



GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2016. GODINU

Broj: 01/02/03-04-16-1-798/17

Sarajevo, kolovoz 2017. godine

KAZALO

1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA	3
2. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE	4
2.1. Financijska revizija.....	4
2.2. Revizija učinka	24
2.3. Specijalna revizija.....	29

1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je u 2017. godini proveo financijsku reviziju institucija BiH za 2016. godinu. U Bosni i Hercegovini, financijska revizija podrazumijeva reviziju financijskih izvješća, te u svezi s tim, reviziju usklađenosti sa zakonima i drugim propisima. Izvješća su, u svom konačnom obliku, dostavljena subjektima revizije, te Parlamentarnoj skupštini BiH. Ured je, sukladno članku 13. i 16. Zakona o reviziji institucija BiH, izvršio i reviziju izvršenja proračuna institucija BiH o čemu je sačinjeno izvješće.

Slijedom izmjena i dopuna Okvira standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) usvojenih krajem 2016. na XXII. Kongresu INTOSAI, prilagođeni su vodiči i metodologija koju Ured koristi. To je rezultiralo i izmjenom u pristupu pri davanju mišljenja revizora. Ured od ove godine, u izvješćima o financijskoj reviziji daje dva odvojena mišljenja – prvo se odnosi na točnost, odnosno fer prikaz i istinitost financijskih izvješća, a drugo mišljenje na usklađenost aktivnosti, financijskih transakcija i informacija institucija sa zakonima i drugim propisima.

Od revidirane 74 institucije, Ured za reviziju je za njih deset dao mišljenja s rezervom i skretanjem pozornosti - pri čemu je osam institucija dobilo mišljenje s rezervom na usklađenost sa zakonima i propisima, a dvije u odnosu na financijska izvješća, 40 pozitivnih mišljenja uz skretanje pozornosti te 23 čisto pozitivna mišljenja. U jednom slučaju Ured se suzdržao od davanja mišljenja. Za izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2016. godinu, Ured je iskazao mišljenje s rezervom – na financijska izvješća i na usklađenost.

Pored izvješća o financijskoj reviziji Ured za reviziju je u 2016. obavio i pet revizija učinka i o njima izvijestio Parlamentarnu skupštinu BiH. Pored revizija iz plana za 2017. godinu, Ured je obavio i specijalnu reviziju BHRT-a, a izvješće o ovoj reviziji je također dostavljeno Parlamentarnoj skupštini BiH.

Ured za reviziju redovito u svojim izvješćima opisuje status realizacije preporuka koje su institucijama dane prethodnih godina. Stupanj realizacije preporuka koji se kreće od 50-60% nije dovoljan, posebice s obzirom na to da se uglavnom provode jednostavnije preporuke koje institucije mogu provesti svaka za sebe. Realizacija preporuka koje zahtijevaju djelovanje i angažman više institucija i dalje je nedostatna. Upravo zbog toga, Ured za reviziju nakon svakog ciklusa revizija, pa tako i ovog, izdava i dostavlja Parlamentarnoj skupštini glavne nalaze i preporuke koje proizlaze iz svih obavljenih revizija u danom ciklusu. Ove godine posebno želimo istaknuti nalaze i preporuke sustavne prirode od čijeg rješavanja bi korist imao veći broj institucija. Potrebno je naglasiti kako Ured za reviziju ne može biti zadovoljan tek formalnih izvješćivanjem o realizaciji preporuka, jer je cilj izvješća o reviziji da se provedbom preporuka upravljanje javnim financijama unaprijedi, učini transparentnijim i racionalnijim.

Kako bi javnost bila bolje upoznata sa stupnjem realizacije preporuka, Ured je u 2017. uspostavio i na svojoj internetskoj stranici objavio i registar preporuka. Registar će se svake godine dopunjavati novim preporukama, kao i podacima o njihovoj realizaciji. Na takav način Ured nastoji rezultate revizija, približiti velikom broju korisnika, od Parlamentarne skupštine BiH, preko revidiranih tijela i izvršne vlasti, pa sve do šire javnosti. Samo djelovanjem svih relevantnih aktera – institucija i društva u cijelosti, a na temelju preporuka Ureda za reviziju, može se unaprijediti transparentnost i odgovornost u trošenju javnog novca. Ured će i ubuduće nastaviti svoju dužnost ispunjavati profesionalno, odgovorno i transparentno, dajući svojim radom primjer te stvarajući dodatnu vrijednost i korist po društvo i građane, kako to od nas, u konačnici, zahtijevaju i međunarodni standardi koje smo se obvezali primjenjivati.

Dragan Vrankić, glavni revizor

2. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE

2.1. Financijska revizija

1. Realizacija ranijih preporuka financijske revizije

U cilju unaprjeđenja poslovanja institucija BiH, a sukladno temeljnim načelima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pozornost poklanja realizaciji ranijih preporuka (follow-up) i izvješćivanju o realizaciji nalaza i preporuka revizije. Praćenje se fokusira na to realiziraju li subjekti revizije na odgovarajući način preporuke, odnosno na to jesu li ispravljani identificirani nedostaci i slabosti. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka, subjektu revizije se omogućuje da dostavi informacije o poduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu poduzete.

Ured za reviziju institucija BiH je ove godine institucijama dao 544 preporuke, dok je u izvješćima o reviziji za 2015. godinu dana 521 preporuka. Provjerom stupnja realizacije preporuka konstatirano je kako je oko 60% prošlogodišnjih preporuka realizirano ili je njihova realizacija u tijeku.

U Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2015. godinu dana je ukupno 71 preporuka, a provedenom revizijom istog izvješća za 2016. godinu konstatirano je kako je od tog broja, 15 preporuka realizirano, za 22 preporuke je ocijenjeno kako je njihova realizacija u tijeku, dok su 34 preporuke ostale nerealizirane.

Analizirajući dane preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati kako se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je neophodno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija poduzimaju se određene aktivnosti, koje još uvijek nisu provedene u mjeri dovoljnoj da se preporuke smatraju realiziranim. Također, broj realiziranih preporuka je veći kod manjih proračunskih korisnika koji u načelu imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspolažu s manjim proračunom, za razliku od većih proračunskih korisnika koji imaju složeniju organizacijsku strukturu i veći broj uposlenih. Pored toga, kod većih proračunskih korisnika procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji, a često realizacija preporuka ovisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sustavnih rješenja viših razina vlasti.

Značajan broj preporuka iz ovog izvješća, koje se ponavljaju niz godina, pretežito su sustavne prirode kao što su pitanje tehničkog mandata, policijskog dodatka, plaća i naknada, javnih nabava, višegodišnjih kapitalnih ulaganja, ugovora o djelu, državne imovine, popisa, IT sustava i dr. još uvijek nije realiziran.

2. Izvršavanje realizacije zaključaka Parlamentarne skupštine BiH, preporuka Ureda za reviziju institucija BiH i odluka Ustavnog suda BiH

Ponovno skrećemo pozornost na problem neizvršenja brojnih zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji su proistekli iz razmatranja revizijskih izvješća, a koji uglavnom slijede revizijske preporuke. Također, ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo. Ovakvo ponašanje upućuje na zaključak kako mnoge institucije BiH, pored toga što ne ispunjavaju svoju društvenu odgovornost u najširem smislu riječi te stvaraju pravnu nesigurnost, dobrim dijelom narušavaju i sam dignitet ovih institucija. Neizvršenje navedenih odluka, zaključaka i preporuka ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost na vrlo niskoj razini.

Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po državni proračun.

Nužno je ojačati javnu odgovornost sukladno temeljnim načelima vladavine prava u demokratskom društvu, a to podrazumijeva i realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i revizijskih preporuka, kao i odluka Ustavnog suda BiH, te obvezno analizirati uzroke nastanka anomalija i poduzimati odgovarajuće aktivnosti.

3. Unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru

Unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control-PIFC) predstavljaju cjelokupan, objedinjeni sustav koji uspostavlja izvršna vlast radi kontrole, revizije i izvješćivanja o korištenju proračunskih sredstava i efikasnog ostvarivanja poslovnih ciljeva i zadataka. Cilj ovog sustava je osigurati transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima i kontrolu javnih sredstava.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna elementa:

1. Financijsko upravljanje i kontrola;
2. Unutarnja revizija;
3. Središnja harmonizacijska jedinica.

Financijsko upravljanje i kontrola obuhvata objedinjeni sustav financijskih i drugih kontrola koje su integrirane u sve aktivnosti institucije, uključujući organizacijsku strukturu, metode i procedure koje se primjenjuju ne samo na financijske sustave, već i na operativne i strateške sustave korisnika proračunskih sredstava. Tijekom 2016. godine ostvaren je određen napredak u uspostavi i razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH u odnosu na stanje u 2015. godini. Međutim, postojeće stanje razvoja financijskog upravljanja i kontrole na razini institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Kontrolno okruženje u institucijama BiH, kao temelj za uspostavu efikasnog sustava kontrola, nije u potpunosti pouzdan za razvoj kvalitetnog sustava financijskog upravljanja i kontrole. Upravljanje rizicima je komponenta financijskog upravljanja i kontrole koja je najslabije razvijena u institucijama BiH. Također, ključni poslovni procesi i mape poslovnih procesa nisu dokumentirani i opisani kod svih institucija, što predstavlja polaznu osnovu za uspostavljanje efikasnog sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Unutarnja revizija predstavlja neovisno, objektivno uvjeravanje i konzultantsku aktivnost kreiranu s ciljem da se unaprijedi poslovanje institucija BiH. Efikasna unutarnja revizija pomaže institucijama da ostvare svoje ciljeve osiguravajući sustavan, discipliniran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja.

Procesom revizije te uvidom u Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2016. godinu konstatirano je kako u svim institucijama BiH još uvijek nije uspostavljena funkcionalna unutarnja revizija kako je predviđeno zakonom, podzakonskim aktima i standardima unutarnje revizije. Od 17 samostalnih jedinica unutarnje revizije, zaključno s 31.12.2016. godine, sukladno važećim propisima, jedinica unutarnje revizija u potpunosti je uspostavljena samo u sedam institucija, u sedam institucija poduzete su određene aktivnosti na uspostavi jedinica unutarnje revizije koje nisu okončane, a tri institucije nisu još uvijek uspostavile jedinice unutarnje revizije.

Središnja harmonizacijska jedinica predstavlja sastavni dio i neophodan je uvjet uspješnog pristupa i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i operativne unutarnje revizije.

Središnja harmonizacijska jedinica je sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH i Zakonu o unutarnjoj reviziji BiH sačinila Konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2016. godinu i Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2016. godinu i dostavila Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Vijeće ministara BiH je razmotrilo navedena izvješća i donijelo odgovarajuće zaključke u cilju efikasnijeg uspostavljanja cjelokupnog sustava unutarnjih financijskih kontrola i potpunog uspostavljanja funkcije unutarnje revizije.

Postupkom revizije smo konstatairali sporost u realizaciji Zaključaka Vijeća ministara BiH, iako su institucije BiH bile obvezne postupiti po istim. Napominjemo kako sporost u realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH dovodi do kašnjenja u napretku i razvoju sustava unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole te uspostave efikasnog i uspješnog kompletnog sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC).

Preporučamo Vijeću ministara BiH da ubrza realizaciju svojih zaključaka kako bi se uspostavio cjelovit sustav financijskog upravljanja i kontrole te okončala procedura uspostavljanja i popunjavanja jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH.

4. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcijski plan za provođenje Strategije 2015-2019. Institucije BiH uglavnom su poduzele odgovarajuće aktivnosti u vidu donošenja vlastitih strategija i akcijskih planova (završen – administrativni dio posla). Smatramo kako doneseni administrativni akti mogu predstavljati dobar temelj za otklanjanje utvrđenih nedostataka i za preventivno djelovanje. Nužno je, međutim, uložiti dodatne napore, **pojačati odgovornost i ustrajati na implementaciji donesenih mjera**. Ističemo kako je nužno usvojene strategije i planove borbe protiv korupcije operacionalizirati i konkretizirati kako bi doneseni dokumenti dali očekivane rezultate, a ne ostali tek 'mrtvo slovo na papiru'.

