона (члан 19. наведеног Закона). Мандат Канцеларије за ревизију институција БиХ, у складу са Законом о ревизији институција БиХ¹ и Међународним стандардима врховних ревизионих институција, не подразумева предузимање додатних истражних радњи. Наглашавамо да ревизија као професија углавном нема мандат за провођење истражних радњи, јер за то постоје друге надлежне

¹ Службени гласник БиХ, број 12/06

институције као што су Државна агенција за истраге и заштиту и Тужилаштво БиХ. Одговорност за вршење истрага је на руководству ревидиране институције, тужиоцима или надлежним институцијама, зависно од тежине потенцијалног дјела.

*Основа сваке борбе против корупције и преваре је рад на јачању јавних институција, које су елементи националног система интегритета. Добро управљање у таквом систему се заснива на **интегритету, транспарентности и одговорности**. Свеобухватан и разумљив програм за борбу против корупције треба бити интегрисан у укупну организациону структуру сваке институције БиХ.*

Потребно је редовно проводити детаљне анализе и евалуације ефикасности у имплементацији усвојених стратешких докумената у подручју борбе против корупције с циљем благовременог реаговања на одступања. Надаље, свака институција треба да обезбиједи да коруптивно понашање или прекршаји подлијежу одговарајућој санкцији или реакцији управе.

5. Институт техничког мандата

Слично као и претходних година, и у 2016. години уочена је пракса обављања дужности руководства институција те чланова надзорних и управних органа институција БиХ, након истека мандата. У таквој ситуацији користи се институт такозваног техничког мандата који формално-правно није уређен. Кориштење техничког мандата, омогућава да институција настави несметано да функционише у периоду до завршетка конкурсне процедуре, односно у случајевима оправданих ванредних околности. Међутим, недовољно јасно дефинисан институт техничког мандата, може да доведе до неизвршавања или неадекватног извршавања послова и основних задатака институције. Нисмо се увјерили да су надлежне институције у свим случајевима провођења конкурсних процедура реагирале правовремено, односно на вријеме покретале и благовремено довршавале процедуре избора функционера. Често се прибјегавало пракси именовања вршилаца дужности, што такође нема упориште у законској регулативи.

Потребно је да надлежна тијела за именовање функционера, односно руководства институције, као и других надзорних или управљачких тијела воде евиденцију те правовремено покрећу и ефикасно проводе процедуре именовања, да би се технички мандат свео на најмању мјеру.

6. Статус државне имовине

Питање статуса државне имовине није ријешено, што има значајног утицаја на начин евидентирања, располагања и управљања истом. Када су у питању законски прописи који регулишу статус државне имовине, стање је остало исто као и ранијих година, односно није донесен пропис који би дефинитивно уредио ово питање. Још увијек су присутни проблеми везани за непостојање одговарајућих законских и подзаконских рјешења што представља и својеврсно политичко питање.

Системско рјешавање питања располагања имовином на нивоу БиХ је један од сегмената дугогодишње проблематике државне имовине. Неријешено питање државне имовине утиче на многобројне проблеме и ризике који се, између осталог, рефлектују и на реално исказивање билансних позиција, квалитетно обављање пописа, располагање и управљање имовином, итд. Такође, с обзиром на то да није ријешено питање располагања војном имовином, које је један од сегмената опште проблематике државне имовине, исто представља ризик за ефикасно и транспарентно управљање јавним средствима те сметњу при реализацији програмских циљева Министарства одбране.

Неперспективна непокретна и покретна имовина коју нису преузеле друге надлежне институције захтијева ангажовање додатних ресурса Министарства одбране БиХ на осигурању ове имовине. Наиме, неријешен статус имовине, осим проблема ангажовања средстава за одржавање и осигуравање исте, представља и проблем са аспекта књиговодствених евиденција и вршења пописа за Министарство одбране БиХ, а што све заједно представља ризик за евентуалне злоупотребе и несавјестан однос при располагању имовином.

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је 03.02.2016. године усвојио закључак којим се тражи од Савјета министара БиХ да настави активности на изради закона о кориштењу и управљању државном имовином и упути га у процедуру најкасније до краја 2016. године. Савјет министара БиХ је на 44. сједници одржаној 17.02.2016. године за реализацију закључка усвојеног поводом расправе о Приједлогу закона о кориштењу и управљању имовином у државном власништву Босне и Херцеговине, задужио Министарство финансија и трезора БиХ, а исто се изјаснило да није надлежно за израду предметног закона, већ је обавеза у искључивој надлежности Комисије за државну имовину. По презентованим информацијама није било значајнијих активности на рјешавању наведеног питања.

Препоручујемо да надлежне институције убрзају процес рјешавања питања државне имовине с конкретним приједлозима, а након коначног рјешавања питања предузму даљње активности на укњижењу, управљању и коначном евидентирању исте у пословним књигама титулара.

7. Процес пописа средстава и извора средстава

Попис је један од неопходних и поузданих начина провјере у књиговодству исказаних стања имовине и обавеза. Пописом средстава и обавеза се утврђује стварно стање позиција средстава и обавеза и то утврђено стање служи за усклађивање стања израженог у пословним књигама с тим стварним стањем. Поред контролне, односно корективне функције, попис омогућава да се на основу добивених резултата изврши оцјена и анализа постојећег стања и предложи активности којима се постиже већа ефикасност у кориштењу ангажованих средстава².

На основу проведених ревизијских поступака још увијек се не може констатирати да је исти на нивоу институција БиХ у потпуности извршен у складу са релевантним прописима о вршењу пописа и сврси пописа. Иако Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама процедурама за кориснике буџета институција БиХ³ дефинира ову област, поново је у појединачним извјештајима о ревизији за 2016. годину идентификован значајан број слабости које утичу на тачност исказивања билансних позиција. С обзиром на природу проблема пописа, исти се могу сврстати у двије групе и то: системски (законски) проблеми који су везани за непостојање основних и одговарајућих законских и подзаконских рјешења, односно нерјешавање статуса државне имовине и проблеми техничке природе идентификовани у појединачним извјештајима институција. Проблеми техничке природе односе се на неадекватну припрему и планирање пописа, несистематски приступ попису средстава и извора средстава (обавеза и потраживања) гдје се у појединим случајевима исти врши без детаљнијег објашњења и разјашњење застарјелих обавеза и потраживања и даљњих поступања с истим; неадекватно рјешавање поступка расходовања средстава, недефинисана права и обавезе када се средства уступају на кориштење, неажурне пописне листе, неизвршен попис туђих средстава на кориштењу, свођење књиговодственог стања на стварно стање итд. У наведеној проблематици, узимајући у

² Напутак о вршењу пописа имовине и обавеза буџетских корисника/институција БиХ на 31.12. текуће године, број: 01-Ст4-50- 6438/04 од 08.12.2004. године.

³ Број: 01-08-02-1-1515-1/15 од 04.02. 2015. године

обзир уочене недостатке, предњаче Министарство одбране БиХ, Министарство иностраних послова БиХ, Дирекција за координацију полицијских тијела итд.

Препоручујемо да се попису средстава и извора средстава приступи плански и детаљно, што подразумијева комплетну припрему свих фаза пописа и праћење реализације процеса пописа као и финалних књижења свођења књиговодственог стања на стварно стање утврђено пописом.

8. Јавне набавке у институцијама БиХ

Током 2016. године, на основу података који су унесени у систем е-набавке⁴, институције БиХ су додијелиле укупно 3.873 уговора након проведених поступака јавних набавки, у укупној вриједности од 61.761.369 КМ. Додијељено је 940 уговора укупне вриједности од 49.123.580 КМ и 2.933 уговора на основу закључених оквирних споразума у вриједности од 12.637.789 КМ. Осим наведеног, институције БиХ су провеле набавке путем 7.012 директних споразума укупне вриједности 5.847.591 КМ.

Неправилности, недостаци и слабости уочени кроз ревизију процеса јавних набавки у институцијама БиХ могу се груписати како слиједи:

- ***Креирање и реализација плана јавних набавки*** – наведени сегмент везан за јавне набавке је најчешће био предметом коментара и препорука у извјештајима за 2016. годину. Наиме, уочено је како постоје недостаци и слабости приликом одређивања самог предмета набавке и уврштавања истог у план јавних набавки, слабости код процјене вриједности набавке, непотпуност планова јавних набавки, непоштивање рокова задатих у плановима јавних набавки, односно неблаговремено покретање процедура и сл.
- ***Креирање техничких спецификација које се односе на предмет јавне набавке*** – наведени недостаци се највећим дијелом односе на прецизно навођење описа предмета набавке у тендерској документацији. Наиме, често се наводе карактеристике за које уговорни орган нема рационално објашњење зашто су исте важне и у складу с тим уврштене у спецификацију, што има за посљедицу ограничење конкуренције на једног добављача или у најбољем случају више добављача који су дио исте дистрибутивне мреже у БиХ предмета набавке који се набавља. У пракси се показује да у случају када уговорни орган креира тендерску спецификацију на начин који преферира одређену марку или тип предмета набавке, иако у самој тендерској документацији не наводи назив произвођача, него то врши путем детаљног описа предмета набавке, није реално очекивати да се оствари циљ због којег се набавка и проводи, а то је најефикасније кориштење јавних средстава. Наведено је највише изражено при набавки возила и информатичке опреме. Када је у питању набавка возила, констатовано је како се кроз набавке настоји приказати постојање активне конкуренције кроз креирање спецификација које може задовољити више добављача различитих марки возила, при чему је утврђено да су тржишне цијене других добављача знатно веће од (тржишних) цијена код добављача којем се додијели уговор и као такве тешко могу бити стварна конкуренција за конкретни предмет набавке.
- ***Остали елементи тендерске документације*** – у погледу уочених недостатака тендерских документација а који ниси везани за техничке спецификације истичемо изостанак подјеле набавке на лотове, иако су за то били испуњени услови, што је имало за посљедицу смањење конкуренције у поступку

⁴ Подаци преузети из извјештаја који је на захтјев Канцеларије за ревизију институција БиХ, из система е-набавке, креирала Агенција за јавне набавке БиХ

набавке; провођење преговарачког поступка без објаве у набавки која обухвата и опрему за коју постоји већи број понуђача на тржишту; нису тражене гаранције за добро извршење уговора за значајније јавне набавке као инструмент да ће уговор бити и извршен; навођење произвођача одређеног предмета набавке; спајање различитих роба и услуга у једну набавку; кориштење јединичних цијена при набавки одређених услуга, нпр. одржавање возила, услуге тискања; постављање услова у тендерској документацији који неопходно не доприносе квалитети припреме потенцијалних понуда; захтјевни критерији у погледу професионалне и техничке способности који утичу на знатно ограничење конкуренције и сл.

