



## IZVJEŠĆE

### O REVIZIJI IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2010. GODINU

Broj: 01-03-07-16-1-752/11

Sarajevo, listopad 2011. godine



## KAZALO

I. MIŠLJENJE REVIZORA.....	3
II. NALAZI I PREPORUKE .....	6
1. Uvod .....	6
2. Postupanje po ranijim preporukama .....	8
3. Sustav internih kontrola .....	12
4. Proračun .....	17
5. Finansijska izvješća .....	20
6. Prihodi i primici proračuna institucija BiH u 2010. godini .....	20
7. Donacije .....	26
8. Rashodi .....	27
9. Proces javnih nabava na razini institucija BiH .....	47
10. Upravljanje jedinstvenim računom trezora .....	49
11. Popis sredstva i izvora sredstva .....	52
12. Bilanca stanja .....	54
13. Glavna knjiga trezora .....	54
14. Finansijsko izvješćivanje proračunskih korisnika .....	56
15. Obračun viška rashoda nad prihodima .....	59
16. Proces upošljavanja u institucijama BiH .....	61
17. Višegodišnja kapitalna ulaganja .....	62
18. IPA fondovi .....	63
19. Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažirana sredstva .....	65
20. Sudski sporovi .....	66
21. Informacijski sustav .....	67
III. KORESPONDENCIJA.....	71
Tablica 2. - Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH u 2010. godini sa zapažanjima revizije .....	72



## I. MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2010. godinu (u dalnjem tekstu: Izvješće o proračunu) sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: Ministarstvo).

### ***Odgovornost rukovodstva***

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvješća o proračunu sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja, tj. Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usuglašenost poslovanja Ministarstva s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

S obzirom da se radi o konsolidiranom izvješću o izvršenju proračuna te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni značajniji procesi u svezi s realizacijom proračuna za 2010. godinu, a da Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nije u mogućnosti (a nema ni ovlasti) samostalno realizirati dane preporuke, smatramo da je odgovornost nužno promatrati u širem smislu, što bi značilo proširenje odgovornosti na Vijeće ministara (donošenje provedbenih propisa, upućivanje prijedloga zakonskih rješenja Parlamentarnoj skupštini BiH i sl.) i Parlamentarnu skupštinu BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih).

### ***Odgovornost revizora***

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o Izvješću o proračunu na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/06) i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućuje da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da Izvješće o proračunu ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija Izvješća o proračunu obuhvaća poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, internu kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno Izvješće o međunarodnim obvezama Bosne i Hercegovine za 2010. godinu što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga. Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o usuglašenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u Izvješću o proračunu. Izbor postupka je zasnovan na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također



uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.

### ***Temelj za mišljenje sa rezervom***

Kao što je navedeno u poglavlju II. Izvješća o reviziji:

- Značajan broj preporuka danih u Izvješću o obavljenoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna za 2009. godinu nije realiziran, pri čemu ističemo da dio preporuka koje su sustavnoga karaktera nije mogao biti realiziran bez aktivne uloge Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH (točka 2. Izvješća).
- Ne postoje pravila kojim bi na sustavan način bili utvrđeni okviri potrošnje i ponašanja u institucijama BiH. Prisutne su značajne različitosti u institucijama BiH u pogledu potrošnje i neracionalnog korištenja proračunskih sredstava (točka 3. Izvješća).
- Realizacija proračuna u sklopu izdataka za plaće i naknade uposlenih nije sustavno uređena donošenjem svih podzakonskih akata sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (točke 3. i 8. Izvješća).
- Planiranje i izvršenje proračuna ne temelji se u dovoljnoj mjeri na planovima (programima) i rezultatima rada institucija (točka 4. Izvješća).
- Upravljanje jedinstvenim računom trezora (JRT), i pored provedenih određenih aktivnosti u cilju poboljšanja, nije suštinski unaprijeđeno (točka 10. Izvješća).
- Ministarstvo nije kroz sustav Glavne knjige trezora osiguralo točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog (točka 15. Izvješća).
- Konstatirani su značajni nedostaci kada je u pitanju provođenje procesa javnih nabava u institucijama BiH koji su dijelom uvjetovani postojećom zakonskom i podzakonskom regulativom koja regulira spomenuto područje (točka 9. Izvješća).
- Pitanje statusa državne imovine nije riješeno što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom (točka 11. Izvješća).
- Uočen je povećan obujam sudskih sporova pokrenutih protiv države BiH po raznim temeljima u odnosu na ranije razdoblje, a praćenje i monitoring navedenog procesa (pravovremeno postupanje po presudama sudova, analiza postupaka, kontrola isplaćenih iznosa, itd.) nisu uspostavljeni na zadovoljavajućoj razini od strane relevantnih institucija (točka 20. Izvješća).
- Kao što je navedeno pod točkom 21. Izvješća, informacijski sustav finansijskog upravljanja ima određenih nedostataka (nisu implementirane mjere za unaprijeđenje funkcionalnosti i sigurnosti sustava, sustav izvješćivanja nije dovoljno poboljšan, modul potraživanja nije u potpunosti funkcionalan, itd.).



- Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća nije poboljšan (nije rađena softverska optimizacija niti nadogradnja, nije implementiran sustav plaća za Ministarstvo obrane, itd.) (točka 21. Izvješća).

### ***Mišljenje***

Prema našem mišljenju, osim za efekte koje na finansijska izvješća mogu imati stavke naprijed navedene, Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH prikazuje istinito i objektivno stanje imovine i obveza na 31. prosinca 2010. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladno je sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvješćivanja.

Finansijske transakcije i informacije prikazane u finansijskim izvješćima bile su u svim značajnim aspektima usuglašene sa odgovarajućim zakonima i propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Temelju za mišljenje sa rezervom.

Sarajevo, 05.10.2011. godine

**Zamjenik glavnog revizora**

Dževad Nekić

**Glavni revizor**

Milenko Šego



## II. NALAZI I PREPORUKE

### 1. Uvod

Ured za reviziju je, sukladno važećem Zakonu o reviziji, izvršio reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2010. godinu. Ovo izvješće predstavlja konsolidirano izvješće svih proračunskih korisnika i daje ukupnu sliku proračunske potrošnje na razini institucija BiH. Izvješće je usvojeno od strane Vijeća ministara BiH 3. lipnja 2011. godine.

Ukupno ostvareni prihodi i primici za financiranje institucija BiH u 2010. godini iznose 905.896.542 KM ili 88% u odnosu na prihode planirane u Proračunu institucija BiH (isključujući ostvarene prenesene prihode iz prethodnih godina).

Prema podacima iz Izvješća, ukupni rashodi proračuna institucija BiH u 2010. godini iznosili su 977.867.303 KM, a ukupni prihodi 905.896.542 KM, što znači da je u 2010. godini ostvaren višak rashoda nad prihodima u iznosu od 71.970.671 KM. Spomenuti višak rashoda nad prihodima je pokriven iz akumuliranog viška prihoda nad rashodima prethodnih godina.

U 2010. godini proračunska sredstva je koristila 71 institucija koje su utemeljene na razini Bosne i Hercegovine, a u njima je na 31.12.2010. godine bilo ukupno 21.067 uposlenih. Od navedenog broja institucija, njih 68 bile su predmet redovite godišnje revizije od strane Ureda za reviziju, a ostale institucije su novoutemeljene institucije koje će biti revidirane u 2011. godini.

Tijekom revizije 2010. godine, identificirali smo značajnije nedostatke i propuste u poslovanju institucija BiH, što smo i prezentirali u našem Izvješću. Napominjemo kako smo posebnu pozornost posvetili kreiranju i davanju odgovarajućih preporuka i iste su u izvješću boldirane i pisane u italiciku. Realizacijom ovih preporuka trebali bi se, u dobroj mjeri, nadići uočeni nedostaci i propusti, te poboljšati, odnosno na znatno višu razinu podići kvaliteta poslovanja i finansijska disciplina institucija BiH, te osigurati transparentno, zakonito i namjensko trošenje novca poreznih obveznika.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti, Ured za reviziju je sva pojedinačna konačna izvješća o izvršenoj reviziji proračunskih korisnika na razini institucija BiH za 2010. godinu objavio na web stranici Ureda: [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)

### Najvažniji nalazi i preporuke

Ovim izvješćem se nastojao sagledati cijelokupan sustav planiranja i izvršenja proračuna kao i značajniji procesi koji su u neposrednoj svezi s planiranjem i izvršenjem proračuna institucija BiH za 2010. godinu.

Također, predmetom revizije bilo je praćenje implementacije danih preporuka u izvješću za 2009. godinu.

Uzimajući u obzir cijelokupno izvješće, želimo istaknuti najvažnije nalaze i preporuke sadržane u istom kako slijedi:

1. Sustav internih kontrola, promatrano u cjelini u institucijama BiH, još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.



Za unaprjeđenje sustava nužno je: jačanje javne odgovornosti za utrošeni proračunski novac; uspostaviti kvalitetan sustav izvješćivanja o planiranim i ostvarenim rezultatima (učincima); potpuno uvođenje sustava internih finansijskih kontrola u javnoj upravi koji se temelji na tri stuba (sustav finansijskog upravljanja i kontrole - interne revizije – središnje harmonizacijske jedinice). Sustav internih kontrola nužno je graditi na način koji će omogućiti kontrolu namjenskog korištenje javnih sredstva.

2. Uočene su manjkavosti i nedostaci postojeće regulative za područje javnih nabava, koje imaju značajnog utjecaja na proces provođenja procedura javnih nabava.

Nužno je da nadležne institucije (Agencija za javne nabave, Vijeće ministara i Parlamentarna skupština BiH), sagledavajući uočene nedostatke Zakona o javnim nabavama koji su se pokazali u praksi, pristupe izmjenama postojećeg ili donošenju novog zakona.

3. Još uvijek nisu doneseni preostali podzakonski akti sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kao i drugi akti koji reguliraju, sa stajališta namjenske potrošnje, posebno osjetljive kategorije troškova (uporaba vozila, telefoni, reprezentacija, putni troškovi, odvojeni život i smještaj).

Nužno je da Vijeće ministara u narednom razdoblju razmotri podnesene prijedloge preostalih podzakonskih akata koji proizlaze iz Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, jer je donošenje istih od iznimne važnosti za definiranje spomenutih segmenata potrošnje.

4. Nedostatak standarda potrošnje i ponašanja na razini institucija BiH, kada su u pitanju određene kategorije rashoda - troškova: nabava službenih vozila, nabava kompjutorske opreme, korištenje usluga reprezentacije, korištenje avio prijevoza i hotelskog smještaja i sl.

Nužno je uvesti standarde i pravila potrošnje na razini institucija BiH, iz razloga što određene institucije, bez argumentovanih dokaza i analiza opravdanosti isključivo kupuju skuplju i „kvalitetniju opremu“, višu klasu vozila, češće mijenjaju vozni park i kompjutorsku opremu, putuju biznis klasom, iznajmljuju hotele viših kategorija, na putovanja šalju veći broj osoba negoli je nužno, prisustvuju svim seminarima i konferencijama, itd.

5. Konstatirano je da proces upošljavanja, općenito promatrano na razini institucija BiH, nije dovoljno transparentan i da postoje slabosti kada je isti u pitanju.  
U tom smislu, posebno ističemo praksu upošljavanja putem ugovora o djelu (i ugovora o privremenim i povremenim poslovima), što predstavlja upošljavanje na netransparentan način.

Potrebno je unaprijediti rad organa koji imaju utjecaja na proces upošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu, Upravna inspekcija); Definirati uvjete u kojima je moguće angažiranje osoba na temelju ugovora o djelu i na koje razdoblje.

6. Nisu usvojeni MRS za javni sektor i ne postoje zadovoljavajuće računovodstvene politike na razini institucija BiH.



Nužno je usvajanje MRS za javni sektor kao i donošenje kvalitetnih računovodstvenih politika na razini institucija BiH, posebno imajući u vidu činjenicu da proračunski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike s obzirom da funkcioniraju u sklopu jedinstvenog trezorskog sustava (ISFU, COIP, modul stalnih sredstava);

7. Više propisa regulira pitanje plaća i naknada u institucijama BiH (Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i pravosudnim institucijama na razini BiH, interni akt – Parlamentarna skupština BiH, interni akt - Ustavni sud BiH), te postoje određene poteškoće kada se dva od navedenih propisa primjenjuje na uposlene u istoj instituciji.

Nužno bi bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za razinu izvršne vlasti, zakonodavne i sudske vlasti, pri čemu je nužno uzeti u obzir status institucija koje imaju specijalne zakone (*lex specialis*);

8. Još uvijek nije riješen status državne imovine, što uvelike uvećava rizik koji se odnosi na racionalno i domaćinsko upravljanje istom.

Nužno je raditi na sustavnom rješavanju pitanja raspolažanja pokretnom i nepokretnom imovinom na razini BiH što je jedan od segmenata opće problematike državne imovine u Bosni i Hercegovini.

Napominjemo kako je navedeno presjek najvažnijih nalaza i preporuka sadržanih u izvješću koji su sustavnog karaktera i za čiju realizaciju je nužan angažman kako Ministarstva tako i Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH, kao i drugih institucija čija nadležnost je vezana za određenu problematiku.

## 2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju izvršio je reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu i sačinio Izvješće o reviziji za 2009. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva vezano za proračun institucija BiH i trezorsko poslovanje te je rukovodstvu predloženo da uočene nepravilnosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja. Osim toga, dio danih preporuka je sustavnog karaktera za čiju realizaciju je bila nužna, uz Ministarstva, i aktivna uloga Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH. Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana, sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identificirane u Izvješću o reviziji izvršenja proračuna za 2009. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvješću o reviziji za 2009. godinu te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

### Preporuke koje su realizirane:

- Izvršeno je usuglašavanje plaća sukladno načelu „ista plaća za isti posao“ za uposlene koji imaju prebivalište na području Federacije BiH.
- Sva primanja uposlenih nije moguće vezati za JMBG, ali je moguće vezati za šifru uposlenog u COIP-u.



- Omogućen je automatski obračun oporezivog i neoporezivog dijela primanja u sustavu COIP za vanjske suradnike iz Federacije BiH koji rade po ugovoru o djelu te time smanjena mogućnost greške prilikom ručnog računanja i unosa podataka u COIP od strane proračunskih korisnika.
- Propisan je krajnji rok za podnošenje zahtjeva za prestrukturiranje rashoda.
- Instrukcijom o sačinjavanju godišnjih finansijskih izvješća propisano je koje pozicije i konta treba detaljnije obrazložiti kao i da se prilikom obrazloženja stanja stalnih sredstva poseban osvrt treba dati na donacije u naturalnom obliku i preuzimanje stalnih sredstva od drugih institucija.
- Kroz izvješće o izvršenju proračuna iskazuju se nenovčane donacije (iste još uvijek nemaju utjecaja na planiranje i realizaciju proračuna naredne godine).
- Naputkom za unos obveza u ISFU sustav koje su planirane u proračunu tekuće godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj godini, od 08.12.2010. propisana je obveza informiranja o pozicijama na kojima je izvršeno rezerviranje, kao i dostava podataka o namjeni i obrazloženju tih razgraničenja.
- Donesena je Naredba o izmjeni naredbe o uplatnim računima, kojom je omogućeno povlačenje podataka iz Glavne knjige (takse i naknade) sa podacima za konkretnu instituciju.
- Donesen je Naputak kojim je između ostalog regulirano pitanje otvaranja računa u sklopu JRT-a.
- Ministarstvo je donijelo Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o visini godišnjih stopa otpisa stalne imovine kod proračunskih korisnika te izvijestilo institucije na koje se odluka odnosi putem objave na web stranici Ministarstva. Ostavljeno je dovoljno vremena za pripremne radnje proračunskim korisnicima pravovremenim objavljivanjem Odluke.
- Usvojen je pravilnik o pristupu udaljenih korisnika informacijskom sustavu.
- Planira se i provodi funkcija interne revizije i osigurava učinkovito upravljanje performansama sustava i na taj način optimiziraju performanse infrastrukture i resursa informacijskog sustava.

#### **Preporuke čija je realizacija u tijeku:**

- U tijeku 2010. godine nisu doneseni preostali podzakonski akti propisani Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, ali su prijedlozi istih upućeni Vijeću ministara na usvajanje.
- Kada je u pitanju uspostava SHJ i interne revizije, polovinom 2010. godine imenovano rukovodstvo iste, a Odjel interne revizije u Ministarstvu kadrovski je popunjavan tijekom 2010. godine. Krajem 2010. godine i početkom 2011. godine, Odjel interne revizije obavio je prve revizije u Ministarstvu financija, a aktivnija uloga se očekuje u narednom razdoblju.
- Proces planiranja proračuna još uvijek se ne temelji na adekvatnim analizama, a pokrenute su određene aktivnosti u cilju uvođenja programskog planiranja proračuna.
- Ministarstvo je 17.05.2011. godine donijelo Odluku o formiranju povjerenstva za izradu Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i izmjenu i dopunu Pravilnika o finansijskom izvješćivanju. Povjerenstvo je do završetka revizije održalo jednu sjednicu.
- Upućeni su dopisi mjerodavnim entitetskim tijelima vezano za troškove koji se plaćaju u svezi s kašnjenjem realizacije projekata.
- Ministarstvo je u svibnju 2011. godine sačinilo Instrukciju o načinu izvršenja – plaćanja izvršnih sudskih presuda preko Proračuna institucija BiH. Međutim,



ista još nije u primjeni. Ministarstvo nije propisalo način izvješćivanja kroz dostavljanje analiza izvršenja proračuna uz godišnja izvješća, niti je sačinilo analizu plaćanja po sudskim presudama.

- Obavljene su konsultacije sa Pravobraniteljstvom BiH u svezi spornih ugovora zaključenih sa poslovnim bankama i na prijedlog istog izvršeno je raskidanje navedenih ugovora i pokrenuta nova procedura nabave.
- Postupak odobravanja kratkoročnih plasmana je unaprijeđen u formalnom smislu (pravi se određeni prijedlog od strane Odsjeka za upravljanje JRT prema pomoćniku u Sektoru za trezor koji na kraju odobrava ministar). Međutim, smatramo da je potrebno dalje raditi kako bi se suštinski proces odobravanja (donošenja odluka) unaprijedio.
- Evidentiranje kratkoročnih plasmana putem komercijalnih banaka se vrši na transparentan način putem Glavne knjige, što nije slučaj sa plasmanima putem Centralne banke.
- Unos rokova plaćanja u ISFU sustav je u djelokrugu proračunskog korisnika, a Ministarstvo vrši povremeni monitoring i praćenje tih unosa.
- Posebne procedure za evidentiranje obveza iz ranijeg razdoblja sa navođenjem razloga zašto iste nisu evidentirane u momentu nastanka obveza nisu donesene, ali je djelomično ovo pitanje obuhvaćeno kroz Naputak za zatvaranje pomoćnih i Glavne knjige trezora za 2010. godinu.
- Konstatirano je kako donesena odluka o formiranju povjerenstva za zajedničke nabave koje će s radom početi u 2012. godini, što će biti nastavak započetog procesa zajedničkih nabava na razini institucija BiH.
- Implementiran je modul za stalna sredstva, a trenutno se importiraju podaci većih proračunskih korisnika, nakon čega će se sustav zvanično pustiti u rad.
- Kada je u pitanju mogućnost korištenja SDH mreže za komunikacijske potrebe MFT, od IDDEEA je dobiven odgovor da istu MFT ne može koristiti zbog zakonskih ograničenja. Ostaje da se zakonski omogući Ministarstvu korištenje SDH mreže ili da se nastoje naći druga rješenja.
- U cilju provedbe modula za praćenje javnog duga, odobrena su sredstva nizozemske vlade, koja u 2010. godini nisu implementirana.
- Tehnički je omogućena sustavna kontrola promjena unosa i provjera koeficijenata i funkcionalnosti da institucije mogu tiskati izvješća o unesenim plaćama odmah nakon unosa i ista potpisati, s tim da funkcionalnost tiskanja izvješća o unesenim plaćama nije puštena u rad.

#### Preporuke koje nisu realizirane:

- Nisu poduzimane aktivnosti u cilju analize mogućnosti zakonskog uređivanja internih kontrola kako bi one dobole na značaju, čime bi se jasnije razgraničile odgovornosti za izvršenje proračuna između Ministarstva i proračunskih korisnika.
- Nije jasno i precizno definiran pravni status osoba kojima je istekao mandat u smislu njihove nadležnosti i odgovornosti u periodu do imenovanja novih osoba.
- Nije vremenski usuglašen proces planiranja proračuna sa izradom plana i programa rada, kao i proces financijskog izvješćivanja sa izvješćem o radu.
- Obrazloženja koja proračunski korisnici dostavljaju uz finansijska izvješća su još uvijek nedostatna i štura.
- Instrukcije i napuci koja Ministarstvo daje proračunskim korisnicima na njihove pojedinačne upite se ne objavljaju na internet stranici Ministarstva.
- Nisu vršene analize u svezi s realizacijom naknada za rad u povjerenstvima s ciljem otklanjanja uočenih slabosti prilikom donošenja odluka Vijeća ministara koje se tiču navedenog segmenta izdataka u budućem razdoblju.



- Nije sačinjen naputak za proračunske korisnike kojim bi se definirao unos podataka o isplatama naknada za rad u povjerenstvima i obračunu poreza i doprinosa na ove naknade u cilju odgovarajuće primjene zakonskih propisa.
- Nisu vršene analize knjiženja određenih vrsta naknada, niti otvaranje dodatnih konta u Glavnoj knjizi radi osiguranja transparentnosti.
- Nisu doneseni detaljniji napuci vezani za odobravanje i evidentiranje prekovremenog rada.
- Nisu poduzimane aktivnosti u svezi s utvrđivanjem jasnih procedura oko podnošenja, praćenja i knjigovodstvenog evidentiranja zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje, koje proračunski korisnici podnose mjerodavnim institucijama za povrat sredstava.
- Nisu jasno razgraničene odgovornosti proračunskih korisnika i Ministarstva kada su u pitanju unos, odobravanje, isplata izdataka za plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH.
- Ministarstvo nije propisalo način izvješćivanja o potencijalnim obvezama (kroz dostavljanje analiza izvršenja proračuna uz godišnja izvješća), niti je sačinilo analizu plaćanja po sudskim presudama.
- U instrukciji za sačinjavanje finansijskih izvješća nije zahtijevano detaljno obrazloženje novčanih donacija i eventualnih obveza po sudskim sporovima.
- Nisu poduzimane konkretne aktivnosti na donošenju odgovarajućih naputaka proračunskim korisnicima sa ciljem utvrđivanja jasnih i preciznih pravila vezanih za izdavanje i korištenje biznis kartica od strane istih.
- Nisu date instrukcije ili napuci o načinu evidentiranja ulaganja u tuđa sredstva.
- Nije vršena analiza realiziranih izdataka za putne troškove u 2009. godini, u cilju njihove racionalizacije.
- Sačinjavanje zvaničnih izvješća još uvijek se radi u pomoćnim tablicama. Intencija je da se izmjenama Pravilnika o finansijskom izvješćivanju promjeni, odnosno prilagodi izgled tablice 1.
- Nije razmatrana obveza izvješćivanja o prihodima i za institucije čiji prihodi nisu u kategoriji koju Ministarstvo u svojim izvješćima tretira kao „vlastiti prihodi“.
- Ministarstvo nije donijelo pravila u svezi s kontrolom i mjerodavnost u postupku sravnjenja prihoda.
- Još uvijek nisu usuglašeni zakonski i podzakonski akti u svezi s obuhvaćanjem i priznavanjem donacija.
- I dalje se u iznos prihoda uključuje ukupan, a ne realizirani iznos donacije.
- Zadržan je dosadašnji način prikazivanja rezerviranja pri čemu je propisana obveza da se uz godišnja izvješća dostave i podaci o rezerviranjima te namjena i obrazloženje tih pozicija.
- Nisu realizirane preporuke koje se tiču popisa sredstva na JRT-u.
- Nije sačinjena lista indikatora za rizična plaćanja koja bi koristila osobama koje rade na poslovima kontrole plaćanja u Ministarstvu.
- Nije bilo promjena kada je u pitanju kontrola fakturiranih iznosa za troškove platnog prometa putem komercijalnih banaka u odnosu na 2009. godinu.
- Nije vršena analiza adekvatnosti podjele klijenata (proračunskih korisnika) po poslovnim bankama u cilju mogućih promjena i određenih korekcija.
- Nisu usuglašene odluke Vijeća ministara BiH o kriterijima za dodjelu sredstava (tekući grantovi) sa Zakonom o proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH.
- Nisu utvrđeni kriteriji dodjele sredstava iz tekućih rezervi s posebnom pozornosti na pojedinačne odluke Vijeća ministara, koje bi trebale biti u sklopu odobrenog iznosa sredstava koji se može dodijeliti neprofitnim organizacijama, a što je propisano Zakonom o proračunu.



- Nisu izvršene obveze u svezi s dostavljanjem izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava iz tekuće rezerve.
- Nisu konstatirana poboljšanja kada je u pitanju način evidentiranja i praćenja realizacije sredstva za izradu projektne dokumentacije za Koridor Vc.
- Nije vršena analiza procesa upošljavanja u institucijama BiH niti pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mesta u institucijama BiH.
- Nije riješeno pitanje zastarjele kompjutorske i druge opreme (uništavanje, donacija) koja je otpisana na razini institucija BiH.
- Nije sačinjena instrukcija koja bi dala detaljne upute na koji način se knjigovodstveno evidentiraju stalna sredstva, posebno nabave i donacije stalnih sredstava, kao i sve specifičnosti koje su evidentirane u praksi,
- Nije napravljena analiza rizika postojećih informacijskih sustava (ISFU i COIP) sa pregledom mogućih utjecaja rizika na poslovne procese i ciljeve.
- Nisu testirane procedure za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU sustava.
- Nisu realizirane ranije definirane preporuke koje se odnose na dokumentiranje postojećih sustava, kreiranje dokumentacije koja se odnosi na detaljne opise za instaliranje i administriranje ISFU i COIP sustava, plan daljnog razvijanja informacijskog sustava, plan sigurnosti informacijskog sustava i plan oporavka u slučaju pada sustava.
- U ugovorima zaključenim sa dobavljačima za nabavu softvera i njihovog održavanja nisu ugrađene klauzule po kojim Ministarstvo može postati vlasnik izvornog koda za kupljene aplikacije za slučaj da dobavljači ne budu više na raspolaganju čime bi se osigurala raspoloživost aplikacija sukladno poslovnim zahtjevima, na vrijeme i u sklopu razumnih troškova.
- Nije implementiran novi proces kreiranja rezervnih kopija na ISFU i COIP sustavu niti procedure vezane za isti.
- Nije kreirano sučelje koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav čime bi se ubrzao proces i smanjila mogućnost greške pri ručnom unosu.
- Nisu realizirane nabave rezervnih servera, virtualizacija sustava ili implementacija udaljene rezervne lokacije čime bi se smanjila mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštitili poslovni procesi od učinaka većih grešaka ili katastrofa informacijskih sustava i osigurao pravovremeni nastavak poslovanja.
- Nije izvršena analiza kvalitete rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sustava te predložene izmjene postojeće aplikacije u cilju unaprjeđenja kroz softversku optimizaciju istog.

