



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*UREDA ZA RAZMATRANJE ŽALBI
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU*



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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠTAJ

O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

**UREDA ZA RAZMATRANJE ŽALBI
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU**

Broj: 03-16-1-620/20

Sarajevo, juni 2020. godine

Sadržaj

I	MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA.....	5
	MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA	5
	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI	9
1.	KRITERIJI	9
2.	REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3.	SISTEM INTERNIH KONTROLA	11
4.	BUDŽET	13
4.1	Program rada i izvještaj o radu	13
5.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	14
5.1	Pregled rashoda i izdataka iz budžeta	14
5.2	Pregled prihoda i primitaka	14
5.3	Bilans stanja	16
5.4	Pregled dinamike zapošljavanja	16
6.	JAVNE NABAVKE	17
7.	OSTALO	17
8.	KOMENTARI	18
	PRILOZI	18

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Mišljenje nezavisnog revizora se daje na osnovu provedene finansijske revizije koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured)** koji obuhvataju: bilans stanja na 31.12.2019. godine, pregled prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz budžeta, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, pregled dinamike zapošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće rezerve budžeta, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja budžeta – tekstualni dio, uključujući i rezime značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji **Ureda** prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, finansijsko stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Nezavisni smo od **Ureda** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za finansijske izvještaje

Rukovodstvo **Ureda** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja na nivou institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u datim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome da li su finansijski izvještaji kao cjelina sačinjeni bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji.

Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utiču na ekonomske odluke korisnika donijete na osnovu tih finansijskih izvještaja.

Kao sastavni dio revizije u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja finansijskih izvještaja, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizione postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizione dokaze koji su dovoljni i primjereni da osiguraju osnovu za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevara može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje internih kontrola.
- Stičemo razumijevanje internih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizione postupke koji su primjereni u datim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti internih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj finansijskih izvještaja, uključujući i objave, kao i da li finansijski izvještaji odražavaju transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

Sa rukovodstvom komuniciramo u vezi sa, između ostalih pitanja, planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim nalazima revizije, uključujući i one koji se odnose na značajne nedostatke u internim kontrolama koji su otkriveni tokom naše revizije.

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U vezi sa revizijom finansijskih izvještaja **Ureda** za 2019. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije **Ureda** za 2019. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

Nezavisni smo od **Ureda** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pažnju na sljedeće:

- *za četiri imenovana člana Ureda je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama istekao mandat, a jedan član Ureda već duže vrijeme ispunjava uslove za penzionisanje u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH (tačka 3. Izvještaja).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo **Ureda** je također odgovorno da osigura da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu sa propisima kojima su regulisane i potvrđuje da je tokom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizione dokaze o tome da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i da li je poslovanje **Ureda**, prema definisanim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i

propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 24.6.2020. godine

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

II IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo da li su predmeti revizije, tj. finansijski izvještaji, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni sa odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju uporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

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

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavkama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o finansiranju institucija BiH.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Ureda za 2018. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijske izvještaje i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pažnje na odsustvo sistemskog pristupa prilikom primjene člana 116. Zakona o javnim nabavkama¹. U Izvještaju su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti.

Ured je postupio u skladu sa članom 16. tačka 3. Zakona o reviziji institucija BiH² i obavijestio nas o preduzetim aktivnostima na realizaciji datih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identifikovanih u izvještaju o obavljenoj reviziji za 2018. godinu.