Borba protiv korupcije, u prvom redu, treba se odvijati u vlastitim redovima pri čemu je u fokus potrebno staviti jačanje integriteta, osobnog i institucionalnog. Nadalje, svakako treba potencirati jačanje borbe protiv korupcije u svim institucijama BiH pri čemu određeni broj institucija, zbog prirode svoje djelatnosti i značajnosti javnih sredstava koje troše, trebaju staviti poseban naglasak na ovu problematiku (Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Granična policija BiH, Ured za razmatranje žalbi BiH, Tužiteljstvo BiH, Sud BiH, SIPA, Ministarstvo obrane BiH itd.).

Smatramo kako dominantno treba proaktivnim djelovanjem (upravljanje ljudskim resursima, permanentno jačanje sustava unutarnjih kontrola, procjena i analiza rizika – upravljanje rizikom, edukacije, podjela dužnosti, jačanje suradnje između institucija svih razina vlasti, preventivno djelovanje i onemogućavanje koruptivne radnje, jačanje uloge istinskih „zviždača - uzbunjivača“, definiranje i razvijanje efektivnih modaliteta prijave sukoba interesa u poslovanju institucija BiH, uključujući i sve oblike nepotizma, kronizma i sl.) prevenirati pojavu koruptivnih radnji. Potencijalni počinitelji koruptivnih radnji prepoznaju slabosti i nedostatke sustava unutarnjih kontrola i transparentnosti, što ih ohrabruje i potiče na aktivnosti koje generiraju korupciju.

Kroz revizije se potvrđuje kako su procesi javnih nabava i upošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevara. Nedostaci i propusti u procesu javnih nabava mogu imati koruptivne elemente. Proces upošljavanja u javnoj upravi je još jedan od procesa koji podrazumijeva visok rizik od mogućih koruptivnih radnji (neuposlenost je ogroman društveni problem, što samo po sebi generira veliki rizik od koruptivnih radnji).

Poseban problem predstavlja netransparentno upošljavanje (upošljavanje na temelju raznih vrsta ugovora, upošljavanja na određeno vrijeme, privremeni i povremeni poslovi i sl.).

Navedena dva procesa visoko su rizični s aspekta mogućih koruptivnih radnji te im i subjekti revizije u narednom razdoblju trebaju posvetiti dodatnu pozornost, u cilju sprečavanja takvih radnji. Ured za reviziju svojim radom doprinosi preventivnom djelovanju u borbi protiv korupcije sukladno ISSAI 5700 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije.

Kada su u pitanju prijevare u javnoj upravi, one se prvenstveno manifestiraju u upitnosti kvalitete i točnosti određenih evidencija koje služe kao podloga za obračun raznih kategorija izdataka/troškova i utvrđivanje namjenske potrošnje. Kao moguće primjere indikacija prevara u javnom sektoru navodimo nedovoljno pouzdane evidencije u raznim kategorijama troškova gdje je tanka nit između javne i privatne uporabe, primjerice evidencije o uporabi i korištenju službenih automobila, obračuni troškova službenih putovanja, telefona, troškovi reprezentacije itd., što za posljedicu može imati korištenje javnih resursa za ostvarivanje osobne pogodnosti i koristi. Postojeći sustav unutarnjih kontrola još uvijek nije zadovoljavajući te postoji velik rizik od nenamjenskog korištenja proračunskih sredstava, čime se dovodi u pitanje i ispunjenje ciljeva transparentnog i zakonitog trošenja javnog novca.

Neurednim evidencijama i pravilima i procedurama koji su sačinjeni tako da ostavljaju prostor za dvojako ili slobodno tumačenje istih, u konačnici se onemogućuje djelovanje sustava unutarnjih kontrola, što za posljedicu ima nenamjensko korištenje javnih sredstava.

Ističemo činjenicu kako revizori kroz revizijske postupke mogu, u mnogim slučajevima, doći tek do indicija o značajnijem kršenju zakona te o istima izvijestiti, odnosno iste objaviti, što, u krajnjem slučaju, propisuje i Zakon o reviziji institucija BiH kada su u pitanju značajnija kršenja zakona (članak 19. navedenog Zakona). Mandat Ureda za reviziju institucija BiH, sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH¹ i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, ne podrazumijeva poduzimanje dodatnih istražnih radnji. Naglašavamo kako revizija kao profesija uglavnom nema mandat za provedbu istražnih radnji, jer za to postoje druge mjerodavne institucije kao što su Državna agencija za istrage i zaštitu i Tužiteljstvo BiH. Odgovornost za vršenje istraga je na rukovodstvu revidirane institucije, tužiteljima ili mjerodavnim institucijama, ovisno o težini potencijalnog djela.

Temelj svake borbe protiv korupcije i prijevare je rad na jačanju javnih institucija, koje su elementi nacionalnog sustava integriteta. Dobro upravljanje u takvom sustavu se temelji na integritetu, transparentnosti i odgovornosti. Sveobuhvatan i razumljiv program za borbu protiv korupcije treba biti integriran u ukupnu organizacijsku strukturu svake institucije BiH.

Potrebno je redovito provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagiranja na odstupanja. Nadalje, svaka institucija treba osigurati da koruptivno ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji uprave.

5. Institut tehničkog mandata

Slično kao i prethodnih godina, i u 2016. godini uočena je praksa obavljanja dužnosti rukovodstva institucija te članova nadzornih i upravnih tijela institucija BiH, nakon isteka mandata. U takvoj situaciji koristi se institut takozvanog tehničkog mandata koji formalno-pravno nije uređen. Korištenje tehničkog mandata, omogućava da institucija nastavi nesmetano funkcionirati u razdoblju do završetka natječajne procedure, odnosno u slučajevima opravdanih vanrednih okolnosti. Međutim, nedovoljno jasno definiran institut tehničkog mandata, može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i temeljnih zadaća institucije.

¹ Službeni glasnik BiH, broj 12/06

Nismo se uvjerali kako su nadležne institucije u svim slučajevima provođenja natječajnih procedura reagirale pravodobno, odnosno na vrijeme pokretale i blagovremeno dovršavale procedure izbora zvaničnika. Često se pribjegavalo praksi imenovanja vršitelja dužnosti, što također nema uporište u zakonskoj regulativi.

Potrebno je da nadležna tijela za imenovanje zvaničnika, odnosno rukovodstva institucije, kao i drugih nadzornih ili upravljačkih tijela vode evidenciju te blagovremeno pokreću i efikasno provode procedure imenovanja, kako bi se tehnički mandat sveo na najmanju mjeru.

6. Status državne imovine

Pitanje statusa državne imovine nije riješeno, što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom. Kada su u pitanju zakonski propisi koji reguliraju status državne imovine, stanje je ostalo isto kao i ranijih godina, odnosno nije donesen propis koji bi definitivno uredio ovo pitanje. Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja što predstavlja i svojevrsno političko pitanje.

Sustavno rješavanje pitanja raspolaganja imovinom na razini BiH je jedan od segmenata dugogodišnje problematike državne imovine. Neriješeno pitanje državne imovine utječe na mnogobrojne probleme i rizike koji se, između ostalog, reflektiraju i na realno iskazivanje bilančnih pozicija, kvalitetno obavljanje popisa, raspolaganje i upravljanje imovinom, itd. Također, s obzirom na to da nije riješeno pitanje raspolaganja vojnom imovinom, koje je jedan od segmenata opće problematike državne imovine, isto predstavlja rizik za efikasno i transparentno upravljanje javnim sredstvima te smetnju pri realizaciji programskih ciljeva Ministarstva obrane. Neperspektivna nepokretna i pokretna imovina koju nisu preuzele druge nadležne institucije zahtijeva angažiranje dodatnih resursa Ministarstva obrane BiH na osiguranju ove imovine. Naime, neriješen status imovine, osim problema angažiranja sredstava za održavanje i osiguravanje iste, predstavlja i problem sa aspekta knjigovodstvenih evidencija i vršenja popisa za Ministarstvo obrane BiH, a što sve zajedno predstavlja rizik za eventualne zlouporabe i nesavjestan odnos pri raspolaganju imovinom.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH je 03.02.2016. godine usvojio zaključak kojim se traži od Vijeća ministara BiH da nastavi aktivnosti na izradi zakona o korištenju i upravljanju državnom imovinom i uputi ga u proceduru najkasnije do konca 2016. godine. Vijeće ministara BiH je na 44. sjednici održanoj 17.02.2016. godine za realizaciju zaključka usvojenog povodom rasprave o Prijedlogu zakona o korištenju i upravljanju imovinom u državnom vlasništvu Bosne i Hercegovine, zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH, a isto se izjasnilo da nije nadležno za izradu predmetnog zakona, već je obveza u isključivoj nadležnosti Povjerenstva za državnu imovinu. Po prezentiranim informacijama nije bilo značajnijih aktivnosti na rješavanju navedenog pitanja.

Preporučamo da nadležne institucije ubrzaju proces rješavanja pitanja državne imovine s konkretnim prijedlozima, a nakon konačnog rješavanja pitanja poduzmu daljnje aktivnosti na uknjiženju, upravljanju i konačnom evidentiranju iste u poslovnim knjigama titulara.

7. Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Popis je jedan od nužnih i pouzdanih načina provjere u knjigovodstvu iskazanih stanja imovine i obveza. Popisom sredstava i obveza se utvrđuje stvarno stanje pozicija sredstava i obveza i to utvrđeno stanje služi za usklađivanje stanja izraženog u poslovnim knjigama s tim stvarnim stanjem. Pored kontrolne, odnosno korektivne funkcije, popis omogućava da se na temelju

dobivenih rezultata izvrši ocjena i analiza postojećeg stanja i predlože aktivnosti kojima se postiže veća efikasnost u korištenju angažiranih sredstava².

Na temelju provedenih revizijskih postupaka još uvijek se ne može konstatirati da je isti na razini institucija BiH u cijelosti izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i svrsi popisa. Premda Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama procedurama za korisnike proračuna institucija BiH³ definira ovu oblast, ponovno je u pojedinačnim izvješćima o reviziji za 2016. godinu identificiran značajan broj slabosti koje utječu na točnost iskazivanja bilančnih pozicija. S obzirom na prirodu problema popisa, isti se mogu svrstati u dvije skupine i to: sustavni (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identificirani u pojedinačnim izvješćima institucija. Problemi tehničke prirode odnose se na neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, nesustavan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja) gdje se u pojedinim slučajevima isti vrši bez detaljnijeg pojašnjenja i razjašnjenja zastarjelih obveza i potraživanja i daljnjih postupanja s istim; neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefinirana prava i obveze kada se sredstva ustupaju na korištenje, neažurne popisne liste, neizvršen popis tuđih sredstava na korištenju, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje itd. U navedenoj problematici, uzimajući u obzir uočene nedostatke, prednjače Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela itd.

Preporučamo da se popisu sredstava i izvora sredstava pristupi planski i detaljno, što podrazumijeva kompletnu pripremu svih faza popisa i praćenje realizacije procesa popisa kao i finalnih knjiženja svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

8. Javne nabave u institucijama BiH

Tijekom 2016. godine, na temelju podataka koji su uneseni u sustav e-nabave⁴, institucije BiH su dodijelile ukupno 3.873 ugovora nakon provedenih postupaka javnih nabava, u ukupnoj vrijednosti od 61.761.369 KM. Dodijeljeno je 940 ugovora ukupne vrijednosti od 49.123.580 KM i 2.933 ugovora na temelju zaključenih okvirnih sporazuma u vrijednosti od 12.637.789 KM. Osim navedenog, institucije BiH su provele nabave putem 7.012 izravnih sporazuma ukupne vrijednosti 5.847.591 KM.

Nepravilnosti, nedostaci i slabosti uočeni kroz reviziju procesa javnih nabava u institucijama BiH mogu se grupirati kako slijedi:

- ***Kreiranje i realizacija plana javnih nabava*** – navedeni segment vezan za javne nabave je najčešće bio predmetom komentara i preporuka u izvješćima za 2016. godinu. Naime, uočeno je kako postoje nedostaci i slabosti prilikom određivanja samog predmeta nabave i uvrštavanja istog u plan javnih nabava, slabosti kod procjene vrijednosti nabave, nepotpunost planova javnih nabava, nepoštivanje rokova zadanih u planovima javnih nabava, odnosno neblagovremeno pokretanje procedura i sl.
- ***Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabave*** – navedeni nedostaci se najvećim dijelom odnose na precizno navođenje opisa predmeta nabave u tenderskoj dokumentaciji. Naime, često se navode karakteristike za koje ugovorni organ nema racionalno objašnjenje zašto su iste važne i sukladno tome uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili u najboljem slučaju više dobavljača koji su dio iste distributivne

² Naputak o vršenju popisa imovine i obveza proračunskih korisnika/institucija BiH na 31.12. tekuće godine, broj: 01-St4-50-6438/04 od 08.12.2004. godine.

