



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ 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

IZVJEŠĆE

O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

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

Broj: 03-16-1-620/20

Sarajevo, lipanj 2020. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	5
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	11
4. PRORAČUN	13
4.1 Program rada i izvješće o radu	13
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	14
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	14
5.2 Pregled prihoda i primitaka	14
5.3 Bilanca stanja	16
5.4 Pregled dinamike upošljavanja	16
6. JAVNE NABAVE.....	16
7. OSTALO	17
8. KOMENTARI	18
PRIVICI	18

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

Mišljenje neovisnog revizora se daje na temelju provedene financijske revizije koja obuhvaća reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured)** koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2019. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, financijska izvješća **Ureda** prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje

Reviziju smo obavili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

Neovisni smo o **Uredu** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo **Ureda** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijave ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih 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 zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na temelju tih financijskih izvješća.

Kao sastavni dio revizije sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tijekom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja financijskih izvješća, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizijske postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da osiguraju temelj 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 unutarnjih kontrola.
- Stječemo razumijevanje unutarnjih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizijske postupke koji su primjereni u danim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti unutarnjih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj financijskih izvješća, uključujući i objave, kao i odražavaju li financijska izvješća transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

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

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U svezi sa revizijom finansijskih izvješća **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 sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu 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*.

Neovisni smo o **Uredu** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti

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

- *za četiri imenovana člana Ureda je sukladno Zakonu o javnim nabavama istekao mandat, a jedan član Ureda već duže vrijeme ispunjava uvjete za umirovljenje sukladno Zakonu o radu u institucijama BiH (točka 3. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo **Ureda** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

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

reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu financijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 24.6.2020. godine

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni sa odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju usporedne 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 proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza 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 nabavama 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 financiranju institucija BiH.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Ureda za 2018. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijska izvješća i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pozornosti na odsustvo sustavnog pristupa prilikom primjene članka 116. Zakona o javnim nabavama¹. U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti.

Ured je postupio sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija BiH² i obavijestio nas o poduzetim aktivnostima na realizaciji danih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identificiranih u izvješću o obavljenoj reviziji za 2018. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

¹ Službeni glasnik BiH, broj 39/14

² Službeni glasnik BiH, broj 12/06

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Sukladno Mišljenju Ministarstva pravde BiH, Ured je 25.01.2019. godine ponovo upoznao Parlamentarnu skupštinu BiH da jedna imenovana osoba ispunjava uvjete za odlazak u mirovinu, međutim, nadležne institucije nisu odgovorile te je imenovana osoba i dalje u radnom odnosu u Uredu.			
U tijeku su aktivnosti na izmjenama Pravilnika o unutarnjem ustroju Ureda u smislu definiranja obveza rukovoditelja na svim razinama za uspostavljanje, razvoj i provedbu sustava financijskog upravljanja i kontrole kako je propisano važećim propisima.			
Ured je krajem godine imenovao radnu grupu za izradu internih pravila za postupanje po članku 116. Zakona o javnim nabavama 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, angažira po osnovu ugovora o djelu na sistematiziranim radnim mjestima koja nisu popunjena, a zbog neodobrenog upošljavanja od strane nadležnih institucija.			
Ured je slao dopis Ministarstvu financija i trezora u svezi 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 poduzimao određene aktivnosti na doradi sustava OWIS, međutim, isti još uvijek ne omogućava kreiranje pojedinih izvješća koja bi Uredu bila od koristi za pouzdanije usuglašavanje izvršenih uplata i generiranje izvješća o naknadama, pristojbama, ishodima žalbi i sl.			
Ured je objavio osnovne elemente zaključenih ugovora o javnim nabavama na internetskoj stranici sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama.			

3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Ured je odgovoran za kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

Sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH uloga Ureda je da kao drugostupanjski organ osigura pravilnu provedbu odredbi Zakona o javnim nabavama BiH.

Ustrojstvo 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 sukladno članku 93. stavak 10) i 11) Zakona o javnim nabavama imenuje Parlamentarna skupština BiH na mandat od 5 godina sa mogućnošću jednog ponovnog imenovanja. U tijeku 2019. godine za četiri člana u Uredu u Sarajevu je istekao mandat sukladno članku 93. stavak 11) i 12) Zakona o javnim nabavama. Naime, člankom 93. stavak 12. Zakona o javnim nabavama je definirano 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 veljače 2020. godine). Prema raspoloživim informacijama, u lipnju 2020. godine je formirano parlamentarno povjerenstvo za provedbu natječajne 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 uvjete za umirovljenje sukladno članku 71. Zakona o radu u institucijama BiH³. Sukladno mišljenju 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.