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

¹ Službeni glasnik BiH, broj 39/14

² Službeni glasnik BiH, broj 12/06

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
U skladu sa Mišljenjem Ministarstva pravde BiH, Ured je 25.01.2019. godine ponovo upoznao Parlamentarnu skupštinu BiH da jedna imenovana osoba ispunjava uslove za odlazak u penziju, međutim, nadležne institucije nisu odgovorile te je imenovana osoba i dalje u radnom odnosu u Uredu.			
U toku su aktivnosti na izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ureda u smislu definisanja obaveza rukovodilaca na svim nivoima za uspostavljanje, razvoj i provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole kako je propisano važećim propisima.			
Ured je krajem godine imenovao radnu grupu za izradu internih pravila za postupanje po članu 116. Zakona o javnim nabavkama koji se odnosi na prekršajne odredbe. U trenutku revizije nacrt pravila za pokretanje prekršajnog postupka je bio u fazi rasprave i usvajanja od strane rukovodstva Ureda.			
I dalje se određeni broj osoba, zbog potrebe posla, angažuje po osnovu ugovora o djelu na sistematizovanim radnim mjestima koja nisu popunjena, a zbog neodobrenog zapošljavanja od strane nadležnih institucija.			
Ured je slao dopis Ministarstvu finansija i trezora u vezi s pronalaženjem načina za efikasno i potpuno uvezivanje uplata naknada za žalbene postupke evidentiranih u Glavnoj knjizi sa konkretnim žalbama, ali Ministarstvo nije odgovorilo na dopis, pa sastanak još uvijek nije održan.			
Ured je u 2019. godini preduzimao određene aktivnosti na doradi sistema OWIS, međutim, isti još uvijek ne omogućava kreiranje pojedinih izvještaja koji bi Uredu bili od koristi za pouzdanije usaglašavanje izvršenih uplata i generisanje izvještaja o naknadama, taksama, ishodima žalbi i sl.			
Ured je objavio osnovne elemente zaključenih ugovora o javnim nabavkama na internet stranici u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama.			

3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Ured je odgovoran za kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH uloga Ureda je da kao drugostepeni organ osigura pravilno provođenje odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH.

Organizacija i rukovođenje: Ured ima 17 članova od kojih je sedam u sjedištu Ureda u Sarajevu i po pet članova u filijalama u Banjoj Luci i Mostaru. Članove Ureda u skladu sa članom 93. stav 10) i 11) Zakona o javnim nabavkama imenuje Parlamentarna skupština BiH na mandat od 5 godina sa mogućnošću jednog ponovnog imenovanja. U toku 2019. godine za četiri člana u Uredu u Sarajevu je istekao mandat u skladu sa članom 93. stav 11) i 12) Zakona o javnim nabavkama. Naime, članom 93. stav 12. Zakona o javnim nabavkama je definisano da ukoliko Parlamentarna skupština BiH ne imenuje blagovremeno članove Ureda, članovima se produžava mandat do imenovanja novih članova, ne duže od osam mjeseci (tj. do kraja februara 2020. godine). Prema raspoloživim informacijama, u junu 2020. godine je formirana parlamentarna komisija za provođenje konkursne procedura za imenovanje novih članova. U Uredu u Banjoj Luci funkciju člana Ureda i dalje obavlja osoba koja je imenovana u 2015. godini, a s datumom imenovanja je ispunjavala uslove za penzionisanje u skladu s članom 71. Zakona o radu u institucijama BiH³. U skladu sa mišljenjem Ministarstva pravde BiH, Ured je upoznao Parlamentarnu skupštinu BiH o navedenom, međutim, Ured nije nadležan da donosi rješenje o razrješenju člana Ureda već je to u isključivoj nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH koja imenuje članove.

Poslovnikom o radu Ureda uređen je način rada i odlučivanje u Uredu, sastav i ovlaštenja Kolegija, izbor, trajanje mandata i ovlaštenja predsjedavajućeg Ureda te druga pitanja od značaja za postupanje, rad i rukovođenje u Uredu.

Predsjedavajući Ureda se određuje po principu rotacije, u jednakim vremenskim intervalima i iz reda stručnjaka pravnog smjera koji imaju položen pravosudni ispit. Odluka o izboru donosi se na Općoj sjednici Ureda. Opću sjednicu čine svi članovi Ureda, a na istoj se donosi i usvaja plan i program rada, izvještaj o radu, prijedlog budžeta Ureda, poslovnik o radu, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, plan zapošljavanja i plan javnih nabavki.