- **Процедуралне грешке и недостаци приликом провођења процедура јавних набавки** – највећим дијелом се односе на непоштивање рокова из Закона о јавним набавкама БиХ у погледу достављања обавијести и одлуке о избору; достављања документације из члана 45. Закона о јавним набавкама БиХ изван утврђених рокова; недостављање гаранција за добро извршење уговора на износ и у року који је утврђен у тендерској документацији; непрвођење законом прописане процедуре када је у питању поступак подуговарања и сл.
- **Недостаци уочени у раду повјеренстава за јавне набавке приликом квалификације или евалуације понуда** – констатовано је како се не поштују захтјеви у погледу квалификацијских услова односно како се одређени недостаци у понудама занемарују или комисије преглед достављених понуда врше с недовољно пажње што доводи до превида у оцјени испуњености услова из тендерске документације. Такође је констатовано како долази до грешака у раду повјеренстава за јавне набавке када се врши евалуација понуда односно избор најповољнијег добављача.
- **Недостаци приликом закључивања и реализације уговора или оквирног споразума** се огледају у сљедећем: уговори или оквирни споразуми нису потпуни и у неким случајевима су шутири што отежава њихову примјену током саме реализације односно појаве несугласица с добављачем; не врши се праћење реализације уговора или оквирног споразума, не врши се праћење реализације уговора количински што би требала бити основа за квалитетније планирање набавки у будућем периоду; продужује се примјена претходно закључених уговора због потешкоћа у провођењу нових поступака набавки; закључивања оквирних споразума на четири године за предмете набавке којима цијена пада у зависности од амортизације средства (набавка услуга каско осигурања); рокови у уговорима се не поштују односно одступање од истих је значајно; у уговорима (оквирним споразумима) нису досљедно пренесени захтјеви и услови из тендерске документације (нпр. питање предвиђених гаранција); уочено је како се у свим случајевима за веће набавке не врши квалитативни и квантитативни пријем роба под надзором комисије за пријем, уз сачињавање записника и сл.

Посебно желимо истакнути како смо при провођењу нагласак је стављен на анализу броја примљених и квалификованих понуда, односно постојање стварне (активне) конкуренције у поступцима и сл.

Наиме, уочили смо значајан удио поступака у укупном броју проведених процедура у којима постоји само једна понуда или само једна квалификована понуда, иако се често ради о предметима набавке за које постоји већа понуда на тржишту. Користећи као извор систем е-набавке, у 2016. години је од укупно закључених 3.873 уговора (без директних споразума) у 1.209 поступка додијељен уговор на бази једне достављене понуде.

При томе је у пракси присутан веома мали број жалби на тендерске документације које креирају уговорни органи на нивоу БиХ.

У вези с наведеним, присутна је појава заступљености истих добављача из године у годину код одређеног броја уговорних органа, што је и констатовано кроз појединачне извјештаје ревизије и при томе скренута пажња на потребу анализе тих поступака јавних набавки.

Питању стварне (активне) конкуренције дата је посебна пажња у извјештајима, што је посебно изражено приликом набавке возила и информатичке опреме који су уједно и најчешћи предмети набавке када се ради о набавкама из капиталних издатака. Наведене набавке се у институцијама проводе скоро па у континуитету јер се врши стално занављање опреме те је сходно томе и праћење ефеката тих набавки од посебне важности.

На основу свега наведеног можемо казати како је процес јавних набавки, како у цјелокупном јавном сектору у Босни и Херцеговини, тако и у институцијама БиХ врло важан процес због висине средстава која се троше кроз јавне набавке, интереса јавности за предметни процес, изложености процеса јавних набавки коруптивном ризику, ефектима који се остварују уколико се набавке проводе у суштинском смислу на начин како је то предвиђено регулаторним оквиром за јавне набавке у БиХ.

Препоручујемо да се на основу презентованих налаза и закључака ревизије, као и анализа које су вршене од других институција у погледу примјене Закона у пракси, предузму потребне мјере на унапређењу процеса набавки у институцијама БиХ и то прије свега кроз анализу постојећег стања и у складу с тим предузимање мјера које ће обезбиједити досљедно поштивање основних принципа на којима су засноване јавне набавке, а то су активна и правична конкуренција и транспарентност.

Проведеном ревизијом у Канцеларији за разматрање жалби БиХ и Агенцији за јавне набавке БиХ, констатирали смо да, иако је Законом о јавним набавкама БиХ у члану 116. прописана обавеза везана за подношење прекршајних пријава против уговорних органа или добављача уколико исти прекрше одредбе Закона о јавним набавкама БиХ које су обухваћене прекршајним одредбама, наведене институције нису у периоду од почетка примјене новог Закона (двје и пол године) подносиле пријаве за прекршаје, иако је број жалби у поступцима набавки изразито велики, а број усвојених жалби такође значајан. За наведено постоје два објашњења: или да прекршајне одредбе у Закону нису креиране на адекватан начин или да начин приступања надлежних институција овој проблематици није на очекиваном нивоу. *Сматрамо да је врло важна примјена прекршајних одредби Закона у превентивне сврхе, што ће као резултат имати унапређење процеса јавних набавки у БиХ.*

Заједничке набавке за полицијска тијела у БиХ: У складу с чланом 24. став 1. тачка ј. Закона о дирекцији за координацију полицијских тијела и агенцијама за подршку полицијској структури БиХ⁵, Агенција за полицијску подршку БиХ је надлежна за „провођење тендерске процедуре за одређену опрему за полицијска тијела БиХ“, што се првенствено односи на Граничну полицију БиХ, Државну агенцију за истраге и заштиту и Дирекцију за координацију полицијских тијела.

У протеклим годинама се реализација одредбе наведеног члана Закона није уопште проводила или се проводила отежано уз парцијалну примјену.

Наиме, примјена наведене одредбе би према нашем мишљењу могла у знатном дијелу повећати ефекте јавних набавки због окрупњавања набавки при набавки средстава (опреме) која је заједничка за све полицијске агенције на које се предметна одредба закона односи.

На основу увида у документацију која се односи на комуникацију између Агенције за полицијску подршку и полицијских агенција (Гранична полиција БиХ, СИПА, Дирекција за координацију полицијских тијела) може се констатовати да постоје одређене активности у погледу дефинисања предмета набавке које се проводе путем Агенције за полицијску подршку БиХ.

⁵ Службени гласник БиХ број:36/08

Међутим, мишљења смо да споменуте активности треба да се проводе знатно ефикасније, како би се поступци набавки који се односе на предмете који буду укључени у заједничке набавке могли провести на вријеме.

Препоручујемо да надлежне институције допринесу ефикаснијем приступу у рјешавању питања заједничких набавки, а све у циљу испуњења законских обавеза, односно остварења веће ефикасности у провођењу набавке опреме за полицијска тијела.

9. Доношење Закона о спољним пословима БиХ

Закон о спољним пословима БиХ још увијек није донесен нити су у 2016. години предузимане конкретне мјере у правцу доношења наведеног Закона. Иако је Предсједништво БиХ формирало радну групу за израду Стратегије спољне политике БиХ која је, између осталог, имала задатак да до 30.11.2016. године на разматрање достави и Нацрт закона о спољним пословима БиХ, то још увијек није учињено. ***Недоношење Закона о спољним пословима БиХ представља отежавајући фактор за постизање програмских циљева Министарства иностраних послова БиХ као и за ефикасно управљање јавним средствима.***

10. Регулисање питања плата и накнада у институцијама БиХ

Плаће и накнаде запослених, именованих и изабраних лица у институцијама БиХ уређене су Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ⁶ (71 институција), Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ⁷ (три институције) те одлукама Уставног суда БиХ којим су уређене плате и накнаде судија Уставног суда БиХ и осталих запослених у Уставном суду БиХ.

Због оваквих законских рјешења у пракси није задовољен принцип иста плата за исти посао у свим институцијама БиХ. Тако, примјерице, поједини запослени са средњом или виском стручном спремом у различитим институцијама имају различиту плату, иако обављају исти или сличан посао. Питање накнада запослених такође није јединствено регулисано за запослене у законодавној, судској и извршној власти. На примјер, исплата регреса за запослене у институцијама БиХ врши се на основу одлуке Савјета министара БиХ у висини од 300 КМ, запосленима којима се накнаде исплаћују по Закону о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ регрес се исплаћује у висини од 50% од њихове нето плате, док се у Уставном суду БиХ иста накнада исплаћује у износу од 70% од просјека плате у Уставном суду БиХ.

Такође, топли оброк се за запослене у Уставном суду БиХ исплаћује у већем износу него у осталим институцијама. Запослени у правосудним институцијама на нивоу БиХ (судије, тужиоци и одређене категорије стручног особља) немају право на исте накнаде као изабрани функционери, државни службеници, намјештеници и остали запослени у законодавној и извршној власти. Наведено сматрамо непримјереним и дискриминишућим поступањем, с обзиром на то да се ради о накнадама из радног односа које нису саставни дио плате запослених те би у том смислу требале да буду изједначене за све запослене у институцијама Босне и Херцеговине. Неуједначено регулисање права из радног односа има за посљедицу бројне судске спорове и исплату значајних додатних средстава на терет Буџета институција БиХ.

Не улазећи у техничка рјешења, као на примјер одвојени закони или посебна поглавља у оквиру једног закона, поново указујемо на потребу системског

⁶ Службени гласник БиХ бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 и 94/16)

⁷ Службени гласник БиХ бр. 90/05, 32/07

приступа проблематици регулисања питања плата и накнада свих запослених у институцијама Босне и Херцеговине.