### 3. Sustav internih kontrola<sup>1</sup>

Prema općeprihvaćenom modelu (COSO modelu), sustav internih kontrola sastoji se od pet međusobno povezanih komponenti: kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija i monitoringa.

Osnova cijelokupnog sustava internih kontrola je kontrolno okruženje koje podrazumijeva lični i profesionalni integritet i etičke vrijednosti kako rukovodećih lica tako i svih uposlenih, njihov stav i svijest o internoj kontroli, kompetentnost te organizacijska struktura. Povoljno kontrolno okruženje osigurava uvjete za učinkovito

<sup>1</sup> Sustav internih kontrola je jedinstven proces kojega uvode rukovodstvo i uposleni institucije, a osmišljen je za pružanje razumnog uvjerenja da se u izvršavanju misije institucije postižu sljedeći opći ciljevi: učinkovite poslovne operacije, pouzdano financijsko izvješćivanje, usuglašenost poslovanja sa zakonima i propisima i zaštita imovine.



djelovanje internih kontrola. Polazni temelj za uspostavu zadovoljavajućeg kontrolnog okruženja je postojanje jasnih pravila i propisa, odgovarajuća raspodjela obveza i odgovornosti te jasno utvrđeni ciljevi.

Premda se poduzimaju aktivnosti na unaprjeđenju sustava internih kontrola, kontrolno okruženje<sup>2</sup>, kao jedna od temeljnih komponenti interne kontrole, nije zadovoljavajuće.

Navedena konstatacija se temelji na činjenicama da se planiranje proračuna u institucijama još uvijek ne temelji na mjerljivim ciljevima i adekvatnim ulaznim parametrima i u korelaciji sa programom rada, kao što i izvješćivanje o ostvarenim ciljevima nije u korelaciji sa utrošenim sredstvima, da nisu doneseni svi podzakonski propisi definirani Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, da nisu donesena jedinstvena pravila i procedure za značajnije kategorije troškova koji se javlaju u svim institucijama (putni troškovi, troškovi telefona, usluge reprezentacije, uporaba vozila), da postojeća pravila potrošnje nisu dovoljno jasna, da još uvijek ima primjera nedosljedne primjene važećih pravila i propisa, da je interna revizija još uvijek u fazi uspostavljanja, te da je i dalje nejasno definirana pojedinačna i opća odgovornost za trošenje javnih sredstva kao i nejasna podjela odgovornosti u pogledu kontrole trošenja proračunskih sredstva između Ministarstva financija i proračunskih korisnika.

Premda je tijekom 2010. godine doneseno nekoliko podzakonskih akata, i dalje nisu doneseni svi podzakonski akti definirani Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Još uvijek ima značajnih oblasti potrošnje koje nisu obuhvaćene i regulirane odgovarajućim pravilima i procedurama. Ministarstvo financija je u tijeku 2010. godine izradilo prijedloge pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih mobilnih i fiksnih telefona i službenih vozila te pravilnika o reprezentaciji i darovima s ciljem jedinstvenog i transparentnog uređenja ovih izdataka u institucijama BiH i uputilo Vijeću ministara na usvajanje. Međutim, isti do okončanja revizije nisu razmatrani. Konstatirano je također da je sačinjen Prijedlog odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za službeno putovanje u institucijama BiH te Prijedlog odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na troškove smještaja i naknade za odvojeni život koje su upućene Vijeću ministara na usvajanje.

Ponovno naglašavamo da nedostatak nužnih podzakonskih akata, te nedovoljno jasna i precizna postojeća akta, imaju za posljedicu različita tumačenja i različito postupanje u praksi od institucije do institucije, te povećan rizik za nenamjensko i neracionalno raspolaganje javnim sredstvima. Također, kao što smo i ranije navodili, donošenje navedenih akata je i jedan od preduvjeta za pravilnu primjenu Zakona o porezu na dohodak kojim se predviđa oporezivanje navedenih izdataka - primanja koja nisu učinjena u službene svrhe.

Premda Ministarstvo financija kontinuirano radi na donošenju nužnih instrukcija i procedura za kojima se javlja potreba u tekućem poslovanju, i dalje ima segmenata poslovanja za koje ne postoje odgovarajući napuci i procedure, a koje bi trebalo urediti na jedinstven način. Tako, na primjer, još nisu donesena odgovarajuća pravila i procedure za izdavanje i korištenje biznis kartica koje određeni broj proračunskih korisnika koristi, jedinstvene naputke za pravilno evidentiranje pojedinih izdataka (npr. ulaganja u tuđa stalna sredstva), naputke o načinu praćenja i izvješćivanja o ostvarenim prihodima, itd.

Također, i pored preporuka revizije, mišljenja, instrukcije i naputaka koje Ministarstvo daje proračunskim korisnicima na njihove pojedinačne upite se ne objavljaju na internet stranici Ministarstva, kako bi u svakom trenutku bila dostupna svim korisnicima i kako

<sup>2</sup> Kontrolno okruženje podrazumijeva ukupno ponašanje, pažnju i postupke rukovoditelja i uprave vezanih za sustav internih kontrola



bi se izbjeglo višestruko ponavljanje istih upita i odgovora. Samo su instrukcije i napuci koja se odnose na sve proračunske korisnike predmet objave na internet stranici.

Nadalje, još uvijek nije precizno definirana podjela odgovornosti u pogledu kontrole trošenja proračunskih sredstva između Ministarstva financija i proračunskih korisnika. Dok članak 14. Zakona o finansiranju definira odgovornosti Ministarstva financija i proračunskih korisnika, člankom 23. je definirano da Ministarstvo financija ima pravo uvida u svu dokumentaciju, koja je temelj za izmirenje obveza proračunskog korisnika, te pravo i obvezu odbiti zahtjev koji nije sukladan zakonu, obujmu, strukturi i dinamici odobrenih proračunskih rashoda i koji nije utemeljen na odgovarajućim procedurama, te o tome, bez odgađanja, obavijestiti proračunskog korisnika. Uvjerili smo se kako je u praksi Ministarstvu financija veoma teško implementirati navedene odredbe članka 23. Zakona o finansiranju, imajući u vidu gore navedene slabosti cjelokupnog sustava internih kontrola (da još uvijek u praksi nije zaživjelo programsko planiranje i realiziranje proračuna i evidentiranje troškova po programima, da postojeći informacijski sustav omogućuje samo proračunsku kontrolu na razini sintetike, odnosno pozicija definiranih Zakonom o proračunu u dijelu prekoračenja odobrenih iznosa, dok sustav ne podržava analitičko praćenje proračunskih pozicija, da ne postoje jasna pravila i standardi potrošnje, da još uvijek nije u primjeni modul stalnih sredstava, a na kraju, pitanje je može li Ministarstvo osporiti obvezu koja je nastala, s obzirom da Ministarstvo vrši uvid u dokumentaciju nakon provedene kompletne procedure nabave i zaključenja ugovora). S druge strane, većina proračunskih korisnika smatra kako je zakonitost određene transakcije potvrđena od strane Ministarstva financija nakon njene obrade kroz ISFU sustav. S toga ponovno naglašavamo potrebu preciznijeg definiranja odgovornosti između proračunskih korisnika i Ministarstva financija u pogledu kontrole trošenja proračunskih sredstava. Kao što smo naveli i u Izvješću za prethodnu godinu, mišljenja smo da, kada su u pitanju značajnije transakcije i transakcije koje nose veće rizike, kontrolna funkcija Ministarstva financija treba biti na dosta većoj razini od uobičajene. Mišljenja smo da je potrebno identificirati rizične transakcije te utvrditi preventivne kontrolne aktivnosti ovakvih transakcija u cilju pravovremenog sprječavanja nastanka nepravilnosti.

Pored navedenog, važan segment učinkovitog sustava internih finansijskih kontrola u javnoj upravi je uspostava Središnje harmonizacijske jedinice kao upravne organizacije u Ministarstvu i uspostava organizacijske jedinice interne revizije u sklopu Ministarstva financija i u institucijama BiH sukladno Zakonu o internoj reviziji u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 27/08).

Premda je Zakon o internoj reviziji stupio na snagu 2008. godine, tek polovinom 2010. godine (14.07.2010.) je imenovano rukovodstvo Središnje harmonizacijske jedinice, a kada je u pitanju Odjel interne revizije u Ministarstvu, 2010. godina je protekla u kadrovskom popunjavanju i definiranju pravila i procedura na temelju kojih će ovaj Odjel raditi. Tek je krajem 2010. godine i početkom 2011. godine Odjel interne revizije obavio prve revizije u Ministarstvu, a aktivnija uloga se očekuje tek u narednom razdoblju.

Usljed kašnjenja u uspostavljanju SHJ, s obzirom na njenu ulogu i odgovornost za razvoj i primjenu metodologije i standarda za sustav finansijskog upravljanja i kontrole te interne revizije u institucijama BiH, interna revizija u većini institucija, koje prema zakonu imaju obvezu uspostavljanja vlastite interne revizije, nije bila organizirana i nije funkcionirala sukladno općeprihvaćenim standardima interne revizije. Uloga interne revizije kod ovih institucija još uvijek nije u cijelosti shvaćena i mnogi od imenovanih revizora su se više bavili operativnim poslovima interne kontrole, nego poslovima interne revizije u pravom smislu.



Premda se poduzimaju aktivnosti na unaprjeđenju sustava internih kontrola, potrebna su daljnja unaprjeđenja ovog područja koja se trebaju temeljiti na ukupnom razvoju sustava internih finansijskih kontrola u javnoj upravi (PIFC)<sup>3</sup>. Uspostavljanje kvalitetnog i učinkovitog sustava internih kontrola važno je za zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima. U tom smislu, kao i u ranijim izvješćima, ističemo kako je nužno:

- da se od strane Vijeća ministara BiH donesu preostala podzakonska akta prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kao i ostala akta koja će na jedinstven i transparentan način regulirati značajnije izdatke koji su zajednički za sve proračunske korisnike (troškovi telefona, putni troškovi, uporaba vozila, troškovi reprezentacije, nabava opreme, itd.);
- da se ubrzaju aktivnosti na uspostavljanju funkcije SHJ i interne revizije u potpunosti sa Zakonom o internoj reviziji i standardima interne revizije;
- da se razmotri mogućnost zakonskog uređivanja internih kontrola te jasno definiraju pojedinačne i opće odgovornosti za utrošeni javni novac, kao i jasnije razgraniče odgovornosti za izvršenje proračuna između Ministarstva financija i proračunskih korisnika;
- da se komunikacija između Ministarstva financija i proračunskih korisnika unaprijedi na način da se svi pisani napuci, mišljenja i drugi akti koje Ministarstvo daje korisnicima na njihov zahtjev, a naročito ako se ista tiču više proračunskih korisnika, objavljaju na internet stranici Ministarstva u cilju jednoobraznog postupanja proračunskih korisnika.

**Standardi potrošnje i nenamjenska potrošnja:** Jedno od značajnijih pitanja koje se javlja pri realizaciji proračunskih sredstava je pitanje namjenske potrošnje odobrenih sredstava. Postoji više rizičnih segmenata proračunske potrošnje sa aspekta nenamjenskog korištenja javnih sredstva. To se prije svega odnosi na neadekvatno kreiranje i uspostavu organizacijske strukture i projekciju broja uposlenih, uporabu službenih vozila, korištenje telefonskih i usluga reprezentacije, pri realizaciji službenih putovanja, pri isplati raznih vrsta naknada uposlenim i imenovanim osobama, pri angažiranju vanjskih suradnika putem ugovora o djelu, pri nabavi opreme, kod donacija i grantova, itd.

Zakonski i podzakonski propisi te interna pravila kojima se regulira potrošnja proračunskih sredstava nisu u dovoljnoj mjeri jasni i precizni i često su uopćeni tako da ostavljaju dosta prostora za njihovo tumačenje na različite načine. Kao što smo već naveli, na razini institucija BiH za većinu izdataka ne postoje jedinstvena pravila i procedure i standardi potrošnje te procedure pravdanja troškova, nego su ti izdaci regulirani internim aktima svake institucije pojedinačno, tako da postoje značajne razlike kod utvrđivanja ograničenja ovih izdataka te u pogledu trošenja sredstava za iste namjene od institucije do institucije, a koje se ne mogu pravdati specifičnostima i različitim nadležnostima svake institucije pojedinačno ili povećanim obujmom aktivnosti.

Isto tako, i sam način planiranja proračuna koji se ne temelji na analizama opravdanosti raznih kategorija troškova i nije u korelaciji sa programom rada, kao što ni izvješćivanje o ostvarenim ciljevima nije paralelno sa realiziranim proračunom, ostavlja prostora i povećava rizik za nenamjensku potrošnju.

<sup>3</sup> PIFC- Public Internal Financial Control



Iz navedenih razloga često se pitanje namjenske i racionalne potrošnje svede na pitanje osobne svijesti rukovoditelja institucija i uposlenih i na poštivanje proračunskih ograničenja i ograničenja utvrđenih internim pravilima. Međutim, potrošnja sredstava u zakonom utvrđenim proračunskim okvirima ili realizacija nekog izdatka u relativno manjem iznosu nije potvrda da su i sredstva trošena namjenski i racionalno.

Usljed nepostojanja zajedničkih standarda i jasnih pravila potrošnje na razini institucija BiH, neke institucije bez argumentiranih dokaza i analiza opravdanosti isključivo kupuju skuplju i „kvalitetniju opremu“, višu klasu vozila, češće mijenjaju vozni park i kompjutorsku opremu, putuju biznis klasom, iznajmjuju hotele viših kategorija, na putovanja šalju veći broj osoba negoli je nužno, prisustvuju svim seminarima i konferencijama, za sistematizirane poslove, pored uposlenih, upošljavaju suradnike po ugovoru o djelu, dodjeljuju uposlenima nagrade bez jasnih i mjerljivih kriterija i mjerila učinka, dodjeljuju pravo na naknade troškova mobilnih telefona, pravo na uporabu vozila, pravo na usluge reprezentacije većem broju uposlenih i u većem obujmu nego što je nužno za svrhe obavljanja poslova, dok ima institucija koje nastoje racionalno raspolažati proračunskim sredstvima.

Nedostatak nužne jedinstvene i precizne regulative, pored rizika nenamjenskog i neracionalnog trošenja javnih sredstava, onemoguće i učinkovito obavljanje kontrole i revizije čime se na određeni način povećavaju troškovi njihovog obavljanja. Također, problem predstavlja i nedovoljna i neadekvatna dokumentacija kojom se dokazuje namjenska potrošnja. Česti su nalazi revizije u kojima se navodi da troškovi nisu pravdani na temelju cjelovite dokumentacije i da ne postoji odgovarajuća obrazloženja o razlozima nastanka određenih troškova (npr. gotovo nijedna institucija nema praksu donošenja plana putovanja što predstavlja otežavajuću okolnost prilikom utvrđivanja je li određeno putovanje realizirano u namjenske svrhe, a ne postoji ni praksa analize opravdanosti i efekata realiziranih putovanja koje bi se koristile kao temelj za donošenje dalnjih odluka koje za posljedicu imaju povlačenje javnih sredstava).

Pitanje nenamjenske potrošnje je važno, između ostalog, i što izravno utječe na fer i istinitost finansijskih izvješća. Ukoliko sredstva na određenim proračunskim pozicijama nisu potrošena u odobrene i namjenske svrhe, i pored činjenice da su prikazana u finansijskim izvješćima, opravданo se postavlja pitanje istinitosti iskazivanja tih pozicija, jer ako je trošak bio nenamjenski, nije trebao ni nastati niti je trebao biti prikazan u izvješću.

***U cilju osiguravanja namjenskog trošenja javnih sredstava i suočenja rizika nenamjenske potrošnje na najmanju moguću mjeru, ponovno ističemo da je nužno:***

- donijeti jasnu i preciznu regulativu i utvrditi standarde potrošnje i pravila ponašanja kada je u pitanju raspolažanje javnim sredstvima; pravila i procedure trebaju biti kreirani tako da omoguće i kontrolu namjenske potrošnje proračunskih sredstava, jasno istaknu odgovornosti svih onih koji raspolažu javnim sredstvima i, u konačnici, rezultiraju racionalizacijom mnogih izdataka;***
- unaprijediti proces izvješćivanja tako što će se izvješćivanje temeljiti na realiziranim aktivnostima i ostvarenim ciljevima i rezultatima paralelno sa utrošenim proračunskim sredstvima.***

Napominjemo kako je Zastupnički dom na sjednici održanoj 15.7.2011. godine usvojio zaključak kojim se Vijeće ministara BiH obvezuje da žurno, a najkasnije u roku od dva mjeseca, svojim aktom propiše ili predloži Parlamentarnoj skupštini BiH donošenje zakona kojim će se propisati pravila i procedure koje sa formalnog aspekta propisuju prava na potrošnju proračunskih sredstava za određene namjene (nabava automobila i



njihovo korištenje, službena putovanja, troškovi reprezentacije, uredski namještaj i oprema, troškovi telefona i slično).

#### 4. Proračun

##### Planiranje proračuna

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 49/09) stvorene su prepostavke za unaprjeđenje proračunskog procesa i programske planiranja. Navedenim Zakonom uveden je pojam srednjoročnog planiranja proračuna, detaljnije su određene procedure u svezi s pripremom dokumenta okvirnog proračuna i proračunske instrukcije vezane za pripremu zahtjeva korisnika proračuna te sastavljanje zahtjeva proračunskih korisnika po ekonomskoj i programskoj kvalifikaciji.

Ministarstvo financija i trezora je u procesu pripreme dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2010.-2012. proračunskim korisnicima dostavilo proračunski kalendar i instrukcije vezane za pripremu proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Proračunski korisnici dostavili su tablice pregleda prioriteta u programskom formatu, u cilju davanja što kvalitetnijih informacija o proračunskim planovima i očekivanim rezultatima iz sredstava.

Također, za pripremu Nacrta proračuna Ministarstvo je zahtjevalo dostavljanje konačnog zahtjeva u programskom formatu te, po prvi put, projekciju rashoda po analitičkim kontima. Sukladno zaključcima 56. sjednice Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH održane 24.06.2009., svi proračunski korisnici su uz zahtjev za sredstvima u proračunu dostavili nacrt plana rada za 2010. godinu, u cilju praćenja realizacije plana i poslovanja i opravdanja traženih sredstava. Sukladno instrukciji, proračunski korisnici su dostavili svoje zahtjeve po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Proračunski zahtjevi u programskoj klasifikaciji su kao propratni materijal Nacrta proračuna institucija BiH za 2010. godinu, dostavljeni Vijeću ministara BiH, Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH u proceduri usvajanja proračuna institucija BiH za 2010. godinu.

Revidirajući proces planiranja i donošenja proračuna institucija BiH za 2010., uočena su određena unaprjeđenja u odnosu na prethodno razdoblje.

Kao što je navedeno, Ministarstvo financija i trezora BiH je poduzelo niz mjera za poboljšanje procesa planiranja proračuna. Pokrenute su aktivnosti vezane za izradu programskega proračuna, koji se zasniva na ciljevima i rezultatima aktivnosti proračunskih korisnika. Također, značajan doprinos unaprjeđenju procesa planiranja imalo je popunjavanje stručnim kadrovima (analitičari) u Odsjeku za analize, planiranja i izvršenja proračuna, čime su stvoren preduvjeti za potrebna analiziranja zahtjeva korisnika u sklopu procesa planiranja kao i uvjeti za praćenje izvršenja proračuna. Novouposleni kadrovi (analitičari) prate proračunske korisnike (10 institucija po jednom analitičaru), od analiziranja zahtjeva vezanih za pripremu DOB-a, zahtjeva za pripremu nacrt proračuna, izvršenja rashoda, do podnošenja godišnjeg finansijskog izvješća. Proces izrade proračuna institucija BiH za 2010. godinu temeljio se na analizama planiranja i izvršenja proračuna svakog proračunskog korisnika. Analize i procjene proračunskih korisnika su kvalitetnije u odnosu na prethodno razdoblje, međutim još uvjek nije dostignuta razina kvalitete u smislu mjerjenja izlaznih rezultata i efikasnosti



programa. Planiranje proračuna uglavnom se temelji na podacima o izvršenju u prethodnoj godini, obrazloženju korisnika i gornjoj granici rashoda utvrđenoj DOB-u.

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika utvrđeno je da u značajnom broju slučajeva i dalje nije moguće uočiti vezu između odobrenog proračuna i plana i programa rada. I dalje je prisutna praksa odvojene izrade proračuna od izrade plana i programa rada, premda je u proračunskom procesu za 2010. godinu došlo do određenih unaprjeđenja, s obzirom da su proračunski korisnici uz konačan zahtjev za dodjelu sredstava bili dužni dostaviti nacrt plana rada za 2010. godinu. Reforma pripreme dokumenata programskog proračuna još uvijek je u početnoj fazi. Sljedeća faza je implementacija informacijskog sustava za programsко planiranje. Implementacija informacijskog sustava omogućiti će automatiziran proces pripreme proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji.

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika uočeni su sljedeći nedostaci:

- Premda su analize i procjene proračunskih korisnika, generalno promatrano, kvalitetnije u odnosu na prethodno razdoblje, i dalje je uočeno da planiranje proračuna pojedinih proračunskih korisnika nije bilo u cijelosti zasnovano na realnim procjenama i kvalitetnim analizama. U svezi s navedenim, uočeno je da institucije koje nastoje realno planirati proračunska sredstva imaju poteškoće zbog linearnih smanjenja proračuna svim proračunskim korisnicima pri njegovom usvajanju u Parlamentarnoj skupštini BiH (planirani rashodi proračunskih korisnika u 2010. godini smanjeni su za sve materijalne troškove, osim zakupa, za 17,6% kod većine proračunskih korisnika).
- Nedostaju argumentirana obrazloženja zašto je određeni trošak u proračunu planiran u određenom iznosu, zašto se planira nabava određenog sredstva i koji se efekti očekuju od date nabave, opravdanost angažiranja većeg broja osoba na određenim poslovima, itd.
- Dinamika upošljavanja u velikom broju institucija BiH nije realizirana sukladno planiranim aktivnostima što je utjecalo na ukupno izvršenje proračuna. Pri planiranju dinamike upošljavanja, kao temelja za planiranje proračunskih sredstava, potrebno je sagledati sve relevantne faktore koji utječu na realizaciju ove aktivnosti (procedure usvajanja proračuna, vremensko razdoblje koje je potrebno za provođenje procedura upošljavanja, itd). U svezi s navedenim, želimo istaći da cilj revizije u ovom kontekstu nije upošljavanje, već planiranje dinamike upošljavanja koja će se temeljiti na analizama i procjenama potrebnih kadrova, za funkcioniranje institucije i ostvarivanje njenih ciljeva i zadataka. Realnije procjene dinamike upošljavanja trebale bi se temeljiti na planiranju aktivnosti iz nadležnosti institucija.

Ministarstvo financija i trezora nema efikasne mehanizme za provjeru osnovanosti iznesenih navoda (obrazloženja) planiranja sredstava za kapitalne izdatke, s obzirom da modul za praćenje stalnih sredstava na razini institucija BiH u 2010. godini nije implementiran. Analize za kapitalna ulaganja još uvijek nisu adekvatne te se planiranje uglavnom vrši na osnovu podataka iz prethodne godine. Utvrđeno je da su pojedine institucije vršile promjenu strukture kapitalnih ulaganja bez suglasnosti Ministarstva financija i trezora. Korištenje baze podataka i modula za evidenciju stalnih sredstava očekuje se u 2011. godini. Implementacijom modula za evidenciju stalnih sredstava stvorit će se prepostavke za kvalitetnije planiranje kapitalnih izdataka. U cilju kvalitetnijeg planiranja kapitalnih izdataka Ministarstvo financija i trezora je u Izvješću o



izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu iskazalo donacije u stalnim sredstvima i analiziralo ukupna stalna sredstva i kapitalna ulaganja za 2010. godinu.

**Nastaviti aktivnosti vezane za izradu programskega proračuna koji se temelji na ciljevima i rezultatima aktivnosti proračunskih korisnika. Nužno je implementirati informacijski sustav za programsko planiranje koji će omogućiti automatiziran proces pripreme proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji.**

**Nadalje, potrebno je, u suradnji sa proračunskim korisnicima i svim subjektima koji sudjeluju u procesu planiranja proračuna, nastojati da se proračunske stavke okvirno temelje na odgovarajućim analizama i dokumentima kako bi imali adekvatne odgovore zašto je određeni trošak planiran u tolikom iznosu, zašto se planiraju određene nabave i koji su efekti tih nabava.**

### Izvršenje proračuna

Ukupni rashodi institucija BiH izvršeni su za 2,7% više u odnosu na isto razdoblje prethodne godine, dok su ukupni rashodi proračunskih korisnika povećani su za 3,4% u odnosu na 2009. godinu. Povećanje rashoda u odnosu na prethodnu godinu evidentno je zbog financiranja osam novoformiranih institucija BiH. Izvršenje izravnih transfera u 2010. godini uvećano je za 1,7% u odnosu na prethodnu godinu, dok je izvršenje sredstava rezerviranja umanjeno za 73%.

U strukturi ostvarenih rashoda (977.867.303 KM), 97,65% se odnosi na rashode proračunskih korisnika (954.920.847 KM), 2,9% na izravne transfere (20.458.490 KM) i 0,25% (ili 2.487.966 KM) na sredstva rezerviranja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova uposlenih (634.035.105 KM) čine 66% od ukupno ostvarenih rashoda proračunskih korisnika ili 65% sveukupnih rashoda institucija.

U 2010. godini odobreno je 100 odluka o prestrukturiranju rashoda unutar proračuna proračunskih korisnika u skladu sa člankom 16. stavak (1) Zakona o financiranju institucija BiH i člankom 15. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. Sukladno obavijesti Ministarstva, u prosincu nisu vršena prestrukturiranja sa tekućih na kapitalne izdatke.

Ukupno prestrukturirana sredstva iznose 32.247.713 KM ili 3,13% od planiranih sredstava za proračunske korisnike (od 1.028.034.000) ili 3,29 % od realiziranih sredstava proračunskih korisnika za 2010. godinu (od 977.867.303 KM). Ukupan iznos prestrukturiranih sredstava odnosi se na prestrukturiranja proračunskih institucija (30.597.713 KM) i prestrukturiranja u sklopu izravnih transfera (1.650.000 KM). Tijekom 2010. godine prestrukturiranje rashoda je izvršilo 59 institucija. Analizom restrukturiranja rashoda utvrđeno je da se od ukupnog iznosa prestrukturiranih sredstava proračunskih korisnika (30.597.713 KM), 34% sredstava (10.330.048 KM) odnosi na prestrukturiranja (umanjenja) sa pozicija bruto plaća i naknada troškova uposlenih.