PREPORUKA 1

Smatramo da nadležne institucije trebaju imenovanja i razrješenja osoba na rukovodećim funkcijama vršiti imajući u vidu pozitivne zakonske propise. Također skrećemo pažnju nadležnim institucijama na neophodnost blagovremenog provođenja procedure izbora i imenovanja članova Ureda shodno zakonskim odredbama.

Unutrašnja organizacija Ureda utvrđena je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji koji je usvojen u decembru 2015. godine. Pravilnikom je predviđeno ukupno 55 izvršilaca, od čega je 17 članova Ureda. Ukupan broj zaposlenih na kraju godine bio je 33.

Ured je i u 2019. godini kao i prethodnih godina određeni broj osoba (tri osobe) angažovao na sistematizovanim poslovima za prijem i otpremu pošte po osnovu ugovora o djelu, a zbog potrebe posla. Uredu nije odobreno zapošljavanje i popunjavanje sistematizovanih radnih

³ Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 i 93/17

mjesta iako Ured duže vremena traži od Ministarstva finansija i trezora BiH i Vijeća ministara BiH saglasnost za novo zapošljavanje.

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole: Sistem finansijskog upravljanja i kontrole u Uredu je, u ključnim aspektima, implementiran u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH⁴, Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Prethodnih godina je sačinjen popis i mapa poslovnih procesa te utvrđeni rizici, a krajem 2019. godine provedene su aktivnosti na ažuriranju mapa poslovnih procesa, opisa procesa te procjene rizika.

U toku su aktivnosti na ažuriranju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u smislu definisanja obaveza rukovodilaca na svim nivoima za uspostavljanje, razvoj i provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole kako je propisano Odlukom o izmjenama i dopuni Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine⁵.

Kada je riječ o kontrolnim aktivnostima u obliku pisanih politika i procedura za procese, Ured posjeduje određene pravilnike i procedure, kojima su definisana određena područja potrošnje i značajniji procesi rada kao i nivoi ovlaštenja i odgovornost, međutim, za pojedine procese potrebno je ažurirati procedure zbog promjene okolnosti i načina na koji se isti odvijaju u odnosu na prethodni period (npr. interne procedure stvaranja obaveza, procedura za rad u modulu elektronskog blagajničkog poslovanja, procedure kontrole naplate naknada od žalbenog postupka i povrata naknada za osnovane žalbe). Za pojedine procese procedure su tek u fazi donošenja (pravila za postupanje po članu 116. Zakona o javnim nabavkama koji se odnosi na prekršajne odredbe).

Ured je dostavio Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu.

PREPORUKA 2

Preporučujemo nastavak aktivnosti na unapređenju sistema finansijskog upravljanja i kontrole shodno važećim propisima te blagovremeno donošenje nedostajućih pravila i procedura i ažuriranje postojećih vodeći računa o svim ključnim kontrolama i odgovornostima zaposlenih.

Interna revizija: U skladu sa Zakonom o internoj reviziji u institucijama BiH⁶ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH⁷, za obavljanje interne revizije u Uredu nadležna je Jedinica interne revizije Parlamentarne skupštine BiH. U skladu sa Godišnjim planom rada Jedinice interne revizije za 2019. godinu, obavljena je jedna naknadna revizija sistema planiranja i izvršenja budžeta te jedna redovna revizija sistema sravnjenja, naplate i povrata prihoda. Naknadnom revizijom sistema planiranja i izvršenja budžeta je konstatovano da je Ured uglavnom realizovao date preporuke, izuzev preporuka da se planiranje budžeta vrši na osnovu realnih procjena pojedinih pozicija iskazivanjem potreba od strane organizacionih jedinica, a ne historijskog troška, te preporuka u vezi s utvrđivanjem rizika za proces planiranja i izvršenja budžeta. Kod procesa sravnjenja, naplate i povrata prihoda data je jedna preporuka koja se odnosi na dosljednu primjenu internih kontrola u svrhu funkcionisanja sistema sravnjenja, naplate i povrata prihoda i za koju je naknadnom revizijom u 2020. godini konstatovano da nije realizovana. Ured je u Informaciji o korektivnim radnjama preduzetim u cilju realizacije preporuka interne revizije naveo da su za realizaciju preporuke

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 30/13 i 67/15 i 51/18

⁶ Službeni glasnik BiH broj 27/08 i 32/12

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 49/12

potrebna budžetska sredstva i odobrenje za zapošljavanje državnog službenika od strane nadležnih institucija.