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

Predsjedatelj Ureda se određuje po načelu 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, izvješće o radu, prijedlog proračuna Ureda, poslovnik o radu, pravilnik o unutarnjem ustroju, plan upošljavanja i plan javnih nabava.

PREPORUKA 1

Smatramo da nadležne institucije trebaju imenovanja i razrješenja osoba na rukovodećim funkcijama vršiti imajući u vidu pozitivne zakonske propise. Također skrećemo pozornost nadležnim institucijama na neophodnost blagovremene provedbe procedure izbora i imenovanja članova Ureda sukladno zakonskim odredbama.

Unutarnji ustroj Ureda utvrđen je Pravilnikom o unutarnjem ustroju koji je usvojen u prosincu 2015. godine. Pravilnikom je predviđeno ukupno 55 izvršitelja, od čega je 17 članova Ureda. Ukupan broj uposlenih na kraju godine bio je 33.

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

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

iako Ured duže vremena traži od Ministarstva financija i trezora BiH i Vijeća ministara BiH suglasnost za novo upošljavanje.

Sustav financijskog upravljanja i kontrole: Sustav financijskog upravljanja i kontrole u Uredu je, u ključnim aspektima, implementiran sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH⁴, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu 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 tijeku su aktivnosti na ažuriranju Pravilnika o unutarnjem ustroju u smislu definiranja obveza rukovoditelja na svim razinama za uspostavljanje, razvoj i provedbu sustava financijskog 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 definirana određena područja potrošnje i značajniji procesi rada kao i razine ovlaštenja i odgovornost, međutim, za pojedine procese potrebno je ažurirati procedure zbog promjene okolnosti i načina na koji se isti odvijaju u odnosu na prethodno razdoblje (npr. interne procedure stvaranja obveza, 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 članku 116. Zakona o javnim nabavama koji se odnosi na prekršajne odredbe).

Ured je dostavio Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu.

PREPORUKA 2

Preporučamo nastavak aktivnosti na unapređenju sustava financijskog upravljanja i kontrole sukladno važećim propisima te blagovremeno donošenje nedostajućih pravila i procedura i ažuriranje postojećih vodeći računa o svim ključnim kontrolama i odgovornostima uposlenih.

Unutarnja revizija: Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u institucijama BiH⁶ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁷, za obavljanje unutarnje revizije u Uredu nadležna je Jedinica unutarnje revizije Parlamentarne skupštine BiH. Sukladno Godišnjem planu rada Jedinice unutarnje revizije za 2019. godinu, obavljena je jedna naknadna revizija sustava planiranja i izvršenja proračuna te jedna redovna revizija sustava sravnjenja, naplate i povrata prihoda. Naknadnom revizijom sustava planiranja i izvršenja proračuna je konstatirano da je Ured uglavnom realizirao dane preporuke, izuzev preporuka da se planiranje proračuna vrši na temelju realnih procjena pojedinih pozicija iskazivanjem potreba od strane organizacijskih jedinica, a ne povijesnog troška, te preporuka u svezi s utvrđivanjem rizika za proces planiranja i izvršenja proračuna. Kod procesa sravnjenja, naplate i povrata prihoda dana je jedna preporuka koja se odnosi na dosljednu primjenu unutarnjih kontrola u svrhu funkcioniranja sustava sravnjenja, naplate i povrata prihoda i za koju je naknadnom revizijom u 2020. godini konstatirano da nije realizirana. Ured je u Informaciji o korektivnim radnjama poduzetim u cilju realizacije preporuka unutarnje revizije naveo da su za

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

realizaciju preporuke potrebna proračunska sredstva i odobrenje za upošljavanje državnog službenika od strane nadležnih institucija.

4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu⁸, Uredu su odobrena sredstva u iznosu od 2.307.000 KM i 33 uposlena. 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 koncem 2019. godine, Ured se tijekom godine financirao na temelju odluka o privremenom financiranju institucija BiH (četiri odluke).

Ured je nakon usvajanja proračuna, krajem godine izvršio promjenu strukture rashoda proračuna u ukupnom iznosu od 58.500 KM koje je odobrilo Ministarstvo financija i trezora BiH. Smanjeni su izdaci za naknade troškova uposlenih (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 nabavu 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 sudbenim presudama donesenim po žalbama na rješenja koja Ured donosi sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama.