Prestrukturiranjima (2 odluke o prestrukturiranju rashoda) u sklopu izravnih transfera (1.650.000 KM), izvršeno je umanjenje sredstava na pozicijama izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova (1.150.000 KM) i bankarskih troškova i negativnih tečajnih razlika (500.000 KM) u korist povećanja sredstava na poziciji isplata obveza po pravosnažnim sudskim presudama (1.650.000 KM).

Revizijom pojedinačnih korisnika uočeno je da su u velikom broju prestrukturiranja vršena zbog linearног umanjenja proračuna u odnosu na planirani i usuglašeni



proračun sa Ministarstvom. Planiranje i izvješćivanje proračunskih korisnika po analitičkim kategorijama doprinijelo je kvalitetnijem sastavljanju zahtjeva za prestrukturiranjem, zbog obrazlaganja analitičkih pozicija rashoda. Proračunski korisnici su bili dužni, u slučaju promjene strukture rashoda unutar analitičkih konta izvjestiti o promjenama Ministarstvo financija i trezora. Utvrđeno je da pojedine institucije nisu obavijestile Ministarstvo o navedenim izmjenama. Također, uočeni su slučajevi da pojedine institucije nisu tražile suglasnost za izmjenu namjenske strukture kapitalnih izdataka.

Zastupnički dom PSBiH je u fazi usvajanja Prijedloga zakona o proračunu institucija za 2010. godinu donio zaključak (od 10.12.2009.) da se za 14 institucija BiH (institucije koje su u izvješćima o reviziji u prethodne tri godine dobili mišljenje s rezervom) u proračunskoj 2010. godini, za 10% umanje proračunske pozicije za koje su utvrđeni nedostaci. Ministarstvo financija i trezora je operativno osiguralo realizaciju navedenog zaključka smanjenjem navedenih pozicija za 10%. Međutim, Ministarstvo nije bilo u mogućnosti sustavno pratiti odobreni proračun po analitičkim pozicijama (praćenje odobrenog proračuna je moguće samo prema sintetici na kojoj se ne može pojaviti prekoračenje). Revizijom finansijskih izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika utvrđeno je kako je jedna institucija prekoračila odobrene troškove na poziciji za koju je, prema navedenom, umanjen proračun, odnosno nije poštovala Zaključak Parlamentarne skupštine. U slučajevima nedostatka sredstava na umanjenim proračunskim pozicijama, pojedine institucije su tražile dodatna sredstva iz proračunske rezerve, jer nije bilo moguće redovitim prestrukturiranjem povećati proračun umanjenih pozicija.

***Uspostaviti kontrolne mehanizme na način koji će onemogućiti promjene strukture proračuna po svim kategorijama rashoda (analitika i sintetika) od strane proračunskih korisnika bez prethodno pribavljene suglasnosti mjerodavne institucije.***

## 5. Financijska izvješća

Ministarstvo je u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07) sačinilo konsolidirano finansijsko izvješće za 2010. godinu koji sadrži bilancu stanja, pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava i pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi. Također, sastavni dio godišnjeg finansijskog izvješća predstavlja analiza izvršenja proračuna koja je sastavljena u tekstualnom obliku.

## 6. Prihodi i primici proračuna institucija BiH u 2010. godini

### Prihodi

Prema definiciji iz Zakona o financiranju institucija BiH, prihodi podrazumijevaju, bez ograničenja, porezne i neporezne prihode, transfere iz proračuna entiteta, ostale prihode utvrđene zakonskim propisima, uključujući prihode od poslovnih aktivnosti proračunskih korisnika. Prema modificiranoj računovodstvenoj osnovi nastanka događaja, prihodi se evidentiraju u razdoblju u kojem postanu raspoloživi i mjerljivi.



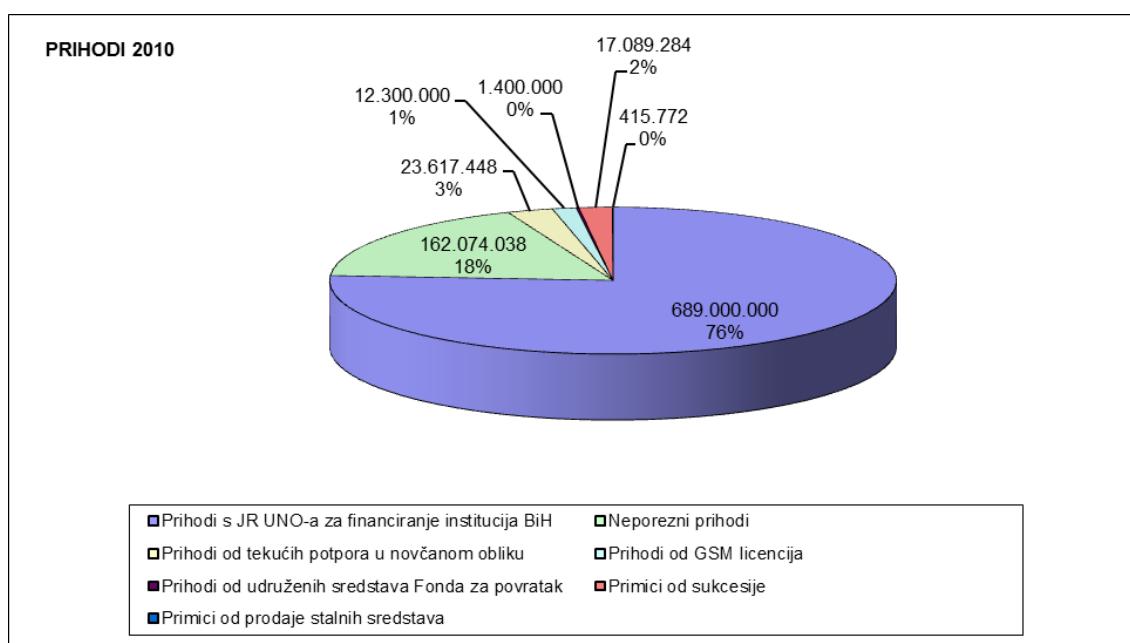
Ukupno ostvareni prihodi za financiranje institucija BiH u 2010. godini iskazani u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu, iznose 888.391.486 KM. Prihodi iskazani u Izvješću su usuglašeni s kumulativnim podacima o prihodima iz Glavne knjige trezora.

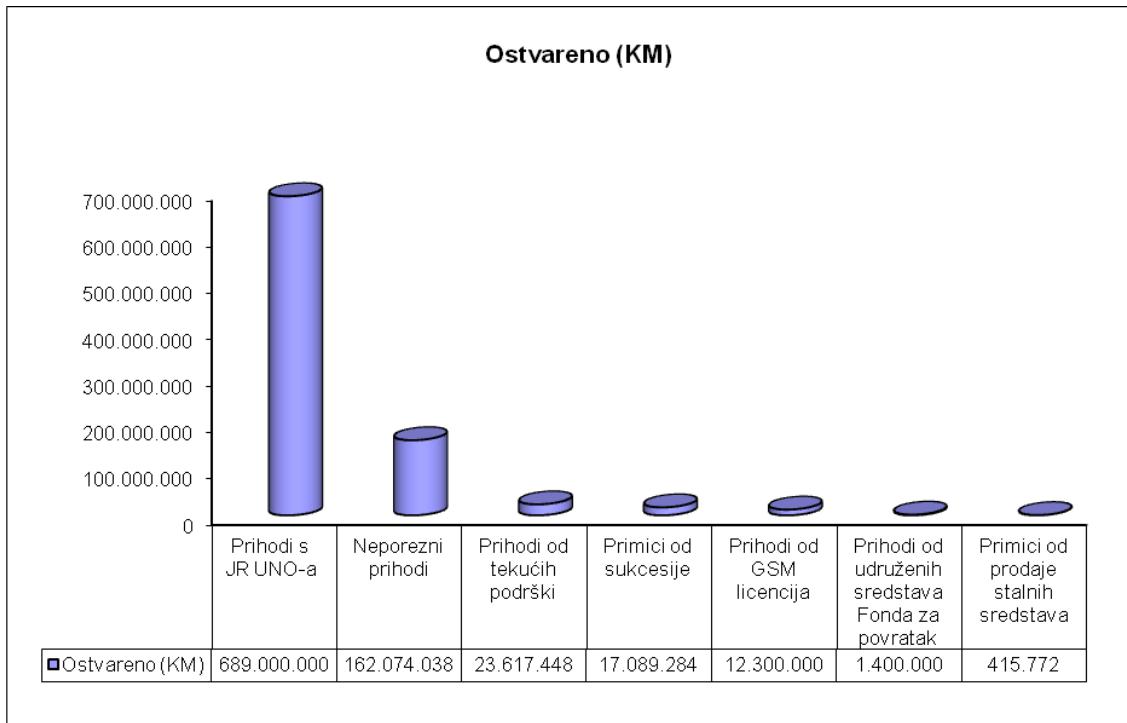
Pored ovih prihoda, ostvareni su primici od sukcesije u iznosu od 17.089.284 KM i primici od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 415.772 KM, tako da su ukupno ostvareni prihodi i primici u 2010. godini koji su stavljeni na raspolaganje institucijama BiH iznosili 905.896.542 KM. Ovaj iznos ne uključuje ostvarene prihode za servisiranje vanjskog duga BiH koji je u 2010. godini iznosio 303.145.527 KM.

Ako se usporede ostvareni prihodi iz 2009. godine, uočljivo je kako je došlo do pada ukupnih prihoda za financiranje institucija BiH s 978.349.198 KM u 2009. godini na 905.896.542 KM u 2010. godini, odnosno pada prihoda u iznosu od 72.452.656 KM što, izraženo u procentima, iznosi 7.5%. Prihodi za financiranje institucija su smanjeni, premda je došlo do povećanja broja korisnika proračuna (Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu sredstva su raspoređena na 64, a za 2010. godinu na 69 proračunskih korisnika).

Promatrano prema strukturi, u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH prikazani su sljedeći prihodi:

R.br.	Vrsta prihoda	Planirano (KM)	Ostvareno (KM)
1.	Prihodi s JR UNO-a za finan. institucija BiH	689.000.000	689.000.000
2.	Neporezni prihodi	160.273.000	162.074.038
3.	Prihodi od tekućih potpora u novčanom obliku	500.000	23.617.448
4.	Prihodi od GSM licencija	0	12.300.000
5.	Prihodi od udruženih sred. Fonda za povratak	0	1.400.000
	<b>Ukupno prihodi</b>	<b>849.773.000</b>	<b>888.391.486</b>
6.	Primici od sukcesije	17.000.000	17.089.284
7.	Primici od prodaje stalnih sredstava	261.000	415.772
	<b>Sveukupno prihodi i primici</b>	<b>867.034.000</b>	<b>905.896.542</b>





Na temelju pojedinačno provedenih revizija za 2010. godinu, konstatirano je kako kod proračunskih korisnika još uvijek nije uspostavljen adekvatan sustav praćenja naplate prihoda, što je detaljnije opisano u pojedinačnim izvješćima o reviziji za 2010. godinu. Uočene nepravilnosti i problemi s kojima su se susretali proračunski korisnici koji su ostvarivali prihode tijekom 2010. godine su sljedeći: nemogućnost pouzdanog praćenja naplate prihoda za prva tri mjeseca 2010. godine, odnosno sve do donošenja nove naredbe Ministarstva financija i trezora BiH vezane za uplatne račune, kašnjenje u knjiženju uplaćenih prihoda u Glavnu knjigu trezora, nepotpuna pomoćna evidencija o prihodima, neiskazivanje nenaplaćenih prihoda u finansijskim izvješćima, nepostojanje propisanih procedura za praćenje naplate prihoda, neslaganje podataka iz pomoćne evidencije s onima iz Glavne knjige trezora, neraspolažanje podacima o nenaplaćenim prihodima, neuplaćivanje pojedinih prihoda na jedinstveni račun trezora, neusuglašavanje naplaćenih prihoda s izvršenim javnim uslugama.

U cilju rješavanja dijela uočenih nedostataka, Ministarstvo financija i trezora BiH je u ožujku 2010. godine donijelo Naredbu o izmjenama i dopunama naredbi o uplatnim računima za administrativne takse (Službeni glasnik BiH, broj 20/10) čime su stvorene prepostavke da se uplata javnih prihoda vezuje za određene proračunske organizacije te je omogućeno proračunskim korisnicima da putem ISFU sustava imaju direkstan pristup sustavu povlačenja podataka iz Glavne knjige trezora. Proračunski korisnici koji nemaju direkstan pristup ISFU sustavu navedene podatke mogu dobiti u Odjelu Glavne knjige trezora.

Uzimajući sve naprijed navedeno, ističemo da nismo bili u stanju potvrditi (na temelju raspoloživih podataka) da dio ostvarenih neporeznih prihoda iskazan u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu odražava točan i istinit prikaz ostvarenja prihoda u 2010. godini. Provedenim revizijama u 2010. godini nismo se uvjerili kako su svi prihodi koji su trebali biti uplaćeni na



jedinstveni račun trezora zaista i uplaćeni. Također ističemo da ne možemo potvrditi da je Ministarstvo financija i trezora BiH poduzelo adekvatne aktivnosti u cilju nadzora nad prikupljanjem prihoda u smislu propisivanja obveznog usuglašavanja prihoda i sl.

***Smatramo da Ministarstvo treba, u suradnji s proračunskim korisnicima koji ostvaruju prihode, aktivnije djelovati u cilju donošenja sustavnih pravila kojim bi bili utvrđeni mehanizmi i obveze svih strana u procesu usuglašavanja prihoda s pruženim javnim uslugama. Navedene aktivnosti bi trebale osigurati adekvatne dokaze da su ostvareni javni prihodi zaista i naplaćeni.***

***Potrebno je osigurati da svi proračunski korisnici koji ostvaruju bilo koju vrstu prihoda koji su klasificirani kao neporezni prihodi, iste planiraju, prate, izvješćuju i poduzimaju aktivnosti s ciljem pravovremene naplate istih.***

Proведенom revizijom ponovno je utvrđeno (konstatirano u Izvješću za 2009. godinu) kako kontni plan i evidentiranje u Glavnoj knjizi trezora nisu u cijelosti prilagođeni prikazanoj strukturi prihoda. Također smo uočili određene nedosljednosti između kontnog plana i svrstavanja prihoda u određenu kategoriju prema izvršenoj klasifikaciji.

***Premda prikazani prihodi u ukupnom iznosu odgovaraju podacima u Glavnoj knjizi trezora, mišljenja smo kako je prilikom sačinjavanja zvaničnih izvješća o izvršenju proračuna potrebno koristiti mogućnosti koje pružaju generirana izvješća iz Glavne knjige trezora čime bi se omogućilo prikazivanje podataka prema proračunskim klasifikacijama i postiglo pouzdanije financijsko izvješćivanje.***

Analizirajući strukturu ostvarenih prihoda, vidljivo je da glavninu prihoda za financiranje institucija BiH čine prihodi s jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje (oko 76% od sveukupnih prihoda i primitaka), a neporezni prihodi sudjeluju sa oko 18% od sveukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Svi ostali prihodi i primici sudjeluju sa oko 6%.

Ukupno ostvareni prihodi za financiranje institucija BiH (888.391.486) iznose 105% u odnosu na prihode planirane Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu (planirano 849.773.000 KM). Promatrano po pojedinačnim pozicijama, dolazilo je do značajnijih odstupanja ostvarenih iznosa od planiranih. Tako je kod planiranja pozicije tekućih podrški u novčanom obliku ostvareno značajno odstupanje ostvarenog iznosa od planiranog. Naime, kao tekuće podrške planirane su razne donacije u ukupnom iznosu od 500.000 KM, a ostvareno je ukupno 23.617.448 KM prihoda evidentiranog kao tekuća podrška u novčanom obliku. Također, Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu nisu planirani prihodi od GSM licencija niti prihodi od udruženih sredstava Fonda za povratak, a koji su ostvareni u ukupnom iznosu od 13.700.000 KM. Proračunom za 2010. godinu planirana su sredstva kredita Svjetske banke u iznosu od 40.000.000 KM, međutim u 2010. godini nije došlo do kreditnog zaduženja institucija BiH.

***Imajući u vidu naprijed navedeno, a budući kako realno planiranje osigurava učinkovito upravljanje proračunskim sredstvima te predstavlja temelj za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka, potrebno je dodatno unaprjeđenje procesa planiranja prihoda proračuna.***

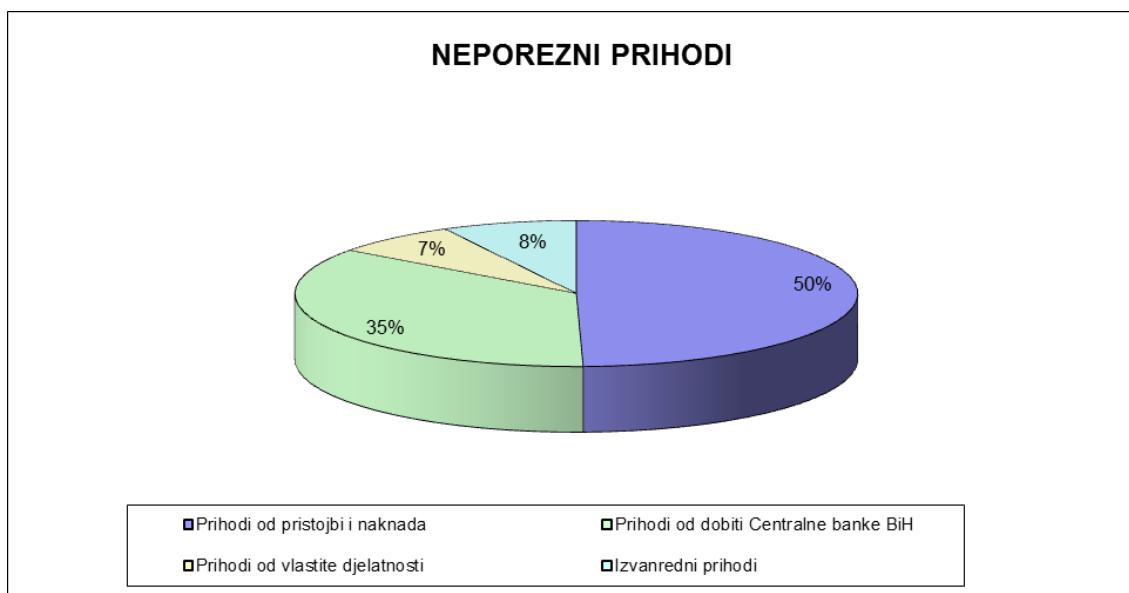


### Porezni prihodi

Porezni prihodi predstavljaju prihode od neizravnih poreza (PDV, trošarine, uvozna i izvozna davanja i ostali porezi sukladno Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja), a ostvareni su u iznosu od 689.000.000 KM. U odnosu na 2009. godinu, ovi prihodi su manji za 40.000.000 KM. Uplata poreznih prihoda vrši Uprava za neizravno oporezivanje BiH u skladu sa odredbama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda (Službeni glasnik BiH, broj 55/04).

### Neporezni prihodi

Neporezne prihode čine: prihodi od pristojbi i naknada (80.408.109 KM), prihodi od dobiti Centralne banke BiH (57.471.828 KM), prihodi od vlastite djelatnosti (11.635.875 KM) te ostali i izvanredni prihodi (12.558.226 KM).



Prihodi od pristojbi i naknada obuhvaćaju veliki broj administrativnih pristojbi i različitih vrsta naknada koje ostvaruju proračunski korisnici u obavljanju svoje djelatnosti. Prema visini ostvarenog prihoda ističu se: prihodi od pristojbi za prelete preko BiH (11.041.027 KM), doprinosi za korištenje spektra frekvencija (12.198.463 KM), prihodi Regulatorne agencije za komunikacije (10.680.953 KM), prihodi od administrativnih pristojbi u DKP mreži (8.654.960 KM), prihodi od izdavanja osobnih isprava i registarskih oznaka (6.495.692 KM), prihodi od novčanih kazni za prekršaje (3.157.781 KM).

Prihodi od vlastite djelatnosti čine ostvareni prihodi devet proračunskih korisnika u ukupnom iznosu od 11.635.875 KM. Najveće prihode ostvaruje Institut za intelektualno vlasništvo BiH (2.951.209 KM), zatim Ured za veterinarstvo BiH (2.574.287 KM) te Služba za zajedničke poslove institucija BiH (1.957.766 KM).

Provedenom revizijom smo se uvjerili kako nisu utvrđeni kriteriji na temelju kojih se vrši klasifikacija prihoda unutar kategorije neporeznih prihoda.



### *Prihodi od tekućih potpora u novčanom obliku*

Prihodi od tekućih potpora u novčanom obliku obuhvaćaju sve namjenske donacije doznačene kao potpora pojedinim institucijama BiH. Ukupno ostvarene donacije u periodu izvješćivanja iznose 23.617.448 KM, a prema iznosima najznačajnije donacije su: donacija za reformu javne uprave (6.180.988 KM), donacija za Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće (5.456.082 KM), sredstva za EXPO 2010. (2.490.128 KM).

Računovodstveni aspekt priznavanja i evidentiranja te prikupljanje donacija regulirano je Zakonom o financiranju institucija BiH kojim se određuje priznavanje prihoda sa stajališta raspoloživosti i mjerljivosti i evidentiranje donacija putem jedinstvenog računa trezora, Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu kojim je propisana obveza izvješćivanja Ministarstva o odobrenoj pomoći i način uplate sredstava, te Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija BiH koji propisuje način knjigovodstvenog evidentiranja nepovratne pomoći na način da se primljena donacija evidentira na kontu pasivnih vremenskih razgraničenja, te po utrošku sredstava prenese na odgovarajući konto prihoda. Revizijom je utvrđeno da na razini institucija BiH još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor. Dileme u svezi s evidentiranjem donacija, ali i druge dileme i problemi računovodstvene prirode bi se u velikoj mjeri riješili usvajanjem računovodstvenih standarda za javni sektor za što je, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH, nadležno Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH.

***Preporuča se Ministarstvu da prema mjerodavnim institucijama pokrene inicijativu za donošenje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor. U međuvremenu, potrebno je međusobno usuglasiti podzakonske akte sa zakonskim, a koji se tiču računovodstvenog obuhvaćanja i priznavanja donacija.***

### **Primici**

#### *Primici od sukcesije*

Sporazum o pitanjima sukcesije potpisani je u Beču 29.07.2001. godine, a postao je punovrijedan 02.06.2004. godine nakon ratifikacije svih pet država slijednica bivše SFRJ. Predsjedništvo BiH je 28.11.2001. godine donijelo Odluku o ratificiranju Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH-Međunarodni ugovori, br. 10/01). Ministarstvo financija i trezora BiH, u sklopu kojeg je Sektor za provođenje sukcesije bivše SFRJ, sastavilo je Informaciju o provedbi sporazuma o pitanjima sukcesije po svim dodacima i aneksima koji čine sastavni dio istog koju je razmotrilo Vijeće ministara BiH na 139. sjednici održanoj 14.12.2010. godine i po istoj donijelo određene zaključke. Putem navedene Informacije Vijeće ministara je upoznato sa svim dosadašnjim aktivnostima, rezultatima i problemima vezanim za provedbu Sporazuma. Jedan od problema naveden u Informaciji ogleda se u kašnjenju provedbe Sporazuma do kojeg je došlo zbog kašnjenja ratifikacije istog od strane jedne države slijednice bivše SFRJ, zatim kašnjenja u konstituiranju stalne zajedničke komisije viših predstavnika država slijednica čiji je mandat osiguranje učinkovite provedbe istog, kao i samog odlučivanja po svakom pitanju u vidu konsenzusa svih pet država što je često u praksi izostajalo. Evidentirani su problemi kod provedbe svih aneksa Sporazuma kojima su regulirana sljedeća pitanja: Aneks A - Pokretna i nepokretna imovina; Aneks B - Diplomska i konzularna imovina; Aneks C - Financijska potraživanja i dugovanja; Aneks D - Arhive; Aneks E - Mirovine; Aneks F - Ostala prava, koristi i obvezne; Aneks G – Privatno vlasništvo i stečena prava.



Aktivnosti koje su u potpunosti okončane i prije stupanja na snagu Sporazuma odnose se na provedbu Dodatka uz Sporazum u pogledu raspodjele imovine bivše SFRJ (zlato i ostale rezerve i dionice) koja se nalazila kod Banke za međunarodna poravnjanja u Bruxelles (BIS). Prema Dodatku, Bosna i Hercegovina je sudjelovala sa 13,20% u raspodjeli imovine kod BIS-a. Namjena i korištenje dobivene imovine kod BIS-a određeni su Zakonom o namjeni i korištenju dijela imovine koju je Bosna i Hercegovina dobila po Sporazumu o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH, br. 11/02). Provedene su i određene odredbe Aneksa C koji regulira pitanja raspodjele financijskih potraživanja i dugovanja bivše SFRJ koji čine strana financijska potraživanja (gotovina, zlato i drugi plemeniti metali, depozitni računi i vrijednosni papiri) koje je držala bivša SFRJ ili Narodna banka Jugoslavije izravno ili kod stranih banaka, jugoslavenskih banaka za zajednička ulaganja i agencija jugoslavenskih banaka u inozemstvu.

Primitak od sukcesije u iznosu od 17.089.284 KM odnosi se na povrat viška sredstava koje su dobili Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska po temelju Odluke o privremenom rasporedu dijela imovine BiH dobivene po Sporazumu o pitanjima sukcesije u omjeru 65% za FBiH i 35% za RS (VM broj 69/09 od 02.04.2009. godine). Donošenjem Zakona o raspodjeli, namjeni i korištenju financijskih sredstava dobivenih po Aneksu C Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH, broj 76/09) omjeri raspodjele su promijenjeni na 58% za FBiH, 29% za RS i 13% za institucije BiH. Povrat sredstava je izvršen putem tekućih prihoda u sklopu jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje BiH.

#### *Primici od prodaje stalnih sredstava*

Problem koji se nadovezuje na otpis i rashodovanje stalnih sredstava je i problem prodaje istih u smislu odsustva jedinstvenih propisa i procedura kojim bi bila definirana prodaja stalnih sredstava. Zbog nedostatka jedinstvenih propisa i procedura u institucijama Bosne i Hercegovine se pojavljuju problemi koji se protežu od velike količine neriješenih-neprodanih stalnih sredstava do prodaje bez jasnih smjernica i zakonski verificiranih postupaka prodaje i načina provođenja licitacije. Zbog evidentnih slabosti i nedefiniranosti načina otpisa i isknjižavanja pojavljuje se problem određivanja početne cijene i vrijednosti pa do različitog tretiranja i provođenja prodaje od institucije do institucije. Prihodi od prodaje sredstava na razini Institucija BiH iznose 415.772 KM.