4. BUDŽET

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu⁸, Uredu su odobrena sredstva u iznosu od 2.307.000 KM i 33 zaposlena. Za tekuće izdatke je odobreno 2.282.000 KM, za kapitalne izdatke 25.000 KM.

S obzirom na to da je navedeni Zakon usvojen tek krajem 2019. godine, Ured se tokom godine finansirao na osnovu odluka o privremenom finansiranju institucija BiH (četiri odluke).

Ured je nakon usvajanja budžeta, krajem godine izvršio promjenu strukture rashoda budžeta u ukupnom iznosu od 58.500 KM koje je odobrilo Ministarstvo finansija i trezora BiH. Smanjeni su izdaci za naknade troškova zaposlenih (13.000 KM), putne troškove (8.000 KM), izdaci za energiju i komunalne usluge (4.000 KM), izdaci za tekuće održavanje (8.000 KM), izdaci za nabavku materijala (18.500 KM) te izdaci za usluge prijevoza i goriva (7.000 KM), a povećani su izdaci za osiguranje, bankarske usluge i usluge platnog prometa (500 KM) i ugovorene usluge (58.000 KM).

Potreba za povećanjem sredstava na poziciji ugovorenih usluga uzrokovana je povećanim troškovima spora po sudskim presudama donesenim po žalbama na rješenja koja Ured donosi shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Ukupno izvršenje budžeta za 2019. godinu iznosilo je 2.142.890 KM ili 93% odobrenog budžeta. Zbog kasnog usvajanja budžeta, Ured nije imao mogućnost pokrenuti postupke javnih nabavki i utrošiti sredstva odobrena za kapitalne izdatke.

4.1 Program rada i izvještaj o radu

Ured je sačinio Plan i program rada za 2019. godinu. Izvještaj o radu za 2019. godinu je bio u fazi rasprave i usvajanja na Općoj sjednici Ureda.

Prema Izjavi o odgovornosti o ostvarenim ciljevima, Ured je u 2019. godini zaprimio 3.230 žalbi, od čega je ukupno riješeno 3.025 žalbi, dok je neriješenih žalbi, koje su zaprimljene krajem 2019. godine i nisu riješene zbog vremena kompletiranja, bilo 205. Broj žalbi koje su prenesene iz 2018. godine i riješene u toku 2019. godine iznosi 244. Od ukupnog broja riješenih žalbi u toku 2019. godine, uvaženo ih je 1.232.

Ured je, prema članu 116. Zakona o javnim nabavkama, nadležan za podnošenje prekršajnih prijava, kada utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu Zakona o javnim nabavkama. Prema informacijama koje smo dobili tokom revizije, Ured je u 2019. godini podnio šest prekršajnih prijava nadležnim sudovima.

Prethodnih godina Uredu je skrenuta pažnja na odsustvo sistemskog pristupa prilikom primjene člana 116. Zakona o javnim nabavkama te preporučeno da u cilju jednoobraznog i sistemskog pristupa donese procedure postupanja po članu 116. Zakona o javnim nabavkama. Ured je 3.12.2019. godine donio Odluku o formiranju Komisije za izradu nacrtu podzakonskog akta o postupanju Ureda kod pokretanja prekršajnog postupka sa rokom od 60 dana. U trenutku revizije, nacrt pravila za pokretanje prekršajnog postupka je bio u fazi rasprave i usvajanja od strane rukovodstva Ureda.

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

Napominjemo da je Ured za reviziju institucija BiH, u 2019. godini, izvršio reviziju učinka i sačinio Izvještaj o reviziji učinka na temu „Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“, u kojem su prezentovani nalazi revizije do kojih se došlo u procesu revizije te date određene preporuke. Detaljan izvještaj revizije učinka na navedenu temu, Ured za reviziju institucija BiH objavio je na svojoj web stranici www.revizija.gov.ba.