³ Broj: 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02. 2015. godine

⁴ Podaci preuzeti iz izvješća koje je na zahtjev Ureda za reviziju institucija BiH, iz sustava e-nabave, kreirala Agencija za javne nabave BiH

mreže u BiH predmeta nabave koji se nabavlja. U praksi se pokazuje da u slučaju kada ugovorni organ kreira tendersku specifikaciju na način koji preferira određenu marku ili tip predmeta nabave, iako u samoj tenderskoj dokumentaciji ne navodi naziv proizvođača, nego to vrši putem detaljnog opisa predmeta nabave, nije realno očekivati da se ostvari cilj zbog kojeg se nabava i provodi, a to je najefikasnije korištenje javnih sredstava. Navedeno je najviše izraženo pri nabavi vozila i informatičke opreme. Kada je u pitanju nabava vozila, konstatirano je kako se kroz nabave nastoji prikazati postojanje aktivne konkurencije kroz kreiranje specifikacija koje može zadovoljiti više dobavljača različitih marki vozila, pri čemu je utvrđeno da su tržišne cijene drugih dobavljača znatno veće od (tržišnih) cijena kod dobavljača kojem se dodijeli ugovor i kao takve teško mogu biti stvarna konkurencija za konkretni predmet nabave.

- **Ostali elementi tenderske dokumentacije** – u pogledu uočenih nedostataka tenderskih dokumentacija a koji nisu vezani za tehničke specifikacije ističemo izostanak podjele nabave na lotove, premda su za to bili ispunjeni uvjeti, što je imalo za posljedicu smanjenje konkurencije u postupku nabave; provođenje pregovaračkog postupka bez objave u nabavi koja obuhvata i opremu za koju postoji veći broj ponuđača na tržištu; nisu tražene garancije za dobro izvršenje ugovora za značajnije javne nabave kao instrument da će ugovor biti i izvršen; navođenje proizvođača određenog predmeta nabave; spajanje različitih roba i usluga u jednu nabavu; korištenje jediničnih cijena pri nabavi određenih usluga, npr. održavanje vozila, usluge tiskanja; postavljanje uvjeta u tenderskoj dokumentaciji koji nužno ne doprinose kvaliteti pripreme potencijalnih ponuda; zahtjevni kriteriji u pogledu profesionalne i tehničke sposobnosti koji utječu na znatno ograničenje konkurencije i sl.
- **Proceduralne greške i nedostaci prilikom provođenja procedura javnih nabava** – najvećim dijelom se odnose na nepoštivanje rokova iz Zakona o javnim nabavama BiH u pogledu dostavljanja obavijesti i odluke o izboru; dostavljanja dokumentacije iz članka 45. Zakona o javnim nabavama BiH izvan utvrđenih rokova; nedostavljanje garancija za dobro izvršenje ugovora na iznos i u roku koji je utvrđen u tenderskoj dokumentaciji; neprovođenje zakonom propisane procedure kada je u pitanju postupak podugovaranja i sl.
- **Nedostaci uočeni u radu povjerenstava za javne nabave prilikom kvalifikacije ili evaluacije ponuda** – konstatirano je kako se ne poštuju zahtjevi u pogledu kvalifikacijskih uvjeta odnosno kako se određeni nedostaci u ponudama zanemaruju ili povjerenstva pregled dostavljenih ponuda vrše s nedovoljno pozornosti što dovodi do previda u ocjeni ispunjenosti uvjeta iz tenderske dokumentacije. Također je konstatirano kako dolazi do grešaka u radu povjerenstava za javne nabave kada se vrši evaluacija ponuda odnosno izbor najpovoljnijeg dobavljača.
- **Nedostaci prilikom zaključivanja i realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma** se ogledaju u sljedećem: ugovori ili okvirni sporazumi nisu potpuni i u nekim slučajevima su šturi što otežava njihovu primjenu tijekom same realizacije odnosno pojave nesuglasica s dobavljačem; ne vrši se praćenje realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma, ne vrši se praćenje realizacije ugovora količinski što bi trebala biti osnova za kvalitetnije planiranje nabava u budućem razdoblju; produžuje se primjena prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provođenju novih postupaka nabava; zaključivanja okvirnih sporazuma na četiri godine za predmete nabave kojima cijena pada u zavisnosti od amortizacije sredstva (nabava usluga kasko osiguranja); rokovi u ugovorima se ne poštuju odnosno odstupanje od istih je značajno; u ugovorima (okvirnim sporazumima) nisu dosljedno preneseni zahtjevi i uvjeti iz tenderske dokumentacije (npr. pitanje predviđenih garancija); uočeno je kako se u svim slučajevima za veće nabave ne vrši kvalitativni i kvantitativni prijem roba pod nadzorom povjerenstva za prijem, uz sačinjavanje zapisnika i sl.

Posebno želimo istaknuti kako smo pri provođenju naglasak je stavljen na analizu broja primljenih i kvalificiranih ponuda, odnosno postojanje stvarne (aktivne) konkurencije u postupcima i sl.

Naime, uočili smo značajan udio postupaka u ukupnom broju provedenih procedura u kojima postoji samo jedna ponuda ili samo jedna kvalificirana ponuda, iako se često radi o predmetima nabave za koje postoji veća ponuda na tržištu. Koristeći kao izvor sustav e-nabave, u 2016. godini je od ukupno zaključenih 3.873 ugovora (bez izravnih sporazuma) u 1.209 postupka dodijeljen ugovor na bazi jedne dostavljene ponude.

Pri tome je u praksi prisutan veoma mali broj žalbi na tenderske dokumentacije koje kreiraju ugovorna tijela na razini BiH.

U svezi s navedenim, prisutna je pojava zastupljenosti istih dobavljača iz godine u godinu kod određenog broja ugovornih organa, što je i konstatirano kroz pojedinačna izvješća revizije i pri tome skrenuta pozornost na potrebu analize tih postupaka javnih nabava.

Pitanju stvarne (aktivne) konkurencije dana je posebna pozornost u izvješćima, što je posebno izraženo prilikom nabave vozila i informatičke opreme koji su ujedno i najčešći predmeti nabave kada se radi o nabavama iz kapitalnih izdataka. Navedene nabave se u institucijama provode skoro pa u kontinuitetu jer se vrši stalno znavljanje opreme te je shodno tome i praćenje efekata tih nabava od posebne važnosti.

Na temelju svega navedenog možemo kazati kako je proces javnih nabava, kako u cjelokupnom javnom sektoru u Bosni i Hercegovini, tako i u institucijama BiH vrlo važan proces zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabave, interesa javnosti za predmetni proces, izloženosti procesa javnih nabava koruptivnom riziku, efektima koji se ostvaruju ukoliko se nabave provode u suštinskom smislu na način kako je to predviđeno regulatornim okvirom za javne nabave u BiH.

Preporučamo da se na temelju prezentiranih nalaza i zaključaka revizije, kao i analiza koje su vršene od drugih institucija u pogledu primjene Zakona u praksi, poduzmu potrebne mjere na unaprjeđenju procesa nabava u institucijama BiH i to prije svega kroz analizu postojećeg stanja i sukladno tome poduzimanju mjera koje će osigurati dosljedno poštivanje temeljnih principa na kojima su zasnovane javne nabave, a to su aktivna i pravična konkurencija i transparentnost.

Provedenom revizijom u Uredu za razmatranje žalbi BiH i Agenciji za javne nabave BiH, konstatirali smo da, premda je Zakonom o javnim nabavama BiH u članku 116. propisana obveza vezana za podnošenje prekršajnih prijava protiv ugovornih organa ili dobavljača ukoliko isti prekrše odredbe Zakona o javnim nabavama BiH koje su obuhvaćene prekršajnim odredbama, navedene institucije nisu u razdoblju od početka primjene novog Zakona (dvije i pol godine) podnosile prijave za prekršaje, premda je broj žalbi u postupcima nabava izrazito veliki, a broj usvojenih žalbi također značajan. Za navedeno postoje dva objašnjenja: ili da prekršajne odredbe u Zakonu nisu kreirane na adekvatan način ili da način pristupanja nadležnih institucija ovoj problematici nije na očekivanoj razini. *Smatramo kako je vrlo važna primjena prekršajnih odredbi Zakona u preventivne svrhe, što će kao rezultat imati unaprjeđenje procesa javnih nabava u BiH.*

Zajedničke nabave za policijska tijela u BiH: Sukladno članku 24. stavak 1. točka j. Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH⁵, Agencija za policijsku podršku BiH je nadležna za „provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH“, što se prvenstveno odnosi na Graničnu policiju BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela.

U proteklih godinama se realizacija odredbe navedenog članka Zakona nije uopće provodila ili se provodila otežano uz parcijalnu primjenu.

Naime, primjena navedene odredbe bi prema našem mišljenju mogla u znatnom dijelu povećati efekte javnih nabava zbog okrupnjavanja nabava pri nabavi sredstva (opreme) koja je zajednička za sve policijske agencije na koje se predmetna odredba zakona odnosi.

⁵ Službeni glasnik BiH broj:36/08

Na temelju uvida u dokumentaciju koja se odnosi na komunikaciju između Agencije za policijsku podršku i policijskih agencija (Granična policija BiH, SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela) može se konstatirati kako postoje određene aktivnosti u pogledu definiranja predmeta nabave koje se provode putem Agencije za policijsku podršku BiH.

Međutim, mišljenja smo kako spomenute aktivnosti treba provoditi znatno efikasnije, kako bi se postupci nabave koji se odnose na predmete koji budu uključeni u zajedničke nabave mogli provesti na vrijeme.

Preporučamo da nadležne institucije doprinesu efikasnijem pristupu u rješavanju pitanja zajedničkih nabava, a sve u cilju ispunjenja zakonskih obveza, odnosno ostvarenja veće efikasnosti u provođenju nabave opreme za policijska tijela.

9. Donošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH

Zakon o vanjskim poslovima BiH još uvijek nije donesen niti su u 2016. godini poduzimane konkretne mjere u pravcu donošenja navedenog Zakona. Iako je Predsjedništvo BiH formiralo radnu skupinu za izradu Strategije vanjske politike BiH koja je, između ostalog, imala zadatak da do 30.11.2016. godine na razmatranje dostavi i Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH, to još uvijek nije učinjeno. ***Nedonošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH predstavlja otežavajući čimbenik za postizanje programskih ciljeva Ministarstva vanjskih poslova BiH kao i za efikasno upravljanje javnim sredstvima.***

10. Reguliranje pitanja plaća i naknada u institucijama BiH

Plaće i naknade uposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁶ (71 institucija), Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH⁷ (tri institucije) te odlukama Ustavnog suda BiH kojim su uređene plaće i naknade sudaca Ustavnog suda BiH i ostalih uposlenih u Ustavnom sudu BiH.

Zbog ovakvih zakonskih rješenja u praksi nije zadovoljeno načelo ista plaća za isti posao u svim institucijama BiH. Tako, primjerice, pojedini uposleni sa srednjom ili viskom stručnom spremom u različitim institucijama imaju različitu plaću, iako obavljaju isti ili sličan posao. Pitanje naknada uposlenih također nije jedinstveno regulirano za uposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti. Primjerice, isplata regresa za uposlene u institucijama BiH vrši se na temelju odluke Vijeća ministara BiH u visini od 300 KM, uposlenima kojima se naknade isplaćuju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH regres se isplaćuje u visini od 50% od njihove neto plaće, dok se u Ustavnom sudu BiH ista naknada isplaćuje u iznosu od 70% od prosjeka plaće u Ustavnom sudu BiH.

Također, topli obrok se za uposlene u Ustavnom sudu BiH isplaćuje u većem iznosu nego u ostalim institucijama. Uposleni u pravosudnim institucijama na razini BiH (sudci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja) nemaju pravo na iste naknade kao izabrani zvaničnici, državni službenici, namještenici i ostali uposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedeno smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom na to da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće uposlenih te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve uposlene u institucijama Bosne i Hercegovine. Neujednačeno reguliranje prava iz radnog odnosa ima za posljedicu brojne sudske sporove i isplatu značajnih dodatnih sredstava na teret Proračuna institucija BiH.