***Nužno je da Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine doneše jedinstvena pravila i propise kojima bi na jasan i precizan način bila definirana kompletna oblast prodaje sredstava odnosno postupak i provođenje licitacije.***

## 7. Donacije

Tekuće donacije u novčanom obliku u 2010. godini ostvarene su u iznosu od 23.617.448 KM, dok su donacije u nenovčanom obliku iznosile 14.211.128 KM. Značajnije donacije, date kao potpora u radu institucijama, evidentirane su za reformu javne uprave (6.180.988 KM), donacije za rad VSTV (5.456.082 KM), sredstva za Expo (2.490.128 KM). Ministarstvo je, donošenjem Instrukcije o primanju donacija, otvarajući računa, evidentirajući, načinu korištenja i izvješćivanju o realizaciji donatorskih sredstava, od 15.03.2011. godine pojačalo sustav praćenja donacija, posebno u dijelu novčanih donacija i efekti primjene navedene instrukcije mogu se sagledati u 2011. godini.

Sustav internih kontrola unutar institucija BiH u segmentu nenovčanih donacija još uvijek nije uspostavljen na zadovoljavajućoj razini, s obzirom da ugovore o nenovčanim



donacijama sklapaju institucije izravno sa donatorom, a informacija o tome do Ministarstva dolazi tek nakon uknjiživanja doniranih sredstava u Glavnu knjigu trezora. Mišljenja smo da je potrebno uspostaviti sustav koji bi osigurao, odnosno obvezao instituciju da pravovremeno (u momentu kada je izvjesno dobivanje nenovčane donacije) proračunski korisnik informira Ministarstvo financija o predmetu donacije, a sve u cilju racionalizacije utroška sredstava za nabavu roba koje su pribavljene i donacijom. Neposjedovanje pravovremenih informacija o prispjelim nenovčanim donacijama može navesti na pogrešne odluke pri planiranju proračuna, odnosno odobravanju proračunskih sredstava za namjene za koje je dobivena donacija (institucija istovremeno traži sredstva iz proračuna i dobije donaciju).

***Preporučamo da se pri izradi DOB-a ažuriraju podaci o prispjelim nenovčanim donacijama, i sukladno njima korigiraju ranije odobrene i planirane vrijednosti za ove namjene.***

## 8. Rashodi<sup>4</sup>

Rashodi institucija BiH prema Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu odobreni su u iznosu 1.028.034.000 KM. Proračun za 2010. godinu umanjen je u odnosu na 2009. godinu za 7.324.000 KM (ili iznosi 99 % planiranih proračunskih sredstava za 2009. godinu). Od ukupno odobrenih proračunskih sredstava za 2010. godinu, 994.044.000 KM se odnosi na rashode 71 proračunske institucije, 17.710.000 KM na direktne transfere sa JRT-a i 16.280.000 KM na sredstva rezerviranja.

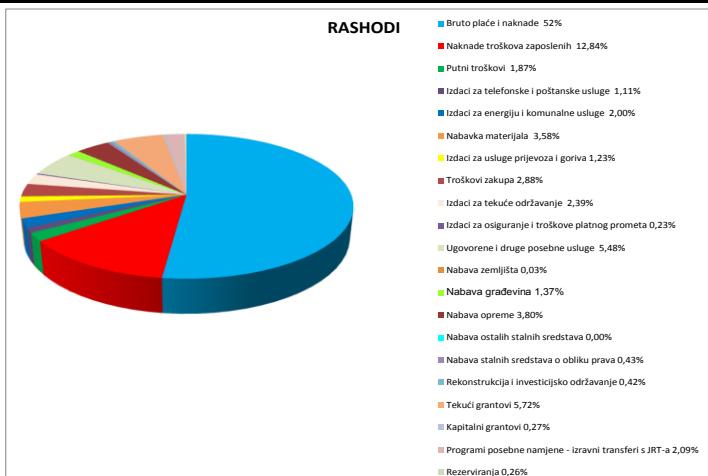
Proračun institucija BiH za 2010. godinu uvećan je za dodatna namjenska sredstva u iznosu 164.407.613 KM (prijenosi neutrošenih sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja iz ranijeg perioda, donacije i sl.), tako da je korigirani proračun iznosi 1.192.441.613 KM. Ostvareni rashodi proračuna institucija BiH u 2010. godini iznose 977.867.303 KM ili 95% u odnosu na usvojeni proračun ili 82% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Ukupni rashodi proračunskih korisnika realizirani su 83% u odnosu na ukupni (korigirani) proračun, sredstva rezerviranja 58% i sredstva direktnih transfera 48%. U sklopu rashoda proračunskih korisnika, izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 92%, dok je postotak realizacije kapitalnih izdataka 50%.

<sup>4</sup> Prilikom razmatranja rashoda pojedinačno u Izješću uzeti su u obzir svi realizirani izdaci kako iz redovnog proračuna tako i programa posebne namjene i rezerviranja koji se odnose na tu kategoriju rashoda.



Tablica 1: Pregled ukupno realiziranih rashoda u proračunu institucija BiH za 2010.godinu

Vrsta rashoda	Iznos (KM)	% udjela
<i>Bruto plaće i naknade</i>	508.462.564	52,00
<i>Naknade troškova uposlenih</i>	125.572.541	12,84
<i>Putni troškovi</i>	18.323.423	1,87
<i>Izdaci za telefonske i poštanske usluge</i>	10.853.987	1,11
<i>Izdaci za energiju i komunalne usluge</i>	19.504.270	2,00
<i>Nabava materijala</i>	34.970.082	3,58
<i>Izdaci za usluge prijevoza i goriva</i>	12.067.129	1,23
<i>Troškovi zakupa</i>	28.195.211	2,88
<i>Izdaci za tekuće izdržavanje</i>	23.378.986	2,39
<i>Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa</i>	2.257.757	0,23
<i>Ugovorene i druge posebne usluge</i>	53.569.919	5,48
<i>Nabava zemljišta</i>	332.900	0,03
<i>Nabava građevina</i>	13.366.001	1,37
<i>Nabava opreme</i>	37.153.039	3,80
<i>Nabava ostalih stalnih sredstava</i>	25.200	0,00
<i>Nabava stalnih sredstava o obliku prava</i>	4.181.957	0,43
<i>Rekonstrukcija i investicijsko održavanje</i>	4.142.942	0,42
<i>Tekući grantovi</i>	55.956.994	5,72
<i>Kapitalni grantovi</i>	2.605.945	0,27
<b>Ukupno rashodi proračunskih korisnika</b>	<b>954.920.847</b>	<b>97,65</b>
<i>Programi posebne namjene - izravni transferi s JRT-a</i>	20.458.490	2,09
<i>Rezerviranja</i>	2.487.966	0,26
<b>Sveukupni rashodi institucija BiH</b>	<b>977.867.303</b>	<b>100</b>





## 8.1. Tekući izdaci

### Bruto plaće

Ukupni izdaci za bruto plaće i naknade iz plaća u 2010. godini iznose 508.462.564 KM od čega se na neto plaće odnosi 305.429.726 KM, a na poreze i doprinose na plaće 203.032.353 KM.

**Stimulacije:** Kada je u pitanju navedeni segment izdataka u sklopu neto plaća uposlenih koji su u 2010. godini iznosili 2.917.430 KM (bruto iznos), uočeno je da kod proračunskih korisnika još uvijek postoje nejasnoće oko utvrđivanja ograničenja, odnosno procenata stimulacije i pojedinačnih ograničenja po uposlenom tijekom godine.

Naime, neki proračunski korisnici nisu, prilikom izračunavanja postotka isplaćenog iznosa stimulacije, uključivali i isplaćene iznose poreza i doprinosu na iste.

Osim toga, uočen je nejednak pristup proračunskih korisnika prilikom odobravanja stimulacija u dijelu koji se odnosi na dokumentiranost temelja za isplatu same stimulacije (konkretnе aktivnosti i poslovi koji su izvršeni, a koji su bili temelj za isplatu). S obzirom da je Zakonom o plaćama i naknadama predviđeno da se fond za stimulacije posebno iskazuje, konstatirano je da još uvijek to nije implementirano u praksi.

Tijekom revizije konstatirano je da je stimulacija isplaćivana i osobama uposlenim u pravosudnim institucijama, a koja plaće primaju prema Zakonu o plaćama u sudbenim i drugim pravosudnim institucijama, premda tim Zakonom stimulacije kao kategorije isplata nisu predviđene.

Konstatirano je također da je bilo prekoračenja ograničenja sredstava za novčane nagrade (stimulacije) kod određenog broja institucija BiH.

*Potrebno je razmotriti tehničke mogućnosti unosa ograničenja za isplatu novčanih nagrada (stimulacija) kroz sustav za obračun plaća (COIP) kako bi se sustavno onemogućilo prekoračenje utvrđenih ograničenja za navedene namjene, kako po uposlenom tako i na razini institucije.*

*Razmotriti mogućnost kreiranja posebnog analitičkog konta za novčane nagrade (stimulacije) u sklopu bruto plaća i naknada uposlenih.*

**Prekovremen rad:** Revidirajući izdatke po osnovu prekovremenog rada kod proračunskih korisnika za 2010. godinu koji su iznosili 1.057.236 KM, uočeno je da su isplate po navedenom osnovu vršene uglavnom u zakonski dozvoljenim okvirima.

Međutim, postoje određeni proceduralni nedostaci koji bi mogli biti prevaziđeni ukoliko bi bio donesen poseban naputak kojim bi se detaljnije razradili postupci koji se odnose na odobravanje i isplatu naknade za prekovremen rad.

Osim toga, konstatirano je da se u manjoj mjeri koristi propisana mogućnost preraspodjеле radnog vremena za osobe koje su obavljale prekovremen rad.

*Razmotriti mogućnost donošenja naputka koje bi detaljnije i jednoobrazno obradilo problematiku prekovremenog rada, što bi u značajnom dijelu povećalo transparentnost u realizaciji navedenih izdataka.*

*Osim toga, bilo bi poželjno razmotriti mogućnost procentualnog ograničavanja ukupno obavljenog prekovremenog rada koji može biti isplaćen u novcu, odnosno kompenziran kroz preraspodjelu radnog vremena.*



**Refundacija bolovanja:** Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo ne raspolaže podacima o pojedinačnim iznosima po svakom proračunskom korisniku, kao ni podatkom o ukupnom iznosu potraživanja nastalih na temelju zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje koje mjerodavnim institucijama podnose korisnici proračuna.

Naprijed navedeno proizlazi iz činjenice da proračunski korisnici imaju različit pristup u knjigovodstvenom evidentiranju na temelju zahtjeva za refundaciju naknada za bolovanje, a ne vodi se ni evidencija o podnesenim zahtjevima koja bi se dostavljala Ministarstvu.

Revidiranjem proračunskih korisnika uočeno je da je različit pristup proračunskih korisnika i u dinamici podnošenja zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje.

Uslijed različitog postupanja u knjigovodstvenom evidentiranju, kao i nepostojanju evidencija o podnesenim zahtjevima za refundaciju naknade za bolovanje, Ministarstvo se susreće sa otežanim procesom utvrđivanja i raskrnižavanja iznosa evidentiranih na izvodima banaka na temelju povrata sredstava na ime refundacije naknade za bolovanje.

Također je uočeno da mjerodavne institucije za povrat sredstava na temelju podnesenih zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje iste rješavaju u različitim rokovima i sa kašnjenjima u povratu sredstava, te bi i ovu problematiku trebalo preispitati.

Konstatirano je da se u najvećem broju slučajeva refundirani iznos bolovanja knjiži kao izvanredni prihod institucija BiH pri čemu ne postoji jedinstvena procedura na koji način proračunski korisnik ima informaciju o refundiranom iznosu.

***U cilju jednoobraznog postupanja svih proračunskih korisnika preporučamo Ministarstvu da sačini instrukciju za proračunske korisnike kojom bi se detaljno propisala procedura podnošenja, praćenja i knjigovodstvenog evidentiranja zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje, koje proračunski korisnici podnose mjerodavnim institucijama za povrat sredstava.***

***Razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih evidentiranja iznosa potraživanja na temelju zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje kroz postojeće sustave (ISFU, COIP), a u cilju kontinuiranog praćenja i raspolaganja podatkom o ukupnom iznosu potraživanja ove vrste. U skladu sa naprijed navedenom osigurati i točne evidencije o naplaćenom iznosu ovih potraživanja po svakom pojedinačnom klijentu.***

***Analizirati i preispitati problematiku kašnjenja uplata mjerodavnih institucija na temelju povrata sredstava po podnesenim zahtjevima za refundaciju bolovanja.***

### **Naknade troškova uposlenih**

Ukupni izdaci za naknade troškova uposlenih u 2010. godini iznose 125.572.541 KM. Izdaci na navedenoj poziciji se odnose na naknade za prijevoz sa posla i na posao u iznosu od 25.719.461 KM, naknade za smještaj 10.208.845 KM, naknade za odvojeni život u iznosu od 14.284.662 KM, naknade za rad u komisijama 655.171 KM, naknade za topli obrok tijekom rada 34.749.531 KM, regres za godišnji odmor 13.888.360 KM, otpremnine zbog odlaska u penziju 2.885.770 KM, jubilarne nagrade za stabilnost u radu 417.317 KM, pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti 3.109.317 KM, poreze i doprinose na naknade 13.150.058 KM, naknada skupštinskim zastupnicima (Parlamentarna skupština BiH) 694.497 KM, naknade za Ministarstvo obrane 3.730.732 KM i ostale naknade 2.070.833 KM.



**Naknada za prijevoz sa posla i na posao:** Revizijom naknada za prijevoz sa posla i na posao konstatirano je da postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena Odluke Vijeća ministara koja regulira navedenu problematiku kada su institucije BiH u cjelini u pitanju.

Relevantan podatak za odobrenje naknade za prijevoz, prema Odluci Vijeća ministara, je trenutno prebivalište uposlenog.

Kako Odluka o naknadi troškova prijevoza sa posla i na posao i drugi propisi nisu predviđeli kontrolne mehanizme za provjeru stvarne utemeljenosti pojedinačnih zahtjeva uposlenih kada su u pitanju troškovi prijevoza, to sadašnja situacija ostavlja prostora za zloporabe koje imaju značajnog učinka na visinu realiziranih izdataka za prijevoz.

Ističemo da su mogući slučajevi u praksi da osoba koja je do određenog razdoblja ostvarivala naknadu za prijevoz po temelju prebivališta na jednoj adresi, promjenom prebivališta koje je znatno udaljenije od mjesta rada ostvari pravo na znatno veći iznos naknade za prijevoz, a da pri tome stvarno ne mijenja mjesto boravka.

***Mišljenja smo da bi trebalo razmotriti kontrolne mehanizme u cilju otkrivanja mogućih zloporaba kada su u pitanju izdaci za prijevoz sa posla i na posao.***

***Smatramo da bi bilo korisno analizirati dosadašnju primjenu Odluke Vijeća ministara i konstatirati njene temeljne nedostatke, te raditi na pronalaženju kvalitetnijih rješenja u cilju otklanjanja uočenih nedostataka.***

I dalje je prisutan problem različitih zakonskih rješenja kada su u pitanju plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH.

Naime, propisi koji reguliraju ovo područje potrošnje su Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i pravosudnim institucijama na razini BiH, interni akti Ustavnog suda BiH, interni akti Parlamentarne skupštine BiH.

Kako određeni broj institucija (posebno pravosudnih) ima uposlenih koji plaće i naknade primaju po različitim propisima, postoje nejasnoće koje osobe trebaju primati plaće po jednom, odnosno drugom zakonu ili propisu. S tim u svezi dolazi i do mimoilaženja u stavovima između Ministarstva i proračunskih korisnika, što u situaciji kada ne postoji tijelo koje bi rješavalo te sporove stvara vrlo nejasnu sliku u pogledu statusa određenih osoba po pitanju plaća i naknada istih.

***Nužno je razmotriti mogućnost donošenja posebnih zakona koji bi regulirali pitanja plaća i naknada u pravosudnoj, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.***

***Pri tome bi bilo nužno razmotriti poseban status neovisnih institucija čiji je rad i djelovanje reguliran posebnim zakonom.***

Predmetom revizije plaća i naknada bila je i sveobuhvatnost primanja uposlenih u institucijama BiH kroz COIP sustav u Ministarstvu financija i trezora BiH, gdje je konstatirano da je moguće iz sustava kreirati izvješće u kojem su evidentirana primanja svakog uposlenog u institucijama BiH.

Izvješće sadrži sva primanja koja su evidentirana putem COIP sustava, ali ne i ona koja su evidentirana putem ISFU sustava (naknade za smještaj, dnevnice za službeni put).

Korištenjem navedenog izvješća iz COIP sustava, na uzorku od 15 uposlenih u institucijama BiH, uočeno je da su ukupna primanja pojedinih osoba koja plaću primaju



iz proračuna BiH, znatno veća od uobičajenih iznosa koji pripadaju poziciji na kojoj se te osobe nalaze.

Naime, uočeno je da postoje slučajevi da su ukupna primanja pojedinih osoba veća i do 100 % u odnosu na primanja osoba koja se nalaze u istom platnom razredu.

Spomenuta uvećanja se odnose na članstava u raznim povjerenstvima, angažmane na temelju ugovora o djelu, upravnim odborima i sl.

***Nužno je osigurati mogućnost da se iz COIP sustava mogu kreirati izvješća koja sadrže sva primanja uposlenih koja su predviđena Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.***

### **Putni troškovi**

Putni troškovi tijekom 2010. godine na razini institucija BiH realizirani su u iznosu 18.341.529 KM. Na putne troškove u zemlji se odnosi 7.354.175 KM, a na putne troškove u inostranstvu 10.987.354 KM. S obzirom na visinu ostvarenih troškova revizija je u prethodnoj godini ukazala na potrebu analiziranja putnih troškova, sagledavanja svrhovitosti i ostvarenih efekata u cilju racionalnog trošenja proračunskih sredstava.

Uočeno je da institucije BiH još uvijek nisu usvojile praksu analiziranja putnih troškova u skladu sa poslovnim ciljevima i politikama, čime bi se utvrdile koristi od realiziranih putovanja, a što bi bio temelj za dalje planiranje ovih troškova, utvrđivanje stvarnih potreba, svrhovitije korištenje sredstva i eventualne uštede. Revizijom pojedinačnih institucija, u velikom broju slučajeva nismo se mogli uvjeriti u svrhovitost i efekt realiziranih putovanja.

Uočeno je kako ne postoji praksa sačinjavanja plana putovanja u proračunskoj godini na kojem bi se temeljio zahtijevani iznos sredstva u proračunu određene institucije.

Revizijom proračunskih korisnika uočeno je da još uvijek javljaju nedostaci koji su identificirani i u ranijim godinama, a odnose se na nedostatak odgovarajuće i potpune dokumentacije (nedostaju pozivi organizatora, odluke o upućivanju na službeni put u inozemstvo, avio karte, ne navodi se vrijeme prelaska granice za putovanje u inozemstvo, ne upisuju su podaci o vremenu boravka na službenom putu i sl. ) koja je temelj za pravdanje ovih troškova. Također, nije regulirano pitanje priznavanja troškova na osnovu službenih putovanja koja traju duže od 30 dana (službena putovanja koja traju po nekoliko mjeseci, a za koje se, i pored osiguranog smještaja i ishrane, isplaćuju dnevnice).

Uočena je pojava isplata dnevница vozačima imenovanih osoba na temelju putovanja u mjesto prebivališta i u neradne dane, odnosno dane vikenda. Želimo istaći da i ova problematika nije regulirana, posebno sa stanovišta obujma isplate i činjenice da se dnevnice isplaćuju i za neradne dane, odnosno dane vikenda.

Uočeno je također da pojedine institucije (manji broj) nisu usvojile interni akt koji bi regulirao prava i obveze uposlenih po osnovu službenih putovanja do donošenja podzakonskog akta na razini institucija BiH. Informirani smo da je Ministarstvo financija i trezora sačinilo prijedlog podzakonskog akta koji regulira troškove službenih putovanja, međutim isti još uvijek nije usvojen. Donošenje ovog podzakonskog akta unaprijedit će sustav internih kontrola upravljanja ovim troškovima.

***Mišljenja smo da je u cilju racionalnog trošenja proračunskih sredstava nužno izvršiti analizu realiziranih putnih troškova, sa posebnim akcentom na ostvarene koristi od realiziranih putovanja, analizirati stvarne potrebe za putovanjima u***



**skladu sa poslovnim aktivnostima institucije, te izvršiti racionalizaciju u pogledu službenih putovanja. U svezi s navedenim smatramo kako treba insistirati da se pri dostavljanju prijedloga proračuna za navedenu kategoriju rashoda dostavlja i plan putovanja koji bi bio podloga za zahtijevani iznos sredstva u proračunu pojedinačnih korisnika.**

**Mišljenja smo kako bi bilo korisno da se prilikom periodičnog izvješćivanja proračunskih korisnika dostavljaju i određeni podaci i informacije o realiziranim službenim putovanjima u inozemstvo.**

**Kvalitetna i sveobuhvatna analiza navedenog segmenta potrošnje osigurala bi informacije o ostvarenim efektima i troškovima putovanja na razini institucija BiH, a bila bi podloga za realnije planiranje navedenih izdataka u proračunu.**

### Izdaci telefonskih i poštanskih usluga

Izdaci za PTT troškove u 2010. godini ostvareni su u iznosu 10.856.252 KM. Izdatke za PTT troškove čine izdaci za fiksne telefone 4.413.867 KM, izdaci za mobilne telefone 2.167.782 KM, izdaci za internet 1.098.251 KM, izdaci za poštanske usluge 2.446.774 KM, izdaci za BIH PAK 729.223 KM i izdaci za ostale usluge 335 KM.

Na razini institucija BiH još uvijek nije usvojen podzakonski akt koji bi na jedinstven način uredio korištenje mobilnih i fiksnih telefona. Ministarstvo financija i trezora je sačinilo Prijedlog pravilnika o korištenju službenih mobilnih i službenih fiksnih telefona, međutim navedeni pravilnik još uvijek nije usvojen. Sustav internih kontrola ovih troškova zasniva se na pojedinačnim internim aktima proračunskih korisnika, koji na različite načine reguliraju navedeni vid javne potrošnje. Interni akti proračunskih korisnika proizvoljno reguliraju uporabu telefona, u većini slučajeva kontrola izdataka vrši se samo formalno, bez suštinskog uspostavljanja racionalne potrošnje proračunskih sredstava.

Utvrđeno je da još uvijek postoje institucije koje nisu usvojile interni akt koji regulira način korištenja i dozvoljene izdatke za usluge fiksne telefonije u službene svrhe, te da i u mnogim institucijama postoji tehnički problem praćenja potrošnje po korisniku.

Uočeni su, u pojedinim slučajevima, nedostaci internih akata koji reguliraju uporabu mobilnih telefona, a odnose se na definiranje obračuna i kontrole troškova, definiranje ograničenja, načina postupanja u slučajevima prekoračenja te definiranje obustavljanja prekoračenih troškova,

I dalje su prisutni slučajevi (u manjem broju) da račun za mobilne telefone glasi na ime fizičke osobe, a ne na ime institucije. Revizijom izdataka za telefonske usluge proračunskih korisnika nismo se u svim slučajevima mogli uvjeriti u namjensko korištenje ovih troškova. Naime, uočeni su slučajevi pravdanja troškova na temelju nepotpune dokumentacije (dijela računa bez specifikacije korištenih usluga), pravdanja troškova dostavljanjem računa za ultra dopune u maksimalno odobrenom iznosu, kao i korištenje mogućnosti slanja dopuna sa pretplatničkog broja na drugi telefonski broj.

U pojedinim institucijama (manji broj) utvrđeno je da se značajan broj računa u kojima su iskazana prekoračenja utvrđenih limita odobrava na temelju odluke o opravdanosti.

U pojedinim institucijama utvrđeno je da značajan broj uposlenih u odnosu na ukupan broj, ostvaruje pravo na naknadu troškova, te je dana preporuka da se preispita broj korisnika i visina izdataka. Revizijom pojedinih korisnika nisu utvrđena prekoračenja dozvoljenih troškova, ali se dovodi u pitanje stvarna potreba za odobravanjem utvrđenih (tako velikih) iznosa.



**Preporuča se Vijeću ministara da u cilju uspostavljanja učinkovite kontrole nad ovim izdacima, preispita racionalnost trošenja proračunskih sredstava za ove namjene, te definiraju jedinstvena pravila za korištenje službenih i mobilnih telefona na razini institucija BiH, koja će osigurati namjensko trošenje sredstava i definirati ograničenja (limite) potrošnje za sve razine odgovornosti u institucijama BiH.**

### Nabava materijala

Ukupna realizacija konta 613400 – Nabava materijala na razini institucija BiH - iznosi 34.970.733 KM što je 92% u odnosu na plan. Najveći iznos nabave materijala u 2010. godini odnosi se na Ministarstvo obrane BiH (16.158.801), Ministarstvo civilnih poslova BiH (4.993.610), Graničnu policiju BiH (961.088), Agenciju za istrage i zaštitu (775.854), Upravu za neizravno oporezivanje BiH (757.767), Ministarstvo vanjskih poslova (553.210), Ministarstvo pravde BiH (202.709), Ministarstvo sigurnosti BiH (161.900), Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice (149.671) i Ministarstvo komunikacija i prometa (125.340), dok se 10.130.783 KM odnosi na ostale institucije na razini BiH.

Kod nabave materijala značajni problemi se pojavljuju pri realnom definiranju potreba, planiranju potrebnih vrsta i količina, provođenju postupaka javne nabave po jediničnim cijenama (točka javne nabave), probijanju ugovorenih količina i neadekvatnom praćenju realizacije ugovora.

### Izdaci za usluge prijevoza i goriva i tekućeg održavanja vozila<sup>5</sup>

Ukupni izdaci za korištenje vozila, uključujući i teška transportna sredstva iz Ministarstva obrane, u 2010. godini, prema podacima iz Glavne knjige, iznosili su 12.244.108 KM, a obuhvaćaju izdatke za gorivo i motorno ulje (9.717.113 KM), izdatke za registraciju (481.287 KM), izdatke za osiguranje (1.182.636 KM) i izdatke za tekuće odražavanje vozila (7.029.307 KM) te izdatke za pranje i parkiranje vozila (336.112KM) i zakup parking prostora (526.960 KM). Prema informacijama i podacima koji su nam dati tijekom obavljanja pojedinačnih revizija, institucije BiH raspolažu sa 1.993 vozila.

Važno je napomenuti da ukupni izdaci obuhvaćaju i izdatke koji su nastali u svezi s korištenjem teških transportnih sredstava u Ministarstvu obrane BiH za koje nemamo točan podatak, s obzirom da se troškovi Oružanih snaga ne vode pod posebnom šifrom u Glavnoj knjizi Ministarstva obrane BiH.