PREPORUKA 3

Preporučujemo Uredu da, u cilju jednoobraznog i sistemskog pristupa, što prije donese procedure za postupanje po članu 116. Zakona o javnim nabavkama kojima bi se propisala obaveza i odgovornost zaposlenih u pogledu analize žalbenog predmeta s aspekta potrebe podnošenja prekršajne prijave, način dokumentovanja odluke o pokretanju ili nepokretanju prekršajnog postupka shodno utvrđenim činjenicama, monitoring u pogledu konačne ocjene postojanja ili nepostojanja prekršaja i dr.

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Ured je sačinio Godišnji finansijski izvještaj za 2019. godinu i dostavio ga nadležnim organima i institucijama u skladu sa važećim propisima i u utvrđenom roku.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbirno, u periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 2.142.890 KM, što je u odnosu na rashode planirane budžetom za 2019. godinu manje za 164.110 KM.

Značajni rashodi iz budžeta odnose se na: bruto plaće i naknade (1.589.765 KM), naknade troškova zaposlenih (163.258 KM), izdatke za telefonske i poštanske usluge (103.899 KM), unajmljivanje prostora za filijale u Banjoj Luci i Mostaru (65.570 KM), izdatke za ugovore o djelu (36.940 KM - neto, a 45.178 bruto) te troškove spora (85.308 KM) po presudama Suda BiH donesenim po žalbama na rješenja Ureda iz perioda 2017-2019. godine, a koja Ured donosi shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama.

U tekstualnom dijelu Godišnjeg finansijskog izvještaja za 2019. godinu Ured je obrazložio značajna odstupanja realizovanih rashoda u odnosu na rashode odobrene budžetom, kao i u odnosu na rashode realizovane prethodne godine.

Pregled rashoda i izdataka iz budžeta prikazan je u Tabeli I u prilogu Izvještaja.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama u periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 1.621.244 KM, što je u odnosu na prihode i primitke planirane budžetom za 2019. godinu manje za 143.756 KM.

Prihodi se najvećim dijelom odnose na prihode od naknada za pokretanje žalbenog postupka (1.513.000 KM) te prihode od administrativnih taksi (107.326 KM). U ukupnom iznosu iskazanih

prihoda obuhvaćene su i naknade po predmetima za koje u posmatranom obračunskom periodu nije doneseno rješenje o ishodu žalbe te koje će potencijalno biti vraćene žaliocima. Ured je u obrazloženju uz Godišnji finansijski izvještaj o izvršenju budžeta za 2019. godinu objavio da bi žaliocima trebao biti vraćen iznos od oko 50.000 KM, međutim, postupcima revizije ustanovljeno je da je iznos znatno veći. U trenutku revizije iznos koji treba biti vraćen žaliocima bio je 115.667 KM⁹ i isti nije konačan jer sve žalbe nisu riješene. Naime, Ured, u skladu sa Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH¹⁰, rješenja o povratu donesena u narednoj godini u odnosu na godinu kada je naplaćena naknada, evidentira kao obavezu prema dobavljaču i ostala razgraničenja (na kontu 191312), a zatvaranje razgraničenja vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH dva puta godišnje (za izradu polugodišnjeg i godišnjeg obračuna) prijenosom na konto 511122 - Raspored viška prihoda.

Naplata prihoda se vrši na osnovu Zakona o administrativnim taksama¹¹ i Zakona o javnim nabavkama¹².

Ured vrši sravnjivanje podataka o uplaćenim naknadama po žalbenom postupku i taksama u Glavnoj knjizi sa dokazima o uplati. Postupcima revizije ustanovljeno je da, kao i ranijih godina, u određenom broju slučajeva postoje problemi prilikom identifikovanja uplata i njihovog uvezivanja sa konkretnim predmetom. Kao relevantan dokaz o uplati uzima se kopija virmana, a zatim se vrši usaglašavanje te uplate sa uplatama u glavnoj knjizi. U zaključcima u kojima se nalaže uplata taksi i naknada, žaliocima se daju instrukcije u popunjavanju virmana, ali u tim instrukcijama se navodi da je broj konkretne žalbe potrebno navesti u polju „svrha doznake“ što za posljedicu ima to da u glavnoj knjizi nije moguće vidjeti broj konkretne žalbe. Ponekad je teško utvrditi na koju konkretnu žalbu se uplata odnosi i to za posljedicu može imati neuplaćivanje zakonom propisanih naknada i taksi.