Полицијски додатак: Одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ прописани су посебни додаци на плату за радна мјеста која захтијевају посебне услове или овлаштења за обављање додијељених послова. Одредбом члана 57. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, који је ступио на снагу у јуну 2008. године, дефинисано је да ће Савјет министара БиХ донијети, у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона, подзаконске акте утврђене овим Законом. Проведеном ревизијом у институцијама БиХ констатовано је да подзаконски акт за исплату посебног додатка полицијским службеницима Државне агенције за истраге и заштиту БиХ, Граничне полиције БиХ и Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ још увијек није донесен, а исплата додатка је одобравана кроз систем обрачуна плата и то на основу аката које су донијели руководиоци тих институција. Такође треба споменути и додатни проблем који се односи на то да право на остваривање посебног додатка полицијским службеницима запосленим у Дирекцији за координацију полицијских тијела БиХ није дефинисано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ јер је иста основана након ступања на снагу споменутог закона. Институције надлежне за давање мишљења у процедури доношења аката од стране Савјета министара БиХ (Министарство правде БиХ, Уред за законодавство) заузеле су став да је неопходна измјена Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ у дијелу везаном за полицијски додатак, у смислу таксативног навођења Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ као корисника предметног права, те да је тек након тога могуће усвајање подзаконског акта о начину исплате полицијског додатка. Министарство безбједности БиХ је иницирало покретање процедуре измјене и допуне Закона о плаћама и накнадама у институцијама БиХ према Министарству финансија БиХ, као овлашћеном предлагачу измјена и допуна Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Министарство финансија БиХ је у јулу 2017. године Савјету министара БиХ упутило Нацрт закона о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ који се односи на утврђивање полицијског додатка и за полицијске службенике у Дирекцији за координацију полицијских тијела БиХ.

Узимајући у обзир временски период који је прошао од доношења Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, констатације и препоруке ревизије у ранијем периоду и активности које су предузимане у правцу довођења исплате полицијског додатка у правне оквире, чињеница је да у вријеме вршења ревизије питање исплате полицијског додатка није ријешено. Наиме, у цијелој 2016. години наведене институције су вршиле исплату предметног додатка иако није донесен подзаконски акт из члана 19. став 4. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ.

Препоручујемо да све надлежне институције интензивирају активности везане за рјешавање питања полицијског додатка у складу са релевантним прописима, с обзиром на то да је присутно недопустиво кашњење у извршавању законима прописаних задатака, а да се ради о значајним средствима која се исплаћују по основу полицијског додатка.

Надзор над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ: Чланом 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ⁸ дефинисано је да надзор над примјеном Закона врши Министарство финансија и трезора БиХ и да се у случају спора између Министарства и институција БиХ у вези с примјеном одредаба Закона у дијелу који се односи на обрачун и исплату личних примања запослених, примјењује постојеће рјешење до окончања управног поступка код надлежног тијела Савјета министара БиХ. Међутим, још увијек није успостављено тијело Савјета министара БиХ надлежно за

⁸ Службени гласник БиХ, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 и 94/16

рјешавање покренутих управних поступака нити постоје јасне и прецизне процедуре за провођење надзора од стране Министарства.

Поново скрећемо пажњу на потребу дефинисања јасних процедура и поступка за провођење надзора од стране Министарства те поступка рјешавања евентуалних спорова између Министарства и институција БиХ.

11. Подзаконска акта у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (употреба службених возила, репрезентација)

Од 01.01.2015. године у примјени су правилници Савјета министара БиХ о кориштењу телефона⁹, условима набавке и начину кориштења службених возила¹⁰ и о кориштењу средстава за репрезентацију¹¹ у 73 од 75 институција Босне и Херцеговине.

Иако смо у Извјештају о ревизији извршења Буџета институција БиХ за 2015. годину јасно указали на одређене недостатке у креирању, доношењу и примјени ових подзаконских аката у институцијама БиХ, Министарство финансија и трезора БиХ није у 2016. години предузимало активности на доради правилника о службеним возилима, телефонима и услугама репрезентације у циљу јаснијег и прецизнијег дефинисања начина и сврхе кориштења јавних средстава те потребе обезбјеђивања додатне пратеће документације, којом би се на недвосмислен начин доказала намјенска потрошња и транспарентност кориштења средстава.

Службена возила: Утврдили смо како одређени број институција БиХ није прибавио сагласност Савјета министара БиХ на правилнике о специјализованим возилима. Поново су констатоване одређене неправилности код употребе службених возила (укључујући и специјализована моторна возила) које се односе на слjedeће: на путном налогу се не уписује почетно и крајње стање бројила возила; дневне евиденције о релацијама нису уредне; на путним налозима се не уписује тачење горива, евидентирани су значајне километраже дневне локо возње, не поштују се интерне процедуре код оправка и сервисирања возила; недостају анализе издатака за службена возила, службена моторна возила користе се 24 сата дневно без јасних критерија који дефинишу категорију корисника овог права.

Репрезентација: Правилником Савјета министара БиХ о кориштењу средстава за репрезентацију дефинисано је да се правдање, контрола и праћење трошкова репрезентације регулише интерним актом институције. Ревизијом институција за 2016. годину утврдили смо да одређени број институција још увијек није у потпуности усагласио интерне акте с одредбама правилника Савјета министара БиХ те да није на адекватан начин успостављен систем интерних контрола у институцијама БиХ. Пропусти које смо уочили током вршења ревизије у институцијама БиХ огледају се у слjedeћем: није обезбијеђена уредна финансијска документација из које би се на поуздан начин могло утврдити намјенско кориштење средстава, сврха интерне репрезентације није у свим случајевима јасна и углавном се своди на свакодневно конзумирање пића и напитака запослених у границама утврђених лимита без одговарајућих образложења у функцији којих службених састанака су настали дати трошкови, различита пракса у институцијама при реализацији средстава за набавку поклона и евидентирања истих и сл.

Препоручујемо да се споменути правилници дораде у циљу јаснијег и прецизнијег дефинисања начина и сврхе намјенског кориштења јавних

⁹ Службени гласник БиХ, број: 26/14, 81/14, 78/15

¹⁰ Службени гласник БиХ, број: 26/14, 81/14, 78/15

¹¹ Службени гласник БиХ, број: 26/14, 78/15

средстава, те да се дефинишу категорије корисника права неограниченог кориштења возила.

12. Усклађеност Правилника о унутрашњој организацији са Одлуком Савјета министара БиХ

Правилник о унутрашњој организацији органа управе је један од основних докумената за успостављање и обезбјеђење ефикасног пословања и руковођења органима управе. Савјет министара БиХ је Одлуком¹² прописао начела за утврђивање унутрашње организације органа управе у БиХ, садржај, поступак израде и процедуре за доношење правилника о унутрашњој организацији, као и обавезу институцијама да своје правилнике о унутрашњој организацији ускладе с одредбама ове Одлуке у року од годину дана, тј. до априла 2014. године.

Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ прецизније су дефинисани критерији за опис послова радних мјеста и разврставање радних мјеста запослених у институцијама БиХ те дефинисано формирање Комисије за анализу радних мјеста, које именује министар правде на период од годину дана. Активности по наведеним Одлукама су започеле правовремено али је до дефинисаног рока само дванаест институција ускладило своје правилнике. Процесом ревизије уочено је инертно понашање свих учесника задужених за реализацију одлука, што је резултирало да значајан број институција нити закључно са 31.12.2016. године није ускладило правилнике о унутрашњој организацији. Комисија за анализу радних мјеста је продужила свој рад, а чланови комисије уредно током свих ових година остварују право на накнаду (стимулација или накнада за прековремени рад). У 2016. години, Савјету министара БиХ је на сагласност достављено четрнаест приједлога правилника о унутрашњој организацији, од којих девет није разматрано током 2016. године.

Препоручујемо Савјету министара БиХ да свим актерима недвосмислено наложи обавезу реализације донесених одлука у дефинисаним роковима.

13. Процес запошљавања на нивоу институција БиХ

У процесу запошљавања уочене су слабости које се понављају и које не доприносе повећању транспарентности и ефикасности запошљавања. Савјет министара БиХ је од марта 2016. године закључком обавезао институције из надлежности Савјета министара БиХ на прибављање сагласности за расписивање огласа – конкурса ради попуњавања упражњених или нових радних мјеста. Такође, процесом ревизије буџетских корисника уочено је како су током године вршена запошљавања на одређено вријеме више пута по три мјесеца. Одабир оваквог вида запошљавања ствара слику избегавања обавезе провођења јавног конкурса и дефинисаних закључака Савјета министара БиХ. Поред тога, уочено је како поједина лица имају рјешење за једно радно мјесто, а обављају послове који су у опису другог радног мјеста, а што се образлаже потребама посла. Такође, унапређују се државни службеници, а да се потом унапређењем упражњена радна мјеста не попуњавају дужи период. У значајном обиму кориштена је могућност распоређивања запосленика да привремено обављају послове радног мјеста државног службеника, јер су током рада стекли виши степен стручне спреме.

Анализом података везаних за запошљавање може се закључити како су институције у складу с одобреним буџетом подносиле захтјеве Савјету министара БиХ за прибављање сагласности за попуну упражњених радних мјеста, али је констатовано да се Савјет

¹² Одлука о принципима за утврђивање унутрашње организације управе БиХ (Службени гласник БиХ, број 30/13)

министара БиХ често није очитовао по истим те су институције то користиле за ангажман лица без расписивања јавног конкурса путем уговора о дјелу или виšekратни ангажман на одређено вријеме до три мјесеца.

Препоручујемо свим актерима који учествују у креирању и вођењу кадровске политике и процесу запошљавања да обезбиједе транспарентну политику запошљавања и унапређења у институцијама БиХ.

14. Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима

Укупни нето издаци за ангажовање спољних сарадника у 2016. години износили су 5.700.003 КМ, од чега је на име уговора о дјелу исплаћено 3.973.758 КМ а на основу закључених уговора о привременим и повременим пословима 1.726.245 КМ.

Проматрајући укупне издатке на основу ангажовања спољних сарадника у поређењу с претходном годином, исти су већи за 657.385 КМ или 13 % што је највећим дијелом резултат „замрзавања” процеса запошљавања у институцијама БиХ на основу донесених закључака Савјета министара БиХ у 2016. години.