Premda smo i u ranijim izvješćima revizije (kako pojedinačnim izvješćima institucija, tako i u izvješćima o reviziji izvršenja proračuna institucija) ukazivali na slabosti sustava internih kontrola kod uporabe vozila i posljedicama neuređenosti ove oblasti na razini institucija BiH, sustav još uvijek nije uspostavljen na način da osigurava namjensko, transparentno i racionalno korištenje javnih sredstava. Ministarstvo financija je u tijeku 2010. godine sačinilo Prijedlog pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH i isti uputilo Vijeću ministara BiH na usvajanje, međutim Vijeće ministara BiH još uvijek nije razmatralo navedeni pravilnik.

<sup>5</sup> U cilju sagledavanja potpunije slike vezane za korištenje službenih vozila u sklopu ovog naslova su uključeni svi troškovi vezani za korištenje službenih vozila premda se isti, prema kontnom planu, ne knjiže na istoj grupi konta. S tim u svezi, neki troškovi pomenuti u sklopu ovog naslova će biti navedeni i na poziciji gdje su knjiženi, ali neće biti posebno obrazlagani.



U nedostatku jedinstvenih pravila i procedura na razini institucija BiH, uvjeti i način korištenja službenih vozila uređeni su internim pravilima svake institucije pojedinačno tako da je u praksi prisutno različito postupanje kada je uporaba vozila u pitanju.

Kao primjer navodimo razlike u veličini i strukturi voznog parka, razlike u kategoriji uposlenih (pozicija) koji ostvaruju pravo na stalnu uporabu vozila, način praćenja i evidentiranja troškova uporabe vozila, itd.

Revizijom je konstatirano da pravo na stalnu uporabu vozila ostvaruje značajan broj osoba u institucijama BiH (uglavnom su to imenovane osobe i rukovodeći službenici, a u pojedinim slučajevima „zbog prirode posla“ i službenici niže razine (stručni savjetnici i suradnici)), premda ne postoji drugi pravni temelj osim internog pravilnika za korištenje vozila 24 sata na dan niti za jednu osobu i funkciju u institucijama BiH. Neograničeno korištenje vozila, odnosno odluke o korištenju vozila 24 sata na dan, imaju za posljedicu visok rizik mogućeg nemajenskog korištenja vozila, odnosno korištenja vozila u svrhe koje se ne mogu podvesti pod službene, rizik otuđenja vozila te direktno utječu na povećavanje ukupnih troškova.

Revizijom je nadalje konstatirano kako u većini slučajeva interna pravila nisu dovoljno jasna i precizna jer ne definiraju jasno određena pitanja kao što su način i mjesto parkiranja vozila, uporabu vozila za vrijeme vikenda i godišnjeg odmora, odgovornost za namjensko korištenje vozila i mehanizme kontrole, procedure za popravku i održavanje vozila, uvjete za nabavu novog vozila, uvjeti zamjene guma i sl., a česta je pojava i nedosljedne primjene internih pravila. Uvidom u putne naloge i interne evidencije proračunskih korisnika u određenom broju slučajeva konstatirano je da se ne popunjavaju sve rubrike u putnom nalogu, naročito relacije kretanja, uočene su neuobičajeno velike kilometraže koje vozila prelaze dnevno, mjesечно, godišnje, neuobičajeno velike kilometraže evidentirane kao „loko vožnja“, relacije koje se ne mogu u cijelosti povezati sa funkcijom konkretne institucije, da se vozila koriste za vrijeme vikenda i godišnjih odmora, da se ne sačinjavaju zabilješke prilikom kvarova, te visoki troškovi održavanja pojedinih vozila.

Po preporukama revizije, većina institucija je (premda ima i onih koji nisu) uspostavila interne evidencije o potrošnji goriva, prijeđenoj kilometraži, popravcima i ostalim troškovima vezanim za uporabu vozila. Međutim, često te evidencije nisu zadovoljavajuće jer nisu ažurne i sveobuhvatne, nisu sustavno uređene na način da bi se mogle vršiti određene analize, obično se vode za svaku proračunsku godinu posebno, a ne u kontinuitetu od početka korištenja vozila, nisu predmet kontrole i kao takve ne mogu predstavljati temelj za odobravanje nastanka troškova. Isto tako, rukovodstvo institucija vrlo rijetko koristi ove evidencije kao temelj za donošenje odluka (odluke se donose bez uvida u postojeće evidencije i analize opravdanosti visine troškova uporabe vozila). Stiče se dojam da su iste uspostavljenje više radi revizije, nego radi suštinske potrebe za ovim podacima, a to je donošenje odluka i upravljanje ovim troškovima na učinkovitiji način te racionalnije i namjensko korištenje javnih sredstava.

Imajući u vidu broj službenih vozila u institucijama BiH, značajne izdatke koji nastaju prilikom njihove uporabe te navedene slabosti, Ured za reviziju preporuča:

**Preporučamo Vijeću ministara da, što je prije moguće, doneše jedinstvena pravila i procedure korištenja službenih vozila na razini institucija BiH u cilju transparentnog, racionalnog i namjenskog korištenja javnih sredstava. Tim pravilima trebalo bi definirati osobe koja mogu ostvariti pravo na uporabu vozila i u kojem obimu (obim prava, stalna uporaba), osobe koja mogu ostvariti pravo na vozača, klasu vozila po funkcijama i pozicijama uposlenih, uvjete za nabavu novog vozila, način i vrste osiguranja, način vođenja i kontrole evidencija o troškovima vozila, te propisati odgovornosti i mehanizme kontrole definiranih pravila i procedura.**



*Također bi bilo korisno preispitati opravdanost postojećeg voznog parka pojedinačno po proračunskim korisnicima, te sačiniti analizu koja bi pokazala prednosti i nedostatke mogućeg formiranja jedinstvenog voznog parka za institucije BiH.*

*Reguliranjem ove oblasti na jedinstven način mogle bi se ostvariti značajne uštede proračunskih sredstava, procedure nabava goriva i usluga održavanja i osiguranja vozila bi bile mnogo jednostavnije i postigli bi se veći efekti njihovog provođenja te mnoge druge prednosti.*

#### **Unajmljivanje imovine i opreme**

Ukupni izdaci za ovu kategoriju rashoda u 2010. godini iznosili su 28.195.211 KM i predstavljaju povećanje od 5,97% u odnosu na 2009. proračunsku godinu. Struktura navedenih izdataka u 2010. godini je sljedeća: zakup prostora - 14.775.049 KM, zakup stanova - 9.198.725 KM (najveći dio se odnosi na Ministarstvo obrane 9.110.378 KM), zakup skladišta - 537.710 KM, zakup parkinga - 526.960 KM, zakup za smještaj telekomunikacijske opreme - 1.148.349 KM, zakup zemljišta - 65.379 KM, zakup opreme - 345.355 KM, zakup vozila - 40.663 KM, zakup tornjeva - 1.092.710 KM, zakup vodova - 458.503 KM i zakup ADSL vodova - 5.805 KM.

Na temelju zaključaka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH od 1.9.2010. godine, Vijeće ministara je 6.10.2010. godine donijelo zaključke kojima je zadužilo Ministarstvo financija za izradu plana racionalizacije i smanjenja troškova zakupnina poslovnih prostora, stanova, skladišnih prostora, parking prostora, prostora za smještaj telekomunikacijske opreme, zemljišta i opreme koju plaćaju institucije BiH. Po istim zaključcima Ministarstvo financija, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo obrane i Služba za zajedničke poslove institucija BiH su zaduženi za izradu strategije za rješavanje problema zakupa na razini institucija BiH s utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza i dinamikom realizacije, a koja će posebno tretirati standarde zakupa, visinu zakupa, zakupe u DKP mreži i Ministarstvu obrane.

*Preporučamo poduzimanje aktivnosti u cilju potpune realizacije zaključaka Parlamentarne skupštine koji se odnose na izradu i donošenje strategija za rješavanje pitanja zakupa te strategije rješavanja trajnog smještaja institucija BiH, sa utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza, dinamikom realiziranja i izvorima finansiranja. Napominjemo da prilikom izrade navedenih strategija treba imati u vidu i pitanje statusa državne imovine.*

*Preporučamo Vijeću ministara da razmotri mogućnost rješavanja pitanja izgradnje/kupovine objekata za smještaj institucija u budućnosti na jedinstven način. Kao što smo naveli i u izvješću za prethodnu godinu, i dalje smo stajališta da treba razmotriti mogućnost da se sve aktivnosti koje nisu povezane sa osnovnom funkcijom određene institucije, delegiraju instituciji (institucijama) koja posjeduje kapacitete za realizaciju danih aktivnosti. Na taj način bi se osiguralo učinkovitije korištenje proračunskih sredstava, a institucijama bi se omogućilo da obavljaju zakonom propisane dužnosti. Osim toga, po našem mišljenju, kroz jedinstven pristup rješavanja pitanja smještaja bilo bi moguće primijeniti i iste standarde koji se odnose na potrebnu kvadraturu poslovnog prostora po uposlenom te druge uvjete gdje postoji značajan prostor za racionalizaciju.*



Odjel za reviziju učinka pri Uredu za reviziju institucija BiH vrši reviziju učinka na temu zakupa smještaja institucija tako da će konkretnе zaključke i preporuke po navedenom temelju biti date u izvješću revizije učinka.

### Izdaci za tekuće održavanje

Izdaci za tekuće održavanje su ostvareni u iznosu od 23.378.986 KM što, u odnosu na plan, predstavlja izvršenje od 89%. Tekuće održavanje se, u najvećoj mjeri, odnosi na usluge održavanja vozila i opreme kao i za materijal za opravku i održavanje. Najznačajniji troškovi tekućeg održavanja se odnose na Ministarstvo obrane BiH (13.130.895), Upravu za neizravno oporezivanje BiH (991.385), Graničnu policiju BiH (902.093), Ministarstvo vanjskih poslova (643.502), Agenciju za istrage i zaštitu (655.011), Predsjedništvo BiH (314.752), dok ostatak od 6.741.348 KM predstavlja izdatke po navedenom osnovu za ostale institucije BiH.

Revizijom provedenom kod proračunskih korisnika konstatirane su određene poteškoće kada su u pitanju procedure koje se provode za navedene usluge i iste su detaljnije obrazložene pod točkom Javne nabave.

### Izdaci za osiguranje i bankarske usluge

Ukupna realizacija izdataka na ovoj poziciji iznosi 2.257.757 KM i predstavlja umanjenje od 2% u odnosu na 2009. godinu. Navedeni izdaci odnose se na osiguranje imovine u iznosu 139.766 KM, motornih vozila 1.182.636 KM, uposlenih 410.022 KM, izdatke bankarskih usluga 244.439 KM, platnog prometa 137.388 KM, negativnih tečajnih razlika 26.582 KM i ostalo 116.924 KM.

Konstatirano je da u institucijama BiH postoji različit pristup kada je u pitanju ugovaranje kasko osiguranja vozila i osiguranje imovine. Naime, neke institucije osiguravaju sva vozila, dok druge nemaju niti jedno vozilo kasko osigurano. Kada je u pitanju imovina, neke institucije redovito ugovaraju osiguranje imovine, dok to druge institucije ne čine.

*Mišljenja smo da je nužno sačiniti jasan naputak proračunskim korisnicima kojim kriterijima se trebaju rukovoditi pri određivanju koja vozila i u kojem broju se mogu kasko osiguravati, u cilju zaštite javnih sredstva. Isto bi trebalo učiniti i po pitanju osiguranje imovine jer je i u tom segmentu različita praksa kada su institucije BiH u pitanju.*

*Navedeno je također bitno i zbog potrebe planiranja izdataka za navedene namjene.*

### Ugovorene usluge

Ukupni izdaci, prema podacima iz konsolidirane bruto bilance, na poziciji ugovorenih usluga u 2010. godini ostvareni su u iznosu od 53.872.652 KM. U sklopu navedenog iznosa značajniji pojedinačni izdaci se odnose na konta: usluge reprezentacije - 4.156.806 KM, ugovore o djelu - 7.550.307 KM, ugovore o privremenim i povremenim poslovima - 2.053.006 KM, te konto ostalih ugovorenih usluga u ukupnom iznosu 24.768.252 KM.



**Usluge reprezentacije:** Rashodi za usluge reprezentacije u 2010. godini iznosili su 4.156.806 KM. Ministarstvo finansija je sačinilo Prijedlog pravilnika o reprezentaciji i poklonima, ali isti još uvijek nije usvojen od strane Vijeća ministara BiH. Troškovi reprezentacije regulirani su internim aktima proračunskih korisnika koji nedovoljno jasno i precizno uređuju ovu problematiku.

S obzirom da još uvijek nije usvojen podzakonski akt koji bi na jedinstven način uredio korištenje sredstava reprezentacije na razini institucija BiH, i dalje su ostala neriješena mnogobrojna pitanja, kao što su: u kojim prigodama se mogu koristiti sredstva reprezentacije, iznos sredstva po korisniku reprezentacije, kome i u kojim prilikama se mogu davati darovi i do koje vrijednosti, tko i kada može koristiti sredstva reprezentacije prigodom službenih putovanja u inozemstvo, itd. Pored navedenog, poseban problem predstavlja činjenica da nije na jednoobrazan način utvrđena obveza izvješćivanja o korištenim sredstvima reprezentacije.

Najznačajniji nedostaci koje je revizija utvrdila revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika su sljedeći:

- U velikom broju institucija BiH, internim aktom reprezentacija je podijeljena na internu i eksternu reprezentaciju. Eksterna reprezentacija se koristi za službene sastanke sa vanjskim strankama, dok se interna reprezentacija, najčešće internim aktima, definira kao „osvježenja u tijeku svakodnevnih radnih sastanaka“. Pregledom računa za troškove interne reprezentacije u objektima institucija uočeno je da se u značajnom dijelu ne može utvrditi stvarni povod za korištenje ovih usluga, odnosno da se korištenje ovih usluga većinom svodi na svakodnevnu konzumaciju napitaka (u pojedinim slučajevima i hrane) od strane uposlenih.
- Također, i dalje je u značajnom broju institucija konstatirano da troškovi reprezentacije nisu pravdani na temelju cijelovite dokumentacije koja, pored računa sa specifikacijom, podrazumijeva i adekvatno obrazloženje (kojim povodom, odnosno zbog kojih poslovnih aktivnosti su korištena sredstva reprezentacije, broj osoba na koje se reprezentacija odnosi, itd.), što onemogućava pouzdano utvrđivanje stvarne svrhe i namjene troškova reprezentacije.
- Nije regulirano pitanje novogodišnjih darova, premda institucije izdvajaju značajna sredstava za nabavu darova i reklamnog materijala.

***Smatramo da potrošnja proračunskih sredstava koja nije vezana za obavljanje poslova i zadataka iz djelokruga rada institucije ne može imati tretman izdataka za reprezentaciju. Također, želimo istaći da izdaci za internu reprezentaciju u pojedinim institucijama čine značajan dio ukupnih troškova reprezentacije, te da je nužno preispitati postojeće pojedinačne iznose odobrenih sredstava za internu reprezentaciju, u cilju racionalizacije potrošnje po navedenom temelju.***

***Ured za reviziju sugerira Ministarstvu – Vijeću ministara donošenje jasnih i preciznih pravila za korištenje sredstava reprezentacije.***

***Donošenjem jedinstvenih pravila za institucije BiH kojim bi bile obuhvaćene ključne nepravilnosti proračunskih korisnika kada je ovaj segment potrošnje u pitanju, osiguralo bi se jednak postupanje, veća transparentnost i racionalnost pri korištenju sredstava za navedene namjene.***

**Ugovori o djelu:** Izdaci za usluge na temelju ugovora o djelu ostvareni su u ukupnom iznosu 7.550.307 KM, dok su na temelju ugovora o privremenim i povremenim



poslovima ostvareni u ukupnom iznosu 2.053.006 KM i predstavljaju umanjenje od 3,74% u odnosu na 2009. godinu. Povećanje izdataka na poziciji ugovora o djelu od 28,55% u odnosu na 2009. godinu dijelom je uvjetovano i formiranjem 8 novih institucija u 2010. godini, koje su do okončanja procedura natječaja prijam uposlenika na sistematizirana radna mjesta vršile angažiranjem osoba temeljem ugovora o djelu. Na pozicijama izdataka za usluge na temelju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima evidentirane su i isplate naknada za rad članova vijeća i odbora institucija.

Uočeno je da se u određenim slučajevima po ugovoru o djelu u institucijama vršilo angažiranje osoblja za obavljanje poslova koji su predviđeni sistematizacijom radnih mesta, kao i za angažiranje osoba za obavljanje poslova koji su bliski ili slični opisima poslova sistematiziranih radnih mesta, a obavljanje tih poslova je bilo potrebno tijekom većeg dijela ili tijekom cijele godine.

Angažiranje osoba koja imaju zasnovan radni odnos u drugim institucijama BiH po osnovu ugovora o djelu za obavljanje materijalno-finansijskih poslova (unos obveza u ISFU sustav) se vrši u 12 institucija. Tako je tijekom 2010. godine po ovom temelju bilo angažirano oko 25 osoba, a naknade istim su iznosile ukupno oko 115.000 KM. Angažiranje po osnovu ugovora o djelu za ovakvu vrstu poslova može predstavljati rizik za instituciju u smislu pravovremenog obavljanja poslova i nejasnog definiranja odgovornosti u obavljanju ovih poslova.

Nema jasno definiranih procedura na razini institucija za sklapanje ugovora o djelu kojim bi se jasno reguliralo kada i pod kojim uvjetima se može zaključiti, za koje vrste poslova, kao i kriteriji za visinu naknada, trajanje ugovora, izvješćivanje o obavljenim poslovima definiranim ovim ugovorima, profili kadrova koji se mogu angažirati, način angažiranja i druga pitanja u cilju poboljšanja sustava internih kontrola proračunskih korisnika kao i transparentnosti danog procesa.

***Budući da se radi o poslovima u državnim institucijama, mišljenja smo da ugovore o djelu treba zaključivati samo u iznimnim slučajevima i izbjegavati upošljavanje putem ugovora o djelu u kontinuitetu tijekom cijele godine, a posebno za mjesta koja su po opisu poslova slična poslovima sistematiziranih radnih mesta.***

***Preporučamo MFT BiH da institucijama koje nemaju izravan pristup ISFU sustavu i Glavnoj knjizi Ministarstva financija i reziora BiH, a koje vrše angažiranje osoba po ugovoru o djelu za obavljanje poslova po ovom temelju, osiguraju besplatan unos finansijskih podataka u ISFU sustav.***

***Skrećemo pozornost na potrebu preciznog definiranja uvjeta i kriterija angažiranja na temelju ugovora o djelu, način planiranja i utvrđivanja potrebe za angažiranjem sredstava po ovom temelju, način utvrđivanja visine naknade, rukovodeći se načelima transparentnosti i racionalnosti u trošenju javnih sredstava.***

## 8.2. Kapitalni izdaci

**Nabava zemljišta:** Ukupni izdaci za nabavu zemljišta u 2010. godini iznosili su 332.900 KM ili 6,3% od ukupno odobrenog proračuna za nabavu zemljišta koji je iznosio 5.299.214 KM. Nabave se odnose na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (323.000 KM ili 92% od odobrenog iznosa od 350.000 KM) na ime kupovine građevinskog zemljišta za izgradnju poslovnog prostora za potrebe Regulatornog odbora željeznica Bosne i Hercegovine sa sjedištem u Doboju i na Upravu za



neizravno oporezivanje BiH na troškove eksproprijacije zemljišta u svrhu izgradnje međunarodnog graničnog prijelaza Zubci (9.900 KM ili 0,23% odobrenih sredstava u iznosu 4.381.214 KM). Sredstva za nabavu zemljišta su također odobrena i Službi za poslove sa strancima za izgradnju centra (skloništa) za smještaj stranaca žrtava trgovine ljudima (100.000 KM) i Agenciji za školovanje i stručno osposobljavanje kadrova (468.000 KM), međutim ista nisu realizirana u 2010. godini. Navedene institucije su za nerealizirana sredstva uputila zahtjev Ministarstvu financija i trezora za prijenos sredstava u 2011. godinu.

**Nabava građevina:** Ukupni izdaci za nabavu građevina u 2010. godini iznosili su 13.366.001 KM ili 35,4 % odobrenog proračuna za ove namjene koji je iznosio 37.769.686 KM.

Relizirana sredstva se odnose na nabavu zgrada 11.325.202 KM, na nabavu poslovnog prostora 902.848 KM (RAK za kupovinu poslovnih prostora za potrebe regionalnog ureda Agencije u Banjoj Luci i poslovnog prostora u Sarajevu za smještaj Odjela za upravljanje spektrom frekvencija), vanjsku rasvjetu i trotoare 38.016 KM, ostale kapitalne izdatke za zgradu 986.292 KM te infrastrukturna sredstva 113.643 KM. Značajnije nabave građevina u 2010. godini odnose se na kupovinu objekta za smještaj institucija BiH sa sjedištem u Mostaru u iznosu 8.661.124 KM koju je realizirala Služba za zajedničke poslove institucija BiH na temelju Odluke Vijeća ministara iz sredstava rezerve za kapitalna ulaganja, izvođenja radova na adaptaciji i rekonstrukciji sjedišta BHANSA i regionalnog ureda Direkcije za civilno zrakoplovstvo u Mostaru u ukupnom iznosu 1.303.150 KM, na izgradnju zgrade za smještaje Državne agenciju za istrage i zaštitu u iznosu 1.027.677 KM, na izgradnju azilantskog centra u iznosu 497.144 KM čiji je nositelj aktivnosti Ministarstvo sigurnosti BiH, na izgradnju državnog zatvora u iznosu 333.250 KM koju realizira Ministarstvo pravde BiH.

Nabave zemljišta i nabave građevina su uglavnom odobrene i realiziraju se kao višegodišnja kapitalna ulaganja, premda ima i nabava koje nisu tretirane kao višegodišnje kapitalno ulaganje.

Na temelju podataka iz Tablice 8. Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH, ukupna odobrena vrijednost projekata izgradnje i kupovina objekata i prostora (ukupno 13 projekata) čija je implementacija u tijeku za razdoblje 2006.-2010.godina iznosi 207.080.124 KM, a ukupna realizacija ovih projekata sa 31.12.2010. godine iznosi 45.483.265 KM ili 22 %.

Ukupan iznos sredstava odobren za projekte izgradnje i kupovine objekata Zakonom o proračunu institucija BiH za 2010. godinu iznosi 18.070.000 KM (7 projekata), a ukupan raspoloživi proračun za realizaciju projekata izgradnje i kupovine objekata (Zakonom odobreni proračun + sredstva odobrena u 2010. godini posebnim odlukama VM te prijenos sredstava iz 2009. godine) 2010. godini iznosi 43.895.842 KM. Ukupno izvršenje projekata izgradnje i kupovine objekata u 2010. godini iznosi 10.831.978 KM ili 24,7 % ukupno odobrenog proračuna. Izvršen je prijenos neutrošenih sredstava u 2011. godinu u iznosu 33.063.864 KM.

Analizirajući ukupnu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata izgradnje i kupovine objekata u odnosu na planirana i odobrena sredstva može se konstatirati da realizacija projekata ne prati planiranu dinamiku. Pored poteškoća koje se javljaju prilikom rješavanja imovinsko-pravnih odnosa radi nabave zemljišta i objekata, dugog trajanja tenderskih procedura propisanih Zakonom o javnim nabavama, postoje i slabosti organizacijske prirode koje za posljedicu imaju usporeno provođenje svih aktivnosti, što u konačnici može uzrokovati veće troškove realizacije projekta, te periodično rezerviranje znatno više sredstva nego što su mogućnosti njihove realizacije. Naime po našem mišljenju značajnu slabost predstavlja nedostatak stručnog osoblja za



provođenje svih nužnih aktivnosti za realizaciju kompletног projekta (od procjene vrijednosti projekta, izrade projektnog zadatka, izrade tenderske dokumentacije za izbor izvođača radova i nadzornog organa, kontrole izvođenja radova i usluga u skladu sa ugovorom te adekvatno izvješćivanje o realizaciji projekta).

Premda projekti izgradnje i nabave objekata zahtijevaju vrlo kompleksne procedure, uglavnom se realiziraju od strane institucija za čije će potrebe koristiti, a s obzirom da date institucije sukladno svojim nadležnostima nemaju uposlenih stručnih osoba koje bi mogле odgovoriti zahtjevima takvih projekata, rukovodstvu navedenih institucija takvi projekti na određeni način predstavljaju dodatnu obvezu, jer nisu izravno vezani za ovlasti same institucije. Naime sve aktivnosti vezane za navedene projekte najčešće provode uposleni u suradnji s rukovodstvom institucije koji nisu dovoljno stručni i nemaju iskustva u oblasti građevinarstva zbog čega se realizacija projekata izlaže određenom riziku. U suprotnom ukoliko se angažiraju vanjski eksperti po ugovorima o djelu, to ima za posljedicu veće troškove realizacije projekta. U pojedinim slučajevima (Projekt izgradnje državnog zatvora) rukovodstvo Projekta, odnosno osobe 'odgovorne' za provedbu Projekta nisu u radno-pravnom statusu, već su angažirana po ugovoru o djelu što je sa stanoviшta revizije neprihvatljivo jer postoji visok rizik u pogledu efikasne realizacije projekta, te korištenja javnih sredstava na navedeni način.

Isto tako smo konstatirali da i Ministarstvo financija i trezora BiH nema raspoložive i zadovoljavajuće kapacitete za analiziranje opravdanosti ovakvih projekata tako da kontrolne aktivnosti koje se provode u Ministarstvu financija prilikom odobravanja ovakvih projekata nisu na zadovoljavajućoj razini. Mišljenja smo da se projekti odobravaju i odluke donose bez odgovarajućih analiza i dokaza za opravdanost donošenja konkretnih odluka. S obzirom da MFT daje mišljenje na prijedloge odluka koje donosi Vijeće ministara sa finansijskog aspekta, smatramo da je potrebno pri davanju takvog mišljenja osigurati svu nužnu dokumentaciju na temelju koje će se donijeti odgovarajuće mišljenje. Isto tako ne postoji pisane procedure MFT o nužnoj dokumentaciji koju su proračunski korisnici dužni pripremiti pri podnošenju zahtjeva za odobravanje ovakvih projekata izgradnje.

**Rekonstrukcija i investicijsko održavanje** u izvještajnom razdoblju iznosi 4.142.942 KM ili 45% u odnosu na plansku veličinu, što je za 47,96% manje u odnosu na iste periode prethodne godine. Najveći iznosi na ime rekonstrukcije i investicijskog održavanja odnose se na Službu za zajedničke poslove institucija BiH 1.756.584 KM, na Ministarstvo obrane BiH 1.140.893 KM, rekonstrukciju trga ispred zgrade Parlamentarne skupštine BiH 826.038 KM i na Agenciju za forenzička ispitivanja i vještačenja 204.820 KM, a ostatak se odnosi na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH 117.625 KM, na Ministarstvo vanjskih poslova BiH 62.814 KM na Službu za zajedničke poslove institucija BiH 34.168 KM.