PREPORUKA 4

Preporučujemo Uredu da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, osigura što lakše prepoznavanje konkretnih uplata u Glavnoj knjizi, te da u zaključcima kojima se žaliocima nalažu uplate taksi i naknada promijeni instrukcije oko popunjavanja virmana kako bi podaci potrebni za lakše usaglašavanje bili vidljivi u glavnoj knjizi.

Ured je u 2019. godini preduzimao određene aktivnosti na doradi sistema OWIS¹³, međutim, isti još uvijek ne omogućava kreiranje pojedinih izvještaja koji bi Uredu bili od koristi za pouzdanije usaglašavanje izvršenih uplata i generisanje izvještaja o naknadama, taksama, ishodima žalbi i sl. (kao primjer navodimo nemogućnost dobijanja podatka o ukupnom iznosu naknada koje su žalioci trebali da uplate).

PREPORUKA 5

Ponovo preporučujemo Uredu da posveti posebnu pažnju doradi sistema OWIS, kako bi isti omogućio kreiranje potrebnih izvještaja i vođenje evidencija o prihodima, na način koji će osigurati efikasno praćenje naplaćenih i vraćenih naknada po osnovu žalbenih postupaka, te informacije za objektivno iskazivanje prihoda Ureda.

⁹ Iznos evidentiran na kontu 191312 – Ostala razgraničenja u Glavnoj knjizi za 2020. godinu.

¹⁰ Instrukcija o izmjeni i dopuni instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama BiH broj 08-02-2-11082-1/18 od 30.12.2018. godine

¹¹ Službeni glasnik BiH broj: 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 13/07, 76/07, 98/12, 15/14, 32/17, 53/17, 62/17 i 73/17

¹² Službeni glasnik BiH broj: 39/14

¹³ OWIS - Orka Workflow Information System - informacioni sistem za upravljanje dokumentima

5.3 Bilans stanja

U bilansu stanja na 31.12.2019. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 57.629 KM. Ukupne obaveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 460.628 KM.

Značajne stavke bilansa stanja odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (57.523 KM), kratkoročne tekuće obaveze (260.859 KM) i obaveze prema zaposlenima za bruto plaće i naknade iz decembra 2019. godine (142.246 KM).

Kratkoročne tekuće obaveze se najvećim dijelom (256.601 KM) odnose na obaveze prema dobavljačima izmirene u narednoj godini. Do povećanja obaveza prema dobavljačima (cca 190.000 KM) u odnosu na prethodnu godinu, došlo je jer Ured, prema Instrukciji Ministarstva finansija i trezora BiH od 2019. godine, vrši unos u svoju glavnu knjigu (šifra Ureda) obaveza za povrat naknada pravnim osobama propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama za one pravne osobe gdje se povrat odnosno refundacija naknade vrši na osnovu rješenja Ureda, dok je to ranijih godina evidentiralo Ministarstvo finansija i trezora BiH u glavnoj knjizi na šifri Trezor.

Ured je izvršio popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obaveza na 31.12.2019. godine. Popisom nisu konstatovana značajna odstupanja knjigovodstvenog od stvarnog stanja.

Bilans stanja prikazan je u Tabeli II u prilogu Izvještaja.

5.4 Pregled dinamike zapošljavanja

Zakonom o budžetu institucija BiH za 2019. godinu, Uredu su odobrena sredstva za plaće i naknade za 33 zaposlena. Broj zaposlenih na 31.12.2019. godine je 33, od tog broja 15 osoba je zaposleno na neodređeno vrijeme, dok je 18 zaposleno na određeno vrijeme (17 osoba su imenovani članovi Ureda).