Нити у 2016. години на нивоу институција БиХ нису донесена јединствена правила и процедуре у погледу ангажмана путем уговора којима би се дефинисало: на који начин се ангажују особе по уговору о дјелу, за које врсте послова, који су критерији за висину накнада, трајање уговора, извјештавање о обављеним пословима дефинисаним уговорима, начин документовања потреба за ангажовањем спољних сарадника те извјештавање о ефектима реализованих уговора.

Провођењем појединачних процеса ревизије у институцијама БиХ је уочено да пропусти и неправилности из претходних година нису отклоњени нити током 2016. године, а односе се на сљедеће:

- Ангажман лица на основу уговора о дјелу врши се крајње нетранспарентно, без јасно дефинисаних правила и процедура у погледу самог ангажовања, висине накнаде, периода трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл.;
- Извјештаји институција (извјештај о раду и извјештај о извршењу буџета) углавном не садрже информације о ефектима реализованих уговора, нити је успостављена јасна методологија извјештавања која би надлежним институцијама послужила за оцјену оправданости уговора и ефеката извршеног посла;
- И даље је присутна пракса ангажовања значајног броја спољних сарадника на основу уговора о дјелу за обављање послова који су исти или слични пословима дефинисаних систематизацијом радних мјеста у континуитету током читаве године, а код појединих институција и на дужи временски период. Потребно је нагласити да дугогодишње ангажовање на основу уговора о дјелу ствара неравноправан положај и када се одобри попуна таквог радног мјеста, гдје запослени који су радили на тим пословима годинама бивају привилеговани, што у коначници резултира сталним радним односом, а што по нашем мишљењу није транспарентно. Успостављена пракса с разлогом може негативно утицати на повјерење јавности у јавну управу;
- У појединим институцијама је уочено како се путем уговора о дјелу ангажују запослени након пензионисања као и лица која су у сталном радном односу у институцијама БиХ (државни службеници);
- У великом броју институција су уговорене непримјерено високе накнаде узимајући у обзир обим послова за које је извршен ангажман;

Сматрамо како континуиран ангажман особља на основу уговора о дјелу, за обављање послова систематизованих радних мјеста, није одговарајући модел, с обзиром да се ради о нетранспарентном запошљавању, што је неприхватљива пракса када је у питању јавни сектор.

Ангажовање на основу уговора о дјелу и уговора о привременим и повременим пословима треба да се врши само у изузетним околностима, за послове који се јављају повремено те се при уговарању висине накнаде потребно руководити принципима примјерености те рационалног и економичног управљања јавним средствима. Буџетским корисницима се на овакав начин оставља простор за нетранспарентно, неекономично и неефикасно трошење средстава у сегменту уговора.

Напомињемо да је Канцеларија за ревизију у 2014. години извршила ревизију учинка на тему "Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима у институцијама БиХ"¹³ који је Парламентарна скупштина БиХ размотрила и усвојила те задужила Савјет министара БиХ и Министарство финансија и трезора БиХ за предузимање активности на провођењу препорука из Извјештаја.

Препоручујемо институцијама да предузму активности на преиспитивању потребе ангажмана спољних сарадника на основу уговора о дјелу за обављање послова из описа послова систематизованих радних мјеста, а уколико до тих ангажмана и дође, за послове који нису сталног карактера, потребно се при уговарању висине накнаде руководити принципима примјерености те рационалног и економичног управљања јавним средствима.

15. Смјештај институција БиХ

У околностима у којима није дефинисана стратегија рјешавања питања смјештаја институција БиХ те у недостатку јасних правила, критерија и смјерница за планирање и реализацију трошкова закупа, институције БиХ које немају ријешено питање смјештаја су самостално уговарале закуп пословног простора. При томе су користиле различиту праксу везано за избор локације, укупно закупљену површину, уговорену цијену и уговарање осталих пратећих трошкова везаних за закуп.

На трагу рационализације трошкова закупа и дугорочном рјешавању питања смјештаја институција БиХ, настављене су активности у вези куповине објеката за смјештај институција БиХ у Сарајеву и Мостару чиме би требало бити трајно ријешено питање смјештаја за одређени број државних институција.

Међутим, утврдили смо како још увијек није ријешен проблем смјештаја за бројне институције те како се издвајају значајна средства за трошкове унајмљивања имовине. Наиме, Управа за индиректно опорезивање БиХ није у складу с планираном и законски одобреном динамиком реализовала намјенска средства за набавку и опремање објекта за Главни уред и Регионални центар у Бањој Луци нити је предузимала активности у циљу рјешавања ове набавке током 2016. године, а и даље издваја значајна средства за закуп дијела пословног простора у Бањој Луци (442.677 КМ).

Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ још увијек послује у изнајмљеним просторијама, иако су средства за набавку зграде обезбијеђена у буџету. Процедура набавке зграде за потребе смјештаја Дирекције није покренута, а Дирекција издваја значајна средства за трошкове закупа пословног простора (720.631 КМ).

¹³ Извјештај је доступан на веб страници Канцеларије за ревизију институција БиХ: www.revizija.gov.ba

Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размјену података БиХ није, у складу с планираном динамиком и задатим регулаторним оквиром, реализовала пројект изградње зграде сједишта Агенције а и даље издваја значајна средства за закуп пословног простора (685.644 КМ).

Такође, за потребе смјештаја дипломатско-конзуларних представништава, Министарство иностраних послова БиХ је у 2016. години издвојило укупно 5.360.493 КМ, а provedеном ревизијом је утврђено како динамика активности које би требале имати директан утицај на трошкове закупа није на задовољавајућем нивоу.

Потребно је интензивирати активности у вези с рјешавањем питања трајног смјештаја институција БиХ како би се рационализовали трошкови закупа те побољшали услови у којим функционишу институција БиХ.

16. Смјештај активних војних лица

Издаци за ове наміјене исказани су у износу 8.302.455 КМ и чине највећи дио издатака за смјештај у институцијама БиХ односно 45% укупних средстава које се на нивоу институција БиХ троше за смјештај запослених у земљи и иностранству.

Канцеларија за ревизију институција БиХ, али и само Министарство одбране БиХ је утврдило да су ови издаци високи и да постојећи начин смјештаја активних војних лица кроз индивидуално унајмљивање приватних станова, није економично рјешење. Иако је Министарство одбране БиХ више пута током протеклих година предузимало одређене активности с циљем рационализације ових издатака, висина издатака се није значајније мијењала. Током 2013. године, Министарство одбране БиХ је предузело конкретне активности да се на неколико локација изврши адаптација објеката за смјештај акт. Међутим, током предстудијских истраживања, утврђено је да и у реализацији овог пројекта постоје одређени проблеми. Анализа активности Министарства одбране БиХ указује на то како није било системског и свеобухватног приступа у анализи могућих начина рјешавања овог питања. Напомињемо да је Канцеларија за ревизију институција БиХ у 2014. години извршила ревизију учинка на тему “Смјештај активних војних лица у Министарству одбране БиХ”¹⁴ који су усвојила оба дома Парламентарне скупштине БиХ. Дом народа Парламентарне скупштине БиХ је Закључком од 23.06.2015. године задужио Министарство одбране БиХ да у року од 90 дана обавијести Комисију за финансије и буџет Дома народа Парламентарне скупштине БиХ о планираним и предузетим активностима на провођењу препорука из Извјештаја, те да о предузетим активностима упозна и Канцеларију за ревизију БиХ. У Министарству одбране БиХ, нису предузимане значајније активности по овом питању.

Препоручујемо да надлежне институције журно приступе системском рјешавању питања смјештаја активних војних лица с циљем рационализације трошкова, с обзиром да се ради о значајним средствима која се исплаћују по том основу.

17. Вишегодишњи капитални пројекти

За реализацију вишегодишњих капиталних пројеката институцијама су на располагању била средства у износу од **188.062.829 КМ**. Вишегодишњи капитални пројекти реализовани су у износу од **48.345.820 КМ** или **25,7%** у односу на планску величину.

¹⁴ Извјештај је доступан на web страници Канцеларије за ревизију институција БиХ- www.revizija.gov.ba

Неутрошена средства у износу од **139.630.295 KM** пренесена су у 2017. годину¹⁵. Разлика у односу на укупан износ (86.714 KM) односи се на два реализована пројекта чија су средства остала неутрошена.

Неутрошена средства за вишегодишње капиталне пројекте која су одобрена у 2015. и раније износе **77.985.930 KM** и односе се на пројекте:

- Управе за индиректно опорезивање „Набавка и опремање објекта за Средишњи уред и Регионални центар Бања Лука“ у износу од 37.900.000 KM,
- Министарство одбране БиХ „Пројект ремонт хеликоптера за период 2013. – 2014.“ у износу од 7.480.000 KM,
- Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података „Пројекат изградње објекта Агенције у Бањој Луци“ у износу од 5.099.185 KM,
- Служба за заједничке послове институција БиХ „Пројекат смјештаја институција БиХ“ у износу од 9.204.957 KM, пројект „Набавка зграда за смјештај институција БиХ у Мостару“ у износу од 7.000.000 KM и пројект „Пројектовање зграде, санација и реконструкција крова у згради Предсједништва БиХ“ у износу од 2.175.088 KM и
- Министарство комуникација и транспорта БиХ у износу од 9.126.700 KM који се односи на „Пројект дигитализације“.

Разлози за низак степен реализације вишегодишњих пројеката у 2016. години су кашњења у провођењу тендерских процедура код већине институција БиХ, споро рјешавање имовинско-правних односа, кашњења у реализацији пројекта дигитализације итд.

Поједине институције задњих година нису предузимале активности у циљу реализације ових средстава и проналажења адекватног рјешења за набавку објекта. Тако, у годишњем финансијском извјештају Управе за индиректно опорезивање за 2016. годину нису образложени разлози неискориштавања ових средстава, а и даље се издвајају значајна средства за закуп дијела пословног простора у Бањој Луци (442.677 KM). Посљедња активност која је обављена по овом пројекту односи се на расписивање јавног позива за набавку објекта у 2014. години, док у 2015. и 2016. години нису предузимане никакве активности у циљу проналажења адекватног рјешења за набавку наведеног објекта. Проблеми везани за изградњу зграде Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размјену података трају већ дужи низ година (иницијалне активности покренуте 2009. године), а сама реализација пројекта изградње иде доста споро и неефикасно.