Ne ulazeći u tehnička rješenja, kao na primjer odvojeni zakoni ili posebna poglavlja u okviru jednog zakona, ponovno ukazujemo na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja pitanja plaća i naknada svih uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

⁶ Službeni glasnik BiH br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16)

⁷ Službeni glasnik BiH br. 90/05, 32/07

Policijski dodatak: Odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisani su posebni dodaci na plaću za radna mjesta koja zahtijevaju posebne uvjete ili ovlaštenja za obavljanje dodijeljenih poslova. Odredbom članka 57. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu u lipnju 2008. godine, definirano je da će Vijeće ministara BiH donijeti, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, podzakonske akte utvrđene ovim Zakonom. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatirano je da podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima Državne agencije za istrage i zaštitu BiH, Granične policije BiH i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH još uvijek nije donesen, a isplata dodatka je odobravana kroz sustav obračuna plaća i to na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također treba spomenuti i dodatni problem koji se odnosi na to da pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije definirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH jer je ista osnovana nakon stupanja na snagu spomenutog zakona. Institucije nadležne za davanje mišljenja u proceduri donošenja akata od strane Vijeća ministara BiH (Ministarstvo pravde BiH, Ured za zakonodavstvo) zauzele su stav da je nužna izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu vezanom za policijski dodatak, u smislu taksativnog navođenja Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH kao korisnika predmetnog prava, te da je tek nakon toga moguće usvajanje podzakonskog akta o načinu isplate policijskog dodatka. Ministarstvo sigurnosti BiH je iniciralo pokretanje procedure izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH prema Ministarstvu financija BiH, kao ovlaštenom predlagачu izmjena i dopuna Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Ministarstvo financija BiH je u srpnju 2017. godine Vijeću ministara BiH uputilo Nacrt zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji se odnosi na utvrđivanje policijskog dodatka i za policijske službenike u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH.

Uzimajući u obzir vremensko razdoblje koje je prošlo od donošenja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, konstatacije i preporuke revizije u ranijem razdoblju i aktivnosti koje su poduzimane u pravcu dovođenja isplate policijskog dodatka u pravne okvire, činjenica je da u vrijeme vršenja revizije pitanje isplate policijskog dodatka nije riješeno. Naime, u cijeloj 2016. godini navedene institucije su vršile isplatu predmetnog dodatka iako nije donesen podzakonski akt iz članka 19. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Preporučamo da sve nadležne institucije intenziviraju aktivnosti vezane za rješavanje pitanja policijskog dodatka sukladno relevantnim propisima, s obzirom na to da je prisutno nedopustivo kašnjenje u izvršavanju zakonima propisanih zadataka, a da se radi o značajnim sredstvima koja se isplaćuju po osnovu policijskog dodatka.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH: Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁸ definirano je da nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH i da se u slučaju spora između Ministarstva i institucija BiH u svezi s primjenom odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod mjerodavnog tijela Vijeća ministara BiH. Međutim, još uvijek nije uspostavljeno tijelo Vijeća ministara BiH mjerodavno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka niti postoje jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva.

Ponovno skrećemo pozornost na potrebu definiranja jasnih procedura i postupka za provedbu nadzora od strane Ministarstva te postupka rješavanja eventualnih sporova između Ministarstva i institucija BiH.

⁸ Službeni glasnik BiH, br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16

11. Podzakonska akta sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (uporaba službenih vozila, reprezentacija)

Od 01.01.2015. godine u primjeni su pravilnici Vijeća ministara BiH o korištenju telefona⁹, uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila¹⁰ i o korištenju sredstava za reprezentaciju¹¹ u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine.

Premda smo u Izvješću o reviziji izvršenja Proračuna institucija BiH za 2015. godinu jasno ukazali na određene nedostatke u kreiranju, donošenju i primjeni ovih podzakonskih akata u institucijama BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH nije u 2016. godini poduzimalo aktivnosti na doradi pravilnika o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava te potrebe osiguranja dodatne prateće dokumentacije, kojom bi se na nedvojben način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava.

Službena vozila: Utvrdili smo kako određeni broj institucija BiH nije pribavio suglasnost Vijeća ministara BiH na pravilnike o specijaliziranim vozilima. Ponovno su konstatirane određene nepravilnosti kod uporabe službenih vozila (uključujući i specijalizirana motorna vozila) koje se odnose na sljedeće: na putnom nalogu se ne upisuje početno i krajnje stanje brojila vozila; dnevne evidencija o relacijama nisu uredne; na putnim nalogima se ne upisuje točenje goriva, evidentirane su značajne kilometraže dnevne loko vožnje, ne poštuju se interne procedure kod opravka i servisiranja vozila; nedostaju analize izdataka za službena vozila, službena motorna vozila koriste se 24 sata dnevno bez jasnih kriterija koji definiraju kategoriju korisnika ovog prava.

Reprezentacija: Pravilnikom Vijeća ministara BiH o korištenju sredstava za reprezentaciju definirano je da se pravdanje, kontrola i praćenje troškova reprezentacije regulira internim aktom institucije. Revizijom institucija za 2016. godinu utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u cijelosti usuglasio interne akte s odredbama pravilnika Vijeća ministara BiH te da nije na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH. Propusti koje smo uočili tijekom vršenja revizije u institucijama BiH ogledaju se u sljedećem: nije osigurana uredna financijska dokumentacija iz koje bi se na pouzdan način mogla utvrditi namjensko korištenje sredstava, svrha interne reprezentacije nije u svim slučajevima jasna i uglavnom se svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka uposlenih u granicama utvrđenih limita bez odgovarajućih obrazloženja u funkciji kojih službenih sastanaka su nastali dani troškovi, različita praksa u institucijama pri realizaciji sredstava za nabavu poklona i evidentiranja istih i sl.

Preporučamo da se spomenuti pravilnici dorade u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe namjenskog korištenja javnih sredstava, te da se definiraju kategorije korisnika prava neograničenog korištenja vozila.

12. Usklađenost Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sa Odlukom Vijeća ministara BiH

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje i osiguranje efikasnog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. Vijeće ministara BiH je Odlukom¹² propisalo načela za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave u BiH, sadržaj, postupak izrade i procedure za donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, kao i obvezu institucijama da svoje pravilnike o unutarnjem ustrojstvu usklade s odredbama ove Odluke u roku od godinu dana, tj. do travnja 2014. godine.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 78/15

¹² Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH (Službeni glasnik BiH, broj 30/13)

Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH preciznije su definirani kriteriji za opis poslova radnih mjesta i razvrstavanje radnih mjesta zaposlenih u institucijama BiH te definirano formiranje Povjerenstva za analizu radnih mjesta, koje imenuje ministar pravde na razdoblje od godinu dana. Aktivnosti po navedenim Odlukama su započele pravovremeno ali je do definiranog roka samo dvanaest institucija uskladilo svoje pravilnike. Procesom revizije uočeno je inertno ponašanje svih sudionika zaduženih za realizaciju odluka, što je rezultiralo da značajan broj institucija niti zaključno sa 31.12.2016. godine nije uskladilo pravilnike o unutarnjem ustrojstvu. Povjerenstvo za analizu radnih mjesta je produžilo svoj rad, a članovi povjerenstva uredno tijekom svih ovih godina ostvaruju pravo na naknadu (stimulacija ili naknada za prekovremeni rad). U 2016. godini, Vijeću ministara BiH je na suglasnost dostavljeno četrnaest prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, od kojih devet nije razmatrano tijekom 2016. godine.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da svim akterima nedvojbeno naloži obvezu realizacije donesenih odluka u definiranim rokovima.

13. Proces upošljavanja na razini institucija BiH

U procesu upošljavanja uočene su slabosti koje se ponavljaju i koje ne doprinose povećanju transparentnosti i efikasnosti upošljavanja. Vijeće ministara BiH je od ožujka 2016. godine zaključkom obvezalo institucije iz nadležnosti Vijeća ministara BiH na pribavljanje suglasnosti za raspisivanje oglasa – natječaja radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Također, procesom revizije proračunskih korisnika uočeno je kako su tijekom godine vršena upošljavanja na određeno vrijeme više puta po tri mjeseca. Odabir ovakvog vida upošljavanja stvara sliku izbjegavanja obveze provođenja javnog natječaja i definiranih zaključaka Vijeća ministara BiH. Pored toga, uočeno je kako pojedine osobe imaju rješenje za jedno radno mjesto, a obavljaju poslove koji su u opisu drugog radnog mjesta, a što se obrazlaže potrebama posla. Također, unaprjeđuju se državni službenici, a da se potom unaprjeđenjem upražnjena radna mjesta ne popunjavaju duže razdoblje. U značajnom opsegu korištena je mogućnost raspoređivanja uposlenika da privremeno obavljaju poslove radnog mjesta državnog službenika, jer su tijekom rada stekli viši stupanj stručne spreme.

Analizom podataka vezanih za upošljavanje može se zaključiti kako su institucije sukladno odobrenom proračunu podnosile zahtjeve Vijeću ministara BiH za pribavljanje suglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta, ali je konstatirano da se Vijeće ministara BiH često nije očitovalo po istim te su institucije to koristile za angažman osoba bez raspisivanja javnog natječaja putem ugovora o djelu ili višekratni angažman na određeno vrijeme do tri mjeseca.

Preporučamo svim akterima koji sudjeluju u kreiranju i vođenju kadrovske politike i procesu zapošljavanja da osiguraju transparentnu politiku upošljavanja i unaprjeđenja u institucijama BiH.

14. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima

Ukupni neto izdaci za angažiranje vanjskih suradnika u 2016. godini iznosili su 5.700.003 KM, od čega je na ime ugovora o djelu isplaćeno 3.973.758 KM a na temelju zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima 1.726.245 KM.

Promatrajući ukupne izdatke temeljem angažiranja vanjskih suradnika u usporedbi s prethodnom godinom, isti su veći za 657.385 KM ili 13 % što je najvećim dijelom rezultat „zamrzavanja” procesa upošljavanja u institucijama BiH na temelju donesenih zaključaka Vijeća ministara BiH u 2016. godini.

Niti u 2016. godini na razini institucija BiH nisu donesena jedinstvena pravila i procedure u pogledu angažmana putem ugovora kojima bi se definiralo: na koji način se angažiraju osobe po ugovoru o djelu, za koje vrste poslova, koji su kriteriji za visinu naknada, trajanje ugovora, izvješćivanje o obavljenim poslovima definiranim ugovorima, način dokumentiranja potreba za angažiranjem vanjskih suradnika te izvješćivanje o efektima realiziranih ugovora.

Provođenjem pojedinačnih procesa revizije u institucijama BiH je uočeno kako propusti i nepravilnosti iz prethodnih godina nisu otklonjeni niti tijekom 2016. godine, a odnose se na sljedeće:

- Angažman osoba temeljem ugovora o djelu vrši se krajnje netransparentno, bez jasno definiranih pravila i procedura u pogledu samog angažiranja, visine naknade, razdoblja trajanja ugovora, izvješćivanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl.;
- Izvješća institucija (izvješće o radu i izvješće o izvršenju proračuna) uglavnom ne sadrže informacije o efektima realiziranih ugovora, niti je uspostavljena jasna metodologija izvješćivanja koja bi nadležnim institucijama poslužila za ocjenu opravdanosti ugovora i efekata izvršenog posla;
- I dalje je prisutna praksa angažiranja značajnog broja vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su isti ili slični poslovima definiranih sistematizacijom radnih mjesta u kontinuitetu tijekom čitave godine, a kod pojedinih institucija i na duže vremensko razdoblje. Potrebno je naglasiti da dugogodišnje angažiranje na temelju ugovora o djelu stvara neravnopravan položaj i kada se odobri popuna takvog radnog mjesta, gdje uposleni koji su radili na tim poslovima godinama bivaju privilegirani, što u konačnici rezultira stalnim radnim odnosom, a što po našem mišljenju nije transparentno. Uspostavljena praksa s razlogom može negativno utjecati na povjerenje javnosti u javnu upravu;
- U pojedinim institucijama je uočeno kako se putem ugovora o djelu angažiraju uposleni nakon umirovljenja kao i osobe koje su u stalnom radnom odnosu u institucijama BiH (državni službenici);
- U velikom broju institucija su ugovorene neprimjereno visoke naknade uzimajući u obzir opseg poslova za koje je izvršen angažman;

Smatramo kako kontinuiran angažman osoblja na temelju ugovora o djelu, za obavljanje poslova sistematiziranih radnih mjesta, nije odgovarajući model, obzirom da se radi o netransparentnom upošljavanju, što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor. Angažiranje na temelju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima treba vršiti samo u izuzetnim okolnostima, za poslove koji se javljaju povremeno te se pri ugovaranju visine naknade potrebno rukovoditi načelima primjerenosti te racionalnog i ekonomičnog upravljanja javnim sredstvima. Proračunskim korisnicima se na ovakav način ostavlja prostor za netransparentno, neekonomično i neefikasno trošenje sredstava u segmentu ugovora.