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

4.1 Program rada i izvješće o radu

Ured je sačinio Plan i program rada za 2019. godinu. Izvješće o radu za 2019. godinu je bilo 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 tijeku 2019. godine iznosi 244. Od ukupnog broja riješenih žalbi u tijeku 2019. godine, uvaženo ih je 1.232.

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

Prethodnih godina Uredu je skrenuta pozornost na odsustvo sustavnog pristupa prilikom primjene članka 116. Zakona o javnim nabavama te preporučano da u cilju jednoobraznog i sustavnog pristupa donese procedure postupanja po članku 116. Zakona o javnim nabavama. Ured je 3.12.2019. godine donio Odluku o formiranju Povjerenstva 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 Izvješće o reviziji učinka na temu „Pravna zaštita u postupcima javnih nabava pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“, u kojem su prezentirani nalazi revizije do kojih se došlo u procesu revizije te dane određene preporuke. Detaljno izvješće revizije učinka na navedenu temu, Ured za reviziju institucija BiH objavio je na svojoj web stranici www.revizija.gov.ba.

PREPORUKA 3

Preporučamo Uredu da, u cilju jednoobraznog i sustavnog pristupa, što prije donese procedure za postupanje po članku 116. Zakona o javnim nabavama kojima bi se propisala obveza i odgovornost uposlenih u pogledu analize žalbenog predmeta s aspekta potrebe podnošenja prekršajne prijave, način dokumentiranja odluke o pokretanju ili nepokretanju prekršajnog postupka sukladno utvrđenim činjenicama, monitoring u pogledu konačne ocjene postojanja ili nepostojanja prekršaja i dr.

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Ured je sačinio Godišnje finacijsko izvješće za 2019. godinu i dostavio ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbrojno, u razdoblju 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 proračunom za 2019. godinu manje za 164.110 KM.

Značajni rashodi iz proračuna odnose se na: bruto plaće i naknade (1.589.765 KM), naknade troškova uposlenih (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 razdoblja 2017.-2019. godine, a koja Ured donosi sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama.

U tekstualnom dijelu Godišnjeg finacijskog izvješća za 2019. godinu Ured je obrazložio značajna odstupanja realiziranih rashoda u odnosu na rashode odobrene proračunom, kao i u odnosu na rashode realizirane prethodne godine.

Pregled rashoda i izdataka iz proračuna prikazan je u Tablici I. u prilogu Izvješća.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama u razdoblju 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 proračunom 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 pristojbi (107.326 KM). U ukupnom iznosu

iskazanih prihoda obuhvaćene su i naknade po predmetima za koje u promatranom obračunskom razdoblju nije doneseno rješenje o ishodu žalbe te koje će potencijalno biti vraćene žaliteljima. Ured je u obrazloženju uz Godišnje financijsko izvješće o izvršenju proračuna za 2019. godinu objavio da bi žaliteljima 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 žaliteljima bio je 115.667 KM⁹ i isti nije konačan jer sve žalbe nisu riješene. Naime, Ured, sukladno Instrukciji Ministarstva financija i trezora BiH¹⁰, rješenja o povratu donesena u narednoj godini u odnosu na godinu kada je naplaćena naknada, evidentira kao obvezu prema dobavljaču i ostala razgraničenja (na kontu 191312), a zatvaranje razgraničenja vrši Ministarstvo financija i trezora BiH dva puta godišnje (za izradu polugodišnjeg i godišnjeg obračuna) prijenosom na konto 511122 - Raspored viška prihoda. Naplata prihoda se vrši na temelju Zakona o administrativnim pristojbama¹¹ i Zakona o javnim nabavama¹².

Ured vrši sravnjivanje podataka o uplaćenim naknadama po žalbenom postupku i pristojbama u Glavnoj knjizi sa dokazima o uplati. Postupcima revizije ustanovljeno je da, kao i ranijih godina, u određenom broju slučajeva postoje problemi prilikom identificiranja uplata i njihovog uvezivanja sa konkretnim predmetom. Kao relevantan dokaz o uplati uzima se kopija virmana, a zatim se vrši usuglašavanje te uplate sa uplatama u glavnoj knjizi. U zaključcima u kojima se nalaže uplata pristojbi i naknada, žaliteljima 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 pristojbi.

PREPORUKA 4

Preporučamo Uredu da, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, osigura što lakše prepoznavanje konkretnih uplata u Glavnoj knjizi, te da u zaključcima kojima se žaliteljima nalažu uplate pristojbi i naknada promijeni instrukcije oko popunjavanja virmana kako bi podaci potrebni za lakše usuglašavanje bili vidljivi u glavnoj knjizi.