Министарство финансија и трезора БиХ квартално доставља Савјету министара БиХ извјештаје о извршењу буџета у којем су садржани подаци о реализацији вишегодишњих капиталних пројеката, а према информацијама, није било значајнијих активности на унапређењу процеса одобравања и праћења реализације вишегодишњих капиталних пројеката. Напомињемо да неефикасна реализација капиталних пројеката може за посљедицу да има поскупљење истих и повећање укупних трошкова њихове реализације, односно негативне ефекте по јавна средства.

Препоручујемо предузимање активности на успостави квалитетнијег процеса управљања капиталним пројектима у складу са стварним потребама за буџетским средствима те системском регулисању питања вишегодишњих пројеката уз успостављање механизма контроле за ефикасније кориштење буџетских средстава.

18. Приходи и примици

¹⁵ Детаљна информација о нереализованим пројектима садржана је Извјештају о извршењу Буџета институција БиХ за 2016. годину.

Процесом ревизије констатоване су слабости система унутрашњих контрола код процеса праћења, евидентирања и наплате непорезних прихода које се односе на следеће:

- Неefикасно праћење наплаћених и ненаплаћених средстава по правоснажним судским пресудама, судских такси, трошкова у корист Буџета БиХ, прекршајних налога због недостатка ванбилансних евиденција као и проблема увезивања уплата са конкретним предметом, јер подаци о уплатама у Главној књизи нису повезани са конкретним предметом на који се односи уплата;
- Слабости код наплате судске таксе као и наплате трошкова казненог поступка и противправне имовинске користи јер није ријешено питање принудне наплате од обавезника таксе, тако да сваке године остају значајна ненаплаћена средства са високим ризиком од застаре истих (Суд БиХ, Правобранилаштво БиХ, Гранична полиција БиХ);
- Неодговарајући систем праћења и контроле наплате прихода по основу такси у царинском поступку због недостатка техничких могућности за електронске провјере о уплатама и савјешњу прихода који су евидентирани у Главној књизи трезора (Управа за индиректно опорезивање БиХ);
- Законом о ваздухопловству БиХ је прописано како ће Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ остваривати приходе од накнада које плаћају путници у одласку с аеродрома у БиХ и накнада које плаћају оператери ваздухоплова по тони превезене робе/терета у цивилном зрачном транспорту. Међутим, Дирекција ни у 2016. години није остваривала приходе на основу наведеног. Дирекција је у више наврата Министарству комуникација и транспорта БиХ достављала приједлоге одлука о висини наведених накнада ради упућивања на усвајање Савјету министара БиХ. У коначници, уз сагласност Савјета министара БиХ, 20.01.2017. године, директор Дирекције је донио Одлуку о висини накнаде коју плаћају оператери ваздухоплова по превезеном путнику у одласку и висини накнаде по тони превезене робе/терета у одласку с аеродрома у БиХ. Тиме су се напосок стекли услови да Дирекција наплаћује приходе дефинисане Законом о ваздухопловству БиХ који је ступио на снагу 2009. године. Евидентно је стога да ови приходи нису били реализовани у 2016. години.

Предузимањем додатних мјера за правовремену наплату прихода те увођењем евиденција на начин који обезбјеђује бољу наплату истих, смањено би се ризик да сви приходи нису обрачунати и наплаћени.

Препоручујемо надлежним институцијама да у циљу надилажења наведених проблема праћења односно контроле наплате прихода, усмјери активности на обезбјеђењу ефикасног система контроле наплате прихода.

19. Исплате по судским споровима

Укупна реализована средства за исплату обавеза по правоснажним судским пресудама у 2016. години износе 5.396.402 КМ. Иако су ови издаци у односу на претходну годину мањи за 2,9 милиона, ипак издаци за судске спорове и даље представљају значајан одлив средстава из буџета институција БиХ и немају тенденцију смањења.

Према званичним информацијама Правобранилаштва БиХ, вриједност судских спорова против институција БиХ и Босне и Херцеговине је значајно већа у односу на вриједност спорова које су покренуле институције БиХ. Највећи број спорова односи на спорове из

радно-правних односа тј. предмети у којима запослени институција БиХ и институције БиХ туже Босну и Херцеговину по различитим основама (пријем на рад, обрачун плата, обрачун појединих врста накнада, откази и сл.).

Међу значајнијим споровима из радно-правних односа који се воде против институција БиХ су спорови запослених у правосудним (судским и тужилачким) институцијама на нивоу Босне и Херцеговине ради ретроактивне исплате накнада за превоз на посао и с посла, топли оброк, одвојени живот, смјештај и осталих накнада које нису дефинисане Законом о платама и накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ. Према расположивим подацима, вриједност ових потраживања по поднесеним тужбеним захтјевима, износи око 2,9 милиона КМ. Основа за подношење тужбених захтјева је Одлука о допустивости и меритуму Уставног суда БиХ, од 30.01.2013. и 28.03.2014. године¹⁶, којом је Уставни суд наложио Парламентарној скупштини БиХ да, најкасније у року од 6 мјесеци од дана достављања одлуке усклади Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ у погледу накнада на име трошкова превоза, топлог obroка, смјештаја и одвојеног живота одредбама Устава БиХ. До завршетка наше ревизије наведене одлуке Уставног суда БиХ нису извршене.

Сматрамо да су институције дужне поштовати одлуке Уставног суда БиХ те да наведена проблематика захтјева хитно рјешавање у циљу спрјечавања даљих негативних ефеката по буџет институција БиХ.

Спорови у вези с накнадом штете посљедица су поступања институција, а везано за дата овлаштења из оквира њихове надлежности. Одређени број спорова произлази из поступака јавних набавки или уговора склопљених по завршеној процедури јавних набавки, недосљедне примјена закона, слабости функционисања система унутар институција, те ниског степена одговорности и домаћинског понашања.

Такође важно је и споменути три међународна арбитражна поступка у којима Правобранилаштво БиХ заступа Босну и Херцеговину. Ријеч је о арбитражним поступцима по тужби „Електрогосподарства Словеније“ пред Међународним центром за рјешавање инвестиционих спорова у Вашингтону (в.с. 1.359.645.000 КМ), по тужби „STRABAG AG“ Беч, против Министарства комуникација и транспорта БиХ (в.с. 1.256.158 КМ) пред сталним Арбитражним судом у Хагу те арбитражном поступку који је покренут у току 2016. године од стране Вијадукт Порторож и других против Босне и Херцеговине пред Међународним центром за рјешавање инвестицијских спорова у Вашингтону (в.с. 100.000.000 КМ).

Савјет министара је закључцима обавезао Правобранилаштво да, у складу са својим законским овлаштењима, предузме све потребне активности на заштити интереса Босне и Херцеговине, а буџетом Правобранилаштва за 2017. годину су обезбијеђена одређена средства за неопходне активности у вези с наведеним споровима.

Мишљења смо да се анализирању узрока спорова и посљедица насталих губљењем тих спорова у институцијама БиХ не посвећује довољно пажње, што указује на мањак одговорности и домаћинског односа према јавним средствима као и пословима из надлежности институција. Ни даље не постоји механизам за утврђивање одговорности за штете нанесене институцијама, односно буџету БиХ.

Рјешавање дугогодишњих спорова против институција БиХ и спорова изразито високих утужених износа треба бити приоритет. У циљу

¹⁶ Одлуком о допустивости и меритуму број: У-7/12 од 30.01.2013. године и број: У-29/13 од 28.03.2014. године Уставни суд БиХ је утврдио да Закон о платама и другим накнадама у судским и тужитељским институцијама на нивоу БиХ није у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, јер не садржи одредбе у погледу накнаде трошкова за исхрану у току рада, накнаде трошкова превоза на посао и превоза с посла, накнаде за смјештај и накнаде за одвојени живот.

исходовања тих парница у корист Босне и Херцеговине и њених институција, потребан је константан и пуни ангажман свих мјеродавних институција, како би се смањио ризик од непотребног губитка додатних средстава, у смислу затезних камата и трошкова поступка.

Сматрамо како је потребно детаљно анализирати узроке бројних судских спорова како би се лоцирали проблеми и недостаци у систему који производе судске спорове те исти отклонили.

20. Нереализована средства од дозвола за универзалне мобилне телекомуникационе системе (УМТС)

На основу одлука Савјета министара БиХ, измирене су све обавезе GSM оператера на име додијељених дозвола за Универзалне мобилне телекомуникационе системе закључно са 2015. годином, тако да у 2016. години није било остварених прихода од УМТС дозвола.

Према Одлуци о измјени и допуни Одлуке Савјета министара БиХ о начину расподјеле средстава уплаћених на име додијељене дозволе за универзалне мобилне телекомуникационе системе¹⁷ из 2013. године, средства се усмјеравају у омјеру 15% за развој сектора телекомуникација, а 85% за финансирање припреме и изградње друмске инфраструктуре.

Средстава од УМТС дозвола (85%) у периоду 2011. – 2015. година распоређена су одлукама Савјета министара БиХ¹⁸ у укупном износу од 48.010.443 КМ и то на програме посебне намјене код Министарства комуникација и транспорта БиХ у износу 44.782.730 КМ и вишегодишња капитална улагања код Управе за индиректно опорезивање БиХ у износу од 3.227.713 КМ. Укупна реализација распоређених средстава у 2016. години износила је 558.844 КМ, а нереализована средства су пренесена у 2017. годину.

Средства од УМТС дозвола за која нису донесене посебне одлуке Савјета министара БиХ износе 28.163.952 КМ и пренесена су у 2016. годину. Како ни у 2016. години Савјет министара БиХ није донио одлуке о распореду ових средстава није било ни реализације истих, тако да су цјелокупна средства пренесена у 2017. годину.

По том основу, укупна нереализована намјенска средства која су пренесена у 2017. годину износе **75.615.551 КМ**, а састоје се од распоређених средстава у износу од 47.451.599 КМ на одобрене пројекте и нераспорјеђених средстава у износу од 28.163.952 КМ.