Napominjemo kako je Ured za reviziju u 2014. godini izvršio reviziju učinka na temu "Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH"¹³ koji je Parlamentarna skupština BiH razmotrila i usvojila te zadužila Vijeće ministara BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH za poduzimanje aktivnosti na provedbi preporuka iz Izvješća.

Preporučamo institucijama da poduzmu aktivnosti na preispitivanju potrebe angažmana vanjskih suradnika temeljem ugovora o djelu za obavljanje poslova iz opisa poslova sistematiziranih radnih mjesta, a ukoliko do tih angažmana i dođe, za poslove koji nisu stalnog karaktera, potrebno se pri ugovaranju visine naknade rukovoditi načelima primjerenosti te racionalnog i ekonomičnog upravljanja javnim sredstvima.

¹³ Izvješće je dostupno na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH: www.revizija.gov.ba

15. Smještaj institucija BiH

U okolnostima u kojima nije definirana strategija rješavanja pitanja smještaja institucija BiH te u nedostatku jasnih pravila, kriterija i smjernica za planiranje i realizaciju troškova zakupa, institucije BiH koje nemaju riješeno pitanje smještaja su samostalno ugovarale zakup poslovnog prostora. Pri tome su koristile različitu praksu vezano za izbor lokacije, ukupno zakupljenu površinu, ugovorenu cijenu i ugovaranje ostalih pratećih troškova vezanih za zakup.

Na tragu racionalizacije troškova zakupa i dugoročnom rješavanju pitanja smještaja institucija BiH, nastavljene su aktivnosti u svezi s kupnjom objekata za smještaj institucija BiH u Sarajevu i Mostaru čime bi trebalo biti trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj državnih institucija.

Međutim, utvrdili smo kako još uvijek nije riješen problem smještaja za brojne institucije te kako se izdvajaju značajna sredstva za troškove unajmljivanja imovine.

Naime, Uprava za neizravno oporezivanje BiH nije sukladno planiranoj i zakonski odobrenoj dinamici realizirala namjenska sredstva za nabavu i opremanje objekta za Glavni ured i Regionalni centar u Banjoj Luci niti je poduzimala aktivnosti u cilju rješavanja ove nabave tijekom 2016. godine, a i dalje izdvaja značajna sredstva za zakup dijela poslovnog prostora u Banjoj Luci (442.677 KM).

Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH još uvijek posluje u iznajmljenim prostorijama, premda su sredstva za nabavu zgrade osigurana u proračunu. Procedura nabave zgrade za potrebe smještaja Direkcije nije pokrenuta, a Direkcija izdvaja značajna sredstva za troškove zakupa poslovnog prostora (720.631 KM).

Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH nije, sukladno planiranoj dinamici i zadanom regulatornom okviru, realizirala projekt izgradnje zgrade sjedišta Agencije a i dalje izdvaja značajna sredstva za zakup poslovnog prostora (685.644 KM).

Također, za potrebe smještaja diplomatsko-konzularnih predstavništava, Ministarstvo vanjskih poslova BiH je u 2016. godini izdvojilo ukupno 5.360.493 KM, a provedenom revizijom je utvrđeno kako dinamika aktivnosti koje bi trebale imati izravan utjecaj na troškove zakupa nije na zadovoljavajućoj razini.

Potrebno je intenzivirati aktivnosti u svezi s rješavanjem pitanja trajnog smještaja institucija BiH kako bi se racionalizirali troškovi zakupa te poboljšali uvjeti u kojim funkcioniraju institucija BiH.

16. Smještaj djelatnih vojnih osoba

Izdaci za ove namjene iskazani su u iznosu 8.302.455 KM i čine najveći dio izdataka za smještaj u institucijama BiH odnosno 45% ukupnih sredstava koje se na razini institucija BiH troše za smještaj uposlenih u zemlji i inozemstvu.

Ured za reviziju institucija BiH, ali i samo Ministarstvo obrane BiH je ustvrdilo kako su ovi izdaci visoki i da postojeći način smještaja djelatnih vojnih osoba kroz individualno unajmljivanje privatnih stanova, nije ekonomično rješenje. Premda je Ministarstvo obrane BiH više puta tijekom proteklih godina poduzimalo određene aktivnosti s ciljem racionalizacije ovih izdataka, visina izdataka se nije značajnije mijenjala. Tijekom 2013. godine, Ministarstvo obrane BiH je poduzelo konkretne aktivnosti da se na nekoliko lokacija izvrši adaptacija objekata za smještaj djelatnih vojnih osoba. Međutim, tijekom predstudijskih istraživanja, utvrđeno je da i u realizaciji ovog projekta postoje određeni problemi. Analiza aktivnosti Ministarstva obrane BiH ukazuje na to kako nije bilo sustavnog i sveobuhvatnog pristupa u analizi mogućih načina rješavanja

ovog pitanja. Napominjemo kako je Ured za reviziju institucija BiH u 2014. godini izvršio reviziju učinka na temu "Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH"¹⁴ koji su usvojila oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je Zaključkom od 23.06.2015. godine zadužio Ministarstvo obrane BiH da u roku od 90 dana izvijesti Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH o planiranim i poduzetim aktivnostima na provedbi preporuka iz Izvješća, te da o poduzetim aktivnostima upozna i Ured za reviziju BiH. U Ministarstvu obrane BiH, nisu poduzimane značajnije aktivnosti po ovom pitanju.

Preporučamo da nadležne institucije žurno pristupe sustavnom rješavanju pitanja smještaja djelatnih vojnih osoba s ciljem racionalizacije troškova, s obzirom da se radi o značajnim sredstvima koja se isplaćuju po tom osnovu.

17. Višegodišnji kapitalni projekti

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata institucijama su na raspolaganju bila sredstva u iznosu od **188.062.829 KM**. Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od **48.345.820 KM** ili **25,7%** u odnosu na plansku veličinu. Neutrošena sredstva u iznosu od **139.630.295 KM** prenesena su u 2017. godinu¹⁵. Razlika u odnosu na ukupan iznos (86.714 KM) odnosi se na dva realizirana projekta čija su sredstva ostala neutrošena.

Neutrošena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte koja su odobrena u 2015. i ranije iznose **77.985.930 KM** i odnose se na projekte:

- Uprave za neizravno oporezivanje „Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka“ u iznosu od 37.900.000 KM,
- Ministarstvo obrane BiH „Projekt remont helikoptera za razdoblje 2013. – 2014.“ u iznosu od 7.480.000 KM,
- Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka „Projekt izgradnje objekata Agencije u Banjoj Luci“ u iznosu od 5.099.185 KM,
- Služba za zajedničke poslove institucija BiH „Projekt smještaja institucija BiH“ u iznosu od 9.204.957 KM, projekt „Nabava zgrada za smještaj institucija BiH u Mostaru“ u iznosu od 7.000.000 KM i projekt „Projektiranje zgrade, sanacija i rekonstrukcija krova u zgradi Predsjedništva BiH“ u iznosu od 2.175.088 KM i
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u iznosu od 9.126.700 KM koji se odnosi na „Projekt digitalizacije“.

Razlozi za nizak stupanj realizacije višegodišnjih projekata u 2016. godini su kašnjenja u provođenju tenderskih procedura kod većine institucija BiH, sporo rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, kašnjenja u realizaciji projekta digitalizacije itd.

Pojedine institucije zadnjih godina nisu poduzimale aktivnosti u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu objekata. Tako, u godišnjem financijskom izvješću Uprave za neizravno oporezivanje za 2016. godinu nisu obrazloženi razlozi neiskorištavanja ovih sredstava, a i dalje se izdvajaju značajna sredstva za zakup dijela poslovnog prostora u Banjoj Luci (442.677 KM). Posljednja aktivnost koja je obavljena po ovom projektu odnosi se na raspisivanje javnog poziva za nabavu objekta u 2014. godini, dok u 2015. i 2016. godini nisu poduzimane nikakve aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu navedenog objekta. Problemi vezani za izgradnju zgrade Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka traju već duži niz godina (inicijalne aktivnosti pokrenute 2009. godine), a sama realizacija projekta izgradnje ide dosta sporo i neučinkovito.

¹⁴ Izvješće je dostupno na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH- www.revizija.gov.ba

¹⁵ Detaljna informacija o nerealiziranim projektima sadržana je u izvješću o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2016. godinu.

Ministarstvo financija i trezora BiH kvartalno dostavlja Vijeću ministara BiH izvješća o izvršenju proračuna u kojem su sadržani podaci o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, a prema informacijama, nije bilo značajnijih aktivnosti na unaprjeđenju procesa odobravanja i praćenja realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata. Napominjemo da neefikasna realizacija kapitalnih projekata može imati za posljedicu poskupljenje istih i povećanje ukupnih troškova njihove realizacije, odnosno negativne efekte po javna sredstva.

Preporučamo poduzimanje aktivnosti na uspostavi kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima te sustavnom reguliranju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje proračunskih sredstava.

18. Prihodi i primici

Procesom revizije konstatirane su slabosti sustava unutarnjih kontrola kod procesa praćenja, evidentiranja i naplate neporeznih prihoda koje se odnose na sljedeće:

- Neefikasno praćenje naplaćenih i nenaplaćenih sredstava po pravosnažnim sudbenim presudama, sudskih pristojbi, troškova u korist Proračuna BiH, prekršajnih naloga zbog nedostatka vanbilančnih evidencija kao i problema uvezivanja uplata sa konkretnim predmetom, jer podaci o uplatama u Glavnoj knjizi nisu povezani sa konkretnim predmetom na koji se odnosi uplata;
- Slabosti kod naplate sudske pristojbe kao i naplate troškova kaznenog postupka i protupravne imovinske koristi jer nije riješeno pitanje prinudne naplate od obveznika pristojbe, tako da svake godine ostaju značajna nenaplaćena sredstva sa visokim rizikom od zastare istih (Sud BiH, Pravobraniteljstvo BiH, Granična policija BiH);
- Neodgovarajući sustav praćenja i kontrole naplate prihoda po osnovu pristojbi u carinskom postupku zbog nedostatka tehničkih mogućnosti za elektronske provjere o uplatama i sravnjenju prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora (Uprava za neizravno oporezivanje BiH);
- Zakonom o zrakoplovstvu BiH je propisano kako će Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH ostvarivati prihode od naknada koje plaćaju putnici u odlasku s aerodroma u BiH i naknada koje plaćaju operateri zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu. Međutim, Direkcija ni u 2016. godini nije ostvarivala prihode na temelju navedenoga. Direkcija je u više navrata Ministarstvu komunikacija i prometa BiH dostavljala prijedloge odluka o visini navedenih naknada radi upućivanja na usvajanje Vijeću ministara BiH. U konačnici, uz suglasnost Vijeća ministara BiH, 20.01.2017. godine, direktor Direkcije je donio Odluku o visini naknade koju plaćaju operateri zrakoplova po prevezenom putniku u odlasku i visini naknade po toni prevezene robe/tereta u odlasku s aerodroma u BiH. Time su se napokon stekli uvjeti da Direkcija naplaćuje prihode definirane Zakonom o zrakoplovstvu BiH koji je stupio na snagu 2009. godine. Evidentno je stoga da ovi prihodi nisu bili realizirani u 2016. godini.

Poduzimanjem dodatnih mjera za pravodobnu naplatu prihoda te uvođenjem evidencija na način koji osigurava bolju naplatu istih, smanjio bi se rizik da svi prihodi nisu obračunati i naplaćeni.

Preporučamo nadležnim institucijama da u cilju nadilaženja navedenih problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda, usmjeri aktivnosti na osiguranju efikasnog sustava kontrole naplate prihoda.

19. Isplate po sudbenim sporovima

Ukupna realizirana sredstva za isplatu obveza po pravosnažnim sudbenim presudama u 2016. godini iznose 5.396.402 KM. Premda su ovi izdaci u odnosu na prethodnu godinu manji za 2,9 milijuna, ipak izdaci za sudbene sporove i dalje predstavljaju značajan odliv sredstava iz proračuna institucija BiH i nemaju tendenciju smanjenja.