**Nabava opreme** u 2010. godini realizirana je u iznosu od 37.153.039 KM ili 60% u odnosu na plan, što je za 25,8% više u odnosu na isti period prethodne godine. Najveći iznosi nabave opreme u izvještajnom razdoblju odnose se na Graničnu policiju BiH 4.540.764 KM, na Ministarstvo obrane BiH 3.947.379 KM, na Obavještajno-sigurnosnu agenciju 3.350.252 KM, na Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće 2.582.564 KM, na Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka 2.426.720 KM, zatim na Direkciju za civilno zrakoplovstvo BiH 2.277.534 KM, na Upravu za neizravno oporezivanje BiH 2.152.516 KM, na Regulatornu agenciju za komunikacije u BiH 1.968.009 KM, na Agenciju za lijekove i medicinska sredstva 1.603.518 KM, na Državnu agenciju za istrage i zaštitu 1.540.502 KM, na Parlamentarnu skupštinu BiH 960.853 KM, na Ministarstvo vanjskih poslova BiH 882.965 KM, na Predsjedništvo BiH 605.872 KM, na Agenciju za statistiku BiH 450.532 KM, na Ured za veterinarstvo BiH



443.816 KM, na Službu za zajedničke poslove institucija BiH 407.751 KM, dok se na ostale institucije BiH odnosi 7.011.492 KM.

Prema prezentiranim podacima za revidirane institucije za nabavu motornih vozila je utrošeno 7.402.947 KM što predstavlja oko 20 % u odnosu na ukupnu nabavu opreme. Problemi i propusti vezani za nabavu vozila i opreme su detaljno opisani u poglavlju javne nabave.

**Nabava stalnih sredstava u obliku prava** u izvještajnom razdoblju realizirana je u iznosu od 4.181.957 KM ili 93% u odnosu na plansku veličinu. Nabava stalnih sredstava u obliku prava u izvještajnom razdoblju odnosi se na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH - 4.139.975 KM na ime kupovine Microsoft licencija za potrebe rada Vijeća ministara BiH i na Agenciju za identifikacijska dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka - 41.982 KM na ime izrade projektne dokumentacije za izgradnju zgrade.

Kada je riječ o nabavci licencija za potrebe MKP BiH kroz obavljenu finansijsku reviziju u navedenoj instituciji konstatirani su određeni propusti i slabosti koji se odnose na provedenu proceduru javne nabave licencija.

### 8.3. Tekući grantovi

Izvršenje tekućih grantova u 2010. god. iznosi 55.956.994 KM što je 49% u odnosu na plan 113.303.085 KM. Najveći dio izvršenja tekućih grantova odnosi se na Fond za povratak - udružena sredstva 39.270.382 KM.

Provođenjem pojedinačnih revizija u institucijama BiH u čijem proračunu su odobreni tekući grantovi uočeni su problemi koji se ogledaju u sljedećem:

- neusuglašene odluke Vijeća ministara BiH o kriterijima za dodjelu sredstava sa Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. god;
- nedovoljno utvrđeni i nemjerljivi kriteriji za dodjelu određenih grantova;
- neadekvatan način izvješćivanja krajnjih korisnika grant sredstava;
- neadekvatna evaluacija izvješća dostavljenih od strane krajnjih korisnika o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava;
- nepostojanje kontrole namjenskog trošenja grant sredstava kao i analize ostvarenih učinaka na osnovu dodijeljenih sredstava;
- nepostojanje ugovora za dodjelu određenih grant sredstava ili u određenim slučajevima ugovorima nisu predviđene klauzule kojim bi se osigurala namjenska potrošnja odnosno sankcije po temelju utvrđivanja nemamjenske potrošnje grant sredstava;
- nemogućnost proračunskih korisnika, u čijem proračunu su odobreni tekući grantovi, da dostavljaju izvješća o namjenskom utrošku dodijeljenih grant sredstava u sklopu godišnjeg izvješća, s obzirom da je i krajnjim korisnicima granta Zakonom o proračunu definiran isti rok.

*Kako nisu realizovane preporuke date u Izvješću o reviziji za 2009. godinu i dalje preporučamo Ministarstvu da u suradnji sa nadležnim institucijama, s obzirom na činjenicu da postojećim propisima nije adekvatno i jasno regulirana ova oblast, pokrene aktivnosti na unaprjeđenju zakonskih i podzakonskih propisa kojima bi se jasnije regulirala ova oblast. Ponovno naglašavamo da je nužno da odluke Vijeća ministara o kriterijima za dodjelu grant sredstava budu usuglašene sa Zakonom o proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH.*



*U cilju zakonitog, namjenskog i transparentnog trošenja javnih sredstava, te potpunog ostvarenja svrhe dodjele grant sredstava preporučamo Ministarstvu da u suradnji sa proračunskim korisnicima u čijem proračunu su odobreni tekući grantovi poduzme mjere koje se ogledaju u sljedećem:*

- *detaljno analizirati ovaj proces i utvrdi probleme i potencijalne rizike koji se mogu javiti, te poduzeti aktivnosti na stvaranju preduvjeta za njihovo eliminiranje i suočenje na razumnu mjeru;*
- *poduzeti aktivnosti na uspostavljanju kvalitetne i efikasne kontrole i nadzora nad trošenjem sredstava dodijeljenih krajnjim korisnicima i pri tome osigurati da se predmetni nadzor izvrši prije dostavljanja izvješća od strane krajnjih korisnika o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava;*
- *raditi na izradi procedura kojima će biti obuhvaćene metode utvrđivanja namjenskog utroška doznačenih sredstava, način izvješćivanja krajnjih korisnika grant sredstava kao i evaluacija pristiglih izvješća krajnjih korisnika;*
- *poduzeti mјere na usklađivanju rokova izvješćivanja krajnjih korisnika grant sredstava o namjenskom utrošku propisanih Zakonom o proračunu sa izvješćivanjem proračunskih korisnika o namjenskom utrošku dodijeljenih grantova propisanih Zakonom o financiranju institucija BiH;*
- *poduzeti aktivnosti kako bi se u cijelosti opravdao namjenski utrošak sredstava doznačenih krajnjim korisnicima, a po potrebi i izvijestile mjerodavne institucije;*
- *definirati jasnije kriterije koji će biti dokazivi i mjerljivi, a koji će služiti kao temelj za odabir krajnjih korisnika i za određivanje visine sredstava koja će se istim dodijeliti;*
- *kod značajnijih pojedinačnih transfera grant sredstava sa krajnjim korisnicima propisati obvezu potpisivanja ugovora o načinu izvršenja dodijeljenih sredstava u kojima će se decidno navoditi međusobna prava i obveze, u cilju adekvatnog praćenja namjenskog korištenja doznačenih sredstava, kako bi se eventualno mogle poduzeti potrebne mјere prema onim korisnicima koji nemaju utroše sredstva ili u danom roku ne podnesu izvješće o utrošku istih;*
- *insistirati na detaljnijem sačinjavanju izvješća o izvršenju sredstava transfera sa osvrtom na ciljeve i efekte koji su postignuti doznačavanjem sredstava.*

*Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u dijelu koji se odnosi na tekuće grantove proširiti informacijama o broju dostavljenih izvješća krajnjih korisnika o namjenskom utrošku grant sredstava kao i provedenim analizama i zaključcima na temelju dostavljenih izvješća.*

#### 8.4. Izravni transferi sa JRT-a

Zakonom o proračunu izravni transferi sa jedinstvenog računa trezora planirani su u vrijednosti od 17.710.000 KM i to za plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama, otplatu kredita, plaćanje sredstava za povlačenje sredstava IPA fondova i sl. Međutim, restrukturiranjem sredstva tijekom godine povećana je vrijednost



ovih sredstava za 25.191.999 KM, te se ukupno raspolagalo sa sredstvima u vrijednosti od 42.901.999 KM.

Plaćanje sredstava sa 99991 – PPN – izravni transferi sa JRT vrši se za obveze koje nisu u direktnoj svezi ni sa jednim proračunskim korisnikom, odnosno plaćaju se obveze koje su stvorene ispred države BiH. Planiranje sredstava na ovoj stavci u najvećem broju projekata vrši se na temelju izvršenja ranijih godina.

Izvršenje proračuna za 2010. godini ostvareno je u iznosu od 20.458.490 KM ili 48% u odnosu na ukupnu raspoloživa sredstva. Značajnija realizacija ostvarena je za prostorno-projektну dokumentaciju – Koridor Vc (9.020.295 KM), članarinu BiH u međunarodnim organizacijama (3.905.968 KM), plaćanje kamata i naknada za nepovučena sredstva EBRD-a za Direkciju za civilno zrakoplovstvo (2.614.727 KM), te plaćanje obveza po pravosnažnim presudama suda (2.078.728 KM).

Sa izravnog transfera JRT izvršeno je plaćanje anuiteta za nepovučeni kredit EBRD-a za Direkciju za civilno zrakoplovstvo BiH (BHDCA) iz 2010. godine u ukupnom iznosu od 2.614.727,34 KM (kamate 487.101 KM i glavnica 2.127.625,68 KM). BHDCA je kao nositelj Projekta izgradnje sustava za upravljanje zračnim prometom u BiH potpisala ugovor o zajmu sredstava sa EBRD u vrijednosti od 17.000.000 EUR. Otplata navedenog kredita planirana je sa direktnih transfera JRT, a u 2010. godini planirana su sredstva u vrijednosti od 3.800.000 KM. Međutim, Odlukom Vijeća ministara 27.07.2010.godine definirana je obveza za BHDCA da iz prihoda od en-route navigacije izvrši povrat sredstava na jedinstveni račun trezora u iznosu od 1.523.165 KM, plaćenih na imate kredita, kamata i naknada za nepovučena sredstva zaključno sa 31.12.2009.godine što je i učinjeno u 2010. god. Međutim navedenom odlukom je regulirano da se na isti način izvrši povrat (do kraja 2011.godine) sredstva uplaćenih po danom temelju u 2010. godini. Do okončanja revizije sredstva za 2010.godinu nisu bila uplaćena od strane BHDCA na JRT.

Zbog nepostojanja kvalitetnog temelja za planiranje sredstava za ove namjene, Ministarstvo je u tijeku godine dva puta vršilo prestrukturiranje sredstava. Također sustav kontrole nad plaćanjem obveza nije osiguran na učinkovit način, te tako npr. MFT nema adekvatne evidencije o članstvu BiH u međunarodnih organizacijama, kao ni dinamiku prispijeća plaćanja obveza po temelju članarina, a koja bi predstavljala temelj za planiranje novčanih tokova.

Putem direktnih transfera izvršena su i plaćanja kako slijedi: izdvojena sredstva za povlačenja IPA fondova, troškovi rada Fiskalnog vijeća BiH, sredstva za I i II kreditni rejting BiH.

***Mišljenja smo da se procesu planiranje i izvršenja izravnih transfera sa JRT-a, s obzirom na njihov značaj i materijalnost, treba sustavnije pristupati u narednom razdoblju.***

## 8.5. Rezerviranja

Ukupna rezerviranja odobrena proračunom za 2010. godinu iznose 16.280.000 KM ili 1,58% ukupno odobrenog proračuna bez iznosa servisiranja duga, što je ispod limita od 3% ukupnog proračuna predviđenog u Zakonu o financiranju institucija BiH.

U sklopu navedenog iznosa na ime tekuće rezerve odobren je iznos 4.150.000 KM, na ime rezerviranja za kapitalna ulaganja 11.130.000 KM te za rezerviranja za nove institucije 1.000.000 KM.



Izvršen je i prijenos neutrošenih sredstava iz proračuna 2009. godine na poziciju rezerviranja za interventno financiranje stanja u Srebrenici u iznosu 1.598.848 KM.

### Tekuća pričuva

Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine određen je limit proračunskog izdvajanja za tekuću pričuvu, odlučivanje o uporabi tekuće pričuve kao i namjena korištenja sredstava tekuće pričuve. Realizacija sredstava u 2010. godini iznosila su za tekuću pričuvu 3.728.187 KM ili 90% u odnosu na plan, za kapitalna ulaganja 10.671.160 KM ili 96% u odnosu na plan i za nove institucije 968.000 KM ili 97% u odnosu na plan.

Tekuća pričuva je realizirana na način da je 1.973.354 KM raspoređeno institucijama BiH na temelju odluka Vijeća ministara, dok 1.754.832 KM predstavlja izravno korištenje tekuće pričuve na temelju pojedinačnih odluka Vijeća ministara, te predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara.

Iznos tekuće pričuve od 1.754.832 KM realiziran je kroz transfere neprofitnim organizacijama i pojedincima što je definirano člankom 17. Zakona o financiranju institucija BiH i člankom 13. Zakona o proračunu institucija BiH za 2010. godinu i odnosi se na sredstva u iznosu od 664.000 KM transferirana neprofitnim organizacijama i pojedincima u vidu grant potpore kako je definirano člankom 13. Stavom (2) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godine, sredstva u iznosu od 1.090.832 KM transferirana neprofitnim organizacijama i pojedincima na temelju pojedinačnih odluka Vijeća ministara kao i odluka predsjedatelja Vijeća ministara i dva zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara, gdje je na temelju odluka Vijeća ministara dodijeljeno je 440.000 KM dok je na temelju pojedinačnih odluka predsjedatelja Vijeća ministara i dva zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara dodijeljeno 650.832 KM. Struktura ovih izdataka obuhvaćala je finansijske potpore udrugama, društvima, sportskim klubovima i pojedincima za organiziranje i sudjelovanja na sportskim i drugim manifestacijama, obnove kuća, adaptacije prostora, liječenja, obilježavanje obljetnica, školovanje i dr.

Člankom 13. stavak (3) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu definirano je da će Vijeće ministara BiH posebnom odlukom prenijeti ovlasti predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja za interventno korištenje 4% od iznosa pričuve iskazane u Rasporedu prihoda po proračunskim korisnicima.

Pri utvrđivanju iznosa od 651.200 KM (sredstva kojima raspolažu predsjedatelj i dva zamjenika VM) kao osnovica za postotak od 4% uzimao se ukupan iznos rezerviranja od 16.280.000 KM, dok je pri utvrđivanju iznosa od 664.000 KM (sredstva transferirana neprofitnim organizacijama i pojedincima nakon provedenog javnog natječaja Ministarstva civilnih poslova BiH) gdje se kao osnovica za postotak 16% uzimao iznos tekuće pričuve 4.150.000 KM (koji je u sastavu ukupnih rezerviranja), premda se bi se prema članku 13. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza i u jednom i u drugom moglo govoriti o istoj bazi za izračunavanje navedenih postotaka. Također sredstva koja su dodijeljena na temelju odluka Vijeća ministara u iznosu od 440.000 KM trebala su biti uključena u limit od 16% i proći definiranu proceduru javnog natječaja koji provodi Ministarstvo civilnih poslova BiH kako je definirano člankom 13. stavak (2), (4) i (5) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu.



Vijeće ministara se nije pridržavalo limita utvrđenih Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. god. pri odobravanju transfera neprofitnim organizacijama i pojedincima iz sredstava tekuće pričuve u dijelu dodjele sredstava na temelju pojedinačnih odluka u iznosu od 440.000 KM. U ovome dijelu korištenja tekuće pričuve Ministarstvo financija i trezora BiH nije uspostavilo sustav praćenja realizacije iste u pogledu iznosa određenih Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. god. Prigodom interventnog korištenja tekuće pričuve u iznosu od 650.832 KM na bazi pojedinačnih odluka predsjedatelja Vijeća ministara i dva zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara nisu utvrđena pravila raspodjele, pojedinačni iznosi i oblasti koji će se pokrivati iz tih sredstava. Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu nije precizno definirano od kojeg iznosa sredstava kao osnovice se uzimaju postoci pri odobravanju ukupnih iznosa transfera niti je precizno definiran pojam „interventno korištenje“ sredstava tekuće pričuve.

Uzorkom testiranja pojedinih transfera dodijeljenih na temelju pojedinačnih odluka Vijeća ministara ustanovljeno je da kod pojedinih odluka Vijeća ministara o odobravanju sredstava iz tekuće pričuve nije traženo mišljenje Ministarstva financija i trezora BiH kako je definirano člankom 17. Zakona o finansiranju i člankom 13. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih odnosa BiH. U jednom slučaju je ustanovljeno da je Ministarstvo financija i trezora BiH dalo mišljenje na veći iznos sredstava za dodjelu nego što je glasio Prijedlog odluke Vijeća ministara i dopis Sektora za proračun istog Ministarstva tako da je i konačna Odluka Vijeća ministara u odnosu na prijedlog odluke promijenjena na veći iznos.

U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu navedeno je da je od ukupno 148 korisnika kojima su dodijeljena sredstva 124 su dostavila izvješća o namjenskom utrošku sredstava Ministarstvu civilnih poslova dok je samo 37 korisnika dostavilo izvješća Ministarstvu financija i trezora BiH.

**Potrebno je precizno definirati baznu osnovu pri utvrđivanju postotka za određivanje visine tekuće pričuve koja će se odobriti kroz transfere neprofitnim organizacijama ili pojedincima.**

**Sredstva tekuće pričuve odobrena za transfere neprofitnim organizacijama ili pojedincima koristiti u visini odobrenih iznosa propisanih Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH.**

**Raspodjelu sredstava odobrenih za ove namjene u svim slučajevima obavljati putem javnog oglašavanja.**

**Precizno definirati pojam „interventno korištenje“ i poduzeti aktivnosti kako bi se za sve transfere utvrdila pravila raspodjele i oblasti koje će se pokrivati iz sredstava tekuće pričuve, a u cilju onemogućavanja da se isti korisnici ili iste namjene financiraju iz sredstava dva transfera tekuće pričuve ili iz transfera tekuće pričuve i tekućih grantova određenih Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010.godinu.**

**Ministarstvo treba pojačati sustav praćenja realizacije sredstava odobrenih za transfere neprofitnim organizacijama i pojedincima i ukazivati Vijeću ministara na limite određene za ove namjene kao i na odluke koje nisu prošle proceduru davanja mišljena sukladno zakonskim propisima.**



**Poduzeti aktivnosti kako bi svi krajnji korisnici dostavili izvješća o utrošku doznačenih sredstava, a posebice kako bi se u cijelosti opravdao namjenski utrošak sredstava.**

**Rezerviranja za kapitalna ulaganja:** Na temelju odluka Vijeća ministara BiH za korištenje pričuve za kapitalna ulaganja u 2010. godini odobren je iznos od 10.671.160 KM, a sredstva su data na raspolaganje proračunskim korisnicima za nabavu opreme u iznosu 381.000 KM (Središnja harmonizacijska jedinica, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela), stalnih sredstava u obliku prava u iznosu 290.160 KM (Ministarstvo komunikacija i prometa) i nabavu građevina u iznosu 10.000.000 KM (Služba za zajedničke poslove institucija BiH).

**Rezerviranja za nove institucije** su realizirana u iznosu 968.000 KM. Na temelju odluka Vijeća ministara BiH za korištenje tekuće pričuve za nove institucije, odobren je iznos od 268.000 KM za uspostavu i funkcioniranje Središnje harmonizacijske jedinice i 700.000 KM za tekuće izdatke Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.

## 9. Proces javnih nabava na razini institucija BiH

### Poteškoće i propusti u provođenju procedura javnih nabava

Javne nabave zauzimaju značajan udio u proračunu institucija BiH odnosno cca 12,10 % od ukupnog proračuna Institucija BiH u 2010. godini se odnosi na nabave iz tekućih izdataka, dok se na kapitalne nabave odnosi cca 4,64 % ili 55.202.039 KM. Sukladno navedenom javne nabave ukupno u potrošnji institucija BiH zauzimaju oko 16,74% i predstavljaju veoma bitan segment rada i poslovanja institucija BiH, kako zbog racionalnog i namjenskog trošenja proračunskih sredstava, tako i zbog osiguravanja nesmetanog funkcioniranja institucija BiH.

Revizijom je ponovno konstatirano da poteškoće u provođenju procedura javnih nabava predstavljaju i nedostaci postojeće regulative u oblasti javnih nabava, posebice kada je u pitanju aktualni zakon u ovoj oblasti.

Zbog značajnih finansijskih sredstava predviđenih za javne nabave, značajnog broja procedura javnih nabava kao i specifičnosti poslovanja pojedinih državnih institucija postoje značajni problemi i propusti koji se javljaju u javnim nabavama na razini institucija BiH i to:

- nepostojanje plana javnih nabava, loše planiranje javnih nabava, neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije, nerazrađivanje detaljnih kriterija za izbor dobavljača, dijeljenje postupaka dodjele ugovora, dostavljanje konkurentskog zahtjeva bez dodatne obavijesti na samo tri adrese, izbor dobavljača koji ne ispunjava kvalifikacijske uvjete ili nije dostavio cijelovitu dokumentaciju, izbor dobavljača uteviljen na manje od tri ponude, izbor dobavljača na bazi jedinične cijene, neprovođenje procedura javne nabave, izbor pregovaračkog postupka bez adekvatnih argumenata i ispunjavanja svih uvjeta za njegov izbor, točno navođenje robnih marki,
- preferiranje nabave vrste i modela vozila.



U tijeku 2010. godine prema prezentiranim podacima na razini revidiranih institucija BiH nabavljeno je ukupno 172 vozila, a za navedenu nabavu ukupno je utrošeno 7.402.947 KM.

Nabava vozila je primjer preferiranja određene marke (i tipa vozila) a ostvaruje se kroz definiranje tehničkih karakteristika u tenderskoj dokumentaciji koje ispunjava samo određeni tip i marka vozila.

Navedena nabava većinom kreće od zahtjeva menadžmenta za kupovinom određenog vozila koje nadalje kroz proceduru (preferiranjem i ograničavanjem u značajkama) treba rezultirati nabavom traženog vozila. Sastavljanje preciznih tehničkih značajki koje ispunjava samo određena marka i tip vozila predstavlja ključni temelj da se kroz proceduru dobije traženo (željeno) vozilo tako da otvoreni postupak javne nabave predstavlja samo legalizaciju ciljane nabave. Preciziranje tehničkih značajki koje ispunjava određeni model i tip vozila dovodi do pojavljivanja u javnoj nabavi generalnog uvoznika i njegovih distributera, što jasno i nedvosmisleno ostavlja veliki prostor za manipulaciju sa ponudama i u krajnjoj liniji utjecaj na racionalno i namjensko trošenje javnih sredstava. U većini situacija iz samog postupka nabave može se markirati 'glavni' ponuđač i ponuđači koji ponude dostavljaju u cilju ispunjavanja zakonskih uvjeta kako bi postupak mogao biti proveden, što predstavlja odstupanje od osnovnih načela Zakona o javnim nabavama.

U procedurama nabave veoma bitno je spomenuti i značajne probleme koji se tiču ugovaranja nabave goriva i usluga održavanja gdje se propusti ne mogu vezati isključivo za institucije i provođenje procedura već i pravne nejasnoće pri provođenju procedura, zbog neadekvatnosti i nepostojanja adekvatnih propisa iz ove oblasti.

Kod ugovaranja nabave goriva veliki problem predstavlja promjenjivost cijene koja se mijenja tjedno putem OPC obrasca sustava slobodnog formiranja cijena. U najvećem broju slučajeva ponuđači za potrebe dobivanja posla-tendera snižavaju cijenu da bi nakon dva do tri tjedna istu vratili na normalnu razinu koliko je nužno ugovornom organu da potpiše ugovor zbog zakonom definiranih rokova. Cijene goriva na razini BiH se ne kontroliraju u ovom smislu pa je mogućnost malverzacija potpuno otvorena što dovodi u pitanje smisao provođenja postupka javne nabave.

Slična situacija je i kod ugovaranja usluga održavanja vozila i opreme gdje se u značajnom broju slučajeva ugovara norma sat ili radni sat, dok se cijene rezervnih dijelova mijenjaju tijekom realizacije ugovora što dovodi u pitanje suštinu provedene procedure.

Sukladno uočenim i navedenim propustima Ured za reviziju institucija BiH preporuča:

- ***Smatramo da je nužno raditi na donošenju novog ili izmjeni i dopuni postojećeg Zakona o javnim nabavama, suklado konstatiranim nedostacima kroz dosadašnju provedbu zakona u praksi.***
- ***Nužno je veću pozornost posvetiti detaljnemu planiranju nabava, odnosno plan nabava bi morao biti dokument sastavljen na temelju detaljnih analiza u smislu stvarnih potreba, opravdanosti nabave, točnosti i preciznosti potreba do usuglašenosti sa proračunskim okvirom.***



- **Potrebno je u većoj mjeri osigurati edukaciju kadrova koji obavljaju poslove javne nabave u cilju osposobljavanja istih za adekvatno provođenje procedura propisanih Zakonom o javnim nabavama.**
- **Podići razinu komunikacije i profesionalne korespondencije sa Agencijom za javne nabave BiH u smislu obuke, dodatnih pojašnjenja kao i dosljedno poštivanje preporuka i stavova donesenih i objavljenih od strane Agencije.**
- **U proceduri nabave osigurati otvorenu konkurenčiju i jednak tretman kroz generalne značajke sukladno klasi vozila i standardima pripadnosti i uporabe.**  
*Međutim, u slučaju nabave vozila, smatramo da bi mogao biti adekvatan strateški pristup u smislu opredijeljenosti države za nabavom vozila vodeći računa o ekonomičnosti potrošnje, održavanja i potencijalnih pogodnosti. Strateški pristup bi se trebao ogledati u provođenju zajedničke nabave za vozila, predviđanju i potpisivanju okvirnih sporazuma, dobivanju što povoljnije cijene i uvjeta na bazi veće količine (ekonomija obujma) i na kraju, unificiranje voznog parka u cilju racionalizacije svih vezanih troškova.*
- **Problemi vezani za nabavu i ugovaranje goriva i održavanja vozila i opreme nisu adekvatno riješeni postojećom regulativom, te bi trebalo razmotriti rješavanje istih kroz moguće izmjene postojećih propisa iz oblasti javnih nabava.**

## 10. Upravljanje jedinstvenim računom trezora

Na temelju prezentiranih informacija, Odsjek za upravljanje jedinstvenim računom trezora je uglavnom angažiranih na obavljanju operativnih aktivnosti.

Sukladno navedenom sa trenutnom kadrovskom popunjenošću i poslovima koji su dodijeljeni Odsjeku nije realno očekivati iskorak koji bi značio obavljanje i drugih poslova koji bi istinski značili stvarno upravljanje JRT-om.

Naime u Odsjeku se kroz operativni rad obavljaju poslovi vezani za plaćanja, a izvršenje samih plaćanja je samo djelomično pod kontrolom Odsjeka.

Odsjeku se, sukladno izdanoj instrukciji MFT dostavljaju podaci u svezi s realizacijom kapitalnih izdataka, dok se pri realizaciji tekućih izdataka ne vrši suštinska kontrola transakcija koje se izvršavaju.