Мишљења смо како је неопходно правовремено донијети одлуке Савјета министара БиХ којим би се остварена нераспорјеђена средства на име додијељених дозвола за универзалне мобилне телекомуникационе системе дала на располагање корисницима као и посебних одлука о начину кориштења средстава намијењених за развој сектора телекомуникација. Такође је потребно предузети додатне активности како би се намјенски распоређена, а нереализована средства ефикасније искористила.

21. Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде за неангажовање средстава – commitment fee

¹⁷ Одлука број 127/13 од 05.06.2013. године

¹⁸ Службени гласник БиХ, број 72/12, 49/13, 85/14

У Информацији о стању јавне задужености на 31.12.2016. године наведени су подаци о износу неангажованих средствима по кредиторима и пројектима (укупно 3.028.460.627 КМ) и износ плаћеног commitment fee који у 2016. години износи 2.734.690 КМ. Издаци за commitment fee нису посебно исказани у Главној књизи, а евидентирање се врши на конту осталих накнада везаних за позајмљивања.

У споменутој Информацији нису наведени разлози који су утицали на плаћање накнаде за неангажовање средстава у наведеном износу, нити нам је презентована било каква анализа из које се може утврдити јесу ли обавезе на основу неангажованих средстава произашле због неадекватно припремљених предуслова за ангажовање средстава или због непоштивања уговорене динамике и спорости у имплементацији пројекта за која су одобрена средства. Такође нам нису презентоване информације да ли су предузете конкретније мјере на унапређењу процеса у фази процесуирања апликација за нова кредитна задужења, с посебним освртом на комплетираност-готовост пројекта.

Препоручујемо Савјету министара БиХ да предузме активности у циљу утврђивања разлога за неадекватно кориштење одобрених средстава и у сарадњи са надлежним институцијама одговорним за имплементацију пројекта покуша отклонити узроке који утичу на плаћање обавезе на основу неангажованих средстава.

22. Финансирање Фонда за повратак

Законом о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ¹⁹ основан је Фонд за повратак као самостална управна организација у циљу пружања подршке повратку и реинтеграцији избјеглица из БиХ и расељених особа у БиХ. Фонд је задужен за финансијску реализацију пројекта повратка и реконструкције, које је својом одлуком одобрила Комисија за избјеглице и расељена лица БиХ (у даљем тексту: Комисија). Реализацију пројекта повратка и реконструкције Фонд финансира из примарних и секундарних извора.

Примарни извори финансирања укључују буџетска средства државе, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко дистрикта БиХ, која су намијењена за повратак и реконструкцију, док секундарни извори финансирања Фонда за повратак могу укључити буџете кантона који имају потребе за реконструкцијом, међународна средства, донације, добровољне прилоге те друге расположиве изворе.

Према презентоваим подацима Фонд је по основу примарних извора финансирања у 2016. години располагао са средствима у износу од 6.242.880 КМ, док је по основу секундарних извора финансирања (донације и кредитна средства) располагано са 28.233.333 КМ.

Прикупљање примарних средстава за финансирање пројекта повратка и реконструкције врши на основу споразума о удруживању средстава и начину реализације средстава за остваривање права из Анекса VII Дејтонског мировног споразума који сваке године потписују институцији БиХ са надлежним институцијама из ентитета и Брчко дистрикта. Споразум за 2016. годину је потписан, али Фонд није располагао са тим средствима, јер Комисија није донијела Одлуку о распореду средстава (одлука донесена тек у фебруару 2017. године). Поред тога, Фонду нити у 2016. години Министарство за избјеглице и расељена лица Републике Српске није уплатило средстава у вриједности од 4.341.455 КМ по споразумима из ранијих година.

Оцењујући да је ријеч о комплексном пројекту који је значајан с више гледишта те да у реализацији истог судјелују сви нивои власти, потребно је да се расположива средства користе на бржи и ефикаснији начин како би се

¹⁹ Службени гласник БиХ, бр: 23/99, 21/03 и 33/03

остварили што бољи резултати у сфери повратака, а на задовољство и корист свих заинтересованих страна.

23. ИТ систем

ИТ систем у институцијама БиХ још увијек није на задовољавајућем нивоу. Ревизијом смо утврдили да је модул за планирање буџета (BMIS) имплементиран, али није повезан с информационим системом финансијског управљања (ИСФУ). Модул за управљање благајничким пословањем је имплементиран, али се користи само за потребе Министарства финансија и трезора БиХ. Једна од значајнијих активности је имплементација новог система плата и кадровске евиденције као саставног дијела ИСФУ система. Имплементација новог система реализована је средином 2017. године, када је систем стављен у употребу. Уколико би се нови систем показао квалитетним, могао би се у будућности прилагодити да буде јединствен систем за централизовани обрачун и исплату плата за све буџетске кориснике. Имплементацији већих пројеката често не претходе адекватне анализе о стварним потребама па се имплементирају неекономична рјешења. Поред наведеног, пројекти имплементације информацијских система се у већини случајева не завршавају у складу са плановима. Прије него што започне имплементација пројекта, набављају се и плаћају све софтверске лиценце, а њихово даљње одржавање се плаћа периодично сваке године. У ситуацијама гдје пројекти трају више година, подршка за све набављене лиценце се плаћа на годишњем основу, чиме се беспотребно гомилају трошкови одржавања лиценца које се не користе у периоду имплементације.

Потребно је повезати нове модуле с ИСФУ системом како би се добио интегрисан и свеобухватан систем финансијског управљања. Такође је потребно да се уради анализа исплативости и могућности да се нови систем за обрачун плата за Оружане снаге БиХ искористи као јединствен систем обрачуна плата за институције БиХ. Имплементацији нових система требају претходити адекватне анализе. У склопу анализа требају се спецификовати стварне потребе за лиценцама и након имплементације система вршити набавку већег дијела лиценци и започети кориштење и одржавање истих у моменту када се нови информациони систем пушта у рад, у циљу смањења трошкова одржавања софтвера.

Кориштење ресурса е-владе: Тренутно је само 35 институција БиХ потпуно или дјелимично интегрисано на систем е-владе²⁰. Од ових 35 институција, 6 потпуно, а 29 дјелимично користи ресурсе е-владе. Према процјени Одјељења е-владе, 68 институција би могло дјелимично или у потпуности бити интегрисано у систем е-владе. Повезивањем институција на е-владу би се створила могућност кориштења свих ресурса е-владе као и других сервиса који се буду развијали на пројекту е-владе. Повезивањем путем постојећих мрежа које су у власништву институција БиХ би се направиле одређене уштеде за закуп водова до е-владе. Савјет министара БиХ је на приједлог Министарства

²⁰ Постојеће Одјељење за одржавање и развој система електронског пословања и „е-владе“ ГС СМ БиХ обезбјеђује слjedeће сервисе, услуге и апликације за остале институције: апликацију електронских сједница, имплементацију безбједносних стандарда информационих система, одржавање активног директорија за све запослене и домене које се налазе на систему „е-владе“, DNS сервисе, услуге интернет приступа, веб хостинг, хостинг домена, јединствен веб портал СМ БиХ и CMS, антивирусну заштиту, јединствену платформу за аутентификацију и ауторизацију корисника, јединствену информациону платформу за сервис управљања документима институција БиХ, могућност кориштења стораге простора за заједничке и персоналне директорије, могућност кориштења серверске инфраструктуре „е-владе“ СМ БиХ, централизовани систем контроле управљања принтерима институција, јединствени приступ регистрима који се налазе на IDDEEA систему, повезивање путем безбједних VPN веза с другим институцијама према потребама, успостављање, тестирање и одржавање редовног „баскура“ система свих битних података те контролу квалитетног извођења било каквих радова на постојећој мрежи и сервисима, било од стране спољних сарадника ангажованих у складу с процедурама или од стране запосленика институције.

комуникација и транспорта БиХ именовао експертски тим (представници 12 институција) за телекомуникациона рјешења у институцијама Босне и Херцеговине, са задатком да у року од годину дана изради динамички план реализације активности које се односе на телекомуникациона рјешења. До сада није рађена анализа о томе могу ли се и како могу, институције које тренутачно нису кориснице услуга е-владе, повезати у систем е-владе путем мрежа у власништву институција БиХ. Кроз рад експертног тима би се требала израдити анализа с приједлогом најрационалнијег повезивања институција на систем е-владе.

Повећање броја институција којима се омогућава приступ ресурсима е-владе је сведено на минимум уз образложење да би проширивањем броја институција могао бити угрожен квалитет пружања услуга за институције које тренутачно користе ресурсе.

Сматрамо да надлежне институције требају да интензивирају своје активности како би се у склопу експертног тима урадила анализа могућности и избора најрационалнијег начина повезивања институција на систем е-владе. Сугеришемо да се размотри потреба и могућност формирања радне групе коју би чинили експерти из институција које користе ресурсе е-владе, како би се дали приједлози за побољшања и унаприједио постојећи систем.

Електронски потпис: Усвајањем Закона о електронском потпису на нивоу институција БиХ²¹ као и низом других законских аката²² створен је одређени правни оквир за електронско пословање у институцијама БиХ. Један од кључних проблема у имплементацији усвојеног законског оквира се односи на непостојање Канцеларије за акредитацију и надзор овјерилаца при Министарству комуникација и транспорта БиХ чије успостављање је предвиђено Законом о електронском потпису. Министарство комуникација и транспорта БиХ је покренуло одређене активности на успостави Канцеларије, која није успостављена. Поред наведеног, на нивоу институција БиХ још увијек нису усвојени ни сви подзаконски акти неопходни за имплементацију Закона о електронском потпису. Неуспостављање комплетног правног и институционалног оквира за електронско пословање може имати директан утицај на ефикасност рада институција БиХ, као и на висину одређених издатака у институцијама БиХ, који би могли бити смањени у значајним износима, када би успоставили овакав вид пословања.

Сматрамо да треба успоставити функционалну Канцеларију за акредитацију и надзор овјерилаца, усвојити подзаконска акта за имплементацију Закона о електронском потпису и тако омогућити процес електронског потписивања.