Prema zvaničnim informacijama Pravobraniteljstva BiH, vrijednost sudbenih sporova protiv institucija BiH i Bosne i Hercegovine je značajno veća u odnosu na vrijednost sporova koje su pokrenule institucije BiH. Najveći broj sporova odnosi na sporove iz radno-pravnih odnosa tj. predmeti u kojima uposleni institucija BiH i institucije BiH tuže Bosnu i Hercegovinu po različitim osnovama (prijem na rad, obračun plaća, obračun pojedinih vrsta naknada, otkazi i sl.).

Među značajnijim sporovima iz radno-pravnih odnosa koji se vode protiv institucija BiH su sporovi uposlenih u pravosudnim (sudbenim i tužiteljskim) institucijama na razini Bosne i Hercegovine radi retroaktivne isplate naknada za prijevoz na posao i s posla, topli obrok, odvojeni život, smještaj i ostalih naknada koje nisu definirane Zakonom o plaćama i naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Prema raspoloživim podacima, vrijednost ovih potraživanja po podnesenim tužbenim zahtjevima, iznosi oko 2,9 milijuna KM. Temelj za podnošenje tužbenih zahtjeva je Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, od 30.01.2013. i 28.03.2014. godine¹⁶, kojom je Ustavni sud naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da, najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana dostavljanja odluke uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH u pogledu naknada na ime troškova prijevoza, toplog obroka, smještaja i odvojenog života odredbama Ustava BiH. Do završetka naše revizije navedene odluke Ustavnog suda BiH nisu izvršene.

Smatramo da su institucije dužne poštivati odluke Ustavnog suda BiH te da navedena problematika zahtjeva hitno rješavanje u cilju sprječavanja daljnjih negativnih efekata po proračun institucija BiH.

Sporovi u svezi s naknadom štete posljedica su postupanja institucija, a vezano za dana ovlaštenja iz okvira njihove nadležnosti. Određeni broj sporova proizlazi iz postupaka javnih nabava ili ugovora sklopljenih po završenoj proceduri javnih nabava, nedosljedne primjena zakona, slabosti funkcioniranja sustava unutar institucija, te niskog stupnja odgovornosti i domaćinskog ponašanja.

Također važno je i spomenuti tri međunarodna arbitražna postupka u kojima Pravobraniteljstvo BiH zastupa Bosnu i Hercegovinu. Riječ je o arbitražnim postupcima po tužbi „Elektrogospodarstva Slovenije“ pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 1.359.645.000 KM), po tužbi „STRABAG AG“ Beč, protiv Ministarstva komunikacija i prometa BiH (v.s. 1.256.158 KM) pred stalnim Arbitražnim sudom u Hagu te arbitražnom postupku koji je pokrenut u tijeku 2016. godine od strane Vijadukt Portorož i drugih protiv Bosne i Hercegovine pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 100.000.000 KM).

Vijeće ministara je zaključcima obvezalo Pravobraniteljstvo da, sukladno svojim zakonskim ovlastima, poduzme sve potrebne aktivnosti na zaštiti interesa Bosne i Hercegovine, a proračunom Pravobraniteljstva za 2017. godinu su osigurana određena sredstva za nužne aktivnosti u svezi s navedenim sporovima.

¹⁶ Odlukom o dopustivosti i meritumu broj: U-7/12 od 30.01.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine Ustavni sud BiH je utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku I/2 Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka II/4 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknade troškova za ishranu u tijeku rada, naknade troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla, naknade za smještaj i naknade za odvojeni život.

Mišljenja smo kako se analiziranju uzroka sporova i posljedica nastalih gubljenjem tih sporova u institucijama BiH ne posvećuje dovoljno pozornosti, što ukazuje na manjak odgovornosti i domaćinskog odnosa prema javnim sredstvima kao i poslovima iz nadležnosti institucija. Ni dalje ne postoji mehanizam za utvrđivanje odgovornosti za štete nanesene institucijama, odnosno proračunu BiH.

Rješavanje dugogodišnjih sporova protiv institucija BiH i sporova izrazito visokih utuženih iznosa treba biti prioritet. U cilju ishodovanja tih parnica u korist Bosne i Hercegovine i njenih institucija, potreban je konstantan i puni angažman svih mjerodavnih institucija, kako bi se smanjio rizik od nepotrebnog gubitka dodatnih sredstava, u smislu zateznih kamata i troškova postupka.

Smatramo kako je potrebno detaljno analizirati uzroke brojnih sudbenih sporova kako bi se locirali problemi i nedostaci u sustavu koji proizvode sudske sporove te isti otklonili.

20. Nerealizirana sredstva od dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave (UMTS)

Na temelju odluka Vijeća ministara BiH, izmirene su sve obveze GSM operatera na ime dodijeljenih dozvola za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave zaključno sa 2015. godinom, tako da u 2016. godini nije bilo ostvarenih prihoda od UMTS dozvola.

Prema Odluci o izmjeni i dopuni Odluke Vijeća ministara BiH o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave¹⁷ iz 2013. godine, sredstva se usmjeravaju u omjeru 15% za razvoj sektora telekomunikacija, a 85% za financiranje pripreme i izgradnje cestovne infrastrukture.

Sredstva od UMTS dozvola (85%) u razdoblju 2011. – 2015. godina raspoređena su odlukama Vijeća ministara BiH¹⁸ u ukupnom iznosu od 48.010.443 KM i to na programe posebne namjene kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH u iznosu 44.782.730 KM i višegodišnja kapitalna ulaganja kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH u iznosu od 3.227.713 KM. Ukupna realizacija raspoređenih sredstava u 2016. godini iznosila je 558.844 KM, a nerealizirana sredstva su prenesena u 2017. godinu.

Sredstva od UMTS dozvola za koja nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara BiH iznose 28.163.952 KM i prenesena su u 2016. godinu. Kako ni u 2016. godini Vijeće ministara BiH nije donijelo odluke o rasporedu ovih sredstava nije bilo ni realizacije istih, tako da su cjelokupna sredstva prenesena u 2017. godinu.

Po tom osnovu, ukupna nerealizirana namjenska sredstva koja su prenesena u 2017. godinu iznose **75.615.551 KM**, a sastoje se od raspoređenih sredstava u iznosu od 47.451.599 KM na odobrene projekte i neraspoređenih sredstava u iznosu od 28.163.952 KM.

Mišljenja smo kako je nužno pravodobno donijeti odluke Vijeća ministara BiH kojim bi se ostvarena neraspoređena sredstva na ime dodijeljenih dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave dala na raspolaganje korisnicima kao i posebnih odluka o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj sektora telekomunikacija. Također je potrebno poduzeti dodatne aktivnosti kako bi se namjenski raspoređena, a nerealizirana sredstva efikasnije iskoristila.

¹⁷ Odluka broj 127/13 od 05.06.2013. godine

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 72/12, 49/13, 85/14

21. Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažiranje sredstava - commitment fee

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2016. godine navedeni su podaci o iznosu neangažiranih sredstvima po kreditorima i projektima (ukupno 3.028.460.627 KM) i iznos plaćenog commitment fee koji u 2016. godini iznosi 2.734.690 KM. Izdaci za commitment fee nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanje.

U spomenutoj Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava u navedenom iznosu, niti nam je prezentirana bilo kakva analiza iz koje se može utvrditi jesu li obveze na temelju neangažiranih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduvjeta za angažiranje sredstava ili zbog nepoštivanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva. Također nam nisu prezentirane informacije jesu li poduzete konkretnije mjere na unaprjeđenju procesa u fazi procesuiranja aplikacija za nova kreditna zaduženja, s posebnim osvrtom na kompletiranost-gotovost projekta.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da poduzme aktivnosti u cilju utvrđivanja razloga za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava i u suradnji sa nadležnim institucijama odgovornim za implementaciju projekata pokuša otkloniti uzroke koji utječu na plaćanje obveze temeljem neangažiranih sredstava.

22. Financiranje Fonda za povratak

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH¹⁹ osnovan je Fond za povratak kao samostalna upravna organizacija u cilju pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH. Fond je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH (u daljem tekstu: Povjerenstvo). Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond financira iz primarnih i sekundarnih izvora.

Primarni izvori financiranja uključuju proračunska sredstva države, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju, dok sekundarni izvori financiranja Fonda za povratak mogu uključiti proračune kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge te druge raspoložive izvore.

Prema prezentiranim podacima Fond je po osnovu primarnih izvora financiranja u 2016. godini raspolagao sa sredstvima u iznosu od 6.242.880 KM, dok je po osnovu sekundarnih izvora financiranja (donacije i kreditna sredstva) raspolagano sa 28.233.333 KM.

Prikupljanje primarnih sredstava za financiranje projekata povratka i rekonstrukcije vrši na osnovu sporazuma o udruživanju sredstava i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma koji svake godine potpisuju instituciji BiH sa nadležnim institucijama iz entiteta i Brčko distrikta. Sporazum za 2016. godinu je potpisan, ali Fond nije raspolagao sa tim sredstvima, jer Povjerenstvo nije donijelo Odluku o rasporedu sredstava (odluka donesena tek u veljači 2017. godine). Pored toga, Fondu niti u 2016. godini Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske nije uplatilo sredstava u vrijednosti od 4.341.455 KM po sporazumima iz ranijih godina.

Cijeneći da je riječ o kompleksnom projektu koji je značajan s više gledišta te da u realizaciji istog sudjeluju sve razine vlasti, potrebno je raspoloživa sredstva koristiti na brži i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povrataka, a na zadovoljstvo i korist svih zainteresiranih strana.

¹⁹ Službeni glasnik BiH, br: 23/99, 21/03 i 33/03

23. IT sustav

IT sustav u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Revizijom smo utvrdili kako je modul za planiranje proračuna (BMIS) implementiran, ali nije povezan s informacijskim sustavom financijskog upravljanja (ISFU). Modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem je implementiran, ali se koristi samo za potrebe Ministarstva financija i trezora BiH. Jedna od značajnijih aktivnosti je implementacija novog sustava plaća i kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sustava. Implementacija novog sustava realizirana je sredinom 2017. godine, kada je sustav stavljen u uporabu. Ukoliko bi se novi sustav pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za sve proračunske korisnike. Implementaciji većih projekata često ne prethode adekvatne analize o stvarnim potrebama pa se implementiraju neekonomična rješenja. Pored navedenog, projekti implementacije informacijskih sustava se u većini slučajeva ne završavaju sukladno planovima. Prije nego što započne implementacija projekta, nabavljaju se i plaćaju sve softverske licencije, a njihovo daljnje održavanje se plaća periodično svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, podrška za sve nabavljene licencije se plaća na godišnjem osnovu, čime se bespotrebno gomilaju troškovi održavanja licencija koje se ne koriste u razdoblju implementacije.

Potrebno je povezati nove module s ISFU sustavom kako bi se dobio integriran i sveobuhvatan sustav financijskog upravljanja. Također je potrebno uraditi analizu isplativosti i mogućnosti da se novi sustav za obračun plaća za Oružane snage BiH iskoristi kao jedinstven sustav obračuna plaća za institucije BiH. Implementaciji novih sustava trebaju prethoditi adekvatne analize. U sklopu analiza treba specificirati stvarne potrebe za licencijama i nakon implementacije sustava vršiti nabavu većeg dijela licencija i započeti korištenje i održavanje istih u momentu kada se novi informacijski sustav pušta u rad, u cilju smanjenja troškova održavanja softvera.

Korištenje resursa e-vlade: Trenutačno je samo 35 institucija BiH potpuno ili djelomice integrirano na sustav e-vlade²⁰. Od ovih 35 institucija, 6 potpuno, a 29 djelomice koristi resurse e-vlade. Prema procjeni Odjela e-vlade, 68 institucija bi moglo djelomice ili u potpunosti biti integrirano u sustav e-vlade. Povezivanjem institucija na e-vladu bi se stvorila mogućnost korištenja svih resursa e-vlade kao i drugih servisa koji se budu razvijali na projektu e-vlade. Povezivanjem putem postojećih mreža koje su u vlasništvu institucija BiH bi se napravile određene uštede za zakup vodova do e-vlade. Vijeće ministara BiH je na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa BiH imenovalo ekspertni tim (predstavnicima 12 institucija) za telekomunikacijska rješenja u institucijama Bosne i Hercegovine, sa zadatkom da u roku od godinu dana izradi dinamički plan realizacije aktivnosti koje se odnose na telekomunikacijska rješenja. Do sada nije rađena analiza o tome mogu li se i kako mogu, institucije koje trenutačno nisu korisnice usluga e-vlade, povezati u sustav e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH. Kroz rad ekspertnog tima bi se trebala izraditi analiza s prijedlogom najracionalnijeg povezivanja institucija na sustav e-vlada.