Što se tiče prioriteta u plaćanju obveza, nije bilo promjena u procedurama u odnosu na 2009. godinu, tako da se u ovom dijelu primjenjuju odredbe članka 18. Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine.

Osim toga, saznali smo kako ustvari nije niti bilo potrebe za primjenu navedene odredbe zakona, s obzirom da je tijekom cijele godine proračun bio likvidan.

Zakonom o financiranju institucija BiH predviđeno je postojanje investicijskog menadžera (Ministarstvo sa istim zaključuje ugovor) koji upravlja i raspolaže sredstvima i odlučuje o investicijama s pozornošću dobrog gospodarstvenika i u najboljem interesu Ministarstva, poštujući načela sigurnosti, likvidnosti i rentabilnosti. Zakonom je ostavljena mogućnost da te poslove obavlja sam ministar, što se u formalnom smislu u MFT i čini, međutim, nakon sagledavanja same procedure, ustanovili smo kako ministar samo kroz odluku verificira prijedloge pripremljene od strane Odsjeka odnosno Sektora za trezor.



Ugovor sa Centralnom bankom za obavljanje poslova bankarskog i fiskalnog agenta zaključen je 3.12.2003. godine, a na isti je 6.10.2006. godine donesen i Aneks, tako da je dio poslova po pitanju plasmana kratkoročnih viškova sredstva u prethodnom razdoblju za račun Ministarstva vršila Centralna banka.

Jedna od zadaća Odsjeka za upravljanje JRT-om je i sačinjavanje novčanih tokova tijekom godine na mjesecnoj razni u sklopu kojih se vrši i razrada po tjednima. Navedeni planirani novčani tijekovi obuhvaćaju planirane prihode i rashode po pozicijama, ali u sklopu Odsjeka za upravljanje JRT-om.

Konstatirano je da Odsjek ne raspolaže adekvatnim informacijama koje bi bile temelj za kvalitetno planiranje novčanih tokova, te da bi u tom smislu trebalo učiniti više na kontinuiranoj razmjeni informacija i podataka između sektora u samom Ministarstvu.

U situaciji kada je proračun institucija BiH likvidan određeno odstupanje u planiranju novčanih tokova se nije moglo odraziti značajnije na proces izvršenja proračuna, odnosno kontinuitet u izvršavanju obveza sa JRT-a. Međutim u izmijenjenoj situaciji kada su proračunska sredstva ograničena, odsustvo kvalitetnog planiranja novčanih tokova na mjesecnoj razini bi moglo imati značajne negativne posljedice na ukupno funkcioniranje sustava plaćanja, odnosno izvršenja proračuna.

S druge strane, u uvjetima zadovoljavajuće likvidnosti proračuna, negativni učinci neadekvatnog planiranja novčanih tokova bi mogli imati za posljedicu plasmane sredstva u obujmu manjem ili većem od stvarno raspoloživih sredstva za te namjene.

Po izboru poslovnih banaka za obavljanje usluga platnog prometa, Ministarstvo je 23.3.2010. godine donijelo interne procedure plaćanja sa JRT-a BiH i raspored izvršitelja plaćanja. Navedenom procedurom definirani su postupci svih plaćanja s JRT-a BiH putem poslovnih banaka i Centralne banke BiH, raspored izvršitelja koji vrše plaćanje i poravnanje stanja sredstva na transakcijskim računima kod banaka. Prema navedenoj instrukciji, izvršitelji na plaćanjima se rotiraju periodično po skupinama.

***Kontrolu plaćanja sa JRT-a bi trebalo učiniti učinkovitijom u svim segmentima te sukladno tome, donijeti jasna pravila kojima bi se utvrdila uloga proračunskih korisnika, odnosno Ministarstva u samom procesu kontrole.***

***Trebalo bi razmotriti kadrovsko jačanje Odsjeka za upravljanje JRT, kako bi isti mogao udovoljiti zahtjevima koji se pred njega postavljaju sukladno aktualnim propisima.***

***Evidencije o kratkoročnim plasmanima novčanih sredstava sa JRT-a putem Centralne banke potrebno je organizirati na transparentniji način, kroz Glavnu knjigu trezora.***

***Nužno je unaprijediti postupak kratkoročnog plasiranja sredstava sa JRT-a, na način da se periodično sačinjavaju analize, a potom, sukladno istim, donose odluke od strane investicijskog menadžera (ministra) o plasmanima.***

***U cilju učinkovite kontrole fakturiranih iznosa za obavljene usluge platnog prometa od strane poslovnih banaka, uz informatičku podršku osmisliti sustav uspoređivanja izvoda koje dostave banke sa elektronskim nalozima koje izda Odsjek za upravljanje JRT-om.***

***Saćiniti analizu u cilju utvrđivanja adekvatnosti podjele klijenata po poslovnim bankama, s obzirom na ostvarene troškove platnog prometa (broj transakcija) i sukladno tome izvršiti odgovarajuće korekcije skupina klijenata, pri tome***



**uzimajući u obzir cijene usluga platnog prometa koje su ponudile poslovne banke.**

**Trebalо bi razmotriti mogućnost da se u sklopu glavnog računa otvori posebna partija koja bi se odnosila na razne refundacije, kako bi glavni račun sadržavao osnovne stavke koje se odnose na prihode i rashode.**

**Nabava bankarskih usluga:** Nakon obavljenе revizije Izvješćа o izvršenju proračuna za 2009. godinu i dаних preporuka od strane Uredа za reviziju institucija BiH, MFT se obratilo Pravobraniteljstvu BiH radi dostavljanja mišljenja u svezi s raskidom ugovora sa tri poslovne banke koje nisu bile spremne pristupiti realizaciji zaključenog ugovora o oročavanju sredstva. Naime Ministarstvo je zatražilo mišljenje od strane Pravobraniteljstva BiH. Navedeni zahtjev za dostavu mišljenja je bio naslovлен na jednog od tadašnjih zamjenika pravobranitelja koji je i dostavio odgovor po istom.

U mišljenju zamjenika pravobranitelja navedeno je da postoji pravni temelj za raskid ugovora sa poslovnim bankama sukladno članku 133. Zakona o obligacijskim odnosima, te se predlaže raskidanje ugovora sa bankama. Prema navedenom članku, kako je interpretiran od strane zamjenika pravobranitelja, u slučaju da jedna od ugovornih strana zbog izmijenjenih okolnosti ne može očekivati učinke koje je očekivala pri zaključenju ugovora, isti se može raskinuti.

Sukladno mišljenju zamjenika pravobranitelja BiH sačinjena je Izjava volje o sporazumnoj raskidu ugovora od 04.02.2011.godine koji su potpisale obje strane.

Uzimajući u obzir da u samim ugovorima nije navedeno koje su obveze ugovornih strana u slučaju jednostranog raskida ugovora kao i to da je MFT bilo u povoljnijoj poziciji od poslovnih banaka kada su u pitanju ugovorene kamate na oročena sredstva, može se zaključiti da su poslovne banke te koje su raskidom ugovora zaštitile svoje poslovne interese, a da je u konkretnom slučaju država kao druga ugovorna strana bez ikakvih obveza prihvatile traženo raskidanje ugovora.

Prema prezentiranim informacijama MFT je, nakon raskida ugovora sa poslovnim bankama, pokrenulo novu proceduru radi izbora poslovnih banaka za plasman slobodnih proračunskih sredstva na kratkoročnoj osnovi i procedura još uvijek nije okončana.

**Mišljenja smo da bi pri sastavljanju ugovora sa poslovnim bankama trebalo precizirati i obveze u slučaju jednostranog raskida ugovora, s obzirom da država ne bi smjela dopustiti da pravni subjekti, izvršitelji usluga, mogu odbijati izvršenje ugovorom preuzetih obveza bez pravnih posljedica.**

**Plasmani slobodnih sredstva sa JRT-a:** Prihodi od kamata i pozitivnih tečajnih razlika iskazani u konsolidiranom Izvješćу o izvršenju proračuna za 2010. godinu iznose 2.885.217 KM gdje se na kamate odnosi 1.182.654 KM.

U 2010. godini, sa početkom realizacije ugovora sa poslovnim bankama izabranim putem tendera, izvršen je plasman sredstva na jednoj od četiri odabrane banke, a da su, kako je već opisano, sa ostale tri banke raskinuti ugovori.

Konstatirano je da su plasirana sredstva putem jedne od poslovnih banaka evidentirana u Glavnoj knjizi trezora na posebnim analitičkim kontima, a da sredstva plasirana putem Centralne banke nisu posebno evidentirana, nego se vode na poziciji - devizni račun u inozemstvu.

Uvidom u stanje oročenih sredstva na početku 2010. godine (01.01.2010.godine) utvrđen je ukupan iznos oročenih sredstva od 284,6 milijuna KM. Tijekom 2010. godine izvršeno je povlačenje sredstava sa oročenja kod Centralne banke i plasman istih na



jednu komercijalnu banku (20 milijuna KM). Osim toga, tijekom godine sredstva po temelju dobiti Centralne banke u iznosu od 57.471.828 KM oročena su kod iste.

Ukupan iznos sredstava plasiranih putem Centralne banke na kraju 2010.godine je iznosio oko 106 milijuna EUR, a prosječan iznos plasiranih sredstva kod iste tijekom godine je iznosio oko 100 milijuna eura.

Tijekom 2010. godine plasiranje slobodnih sredstva putem Centralne banke vršeno je na kratkoročnoj osnovi i to najčešće na razdoblje od mjesec dana ili kraće.

Tijekom godine su u nekoliko navrata vršeni prijenosi sredstva sa oročenja na glavni račun u cilju održavanja likvidnosti. Ukupno prenesena sredstva po navedenom temelju iznose oko 148 milijuna KM.

*Plasmanima slobodnih sredstva na JRT-u treba posvetiti dužnu pozornost jer se radi o vrlo osjetljivom pitanju, s obzirom da financijski učinci plasiranja slobodnih sredstva nisu zanemarivi. U situaciji gdje postoje sredstva koja su slobodna i nisu kratkoročno nužna za normalno funkcioniranje sustava plaćanja i izmirivanja obveza iz proračuna, a ista ne budu plasirana na kratkoročnoj osnovi, može se govoriti o izravnim štetama odnosno izgubljenoj mogućoj zaradi na nerealiziranim plasmanima slobodnih sredstva.*

*Također bi trebalo, sukladno podacima iz ranijeg razdoblja, analizirati mogućnost primjene različite ročne strukture plasmana slobodnih sredstva obzirom da bi u tom slučaju i financijski učinci bili znatno veći.*

## 11. Popis sredstva i izvora sredstva

Popis sredstava i izvora sredstava predstavlja veoma bitan segment u finansijskom i materijalnom poslovanju svih institucija na razini Bosne i Hercegovine. Kvalitetan popis je najbolji temelj kako za uredno i ažurno knjigovodstvo tako i za ekonomično i racionalno raspolaganje materijalnim i finansijskim sredstvima institucija Bosne i Hercegovine.

Na razini institucija Bosne i Hercegovine pojavljuju se različiti problemi u provođenju popisa sredstava i izvora sredstava, koji se po prirodi problema mogu se svrstati u dvije skupine i to: sustavni problemi i problemi tehničke prirode.

Kada se govori o sustavnom problemu, ovdje se izravno misli i upućuje na problem rješavanja statusa državne imovine, odnosno definiranja titulara za kompletну imovinu institucija BiH. Pitanje rješavanja statusa imovine je temeljno pitanje popisa i evidentiranja sredstava. Direktno u svezi s tim je i pitanje racionalnosti i opravdanosti držanja značajnih količina sredstava van uporabe, koja generiraju značajne troškove držanja i čuvanja.

U navedenoj problematici, sukladno količinama pokretnih i nepokretnih sredstava koja čekaju rješavanje konačnog statusa, prednjače sredstva Ministarstva obrane i Oružanih snaga BiH kao i sredstva Uprave za neizravno oporezivanje BiH čiji troškovi držanja i čuvanje nisu zanemarivi. Nedefiniranje statusa državne imovine i načina raspolaganja nadalje implica i prouzrokuje probleme u knjiženju sredstava, definiranju politika racionalne uporabe, otpisa i na kraju zanavljanja i modernizacije sredstava i opreme.

Drugu grupu problema čine problemi tehničke prirode koji se uglavnom ogledaju u :

- neadekvatnoj pripremi i planiranju popisa;



- neobučenosti osoblja za obavljanje popisa i nedovoljnoj stručnoj pomoći;
- nesustavnom pristupu popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja);
- neadekvatnom rješavanju postupka rashodovanja sredstava;
- nedefiniranju načina knjiženja otpisanih i rashodovanih sredstava i dalnjem postupanju sa istim.

**Modul – stalna sredstva:** Uspostava modula stalnih sredstava je u trezoru dovedena do samog kraja, odnosno model je tehnički implementiran, a cijelokupne aktivnosti su usmjerene na popunjavanje i učitavanje baze podataka.

Prema sadašnjoj dinamici i trenutnom stanju uspostava i funkcioniranje sustava bi trebala otpočeti od početka devetog mjeseca 2011. godine.

**Nužno je donijeti jedinstvena pravila i smjernice prema kojim će institucije BiH na identičan i precizno definiran način vršiti otpis sredstava i rashodovanje te na temelju toga izvršiti isknjižavanje. Također, je potrebno definirati način prodaje sredstava u smislu provođenja licitacija sa jasnim redoslijedom aktivnosti kao i postupaka uništavanja i uvjeta za pretvaranje u sekundarne sirovine.**

**Popis sredstva na JRT-u:** Povjerenstvo za popis novčanih sredstava na Jedinstvenom računu trezora izvršilo je popis istih na dan 31.12.2010. godine i sastavila Izvješće o popisu 02.03.2011.godine. Popisom su bila obuhvaćena novčana sredstva na bankovnim računima otvorenim kod Centralne banke BiH, kao i kod poslovnih banaka. Popis je izvršen na temelju izvoda dostavljenih od strane banaka, a zatim je izvršena usporedba istih sa stanjem u Glavnoj knjizi.

Povjerenstvo nije vršilo neposredno popis sredstava na računima u DKP mreži (MVP), na računima RAK i računima koji se vode za potrebe Predsjedništva (časnici za vezu u Hagu). Sredstva su popisana od strane navedenih institucija a podaci su dostavljeni Ministarstvu. Izvješćem o popisu su konstatirana odstupanja prilikom usuglašavanja stanja na žiro računu (konto: 111111) u iznosu od 15.670 KM (stanje po popisu 79.417.647 KM, a knjigovodstveno stanje 79.433.317 KM). Najveći dio odstupanja 15.584 KM predstavlja stanje na računu Hercegovačke banke i projekta UNHCR u sklopu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH. Tu je, zatim, odstupanje kod usuglašavanja stanja žiro računa (konto: 111118) u iznosu od 2.227 KM ( stanje po popisu 375.084 KM a po knjigama 372.866 KM) koje se odnosi na subanalitiku – plaće Ministarstva obrane BiH. Povjerenstvo za popis dalo je preporuku da se provjeri ispravnost salda i izvrše odgovarajuća knjiženja kako bi knjigovodstveno stanje odgovaralo realnom stanju. Revizijom je konstatirano da je po preporuci povjerenstva izvršeno odgovarajuće knjiženje priliva u iznosu od 2.227 KM na gotovinski žiro račun tako da je usuglašeno stanje po popisu sa knjigovodstvenim dok aktivnosti po preporuci komisije za odgovarajućim knjiženjima sredstava blokiranih kod Hercegovačke banke nisu poduzete.

Revizija je i ove godine uočila da predmetom popisa nisu bila obuhvaćena stanja na prijelaznim računima Ministarstva na dan 31.12.2010.godine, što je bila i preporuka u Izvješću o reviziji za 2009. godinu, dok je stanje plasiranih (oročenih) sredstava putem poslovne banke obuhvaćeno Izvješćem o popisu.

Revizija je ustanovila da pored stanja na prijelaznim računima popisom nije obuhvaćeno ni stanje na kontu: 111199 žiro račun - MVP.

Uvidom u pregled proračunskih računa institucija BiH, kao i izvoda na bankovnim računima na dan 31.12.2010. god., uočeno je da na izvodima pojedinih računa posljednje promjene datiraju iz 2004., 2005., 2006., 2007., 2008., i 2009. godine odnosno da nije bilo prometa na istim, što ukazuje na njihovu neaktivnost.



***Smatramo da se narednim redovitim godišnjim popisom trebaju obuhvatiti i obrazložiti stanja u Glavnoj knjizi na prijelaznim računima, kao i stanje žiro računa MVP-a, radi sveobuhvatnosti popisa i prezentiranja stvarnog stanja novčanih sredstava na Jedinstvenom računu trezora. Također preporučamo da se izvrši detaljna analiza proračunskih računa u pogledu njihove aktivnosti i poduzmu odgovarajuće mjere, a sve u cilju efikasnog i kvalitetnog upravljanja novčanim sredstvima.***

## 12. Bilanca stanja

Ukupna aktiva prema konsolidiranoj bilanci institucija BiH, na dan 31.12.2010. godine, iskazana je u iznosu od 839.073.838 KM, a odnosi se na: novčana sredstva (326.388.303 KM), kratkoročna potraživanja (17.464.167 KM), kratkoročne plasmane (1.947.986), finansijske i obračunske odnose sa drugim povezanim jedinicama (674.580 KM), kratkoročna razgraničenja (5.490.780 KM), zalihe sitnog inventara (162 KM) i stalna sredstva (487.107.860 KM).

Ukupnu pasivu prema konsolidiranoj bilanci institucija BiH, na dan 31.12.2010. godine, u iznosu od 839.073.838 KM čine: kratkoročne tekuće obveze (62.212.971 KM), obveze temeljem vrijednosnih papira (2.192 KM), obveze prema uposlenim (54.899.456 KM), finansijski obračunski odnosi sa drugim povezanim jedinicama (860.481 KM), kratkoročna razgraničenja (31.276.123 KM) i izvori sredstava (674.175.523 KM).

## 13. Glavna knjiga trezora

Glavna knjiga trezora je sustavna evidencija transakcija koje se odnose na promjene u imovini, prihodima, rashodima i obvezama institucija BiH, a koja osigurava ažurnu evidenciju svih novčanih transakcija, prihoda, rashoda, izdataka, stanja obveza kao i stanja imovine u institucijama BiH. Zakonom o financiranju institucija BiH je propisano da je Ministarstvo financija i trezora BiH, između ostalog, mjerodavno za upravljanje sustavom Glavne knjige trezora.

Izvršenim revizijama kod proračunskih korisnika uočili smo određene nedostatke kao što su: knjiženje na kontu rezerviranja u suprotnosti s načelom modificiranog nastanka događaja, neopravdano storniranje pozicije rashoda umjesto evidentiranja na poziciji prihoda, knjiženje izdataka koje po svom karakteru više predstavljaju investicijsko održavanje, odnosno kapitalne izdatke na pozicijama tekućih izdataka, neusuglašenost između planiranja i knjiženja pojedinih izdataka, nepostojanje jednoobraznosti pri evidentiranju iste vrste izdataka, problem evidentiranja ulaganja u tuđa sredstva i sl.

Nadalje, za pojedine rashode otvoreno je više konta (npr. konto stručnih usluga i konto ostalih stručnih usluga), te se proračunski korisnici u dvojbi na koji konto knjižiti određeni trošak. Smatramo kako bi iste ili slične poslovne promjene svi proračunski korisnici trebali evidentirati na istom kontu, a koje po sadržaju i nazivu odražava suštinu poslovne promjene. Time bi se postiglo objektivnije i realnije finansijsko izvješćivanje na razini institucija BiH.

Analizirajući konsolidiranu bruto bilancu, na sintetičkom kontu 6139 - ugovorene i druge posebne usluge (saldo 53.872.652 KM), detaljno su razrađena analitička konta te je na kraju godine iskazan saldo na ukupno 66 analitičkih konta. Međutim, pojedinačno je



najveći saldo iskazan na analitičkom kontu 6139991 - ostale nespomenute usluge (8.976.011 KM). Ovakav način knjiženja ne osigurava precizne informacije o nastalim troškovima na razini institucija BiH, te ne osigurava adekvatnu podlogu za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka.

***Smatramo kako knjiženje na kontima s predznakom 'ostali' treba vršiti samo za specifičnu vrstu rashoda koji se ne javljaju često.***

Nadalje, uočili smo kako nazivi pojedinih konta suštinski ne odgovaraju poslovnim promjenama koje se knjiže na ta konta.

Uočene su određene nedosljednosti između sintetičkog kontnog plana propisanog Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija BiH i otvorenih konta u Glavnoj knjizi trezora. Tako je na primjer, na sintetičkom kontu 1412 - depoziti, otvoren analitički konto 141213 - sumnjiva i sporna potraživanja, s iskazanim saldom od 30.374 KM, na sintetičkom kontu 6133 koji je predviđen za evidentiranje izdataka za energiju i komunalne usluge, otvoren je analitički konto 613327 - troškovi interneta s iskazanim saldom od 14.693 KM.

***Preporučamo Ministarstvu donošenje računovodstvenih politika na razini institucija BiH te novog pravilnika o računovodstvu s preciznim napucima o načinu knjiženja srodnih poslovnih događaja kao i novog kontnog plana s jasnim opisom sadržaja pojedinih konta. Time bi se postigla unificiranost evidentiranja poslovnih promjena kod svih proračunskih korisnika.***

***Preporučamo Ministarstvu da za slučajeve u kojima se jedna vrsta poslovne promjene evidentira na više konta, a koja se ne mogu izbrisati zbog knjiženja na tim kontima u prethodnim godinama, softverski onemogući unos na tzv. 'dupla konta', u cilju jedinstvenog evidentiranja.***

***Ponovno sugeriramo da se izvrši detaljna analiza postojećeg kontnog plana te suklado tome eventualno otvore nova analitička konta koja odražavaju stvarnu prirodu poslovnih promjena.***

***Mišljenja smo kako Ministarstvo treba jasno definirati kriterije koje opredjeljuju način knjiženja kapitalnih, odnosno tekućih izdataka.***

Kao poseban problem ističemo negativnu praksu pojedinih proračunskih korisnika da u slučajevima nedostajućih sredstava na pojedinim pozicijama, vrše knjiženja na drugim pozicijama na kojima postoje raspoloživa sredstva, a koja suštinski ne odgovaraju knjiženim izdacima. To ima za posljedicu neodgovarajuće prikazivanje izdataka u finansijskim izvješćima po visini i strukturi određenoj proračunom. Ministarstvo do sada nije uspjelo uspostaviti mehanizam u cilju sprječavanja navedenih radnji proračunskih korisnika.

***Preporučamo Ministarstvu da analizira ovu pojavu, te u suradnji s drugim institucijama (Vijećem ministara) iznađe odgovarajuće rješenje koje će spriječiti pojavu istih ili sličnih slučajeva u budućnosti.***

Testiranjem ažurnosti pojedinih knjiženja bankarskih izvoda, a na tragu nalaza i preporuka iz pojedinačnih izvješća o reviziji (ili na osnovu obavljenih pojedinačnih revizija), uočili smo kako od trenutka nastanka poslovne promjene vezano za prihode, pa do njenog knjiženja protekne određeno vremensko razdoblje što je stvaralo određene poteškoće u obavljanju dodijeljenih nadležnost pojedinim korisnicima



proračuna koji ostvaruju vlastite prihode. Jedan od uzroka ovog problema je i nepravovremeno dostavljanje elektronskih izvoda od strane poslovnih banaka kod kojih se otvoreni depozitni računi, na što je Ministarstvo upozorilo poslovne banke svojim dopisom od 28.09.2010. godine.

**Preporučamo Ministarstvu poduzimanje svih potrebnih mjera i odgovarajućih aktivnosti u cilju postizanja ažurnosti pri unošenju podataka koji se odnose na evidentiranje prihoda u Glavnoj knjizi trezora, sukladno zakonskim ovlastima.**

**Rezerviranja proračuna:** Na temelju podataka iz Glavne knjige trezora utvrdili smo kako je u 2010. godini na odgovarajućem analitičkom kontu razgraničenih rashoda za nabavu roba i usluga evidentiran iznos od 10.882.101 KM od čega su najveći iznosi knjiženi u nekoliko institucija: Ministarstvo obrane 2.581.193 KM, Državna agencija za istrage i zaštitu 358.994 KM, Predsjedništvo 301.021 KM, Ministarstvo vanjskih poslova 614.071 KM, Služba za zajedničke poslove 559.151 KM, Granična policija 1.740.503 KM, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjeru podataka 2.280.430 KM, Uprava za neizravno oporezivanje 574.586 KM. Tijekom pojedinačnih revizija utvrdili smo kako svi proračunski korisnici nisu dosljedno primjenjivali naputak Ministarstva u svezi s evidentiranjem obveza koje su planirane u tekućoj godini, a za koje će računi biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini. Naime, kod pojedinih korisnika proračuna na ovim pozicijama još uvijek postoje evidentirana razgraničenja iz ranijih godina što nije u skladu s Pravilnikom o računovodstvu u institucijama BiH.

**Preporučamo Ministarstvu da u cilju točnog prikazivanja izvršenja proračuna institucija BiH, iznade prikidan način rješavanja pitanja rezerviranja iz prethodnih godina (npr. utvrđivanjem obveze detaljnog izvješćivanja o izvršenim rezerviranjima proračunskih korisnika putem instrukcije ili na drugi prihvatljiv način), a sve u cilju onemogućavanja eventualnih zloporaba od strane proračunskih korisnika.**

Revizijskim postupcima kontrolirano je funkcioniranje ISFU sustava (Informacijski sustav finansijskog upravljanja) putem kojeg se generiraju podaci u Glavnu knjigu trezora. Ministarstvo je donijelo Naputak za zatvaranje pomoćnih knjiga i Glavne knjige trezora za 2010. godinu kojim su definirani rokovi za zatvaranje istih i odgovornosti pri izvršenju zaključnih knjiženja, te ga proslijedilo svim proračunskim korisnicima. Time su stvoreni uvjeti za pravovremeno podnošenje godišnjih izvješća proračunskih korisnika za 2010. godinu.

Provedenom revizijom je utvrđeno da su rokovi zatvaranja Pomoćne i Glavne knjige prekoračeni. Razlog za prethodno je greška u modulu narudžbenica do koje je došlo nakon nadogradnje aplikacije, a koja je otklonjena u travnju 2011. godine. Navedene radnje nisu uticale na točnost finansijskih izvješća. Međutim, Ministarstvo nije u 2010. godini, a niti prethodnih godina izvršilo konačno zatvaranje razdoblja, čime bi se onemogućilo bilo kakvo naknadno knjiženje.