Ured je u 2019. godini izvršio prijem jednog zaposlenika na neodređeno vrijeme i jednog zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca. Prijem zaposlenika na neodređeno vrijeme izvršen je putem javnog oglasa uz prethodno pribavljeno pozitivno mišljenje Ministarstva finansija i trezora BiH, ali bez pribavljene saglasnosti Vijeća ministara BiH. Tokom godine, za jednu osobu je prestao radni odnos u Uredu, a jednom pripravniku je istekao pripravnčki staž.

Ured je proveo ocjenjivanje državnih službenika i zaposlenika za period od 01.01.2019. do 31.12.2019. godine.

6. JAVNE NABAVKE

Prema Izvještaju o ukupnom broju postupaka i ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora Ured je proveo 13 postupaka javnih nabavki, od čega je jedan konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda za nabavku uredskog materijala (7.490 KM bez PDV-a), a ostalo su direktni sporazumi. Ukupna vrijednost zaključenih ugovora je 40.017 KM bez PDV-a. Kod provođenja nabavki putem direktnog sporazuma Ured je upućivao zahtjev za dostavu ponuda na više adresa i vršio izbor najpovoljnijeg ponuđača na osnovu dostavljenih ponuda.

Ured je izvršio objavu podataka o zaključenim ugovorima na web stranici, kako je to propisano članom 75. Zakona o javnim nabavkama.

7. OSTALO

- **Sudski sporovi**

Prema podacima Ureda, protiv odluka Ureda pred Sudom BiH je tokom 2019. godine pokrenut upravni spor za 450 predmeta ili 13,76% predmeta u odnosu na riješene žalbe u 2019. godini. Sud BiH je u 2019. godini donio 446 odluka (presude i rješenja), od kojih se sedam odnosi na predmete iz 2019. godine, a ostale odluke se odnose na predmete iz ranijeg perioda (2012-2018. godina). Sud BiH je uvažio tužbu u 161 predmetu, odbio tužbu kao neosnovanu u 274 predmeta, a u 11 predmeta postupak je obustavljen.

Prema pregledu sudskih sporova koji je Ured dostavio (izvještaj iz Pravobranilaštva od 19.03.2020. godine) četiri sudska spora se vode protiv Ureda, od kojih je jedan radni spor, a ostali sporovi su u vezi s naknadom štete u postupcima javnih nabavki.

U šest sudskih sporova, pored Ureda, tužena strana su druge institucije Bosne i Hercegovine (Agencija za javne nabavke, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti, Agencija za sigurnost hrane).

Značajni sporovi se odnose na spor pokrenut od BH Telekoma iz 2013. godine u vezi s naknadom štete (vrijednost spora 376.619 KM), zatim spor pokrenut od strane „Almi“ Zenica iz 2019. godine u kojem je pored Ureda tužena i Agencija za javne nabavke (vrijednost spora 1.942.767 KM) te spor „Sanitacije“ protiv institucija BiH i Ureda iz 2018. godine (vrijednost spora 100.000 KM).

Četiri spora su pokrenuta od strane udruženja sudskih tumača Republike Srpske (ukupne vrijednosti 98.170 KM) u vezi sa utvrđivanjem da li udruženja mogu biti učesnici u postupku javne nabavke, u kojem su pored Ureda tužene i druge institucije BiH.

Prema navodima Ureda vrijeme trajanja upravnog spora pred Sudom BiH u većini okončanih postupaka bilo je između jedne i tri godine, dok je manji broj postupaka okončan u roku kraćem od jedne godine.

S obzirom na navedeno, postoji opravdan rizik od značajnih potencijalnih obaveza na budžet institucija BiH po sudskim sporovima.