²⁰ Postojeći Odjel za održavanje i razvoj sustava elektronskog poslovanja i „e-vlade“ GS VM BiH osigurava sljedeće servise, usluge i aplikacije za ostale institucije: aplikaciju elektronskih sjednica, implementaciju sigurnosnih standarda informacijskih sustava, održavanje aktivnog direktorija za sve uposlene i domene koje se nalaze na sustavu „e-vlade“, DNS servise, usluge internet pristupa, web hosting, hosting domena, jedinstven web portal VM BiH i CMS, antivirusnu zaštitu, jedinstvenu platformu za autentifikaciju i autorizaciju korisnika, jedinstvenu informacijsku platformu za servis upravljanja dokumentima institucija BiH, mogućnost korištenja storage prostora za zajedničke i personalne direktorije, mogućnost korištenja serverske infrastrukture „e-vlade“ VM BiH, centralizirani sustav kontrole upravljanja printerima institucija, jedinstveni pristup registrima koji se nalaze na IDDEEA sustavu, povezivanje putem sigurnih VPN veza s drugim institucijama prema potrebama, uspostavljanje, testiranje i održavanje redovnog „backup-a“ sustava svih bitnih podataka te kontrolu kvalitetnog izvođenja bilo kakvih radova na postojećoj mreži i servisima, bilo od strane vanjskih suradnika angažiranih sukladno procedurama ili od strane uposlenika Institucije.

Povećanje broja institucija kojima se omogućava pristup resursima e-vlade je svedeno na minimum uz obrazloženje kako bi proširivanjem broja institucija mogla biti ugrožena kvaliteta pružanja usluga za institucije koje trenutačno koriste resurse.

Smatramo kako nadležne institucije trebaju intenzivirati svoje aktivnosti kako bi se u sklopu ekspertnog tima uradila analiza mogućnosti i izbora najracionalnijeg načina povezivanja institucija na sustav e-vlada. Sugeriramo da se razmotri potreba i mogućnost formiranja radne skupine koju bi činili eksperti iz institucija koje koriste resurse e-vlade, kako bi se dali prijedlozi za poboljšanja i unaprijedio postojeći sustav.

Elektronski potpis: Usvajanjem Zakona o elektronskom potpisu na razini institucija BiH²¹ kao i nizom drugih zakonskih akata²² stvoren je određen pravni okvir za elektronsko poslovanje u institucijama BiH. Jedan od ključnih problema u implementaciji usvojenog zakonskog okvira se odnosi na nepostojanje Ureda za akreditaciju i nadzor ovjeritelja pri Ministarstvu komunikacija i prometa BiH čije uspostavljanje je predviđeno Zakonom o elektronskom potpisu. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je pokrenulo određene aktivnosti na uspostavi Ureda, koji nije uspostavljen. Pored navedenog, na razini institucija BiH još uvijek nisu usvojeni ni svi podzakonski akti neophodni za implementaciju Zakona o elektronskom potpisu. Neuspostavljanje kompletnog pravnog i institucionalnog okvira za elektronsko poslovanje može imati direktan utjecaj na efikasnost rada institucija BiH, kao i na visinu određenih izdataka u institucijama BiH, koji bi mogli biti smanjeni u značajnim iznosima, kada bi uspostavili ovakav vid poslovanja.

Smatramo kako treba uspostaviti funkcionalan Ured za akreditaciju i nadzor ovjeritelja, usvojiti podzakonska akta za implementaciju Zakona o elektronskom potpisu i tako omogućiti proces elektronskog potpisivanja.

2.2. Revizija učinka

Tijekom 2016. godine Ured je objavio pet izvješća o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH te Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor VRI u BiH.

Za četiri izvješća prezentirani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i dane preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvješćima. Prema mišljenju Ureda, implementacija danih preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u područjima koje su bile predmet revizije.

Peto izvješće je Izvješće o realizaciji preporuka iz osam izvješća revizije učinka objavljenih u razdoblju od 1.7.2013. do 30.6.2014. godine.

²¹ Službeni list BiH, 91/06

²² Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, Službeni list BiH, 88/07; Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni list BiH, 58/14;

1. Realizacija preporuka

Ured za reviziju je proveo praćenje aktivnosti institucija na razini BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za osam izvješća revizije učinka objavljenih u razdoblju od 01.07.2013. do 30.06.2014. godine. Radi se o sljedećim izvješćima:

„Rad povjerenstava institucija BiH“, „Uvjeti za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prinudnu naplatu duga“, „Upravljanje oduzetom robom u carinskim postupcima“, „Efikasnost FIPA u privlačenju stranih investicija“, „Rezultati reforme javne uprave“, „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“, „Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“ i „Upravljanje ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima“,

Osnovni nalazi i zaključci provedenog praćenja aktivnosti institucija BiH ukazuju da je, prema našoj procjeni, stupanj realizacije danih preporuka na niskoj razini.

Iako je Parlamentarna skupština BiH usvojila izvješća i obvezala institucije da provedu preporuke revizije, a od objave posljednjeg izvješća koji je bio predmet praćenja je proteklo više od jedne godine, za preko 47% danih preporuka nisu poduzete aktivnosti na realizaciji ili su iste u početnim fazama. Također, 45% preporuka je implementirano djelomice, što znači da su napravljeni određeni koraci prema poboljšanju uočenih nedostataka u izvješćima revizije te je potrebno nastaviti s aktivnostima kako bi se preporuke u potpunosti implementirale i tako otklonili nedostaci i unaprijedio sustav.

Za 8% preporuka je procijenjeno kako su implementirane u potpunosti čime su otklonjeni nedostaci uočeni u revizijskim izvješćima ili u nekim situacijama stvorene pretpostavke za implementaciju ostalih aktivnosti koje slijede u cilju sustavnog rješavanja uočenih nedostataka. Veći je stupanj realizacije preporuka koje su upućene pojedinačnim institucijama i koje se mogu ostvariti u kratkom roku, od onih koje su sustavne prirode te zahtijevaju sudjelovanje više institucija i duže vremensko razdoblje.

Najviše preporuka u izvješćima koja su bili predmet praćenja je upućeno Vijeću ministara BiH. Vijeće ministara BiH još uvijek nema razvijene mehanizme ili kapacitete za aktivno praćenje i analizu realizacije preporuka, kako onih izravno upućenih Vijeću ministara BiH, tako i onih koje su upućene institucijama BiH koje su u njegovoj nadležnosti, s ciljem potpune i pravovremene implementacije preporuka.

2. Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći

Analiza je pokazala kako institucije BiH nisu uvijek poduzimale adekvatne aktivnosti na unaprjeđenju sposobnosti za efikasno djelovanje u kriznim situacijama.

Nalazi revizije ukazuju kako je u Bosni i Hercegovini potrebno u kontinuitetu razvijati sustave zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće i da su pred nadležnim institucijama BiH još brojne obveze čijom implementacijom će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sustav zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sustav upravljanja u kriznim situacijama. Također, u organizacijskom smislu, potrebno je formirati tijela koja su predviđena okvirnim zakonom kao i unaprijediti rad postojećih.

Proces donošenja planskih i operativnih dokumenata zaštite i spašavanja dugotrajan je i bez funkcionalnog mehanizma koji bi nadležnim institucijama omogućio praćenje i kontrolu njihovog provođenja. Institucije BiH se suočavaju s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagiranje u kriznim situacijama. Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz uporabu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvješćivanje nadležnih o tome kao i poduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nije na zadovoljavajućoj razini.

Na temelju iznesenih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara BiH i drugim nadležnim institucijama koje se bave sustavom zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na razini BiH, a koje mogu pomoći u uređenju i unaprijeđenju ovog područja.

Preporuke se tiču donošenja i poboljšanja postojećeg pravnog okvira koji uključuje donošenje novih, kao i ažuriranje postojećih propisa, potrebnih strateških i operativnih dokumenata kojim bi se unaprijedio okvir postupanja institucija BiH tijekom nesreća, kao i poboljšanje efikasnosti u formiranju i postojećem radu tijela za zaštitu i spašavanje, posebno tijela koja su osnovana s namjerom koordiniranog djelovanja u postupanju tijekom nesreća. Preporuke se također odnose i na osiguravanje uvjeta za funkcionalno djelovanje institucija koje sudjeluju u ovom sustavu kao i potrebe za evaluacijom i analizom postupanja tijekom svake nepredviđene krizne situacije u kojoj su sudjelovale institucije BiH.

3. Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini

Uspostavljeni sustav deminiranja na razini institucija BiH nije efikasan. Institucije BiH nisu poduzele sve neophodne aktivnosti kako bi osigurale efikasnost sustava deminiranja. Može se zaključiti kako opredjeljenje BiH da se ozbiljno pristupi problemu deminiranja ne postoji, čime je ugrožena realizacija strateških ciljeva BiH i ispunjenje međunarodno preuzetih obveza. Sustavno, proces deminiranja nije analiziran niti unaprijeđen posljednjih 15 godina.

Vijeće ministara BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH nisu poduzeli mjere kako bi se uspostavio funkcionalan institucionalni okvir za deminiranje niti su osigurali potrebna financijska sredstva za efikasnu implementaciju strateških ciljeva deminiranja. U posljednje tri godine za financiranje deminiranja u BiH utrošeno je približno oko 113,5 miliona KM ili 38,5% od planiranih sredstava. Bosna i Hercegovina godišnje izdvaja 75% manje sredstava nego što je planirano Strategijom protuminskog djelovanja BiH 2009–2019, a operacije čišćenja ovise u potpunosti od donatora.

Centar za uklanjanje mina BiH nije poduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja.

Centar za uklanjanje mina niti 20 godina nakon završetka rata nema sve informacije gdje se nalaze mine u BiH, odnosno ne zna kolika je konačna sumnjiva površina. Postoje slučajevi da su se pronalazile mine ili dešavale nesreće na površinama koje nisu prvobitno okarakterizirane kao sumnjive.

Kontrola kvalitete deminiranja koju provodi Centar za uklanjanje mina BiH nije efikasna. Pored više razina kontrole u sustavu deminiranja, nesreće i nepravilnosti se dešavaju na površinama koje je Centar za uklanjanje mina BiH proglasio sigurnim za korištenje. Navedene nesreće i nepravilnosti sve više postaju uobičajena pojava jer Centar za uklanjanje mina BiH nije poduzimao aktivnosti kako bi se sustav deminiranja, prvenstveno kontrole kvalitete, unaprijedio. Centar za uklanjanje mina BiH nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u povjerenstvima za javne nabave koje provodi Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama od mina, a rezultati rada predstavnika Centra za uklanjanje mina BiH u povjerenstvima za javne nabave mogu izravno utjecati na odabir izvođača radova projekata deminiranja. Aktivnostima Centra za uklanjanje mina BiH, građani BiH i donatori gube povjerenje u institucije BiH i u sposobnost države da opasnost od mina uspješno riješi.

Preporuke za Vijeće ministara BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH: U cilju osiguranja implementacije vlastitih strateških opredjeljenja i ispunjavanja međunarodnih obveza BiH, Vijeće ministara BiH u suradnji s Ministarstvom civilnih poslova BiH treba: poduzeti sve aktivnosti kako bi se osigurala financijska sredstva potrebna za deminiranje i ispunjenje strateških ciljeva BiH; poduzeti sve nužne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti institucionalnog okvira.