Ured je u 2019. godini poduzimao određene aktivnosti na doradi sustava OWIS¹³, međutim, isti još uvijek ne omogućava kreiranje pojedinih izvješća koja bi Uredu bila od koristi za pouzdanije usuglašavanje izvršenih uplata i generiranje izvješća o naknadama, pristojbama, ishodima žalbi i sl. (kao primjer navodimo nemogućnost dobivanja podatka o ukupnom iznosu naknada koje su žalitelji trebali da uplate).

PREPORUKA 5

Ponovno preporučamo Uredu da posveti posebnu pozornost doradi sustava OWIS, kako bi isti omogućio kreiranje potrebnih izvješća 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 člankom 108. Zakona o javnim nabavama 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 - informacijski sustav za upravljanje dokumentima

5.3 Bilanca stanja

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

Značajne stavke bilance stanja odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (57.523 KM), kratkoročne tekuće obveze (260.859 KM) i obveze prema uposlenima za bruto plaće i naknade iz prosinca 2019. godine (142.246 KM).

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

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

Bilanca stanja prikazana je u Tablici II. u privitku Izvješća.

5.4 Pregled dinamike upošljavanja

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

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

Ured je proveo ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika za razdoblje od 01.01.2019. do 31.12.2019. godine.

6. JAVNE NABAVE

Prema Izvješću o ukupnom broju postupaka i ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora Ured je proveo 13 postupaka javnih nabava, od čega je jedan konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda za nabavu uredskog materijala (7.490 KM bez PDV-a), a ostalo su izravni sporazumi. Ukupna vrijednost zaključenih ugovora je 40.017 KM bez PDV-a. Kod provedbe nabava putem izravnog sporazuma Ured je upućivao zahtjev za dostavu ponuda na više adresa i vršio izbor najpovoljnijeg ponuđača na temelju dostavljenih ponuda.

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

7. OSTALO

- **Sudbeni sporovi**

Prema podacima Ureda, protiv odluka Ureda pred Sudom BiH je tijekom 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 razdoblja (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 sudbenih sporova koji je Ured dostavio (izvješće iz Pravobraniteljstva od 19.03.2020. godine) četiri sudbena spora se vode protiv Ureda, od kojih je jedan radni spor, a ostali sporovi su u svezi s naknadom štete u postupcima javnih nabava.

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

Značajni sporovi se odnose na spor pokrenut od BH Telekoma iz 2013. godine u svezi 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 nabave (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 sudbenih tumača Republike Srpske (ukupne vrijednosti 98.170 KM) u svezi sa utvrđivanjem mogu li udruženja biti sudionici u postupku javne nabave, 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 obveza na proračun institucija BiH po sudbenim sporovima.

8. KOMENTARI

Ured je u ostavljenom roku dostavio komentare na Nacrt izvješća o financijskoj reviziji za 2019. godinu. U komentarima je uglavnom iskazan stav rukovodstva o namjeri realizacije danih preporuka u narednom razdoblju te dana obrazloženja s kojima smo i tijekom revizije bili upoznati. Komentar koji se odnosi na informaciju da je formirano parlamentarno povjerenstvo za provedbu natječajne procedure za imenovanje novih članova Ureda smo prihvatili i u tom smislu izvršili korekcije teksta u Izvješću o reviziji.

Voditelj tima za financijsku reviziju

Nataša Avdalović, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Munevera Baftić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za financijsku reviziju

Seida Kapo, revizor, v.r.

Srđan Krajišnik, revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Postotak 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 uposlenih	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
Nabava 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
Nabava zemljišta			0		
Nabava građevina			0		
Nabava opreme	25.000		25.000		0
Nabava ostalih stalnih sredstava			0		
Rekonstrukcija i investiciono održ.			0		

3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Proračun-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 proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo

26.02.2020.

Predsjedateljica Ureda:
Željka Klobučar

Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine

Tablica II.

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Postotak 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 obveze i + razgraničenja	403.105	224.028	180
Kratkoročne tekuće obveze	260.859	70.884	368
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	142.246	152.411	93
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja		733	0
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
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 izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koju radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 26.02. 2020. godine.

Predsjedateljica Ureda:
Željka Klobučar

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih 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 izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ured) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2019. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora BiH, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4.2.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH broj 84/19) i pratećim nuputcima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Ureda.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu unutarnjih 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 poduzimanje odgovarajućih mjera da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Predsjedateljica Ureda:

Željka Klobučar

Datum, 19.03.2020.