2.2. Ревизија учинка

Током 2016. године Канцеларија је објавила пет извјештаја о обављеним ревизијама учинка. Ревизије су проведене у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, Принципима ревизије учинка ВРИ у БиХ те Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка у ВРИ у БиХ, документима које је усвојио Координациони одбор ВРИ у БиХ.

За четири извјештаја презентовани су налази, изведени одређени закључци и дате препоруке, прије свега, институцијама које су биле предмет ревизије и Савјету

²¹ Службени лист БиХ, 91/06

²² Закон о електронском правном и пословном промету, Службени лист БиХ, 88/07; Закон о електронском документу, Службени лист БиХ, 58/14;

министара БиХ, али и свим институцијама БиХ за које је релевантна проблематика обрађена у извјештајима. Према мишљењу Канцеларије, имплементација датих препорука би обезбиједила побољшање или отклањање уочених слабости и недостатака у областима које су биле предмет ревизије.

Пети извјештај је Извјештај о реализацији препорука из осам извјештаја ревизије учинка објављених у периоду од 1.7.2013. до 30.6.2014. године.

1. Реализација препорука

Канцеларија за ревизију је провела праћење активности институција на нивоу БиХ на реализацији препорука ревизије учинка за осам извјештаја ревизије учинка објављених у периоду од 01.07.2013. до 30.06.2014. године. Ради се о сљедећим извјештајима:

„Рад комисија институција БиХ“, „Услови за ефикасну и ефективну контролу ПДВ-а и принудну наплату дуга“, „Управљање одузетом робом у царинским поступцима“, „Ефикасност FIPA у привлачењу страних инвестиција“, „Резултати реформе јавне управе“, „Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције“, „Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ“ и „Управљање уговорима о дјелу и привременим и повременим пословима“,

Основни налази и закључциведеног праћења активности институција БиХ указују да је, према нашој процјени, ступањ реализације датих препорука на ниском нивоу.

Иако је Парламентарна скупштина БиХ усвојила извјештаје и обавезала институције да проведу препоруке ревизије, а од објаве посљедњег извјештаја који је био предмет праћења је протекло више од једне године, за преко 47% датих препорука нису предузете активности на реализацији или су исте у почетним фазама. Такође, 45% препорука је имплементирано дјелимично, што значи да су направљени одређени кораци према побољшању уочених недостатака у извјештајима ревизије те је потребно наставити с активностима како би се препоруке у потпуности имплементирале и тако отклонили недостаци и унаприједио систем.

За 8% препорука је процијењено како су имплементиране у потпуности чиме су отклоњени недостаци уочени у извјештајима ревизије или у неким ситуацијама створене претпоставке за имплементацију осталих активности које слиједе у циљу системског рјешавања уочених недостатака. Већи је степен реализације препорука које су упућене појединачним институцијама и које се могу остварити у кратком року, од оних које су системске природе те захтијевају учешће више институција и дужи временски период.

Највише препорука у извјештајима који су били предмет праћења је упућено Савјету министара БиХ. Савјет министара БиХ још увијек нема развијене механизме или капацитете за активно праћење и анализу реализације препорука, како оних директно упућених Савјету министара БиХ, тако и оних које су упућене институцијама БиХ које су у његовој надлежности, с циљем потпуне и правовремене имплементације препорука.

2. Активности институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи

Анализа је показала да институције БиХ нису увијек предузимале адекватне активности на унапређењу способности за ефикасно дјеловање у кризним ситуацијама.

Налази ревизије указују како је у Босни и Херцеговини потребно у континуитету развијати системе заштите и спашавања од природне и друге несреће и да су пред надлежним институцијама БиХ још бројне обавезе чијом имплементацијом ће се обезбиједити боље

претпоставке за ефикаснији систем заштите и спашавања од природних и других несрећа, односно ефикаснији систем управљања у кризним ситуацијама. Такође, у организационом смислу, потребно је формирати тијела која су предвиђена оквирним законом као и унаприједити рад постојећих.

Процес доношења планских и оперативних докумената заштите и спашавања дуготрајан је и без функционалног механизма који би надлежним институцијама омогућио праћење и контролу њиховог провођења. Институције БиХ се суочавају с недостатком материјалне и кадровске опремљености за реаговање у кризним ситуацијама. Анализе поступања након кризних ситуација, уз употребу евалуацијских критерија, сачињавање документа научених лекција, извјештавање надлежних о томе као и предузимање конкретних мјера на имплементацији активности и праћење истих, није на задовољавајућем нивоу.

На основу изнесених налаза и закључака, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке Савјету министара БиХ и другим надлежним институцијама које се баве системом заштите и спашавања од природних и других несрећа на нивоу БиХ, а које могу помоћи у уређењу и унапређењу овог подручја.

Препоруке се тичу доношења и побољшања постојећег правног оквира који укључује доношење нових, као и ажурирање постојећих прописа, потребних стратешких и оперативних докумената којим би се унаприједио оквир поступања институција БиХ током несрећа, као и побољшање ефикасности у формирању и постојећем раду тијела за заштиту и спашавање, посебно тијела која су основана с намјером координисаног дјеловања у поступању током несрећа. Препоруке се такође односе и на обезбјеђивање услова за функционално дјеловање институција које учествују у овом систему као и потребе за евалуацијом и анализом поступања током сваке непредвиђене кризне ситуације у којој су учествовале институције БиХ.

3. Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини

Успостављени систем деминирања на нивоу институција БиХ није ефикасан. Институције БиХ нису предузеле све неопходне активности како би обезбиједиле ефикасност система деминирања. Може се закључити како одређено БиХ да се озбиљно приступи проблему деминирања не постоји, чиме је угрожена реализација стратешких циљева БиХ и испуњење међународно преузетих обавеза. Системски, процес деминирања није анализиран нити унапријеђен посљедњих 15 година.

Савјет министара БиХ и Министарство цивилних послова БиХ нису предузели мјере како би се успоставио функционалан институционални оквир за деминирање нити су обезбиједили потребна финансијска средства за ефикасну имплементацију стратешких циљева деминирања. У посљедње три године за финансирање деминирања у БиХ утрошено је приближно око 113,5 милиона КМ или 38,5% од планираних средстава. Босна и Херцеговина годишње издваја 75% мање средстава него што је планирано Стратегијом противминског дјеловања БиХ 2009–2019, а операције чишћења у потпуности зависе од донатора.

Центар за уклањање мина БиХ није предузео адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности и транспарентности система деминирања.

Центар за уклањање мина нити 20 година након завршетка рата нема све информације гдје се налазе мине у БиХ, односно не зна колика је коначна сумњива површина. Постоје случајеви да су се проналазиле мине или дешавале несреће на површинама које нису првобитно окарактерисане као сумњиве.

Контрола квалитета деминирања коју проводи Центар за уклањање мина БиХ није ефикасна. Поред више нивоа контроле у систему деминирања, несреће и

неправилности се дешавају на површинама које је Центар за уклањање мина БиХ прогласио безбједним за кориштење. Наведене несреће и неправилности све више постају уобичајена појава јер Центар за уклањање мина БиХ није предузимао активности како би се систем деминирања, првенствено контроле квалитета, унаприједио. Центар за уклањање мина БиХ није обезбиједио транспарентност у раду својих представника у комисијама за јавне набавке које проводи Међународни фонд за деминирање и помоћ жртвама од мина, а резултати рада представника Центра за уклањање мина БиХ у комисијама за јавне набавке могу директно утицати на одабир извођача радова пројеката деминирања. Активностима Центра за уклањање мина БиХ, грађани БиХ и донатори губе повјерење у институције БиХ и у способност државе да опасност од мина успјешно ријеши.

Препоруке за Савјет министара БиХ и Министарство цивилних послова БиХ: У циљу обезбјеђења имплементације властитих стратешких одређења и испуњавања међународних обавеза БиХ, Савјет министара БиХ у сарадњи с Министарством цивилних послова БиХ треба:

да предузме све активности како би се обезбиједила финансијска средства потребна за деминирање и испуњење стратешких циљева БиХ; да предузме све неопходне активности с циљем обезбјеђења ефикасности институционалног оквира.

Препоруке за Министарство цивилних послова БиХ: Министарство цивилних послова БиХ, као носитељ надлежности деминирања у БиХ, треба да обезбиједи имплементацију стратешког циља министарства у сегменту деминирања; предузме активнију улогу у рјешавању проблема који се јављају у раду ВНМАС-а и/или Комисије; дефинисати сврху и правила потрошње одобрених средстава за активности деминирања.

Препоруке за Комисију: Дефинисати и прецизирати актом законску обавезу Комисије „надзор над радом ВНМАС-а“.

Препоруке за Центар за уклањање мина БиХ: да у континуитету анализира Стандардне оперативне процедуре Центра и предлаже измјене у циљу обезбјеђења квалитета процеса деминирања; ефикасније проводи контролу квалитета припреме пројеката деминирања; систематски анализира и дефинише уска грла у успостављеном процесу контроле квалитета деминирања и интерне контроле и на основу резултата предлаже мјере за унапређење контроле квалитета деминирања; уради системски преглед датих препорука у досадашњим извјештајима с несрећа и пронађених неправилности и предложи рјешења за унапређење система деминирања; користи у потпуности механизам дисциплинске одговорности приликом деминирања с циљем смањења понављања уочених неправилности; дефинише правила и процедуре понашања и обезбиједи транспарентност у раду представника Центра за уклањање мина БиХ приликом јавних набавки ИТФ-а (Међународни фонд за деминирање и помоћ жртвама мина).

4. Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ

Поступком припреме буџета институција БиХ не постиже се жељени притисак на ефикасност и ефективност буџетских издатака. Иако је већина потребних процедура за припрему програмског буџета уграђена у процес припреме буџета институција БиХ, оне не функционирају успјешно па информације о учинковитости програма немају скоро никакав утицај на доношење одлуке о буџету.