Preporuke za Ministarstvo civilnih poslova BiH: *Ministarstvo civilnih poslova BiH, kao nositelj nadležnosti deminiranja u BiH, treba osigurati implementaciju strateškog cilja ministarstva u segmentu deminiranja; poduzeti aktivniju ulogu u rješavanju problema koji se javljaju u radu BHMAC-a i/ili Povjerenstva; definirati svrhu i pravila potrošnje odobrenih sredstava za aktivnosti deminiranja.*

Preporuke za Povjerenstvo: *Definirati i precizirati aktom zakonsku obvezu Povjerenstva „nadzor nad radom BHMAC-a“.*

Preporuke za Centar za uklanjanje mina BiH: *Kontinuirano analizirati Standardne operativne procedure Centra i predlagati izmjene u cilju osiguravanja kvalitete procesa deminiranja; efikasnije provoditi kontrolu kvalitete pripreme projekata deminiranja; sustavno analizirati i definirati uska grla u uspostavljenom procesu kontrole kvalitete deminiranja i unutarne kontrole i na temelju rezultata predložiti mjere za unapređenje kontrole kvalitete deminiranja; uraditi sustavan pregled danih preporuka u dosadašnjim izvješćima s nesreća i pronađenih nepravilnosti i predložiti rješenja za unapređenje sustava deminiranja; koristiti u cijelosti mehanizam disciplinske odgovornosti prilikom deminiranja s ciljem smanjenja ponavljanja uočenih nepravilnosti; definirati pravila i procedure ponašanja i osigurati transparentnost u radu predstavnika Centra za uklanjanje mina BiH prilikom javnih nabava ITF-a (Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama mina).*

4. Planiranje proračunskih rashoda u institucijama BiH

Postupkom pripreme proračuna institucija BiH ne postiže se željeni pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Premda je većina potrebnih procedura za pripremu programskog proračuna ugrađena u proces pripreme proračuna institucija BiH, one ne funkcioniraju uspješno pa informacije o učinkovitosti programa nemaju skoro nikakav utjecaj na donošenje odluke o proračunu.

Proces pripreme proračuna nije blagovremen, nedovoljno je transparentan, a za realizaciju definiranih ciljeva, programa i pripadajućih proračunskih sredstava nisu uvijek utvrđene jasne odgovornosti. Premda bi to trebala biti pravovremena, ažurna i cjelovita informacija o proračunu u programskom formatu nije uvijek dostupna svim zainteresiranim (Vijeću ministara BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH i javnosti).

Proračun institucija BiH u cijelosti ne odražava politike i prioritete Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH, jer svi planski dokumenti ne sadrže jednoobrazno definirane ciljeve za odgovorne u institucijama BiH, odnosno definirani programi u planovima rada i u programskom proračunu nisu usuglašeni.

Izvješća o radu uglavnom ne pružaju informacije o realizaciji programskih ciljeva koji su definirani u programskom proračunu. Za većinu programskih ciljeva institucija BiH, nije organiziran neovisan nadzor, a izvješća o njihovoj evaluaciji su iznimno rijetka. Ministarstva i tijela Vijeća ministara BiH nemaju uspostavljen nadzor i evaluaciju nad svim područjima za koja su odgovorna. Dostupna izvješća o procjeni stanja u različitim područjima u većini slučajeva nisu prilagođena potrebama odgovornih za pripremu i donošenje odluka o proračunu institucija BiH.

Ograničena dostupnost informacija o realizaciji programskih proračunskih ciljeva imala je za posljedicu da programski rezultati nemaju skoro nikakav utjecaj na visinu budućih proračunskih alokacija. Bez informacija o programskim ciljevima i njihovoj realizaciji, odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna gotovo je nemoguće pripremiti i usvojiti proračun koji će poticati efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Pored navedenog, u institucijama BiH rijetko su se poduzimale druge mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka programa i institucija BiH.

Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unaprijeđenju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka, Ured za reviziju institucija BiH predlaže sljedeće preporuke:

Preporuke za Vijeće ministara BiH: osigurati da se u procesu pripreme proračuna poveća razina korištenja informacija o rezultatima rada institucija BiH s konačnim ciljem da ovo postane primarni kriterij za donošenje odluka o proračunu; osigurati postojanje neovisnih informacija o uspješnosti svojih programa; osigurati da svi zainteresirani imaju trenutni pristup svim raspoloživim informacijama o realizaciji definiranih programskih ciljeva institucija BiH.

Preporuke za Ministarstvo financija i trezora BiH i druge odgovorne institucije BiH: Institucije BiH trebaju osigurati potpunu usuglašenost svih svojih planova i izvješća; Ministarstvo financija i trezora BiH bi trebalo unaprijediti BPMIS sustav i uspostaviti financijsko izvješćivanje po programskoj klasifikaciji; Ministarstvo financija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH i druge odgovorne institucije BiH trebaju osigurati pravovremeno završavanje definiranih koraka pripreme proračuna;

Parlament BiH i Vijeća ministara BiH bi trebali razmotriti način razvoja i uspostave politički vođenog procesa preispitivanja proračunskih izdataka.

5. Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine

Nalazi do kojih se došlo revizijom ukazuju na to kako postojeći način upravljanja grantovima nije efikasan i usmjeren ka ostvarivanju rezultata i postignuće ciljeva.

Slabosti su uočene kako u planiranju grantova, uspostavljenim procedurama, provođenju procedura tako i u izvješćivanju o ostvarenim rezultatima i ciljevima za dodijeljena sredstva granta.

Planiranju grantova ne prethodi utvrđivanje jasno definiranih ciljeva koji se žele postići, aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, niti jasni i mjerljivi pokazatelji rezultata. Planiranje proračuna za grantove i raspored sredstava po različitim vrstama grantova se ne zasniva na analizama i dokumentiranim podacima.

Dodjela grantova nije uspostavljena na način koji osigurava jednaku transparentnost i postupanje, kao i pretpostavke za ostvarenje rezultata i ciljeva. Propisi koji detaljnije uređuju procedure dodjele grantova se međusobno razlikuju kako po institucijama tako i po vrstama grantova. Određeni segmenti nisu regulirani propisima pa ostavljaju prostor za slobodna tumačenja i različita postupanja.

Postojeći način vrednovanja kriterija i rasporeda sredstava granta po korisnicima ne osigurava pretpostavke za izvršenje aktivnosti za koju su dodijeljena sredstva. Rezultat prethodnog je da najveći broj korisnika nije dobio sredstva u traženom iznosu, pa čak ni oni korisnici čiji je predloženi projekat visoko ocijenjen sa aspekta doprinosa ciljevima, relevantnosti, izvodljivosti i održivosti samog projekta.

Institucije nisu uspostavile sustav praćenja i kontrole namjenskog utroška grantova niti izvješćivanja o postignutim rezultatima i ključnim pokazateljima uspješnosti. Praćenje i kontrola su više fokusirani na evidencije o dostavi izvješća, nego na suštinskoj analizi ostvarenih rezultata i postignutih ciljeva. O učincima granta se ne izvješćuje i bez obzira na sredstva koja se godinama dodjeljuju niti za jedno područje ne postoje izvješća koliko je unaprijeđeno stanje u područjima za koje su dodjeljivani grantovi.

Imajući u vidu navedene nalaze, Ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

Vijeću ministara BiH se preporuča da kroz strateške i srednjoročne planove osigura definiranje jasnih ciljeva koji se žele postići financiranjem putem grantova, jasnih i mjerljivih pokazatelja za praćenje rezultata koji doprinose ostvarenju tih ciljeva i precizne izvore verifikacije za iste.

Također preporuča se osiguravanje jednakog i transparentnog pristupa sredstvima granta i jednako postupanje kroz utvrđivanje okvirne procedure dodjeljivanja grantova koja bi bila jedinstvena za sve institucije i da dodjelu grantova iz sredstava pričuve zasniva na transparentno utvrđenim kriterijima, koristi u iznimnim i hitnim slučajevima i osigura nadzor nad namjenskim utroškom sredstava.

Ministarstvu financija i trezora BiH se preporuča da preciznije definira grantove i osigura uvjete za jasno i pouzdano evidentiranje izdataka za grantove te osigura uvjete za bolje planiranje i evidentiranje grantova i razmjenu podatka o korisnicima grantova između institucija.

Institucijama BiH se preporuča da utvrde jasne strateške ciljeve koje žele postići dodjeljivanjem grantova, jasne i mjerljive pokazatelje rezultata za dodijeljene grantove, bolje planiraju proračun, transparentno, jednako i na propisima zasnovano postupaju u svim segmentima dodjele grantova od načina dodjele, uvjeta, kriterija, rasporeda, nadzora i izvješćivanja. Preporuča se institucijama da analiziraju utrošak grantova s ciljem utvrđivanja namjenskog utroška, postignutih rezultata i ostvarenja definiranih ciljeva, da o istom izvješćuju nadležne institucije, razmjenjuju informacije i podatke i na temelju istih poduzimaju korake i donose odluke koje doprinose efikasnijem procesu i ispunjavanju strateških ciljeva.

2.3. Specijalna revizija

Predmet specijalne revizije su bila financijska izvješća BHRT-a za 2015. godinu i usklađenost poslovanja s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima. Revizija je obavljena sukladno internim planskim dokumentima Ureda za reviziju institucija BiH i prihvaćenim zahtjevom koji je sadržan u Zaključku Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH od 11.5.2016. godine. Kako je BHRT samo jedan od tri javna emitera koji posluju u okviru javnog RTV sustava i koji su uzročno-posljedično vezani u svom poslovanju, tako je provođenjem revizije u BHRT-u bilo moguće sagledati samo dio aktivnosti koje se odnose na funkcioniranje RTV sustava u cjelini.

Najznačajnije nepravilnosti, nedostaci i slabosti konstatirani u izvješću o obavljenoj reviziji odnose se na sljedeće:

- Neprovođenje odredbi članka 23. Zakona o javnom RTV sustavu u pogledu naplate prihoda od RTV pristojbe i marketing usluga (*Odredbama članka 23. Zakona o javnom RTV sustavu BiH je propisano da se uplata RTV pristojbe i neto dohodak od marketinškog oglašavanja uplaćuju na jedinstveni račun a potom dijele emiterima po utvrđenoj formuli što se u praksi ne provodi*);
- Neusuglašenost međusobnih potraživanja i obveza između BHRT-a i entitetskih emitera na dan 31.12.2015. godine. Iznos potraživanja od 10.616.236 KM RTVFBiH osporava, RTRS iznos potraživanja BHRT-a od 10.764.242 KM nije također potvrdio na dan 31.12.2015.godine ali je iste dijelom priznao kroz sačinjene kompenzacije s BHRT-om u 2016.godini, neslaganje obveza BHRT-a prema RTRS-u iznosi 563.294 KM a s RTVFBiH obveze su bile usuglašene na dan 31.12.2015.godine;
- Neriješeno pitanje vlasništva nad imovinom BHRT-a (neposjedovanje dokaza o vlasništvu nad objektima);
- Nepostupanje sukladno Zakonu o javnom RTV sustavu u pogledu formiranja Korporacije javnih emitera (uspostava Korporacije bila obvezna 60 dana od stupanja na snagu zakona o JRTV sustavu koji je donesen 2005. godine),
- Zapošljavanje u 2015. godini, u pogledu prijema određenog broja zaposlenih u stalni radni odnos, nakon više uzastopnih produžavanja ugovora o radu na određeno vrijeme (21 osoba primljena u stalni odnos na navedeni način).

Osim prethodno navedenih pitanja ističemo i druge pitanja, utvrđene nedostatke i slabosti, koje smatramo također važnim, a koje smo uočili prilikom obavljanja revizije i koji su obuhvaćeni izvješćem:

- U finansijskim izvješćima BHRT-a iskazan je gubitak u iznosu od 5.275.913 KM. Ukupne obveze na 31. prosinac 2015. godine iznose 30.806.282 KM, od čega se iznos od 26.582.746 KM odnosi na kratkoročne obveze. Navedeno ukazuje na postojanje značajne neizvjesnosti, koja stvara sumnju u sposobnost BHRT-a da nastavi s vremenski neograničenim poslovanjem,
- Pitanje sudskih sporova - na 31.12. 2015. godine protiv BHRT-a postojali podneseni tužbeni zahtjevi radi neblagovremenog izmirenja obveza te kršenja autorskih prava. S druge strane BHRT je utužio entitetske emitere za neizvršene obveze (RTV pristojba, izvršene usluge i refundacije), a kako je bilo i protutužbenih zahtjeva od entitetskih emitera, to su zbog ekonomičnosti svi postupci pred Sudom BiH objedinjeni te nakon objedinjenja nastavljani;
- Nedostaci i slabosti u procesu javnih nabava koje su uočene kroz revidirane procedure. Uočeno je kako se u uvjetima nelikvidnosti pribjegava primjeni kompenzacija kao načina nabave roba ili usluga za potrebe BHRT-a, što nije predviđeno kao mogućnost u Zakonu o javnim nabavama BiH;
- Slabosti uočene u unutarnjoj organizaciji BHRT-a koje se ogledaju u sadržaju postojećeg Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta BHRT-a i potrebi utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih za realizaciju aktivnosti i zadataka iz nadležnosti BHRT-a.

Sarajevo, 02.08.2017. godine.