8. KOMENTARI

Ured je u ostavljenom roku dostavio komentare na Nacrt izvještaja o finansijskoj reviziji za 2019. godinu. U komentarima je uglavnom iskazan stav rukovodstva o namjeri realizacije datih preporuka u narednom periodu te data obrazloženja s kojima smo i tokom revizije bili upoznati. Komentar koji se odnosi na informaciju da je formirana parlamentarna komisija za provođenje konkursne procedure za imenovanje novih članova Ureda smo prihvatili i u tom smislu izvršili korekcije teksta u Izvještaju o reviziji.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Nataša Avdalović, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Munevera Baftić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za finansijsku reviziju

Seida Kapo, revizor, v.r.

Srđan Krajišnik, revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta finansijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Prilozi

Tabela I – Pregled rashoda budžeta za 2019. godinu

Tabela II – Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda budžeta za 2019. godinu

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine

Tabela I

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet (2+3)	Izvršenje budžeta	Procenat 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	2.282.000	0	2.282.000	2.142.890	94
Bruto plaće i naknade	1.658.000		1.658.000	1.589.765	96
Naknade troškova zaposlenih	210.000	-13.000	197.000	163.258	83
Putni troškovi	31.000	-8.000	23.000	16.023	70
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	108.000		108.000	103.899	96
Izdaci za energiju i kom. usluge	26.000	-4.000	22.000	20.465	93
Nabavka materijala	36.000	-18.500	17.500	17.085	98
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	12.000	-7.000	5.000	2.609	52
Unajmljivanje imovine i opreme	66.000		66.000	65.570	99
Izdaci za tekuće održavanje	29.000	-8.000	21.000	19.887	95
Izdaci za osiguranje	2.000	500	2.500	2.297	92
Ugovorene i druge posebne usluge	104.000	58.000	162.000	142.032	88
2. Kapitalni izdaci	25.000	0	25.000	0	0
Nabavka zemljišta			0		
Nabavka građevina			0		
Nabavka opreme	25.000		25.000		0
Nabavka ostalih stalnih sredstava			0		
Rekonstrukcija i investiciono održ.			0		
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Budžet-neposredna potrošnja (1+2+3)	2.307.000	0	2.307.000	2.142.890	93
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	0	0	0	
			0		
6. Novčane donacije	0	0	0	0	
			0		
7. Programi posebne namjene	0	0	0	0	
			0		
8. Ukupno (4+5+6+7)	2.307.000	0	2.307.000	2.142.890	93

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo

26.02.2020.

Predsjedavajuća Ureda:
Željka Klobučar

Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine

Tabela II

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	106	3.153	3
Novčana sredstva		2.250	0
Kratkoročna potraživanja	106	903	12
Kratkoročni plasmani			
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja			
2. Stalna sredstva	57.523	93.637	61
Stalna sredstva	488.620	488.620	100
Ispravka vrijednosti	431.097	394.983	109
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	57.523	93.637	61
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	57.629	96.790	60
3. Kratkoročne obaveze i + razgraničenja	403.105	224.028	180
Kratkoročne tekuće obaveze	260.859	70.884	368
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obaveze prema zaposlenima	142.246	152.411	93
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja		733	0
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obaveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	57.523	93.637	61
Izvori sredstava	57.523	93.637	61
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	460.628	317.665	145

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stav 4., napomenuto je da bilans stanja budžetskih korisnika **neće biti uravnotežen** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sistema Glavne knjige, dok će bilans stanja koji radi Ministarstvo finansija i trezora na nivou Budžeta institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežen.

Rukovodstvo je Bilans stanja odobrilo 26.02. 2020. godine.

Predsjedavajuća Ureda:
Željka Klobučar

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizionih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba da dobije odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvještaja saglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvještavanja, te da je odobrilo finansijske izvještaje.

Rukovodstvo **Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ured) dužno je da osigura da finansijski izvještaji za 2019. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva finansija i trezora BiH, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4.2.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno da postupa u skladu sa Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH broj 84/19) i pratećim uputstvima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Ureda.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvještaja odgovornosti rukovodstva obuhvataju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sistem internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijski izvještaji sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja budžeta, kao i podatke o sistemu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije;
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi.

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa tako i za preduzimanje odgovarajućih mjera da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Predsjedavajuća Ureda:

Željka Klobučar

Datum, 19.03.2020.