Процес припреме буџета није благовремен, недовољно је транспарентан, а за реализацију дефинисаних циљева, програма и припадајућих буџетских средстава нису увијек утврђене јасне одговорности. Иако би то требала бити правовремена, ажурна и потпуна информација о буџету у програмском формату није увијек доступна свим заинтересованим (Савјету министара БиХ, Парламентарној скупштини БиХ и јавности). Буџет институција БиХ у потпуности не одражава политике и приоритете Савјета министара БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, јер сви плански документи не садрже једнообразно дефинисане циљеве за одговорне у институцијама БиХ, односно дефинисани програми у плановима рада и у програмском буџету нису усаглашени.

Извјештаји о раду углавном не пружају информације о реализацији програмских циљева који су дефинисани у програмском буџету. За већину програмских циљева институција БиХ, није организован независан надзор, а извјештаји о њиховој евалуацији су изузетно ријетки. Министарства и органи Савјета министара БиХ немају успостављен надзор и евалуацију над свим областима за које су одговорни. Доступни извјештаји о процјени стања у различитим подручјима у већини случајева нису прилагођена потребама одговорних за припрему и доношење одлука о буџету институција БиХ.

Ограничена доступност информација о реализацији програмских буџетских циљева имала је за посљедицу да програмски резултати немају скоро никакав утицај на висину будућих буџетских алокација. Без информација о програмским циљевима и њиховој реализацији, одговорним за припрему и усвајање буџета готово је немогуће припремити и усвојити буџет који ће потицати ефикасност и ефективност буџетских издатака. Поред наведеног, у институцијама БиХ ријетко су се предузимале друге мјере за потицање ефикасности и ефективности буџетских издатака програма и институција БиХ.

Имајући у виду презентоване налазе, а с циљем да допринесе унапређењу ефикасности и ефективности буџетских издатака, Канцеларија за ревизију институција БиХ предлаже сљедеће препоруке:

Препоруке за Савјет министара БиХ: да се обезбиједи да се у процесу припреме буџета повећа ниво кориштења информација о резултатима рада институција БиХ с коначним циљем да ово постане примарни критериј за доношење одлука о буџету; да се обезбиједи постојање независних информација о успјешности својих програма; да се обезбиједи да сви заинтересовани имају тренутан приступ свим расположивим информацијама о реализацији дефинисаних програмских циљева институција БиХ.

Препоруке за Министарство финансија и трезора БиХ и друге одговорне институције БиХ:

Институције БиХ требају да обезбиједите потпуну усаглашеност свих својих планова и извјештаја;

Министарство финансија и трезора БиХ би требало да унаприједи BPMIS систем и успостави финансијско извјештавање по програмској класификацији;

Министарство финансија и трезора БиХ, Савјет министара БиХ и друге одговорне институције БиХ требају да обезбиједите правовремено завршавање дефинисаних корака припреме буџета;

Парламент БиХ и Савјета министара БиХ би требали да размотре начин развоја и успоставе политички вођеног процеса преиспитивања буџетских издатака.

5. Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине

Налази до којих се дошло ревизијом указују на то како постојећи начин управљања грантовима није ефикасан и усмјерен ка остваривању резултата и постигнуће циљева.

Слабости су уочене како у планирању грантова, успостављеним процедурама, провођењу процедура тако и у извјештавању о оствареним резултатима и циљевима за додијељена средства гранта.

Планирању грантова не претходи утврђивање јасно дефинисаних циљева који се желе постићи, активности којима ће се ти циљеви постићи, нити јасни и мјерљиви показатељи резултата. Планирање буџета за грантове и распоред средстава по различитим врстама грантова се не заснива на анализама и документованим подацима.

Додјела грантова није успостављена на начин који обезбјеђује једнаку транспарентност и поступање, као и претпоставке за остварење резултата и циљева. Прописи који детаљније уређују процедуре додјеле грантова се међусобно разликују како по институцијама тако и по врстама грантова. Одређени сегменти нису регулисани прописима па остављају простор за слободна тумачења и различита поступања.

Постојећи начин вредновања критерија и распореда средстава гранта по корисницима не обезбјеђује претпоставке за извршење активности за коју су додијељена средства. Резултат претходног је да највећи број корисника није добио средства у траженом износу, па чак ни они корисници чији је предложени пројекат високо оцијењен са аспекта доприноса циљевима, релевантности, изводљивости и одрживости самог пројекта.

Институције нису успоставиле систем праћења и контроле намјенског утрошка грантова нити извјештавања о постигнутим резултатима и кључним показатељима успјешности. Праћење и контрола су више фокусирани на евиденције о достави извјештаја, него на суштинској анализи остварених резултата и постигнутих циљева. О учинцима гранта се не извјештава и без обзира на средства која се годинама додјељују нити за једно подручје не постоје извјештаји колико је унапријеђено стање у подручјима за које су додјељивани грантови.

Имајући у виду наведене налазе, Канцеларија за ревизију је дала сљедеће препоруке:

Савјету министара БиХ се препоручује да кроз стратешке и средњорочне планове обезбјеђује дефинисање јасних циљева који се желе постићи финансирањем путем грантова, јасних и мјерљивих показатеља за праћење резултата који доприносе остварењу тих циљева и прецизне изворе верификације за исте.

Такође препоручује се обезбјеђење једнаког и транспарентног приступа средствима гранта и једнако поступање кроз утврђивање оквирне процедуре додјељивања грантова која би била јединствена за све институције и да додјелу грантова из средстава причуве заснива на транспарентно утврђеним критеријима, користи у изнимним и хитним случајевима и обезбиједи надзор над намјенским утрошком средстава.

Министарству финансија и трезора БиХ се препоручује да прецизније дефинише грантове и обезбиједи услове за јасно и поуздано евидентирање издатака за грантове те обезбиједи услове за боље планирање и евидентирање грантова и размјену податка о корисницима грантова између институција.

Институцијама БиХ се препоручује да утврде јасне стратешке циљеве које желе постићи додјељивањем грантова, јасне и мјерљиве показатеље резултата за додијељене грантове, боље планирају буџет, транспарентно, једнако и на прописима засновано поступају у свим сегментима додјеле грантова од начина додјеле, услова, критерија, распореда, надзора и извјештавања. Препоручује се институцијама да анализирају утрошак грантова с циљем утврђивања намјенског утрошка, постигнутих резултата и остварења дефинисаних циљева, да о истом извјештавају надлежне институције, размјењују информације и податке и на основу истих предузимају кораке и доносе одлуке које доприносе ефикаснијем процесу и испуњавању стратешких циљева.

2.3. Специјална ревизија

Предмет специјалне ревизије су били финансијски извјештаји БХРТ-а за 2015. годину и усклађеност пословања с важећим законским и другим релевантним прописима. Ревизија је обављена у складу са интерним планским документима Канцеларије за ревизију институција БиХ и прихваћеним захтјевом који је садржан у Закључку Заступничког дома Парламентарне скупштине БиХ од 11.5.2016. године.

Како је БХРТ само један од три јавна емитера који послују у оквиру јавног РТВ система и који су узрочно-посљедиочно везани у свом пословању, тако је провођењем ревизије у БХРТ-у било могуће сагледати само дио активности које се односе на функционисање РТВ система у цјелини.

Најзначајније неправилности, недостаци и слабости констатовани у извјештају о обављеној ревизији односе се на сљедеће:

- Непровођење одредби члана 23. Закона о јавном РТВ систему у погледу наплате прихода од РТВ таксе и маркетинг услуга (*Одредбама члана 23. Закона о јавном РТВ систему БиХ је прописано да се уплата РТВ таксе и нето доходак од маркетиншког оглашавања уплаћују на јединствени рачун а потом дијеле емитерима по утврђеној формули што се у пракси не проводи*);
- Неусаглашеност међусобних потраживања и обавеза између БХРТ-а и ентитетских емитера на дан 31.12.2015. године. Износ потраживања од 10.616.236 КМ РТВФБиХ оспорава, РТРС износ потраживања БХРТ-а од 10.764.242 КМ није такође потврдио на дан 31.12.2015.године али је исте дијелом признао кроз сачињене компензације с БХРТ-ом у 2016.години, неслагање обавеза БХРТ-а према РТРС-у износи 563.294 КМ а с РТВФБиХ обавезе су биле усаглашене на дан 31.12.2015.године;
- Неријешено питање власништва над имовином БХРТ-а (непосједовање доказа о власништву над објектима);
- Непоступање у складу са Законом о јавном РТВ систему у погледу формирања Корпорације јавних емитера (успостава Корпорације била обавезна 60 дана од ступања на снагу закона о ЈРТВ систему који је донесен 2005. године),
- Запошљавање у 2015. години, у погледу пријема одређеног броја запослених у стални радни однос, након више узастопних продужавања уговора о раду на одређено вријеме (21 особа примљена у стални однос на наведени начин).

Осим претходно наведених питања истичемо и друге питања, утврђене недостатке и слабости, које сматрамо такође важним, а које смо уочили приликом обављања ревизије и који су обухваћени извјештајем:

- У финансијским извјештајима БХРТ-а исказан је губитак у износу од 5.275.913 КМ. Укупне обавезе на 31. децембар 2015. године износе 30.806.282 КМ, од чега се износ од 26.582.746 КМ односи на краткорочне обавезе. Наведено указује на постојање значајне неизвјесности, која ствара сумњу у способност БХРТ-а да настави с временски неограниченим пословањем,
- Питање судских спорова - на 31.12. 2015. године против БХРТ-а постојали поднесени тужбени захтјеви ради неблаговременог измирења обавеза те кршења ауторских права. С друге стране БХРТ је утужио ентитетске емитере за неизвршене обавезе (РТВ такса, извршене услуге и рефундације), а како је било и противтужбених захтјева од ентитетских емитера, то су због економичности сви поступци пред Судом БиХ обједињени те након обједињења настављени;
- Недостаци и слабости у процесу јавних набавки које су уочене кроз ревидиране процедуре. Уочено је како се у условима неликвидности прибјегава примјени



компензација као начина набавке роба или услуга за потребе БХРТ-а, што није предвиђено као могућност у Закону о јавним набавкама БиХ;

- Слабости уочене у унутрашњој организацији БХРТ-а које се огледају у садржају постојећег Правилника о систематизацији радних мјеста БХРТ-а и потреби утврђивања оптималног броја запослених за реализацију активности и задатака из надлежности БХРТ-а.

Сарајево, 02.08.2017. године.