**Preporuča se Ministarstvu da izvrši konačno zatvaranje razdoblja za protekle godine, a da se ubuduće isto vrši po usvajanju godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna.**

#### **14. Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika**

Uvidom u pregled prispjelih izvješća po proračunskim korisnicima koje je sastavilo Ministarstvo financija i trezora BiH svi proračunski korisnici su dostavili godišnja finansijska izvješća, s tim što dva proračunska korisnika nisu dostavila u propisanom



roku. Na temelju kontrole ispravnosti i kompletnosti finansijskih izvješća koje su izvršili Odsjek za kontrolu i izvješćivanje i Odsjek za analizu planiranja i izvršenja proračuna Ministarstava kod većine proračunskih korisnika uočene su nepravilnosti u finansijskim izvješćima tako da se tek druga i treća verzija istih uzimala kao ispravna, a te verzije su dostavljene u ožujku 2011. god. dok su neke dostavljene i u travnju i svibnju 2011. god. Kontrola ispravnosti i kompletnosti finansijskih izvješća je rađena za svakog proračunskog korisnika zasebno, s tim da je ovaj put za razliku od 2009. god. sačinjena rekapitulacija odnosno jedinstven tabični pregled iz kojeg se vidi koji su to najčešći nedostaci i nepravilnosti evidentirani u finansijskim izvješćima proračunskih korisnika. Najčešći nedostaci odnosno ispravke u finansijskom izvješćima su se odnosili na iskazivanje dinamike upošljavanja (obrazac broj 4.), iskazivanje stanja stalnih sredstava i kapitalnih ulaganja (obrazac 6.), iskazivanje planskih veličina na analitičkim kontima, jer je prvi put u 2010. god. Ministarstvo zahtijevalo od korisnika da planiraju i izvješćuju o izvršenju na analitičkim kontima.

U cilju unaprjeđenja finansijskog izvješćivanja proračunskih korisnika i otklanjanja najčešćih nedostataka prilikom sačinjavanja istih, Ministarstvo financija i rezervi BiH je 28.10.2010.god. izvršilo prezentaciju svim proračunskim korisnicima u vidu obuke na temu *Izvješćivanje institucija BiH, nedostaci u oblasti izvješćivanja o izvršenju proračuna i njihovo otklanjanje*.

Što se tiče preporuke date u Izvješću o reviziji za 2009.god., Ministarstvo je postupilo u dijelu iste na način da je u Instrukciji za sačinjavanje godišnjih izvješća propisalo koje pozicije i konta je potrebno posebno i detaljno obrazložiti u tekstualnom dijelu kao i da se pri obrazlaganju stanja stalnih sredstava poseban osvrt da na donacije u naturalnom obliku i preuzimanje stalnih sredstava od drugih institucija. Dio preporuke koja se odnosi na detaljnije obrazloženje novčanih donacija i eventualnih obveza po sudskim sporovima nije obuhvaćena Instrukcijom.

Provodenjem pojedinačnih revizija u institucijama BiH uočeno je da su tekstualna obrazloženja uz godišnja izvješća još uvijek sadržajem kratka, sa nedovoljno informacija.

**Cijeneći mjere koje je Ministarstvo poduzelo u pogledu unaprjeđenja Instrukcije za sačinjavanje godišnjih izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za 2010. godinu i dalje sugeriramo Ministarstvu da inzistira na kvalitetnom i sadržajnom tekstualnom obrazloženju uz godišnja izvješća uz obvezna obrazloženja za novčane donacije kao i obveze po sudskim sporovima jer isti predstavljaju potencijalne obveze koje bi se, eventualno, naplatile iz proračuna institucija BiH te mogu imati utjecaja na proračun i finansijska izvješća.**

**Preporučamo Ministarstvu da kroz Instrukciju za sačinjavanje godišnjih izvješća propiše obvezu dostavljanja informacije o naplaćenim prihodima i eventualnim problemima kod ovog procesa kao i obvezu detaljnog obrazloženja salda pozicija vremenskih razgraničenja.**

Ministarstvo je izvršilo analizu tablica 6. - Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava sa stanjem na dan 31.12.2010. godine koje su dostavili proračunski korisnici u sklopu godišnjeg izvješća i uočena zapažanja je konstatirano u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu. Ponovno su ustanovljena odstupanja kao i prethodne godine koja se ogledaju u tome što proračunski korisnici nisu pravilno evidentirali kapitalne izdatke na odgovarajućim kontima (klasa 8) i (klasa 0) tako da je klasa 8 bila veća za iznos od 3.679.117 KM.

**Računovodstvene politike za proračunske korisnike na razini institucije BiH:**  
Računovodstvene politike (koje se ponajprije trebaju temeljiti na Međunarodnim



računovodstvenim standardima – MRS) su posebna načela, temelji, odgovori, pravila i praksa koje primjenjuju subjekti pri sastavljanju i prezentiranju finansijskih izvješća. Radi pravilnog razumijevanja finansijskih izvješća nužno je objaviti dodatna obrazloženja kojima se pojašnjavaju primjenjene računovodstvene politike i učinci tih politika.

Svako poduzeće može aktivno određivati i kreirati svoju računovodstvenu politiku kojom može bitno utjecati na sadržaj finansijskih izvješća, za razliku od javnog sektora (mislimo na proračunske korisnike na razini institucija BiH koji funkcioniraju u sustavu trezorskog poslovanja), gdje proračunski korisnici pojedinačno ne mogu imati zasebne računovodstvene politike, nego se iste kreiraju i objavljaju na razini Ministarstva financija i trezora BiH. Napominjemo kako još uvijek nisu poduzete aktivnosti u svezi s donošenjem i usvajanjem Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor na razini BiH). Slijedom ove činjenice, spomenuto Ministarstvo je u svom programu rada za 2011. godinu istaklo donošenje novog Pravilnika o računovodstvu institucija BiH s novim kontnim okvirom institucija BiH, kao i izmjene i dopune Pravilnika o finansijskom izvješćivanju institucija BiH. Nadalje se navodi kako će, pri izradi navedenih pravilnika, Ministarstvo financija i trezora uzeti u obzir preporuke iskazane u Izvješću o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu.

Nedostatak kvalitetnih računovodstvenih politika se ogleda u mnogobrojnim problemima i dilemama u pogledu računovodstvenog evidentiranja u sustavu Glavne knjige trezora, primjeni kontnog plana, sačinjavanja i prezentiranja finansijskih izvješća, transparentnosti svih kategorija rashoda - troškova, a koji se, u konačnici, odražavaju na realnost i istinitost iskazanih proračunskih pozicija, kako pojedinačno tako i na razini svih institucija, kao i mnoge druge konsekvene vezane za poslovanje proračunskih korisnika na razini institucija BiH .

Svrha MRS i računovodstvenih politika je da pruže temelj za izradu finansijskih izvješća opće namjene kojima se prikazuje finansijski položaj, uspješnost i novčani tokovi subjekta, kao i da osigura unutarnju i međunarodnu usporedivost računovodstvenih - finansijskih izvješća.

Jedna od važnih kvalitativnih obilježja računovodstvenih izvješća (posebno za javni sektor) jesu razumljivost i transparentnost trošenja javnog novca – izvješća moraju biti odmah razumljivi raznim korisnicima, kao i usporedivost – izvješća moraju biti usporediva u sklopu subjekta, s različitim subjektima i tijekom poslovanja po godinama.

*Ured za reviziju podržava započete aktivnosti Ministarstva na kreiranju računovodstvenih politika, s napomenom da bi iste trebalo intenzivirati i u što skorije vrijeme završiti. Ured ističe važnost kreiranja kvalitetnih računovodstvenih politika u cjelini, koje bi bile od koristi svim proračunskim korisnicima na razini institucija BiH prilikom sastavljanja i prezentiranja finansijskih izvješća, kao i zauzimanja određenih stavova po pitanju javne potrošnje u najširem smislu riječi. Nadalje ističemo kako bi se, kvalitetno kreiranim i objavljenim računovodstvenim politikama, mnoge dileme, nejasnoće i nepoznanice kod proračunskih korisnika riješile, kada je u pitanju sama potrošnja javnih sredstava te način računovodstvenog evidentiranja i iskazivanja u finansijskim izvješćima. Donošenje kvalitetnih računovodstvenih politika i usvajanje MRS na razini institucija BiH ima posebnu važnost, ako se ima u vidu činjenica da proračunski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike, s obzirom da funkcioniraju u sustavu trezorskog poslovanja (ISFU, COIP, modul stalnih sredstava, itd.).*



## 15. Obračun viška rashoda nad prihodima

**Višak rashoda nad prihodima tekuće godine:** U odnosu na 2009. godinu kada je ostvaren višak prihoda nad rashodima u iznosu od 25.759.823 KM, u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu prikazan je višak rashoda nad prihodima u iznosu od 71.970.761 KM koji će se pokriti iz viška prihoda nad rashodima iz prethodnih godina. U samom Izvješću nisu analizirani razlozi ostvarivanja ovakvog finansijskog rezultata.

Kako je već prethodno navedeno u Izvješću, obveze iz ranijeg perioda su teretile proračun za 2010. godinu, a dio rashoda koji se odnose na 2010. godinu knjiženi su u 2011. godini i teretili su proračun te godine što je u suprotnosti s računovodstvenim načelom modificiranog nastanka događaja. Zbog naprijed navedenog, kao i zbog činjenica navedenih u dijelu Izvješća koji se odnosi na prihode, nismo mogli potvrditi da obračun i raspored finansijskog rezultata predstavlja realan i točan prikaz, izuzev u dijelu koji se odnosi na višak rashoda nad prihodima za 2010. godinu.

**Akumulirani višak prihoda nad rashodima:** Akumulirani višak prihoda nad rashodima iskazan je u iznosu od 198.090.620 KM i obuhvaća sljedeće iznose:

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima po Izvješću za 2009. godinu	272.616.934
2.	Korekcija prihoda za povrat donacija donatorima	- 2.555.553
3.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2010.godini	905.896.542
4.	Ukupno prihodi	1.175.957.923
5.	Realizirani rashodi institucija BiH u 2010. godini	977.867.303
6.	Akumulirani višak prihoda	198.090.620

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda nad rashodima uvjetovano je propisima kojima se regulira namjena pojedinih vrsta prihoda. Na osnovu ograničenja utvrđenih u propisima, utvrđen je raspored akumuliranog viška prihoda na kraju 2010. godine u ukupnom iznosu od 198.083.752 KM. Od navedenog iznosa 50.746.000 KM uključeno je u Prijedlog zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2011. godinu kao izvor financiranja. Sredstva u iznosu od 56.070.090 KM predstavljaju udružena namjenska sredstva Fonda za povratak. Rezervirana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja čija će se realizacija nastaviti u 2011. godini iznose 39.295.187 KM. U konačnici, raspoloživi nemajenski akumulirani višak prihoda za prijenos u pričuve 2011. godine iznosi svega 6.868 KM.

Detaljan pregled rasporeda akumuliranog viška prihoda nad rashodima s navedenim ograničenjima potrošnje prikazan je u tablici 7a. Raspored akumuliranog viška prihoda, u Izvješću o izvršenju proračuna za 2010. godinu:



R.B.	OPIS	Prijenos iz 2009.	Prihod 2010. (+)	Rashod 2010. (-)	UKUPNO
1	2	3	4	5	6 (3+4-5)
I.	<b>UKUPNO PRIHODI (1+2+...+7)</b>				<b>1.175.957.923</b>
1.	<b>Prihodi ostvareni u 2010. godini (Tablica 1)</b>		<b>905.896.542</b>		<b>905.896.542</b>
2.	<b>Preneseni namjenski prihodi iz 2009. godine</b>	<b>47.662.649</b>			<b>47.662.649</b>
2.1.	Namjenska sredstva - tehničke pristojbe Reg.agencije za kom. iz 2008.	4.482.095			
2.2.	Namjenska sredstva Reg.agencije za kom. i Ministarstva komunikacija i prometa BiH Odluka VM 62/09 i 65/09	7.652.372			
2.3.	Prijenos ostatka prihoda pristojbi za prelete (BH DCA) iz 2009.	1.595.851			
2.4.	Namjenska sredstva od GSM licencija iz 2009.	8.893.256			
2.5.	Namjenska sredstva po Odluci VP - sredstva SDS-a	540.337			
2.6.	Prenesene namjenske donacije, grantovi i udružena sredstva iz 2009. godine	19.567.935			
2.7.	Namjenska rezervisna sredstava za Projekt rekonstrukcije i obnove (HiPERB)- Odluka VM 53/09	3.331.955			
2.8.	Namjenska sredstva u skladu sa člankom 11. Zakona o proračunu	1.598.848			
3.	<b>Prenesena višegodišnja kapitalna ulaganja iz 2009. za proračun 2010.</b>	<b>20.900.248</b>			<b>20.900.248</b>
4.	<b>Namjenska sredstva Fonda za povratak - udružena sredstva iz 2008.</b>	<b>55.707.472</b>			<b>55.707.472</b>
5.	<b>Preneseni namjenski raspoređeni prihodi za proračun 2010. (Tablica 1)</b>	<b>121.000.000</b>			<b>121.000.000</b>
6.	<b>Korekcija akumuliranog viška prihoda iz prethodnih godina-(povrat donacija i drugo)</b>	<b>-2.555.553</b>			<b>-2.555.553</b>
7.	<b>Preneseni neraspoređeni višak prihoda iz 2009. u rezerve 2010. godine</b>	<b>27.346.565</b>			<b>27.346.565</b>
II.	<b>UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BiH (Tablica 2)</b>			<b>977.867.303</b>	<b>977.867.303</b>
III.	<b>AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA (I. - II.)</b>				<b>198.090.620</b>
	<b>RASPORED AKUMULIRANOG VIŠKA PRIHODA</b>				<b>198.090.620</b>
IV.	<b>Ukupna namjenska rezerviranja (1+2+...+5)</b>	<b>175.016.369</b>	<b>93.383.364</b>	<b>70.315.981</b>	<b>198.083.752</b>
1.	<b>Namjenska rezerviranja</b>	<b>47.662.649</b>	<b>35.355.425</b>	<b>31.045.599</b>	<b>51.972.475</b>
1.1.	Namjenska sredstva – tehničke pristojbe Reg.agencije za komunikacije u BiH i Odluka VM 284/10	970.095	8.730.953	8.520.104	1.180.944
1.2.	Namjenska sredstva Reg.agencije za kom. i Ministarstva komunikacija i prometa BiH Odluke VM 62/09, 65/09, 195/10, 201/10, 210/10, 283/10, 284/10 i 286/10 i tek.pričuva Odluka VM 204/10	9.164.372	2.240.160	4.539.974	6.864.558
	Namjenska sredstva Reg.agencije za kom. i IDDEEA Odluke VM 195/10 i 272/10	2.000.000			2.000.000
1.3.	Prijenos ostatka prihoda pristojbi za prelete (BH DCA)	1.595.851	9.517.862	7.947.598	3.166.115
1.4.	Namjenska sredstva od GSM licencija	8.893.256	12.300.000	9.020.295	12.172.961
1.5.	Namjenska sredstva po Odluci VP - sredstva SDS-a	540.337			540.337
1.6.	Prenesene namjenske donacije, grantovi i udružena sredstva iz 2010. godine u 2011.	19.567.935	1.453.740		21.021.675
1.7.	Namjenska rezerviranja sredstava za Projekt rekonstrukcije i obnove (HiPERB)- Odluka VM 53/09	3.331.955	1.112.710	284.494	4.160.171
1.8.	Namjenska sredstva u skladu sa člankom 11. Zakona o proračunu	1.598.848		733.134	865.714
2.	<b>Prenesena sredstva za višegodišnje projekte iz 2010. za Proračun 2011.</b>	<b>20.900.248</b>	<b>18.394.939</b>		<b>39.295.187</b>
3.	<b>Namjenska sredstva Fonda za povratak - udružena sredstva iz 2010.</b>	<b>55.707.472</b>	<b>39.633.000</b>	<b>39.270.382</b>	<b>56.070.090</b>
4.	<b>Preneseni namjenski raspoređeni prihodi iz 2009. za Proračun 2011. (Tablica 1)</b>	<b>27.346.000</b>			<b>27.346.000</b>
5	<b>Preneseni namjenski raspoređeni prihodi iz 2010. za Proračun 2011. (Tablica 1)</b>	<b>23.400.000</b>			<b>23.400.000</b>
6	<b>PRIJENOS AKUMULIRANOG VIŠKA PRIHODA U REZERVE 2011. GODINE (III.-IV.)</b>				<b>6.868</b>



Sustavom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana točna iskazivanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima te stoga nismo u mogućnosti potvrditi točnost iskazanog iznosa, izuzev u dijelu koji se odnosi na višak rashoda nad prihodima za 2010. godinu. Pored toga, u obračun akumuliranog viška prihoda uključena su kreditna sredstva koja u knjigovodstvenom smislu ne predstavljaju višak prihoda nad rashodima. Ova sredstva namjenskog karaktera predstavljaju raspoloživa sredstava i u tom smislu je nužno njihovo rezerviranje za namjene financiranja putem Fonda za povratak BiH.

**Ponovno preporučamo Ministarstvu da prilagodi način knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima, odnosno viška rashoda nad prihodima u Glavnoj knjizi trezora, na način da se omogući njegovo nedvosmisleno utvrđivanje. Također, potrebno je prilagoditi knjiženje rasporeda viška prihoda (sredstva rezervi, namjenska rezerviranja) zahtjevima proračunskog poslovanja.**

## 16. Proces upošljavanja u institucijama BiH

Broj uposlenih na dan 31.12.2010. godine, koji su financirani iz proračuna institucija BiH, bio 21.067 osoba što je manje za 1.311 osoba od planiranog broja uposlenih u 2010. godini. Odnosno realizacija broja uposlenih je 94% od planiranih 22.378 osoba.

Sagledavajući proces i dinamiku upošljavanja može se konstatirati da su značajna odstupanja od planirane dinamike upošljavanja, odnosno da veći broj institucija nije realizirao planirani broj upošljavanja (od 70 institucija, samo 6 je u potpunosti realiziralo planirani broj upošljavanja u 2010. godini).

**Imamo li u vidu da pravilnik o unutarnjem ustrojstvu predstavlja jedan od temelja za racionalnu organizaciju rada i efikasno obavljanje poslova s jedne strane i temelj za utvrđivanje plana finansijskih aktivnosti institucija BiH s druge strane, mišljenja smo da je potrebno posvetiti više pažnje analizi planirane dinamike upošljavanja.**

Nadalje, radom na terenu uočeno je da je veći broj proračunskih korisnika tijekom godine vršio angažiranje osoba po ugovoru o djelu, a za obavljanje poslova koji su predviđeni važećom sistematizacijom radnih mjeseta. Također, nerijetko uočeno je da se osobe, koje su bile angažirane za rad po raznim temeljima (ugovor o djelu, ugovor o radu na određeno vrijeme, odrađivanje pripravničkog staža i sl.) naposljetku upošljavaju, odnosno po okončanju procedure natječaja iste se angažiraju za rad na neodređeno vrijeme.

I pored činjenice kako usvajanje Pravilnika o sistematizaciji radnih mjeseta ima svoju proceduru, dojam revizije je kako se pitanju određivanja potrebnog broja izvršitelja za određene poslove ne posvećuje dovoljno pozornosti i kako nema dovoljno utemeljenih analiza koje bi potkrijepile usvojeni broj izvršitelja.

Provođenjem pojedinačnih revizija konstatirano je da postoji problem praćenja izvršenih izmjena i dopuna važećih sistematizacija u institucijama, koji je posebno izražen kod velikih proračunskih korisnika i institucija koje imaju relativno česte izmjene i dopune pravobitno usvojenih sistematizacija. Usljed izmjene organizacijske strukture, naziva radnih mjeseta, opisa poslova i slično teško je sagledati cjelovitu sliku važeće sistematizacije.



*Kako bi se nadišao ovaj nedostatak preporuča se da se uz odluke o izmjeni i dopuni sistematizacije obvezno dostavi i integralni (konačni) tekst koji sadrži predmetne izmjene i dopune. Također, sugeriramo da se u cilju transparentnosti i usporedivosti uz podatke o dinamici upošljavanja i broju uposlenih prezentira i podatak o broju sistematiziranih radnih mesta (definiranih važećom sistematizacijom).*

*Budući da unutarnje ustrojstvo institucije predstavlja temelj za učinkovito, racionalno i zakonito poslovanje, potrebno je sustavno pristupiti sačinjavanju i usvajanju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu svakog pojedinačnog proračunskog korisnika, odnosno prilikom sačinjavanja istih detaljno analizirati stvarne potrebe i uskladiti ih sa zahtjevima temeljne djelatnosti zbog kojih je institucija i formirana.*

*Generalno smatramo da bi trebalo izvršiti kvalitetnu analizu donesenih Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mesta na razini svih institucija te usuglašenosti istih sa stvarnim potrebama institucije i stvarnog obima poslova, vršeći pri tome usporedbe između institucija. Usvojena sistematizacija radnih mesta na temelju većeg broja uposlenih od stvarno potrebnog, po mišljenju revizije, generira mnogobrojne probleme kod planiranja, upošljavanja, kao i potrošnje javnih sredstava.*

## 17. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu odobrena su višegodišnji projekti ukupne vrijednosti (319.986.206 KM), od čega je za realizaciju projekata u 2010. godini odobreno 28.243.000 KM. Međutim Izvješćem o izvršenju proračuna konstatirano je da se u 2010. godini na osnovu višegodišnjih kapitalnih ulaganja raspolagalo sa 60.022.789 KM, a od čega su 28.243.000 KM sredstva odobrena Zakonom o proračunu, 20.900.248 KM prenesena neutrošena namjenska sredstva iz 2009. godine i 10.879.541 KM sredstva dodijeljena korekcijom odobrenog proračuna.

Uvidom u odobrena sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja, prikazana u Tablici 5. Zakona o proračunu, konstatirano je da odobreni projekt vrijedan 1.100.000 KM (sanacija i rekonstrukcija sanitarnih čvorova u zgradи Parlamentarne skupštine BiH) čiji je nositelj bila Služba za zajedničke poslove i institucija BiH, nije evidentiran i prikazan u odobrenom proračunu, a isti je iskazan u Izvješću o izvršenju proračuna za 2009. godinu u kome je prezentiran prijenos neutrošenih sredstava iz 2009. godine u 2010. god 900.000 KM i planirani proračun za 2010. god u vrijednosti od 200.000 KM.

Provedenom revizijom konstatirano je da nema jasnih kriterija i pisanih procedura za otvaranja, odnosno započinjana višegodišnjih projekata. Sama procedura iniciranja višegodišnjih kapitalnih ulaganja potiče od proračunskog korisnika, koji svoj zahtjev prvo bitno prezentira Ministarstvu financija, odnosno Sektoru za proračun. S obzirom da se radi o kompleksnim projektima velike vrijednosti potrebno je sustavno pristupiti samom odobravanju i započinjanju realizacije projekata. Kao posljedica nepostojanja preciznih parametara za pokretanje projekata konstatirano je da su u 2010. godini poslije usvojenog Zakona o proračunu dodatno odobreni novi višegodišnji projekti ukupne vrijednosti 10.879.541 KM, odnosno da su za 38% uvećanja planirana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja u 2010. godini. Odnosno, poslije usvajanja Zakona o proračunu ukupna vrijednost odobrenih projekata je 389.911.012 KM. Uvećanje tih sredstava izvršeno je na osnovu odluka Vijeća ministara o odobravanju novih i izmjeni postojećih višegodišnjih kapitalnih ulaganja.



S obzirom da Vijeće ministara odluke donosi po prethodno dobivenom mišljenju Ministarstva, a kako je riječ o kompleksnim projektima (u najvećem broju slučajeva poslovi vezani za građevinarstvo) mišljenja smo da se osim suglasnosti vezane za finansijska sredstva, trebaju uzeti u obzir i drugi parametri koji u znatnoj mjeri utječu na donošenje odluke, te je stoga potrebno strateški pristupiti problematiči odobravanja i započinjanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Analizirajući stupanj izvršenja višegodišnjih kapitalnih ulaganja može se konstatirati da je isti prilično nizak. U 2010. godini izvršenje je ostvareno tek u iznosu 20.696.355 KM, ili 34 % od ukupno raspoloživih sredstava koja su bila u 2010. god (u 2009. god izvršenje je bilo 54 %).

Također je konstatirano da je Ministarstvo odobrilo prestrukturiranje sredstava sa pozicije višegodišnjeg kapitalnog ulaganja, a što je u suprotnosti sa točkom II. definiranih Procedura o prestrukturiranju rashoda proračunskih korisnika za 2010. godinu. U 2010. godine Odlukom Vijeća ministara umanjena je vrijednost Projekta izgradnje državnog zatvora BiH u iznosu od 158.676 KM, te su u sklopu odobrenog prestrukturiranja uključena i ova sredstva i ista prenesena na poziciju tekući izdaci - ugovorene usluge. Prestrukturiranje je izvršeno s ciljem izmirenja obveza plaćanja smještaja zatvorenika. Ne sporeći potrebu izmirenja obveza za smještaja zatvorenika mišljenja smo da se ista nije trebala financirati iz sredstava odobrenog višegodišnjeg kapitalnog projekta.

***Nužno je analizirati dosadašnji način odobravanja i realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja te sukladno tome sagledati mogućnosti unaprjeđenje kada je navedeni proces u pitanju.***

## 18. IPA<sup>6</sup> fondovi

Osnovna svrha i cilj IPA fondova je pomoći Bosni i Hercegovini da ispunи uvjete koji su potrebni da bi se pripremila za članstvo u Europskoj uniji. IPA obuhvaća pet različitih komponenti: podrška u tranziciji i izgradnja institucija, regionalna i prekogranična suradnja, regionalni razvitak, razvitak ljudskih resursa i razvitak ruralnih područja. Prve dvije komponente se odnose i na zemlje potencijalne kandidate i na zemlje kandidate, dok se tri posljednje odnose samo na zemlje kandidate.

Raspoređivanje finansijskih sredstava se vrši tako što Europska komisija sačinjava trogodišnji finansijski okvir za svaku državu i komponentu te glavna područja za intervenciju i osnovne prioritete. Jednom godišnje se vrši revizija finansijske konstrukcije i priključuje se godišnjem paketu za proširenje koji Komisija svake jeseni predstavlja Vijeću i Europskom parlamentu. Provođenje programa podrške pod okriljem IPA instrumenta je osigurano kroz godišnje ili višegodišnje programe.

IPA fondovima koji su trenutno dostupni BiH u ime BiH još uvijek upravlja Delegacija Europske komisije sve dok Europska komisija ne prenese ovu nadležnost na institucije BiH.

Naime još uvijek je u praksi centralizirani sustav upravljanja programima pomoći i sredstvima od strane EK jer još uvijek nisu uspostavljene sve nužne funkcije i strukture decentraliziranog sustava upravljanja IPA-om (skraćeno DIS). DIS je sustav provedbe eksterne pomoći EU gdje EK prenosi ovlasti na vlasti BiH za određene aktivnosti kao što su provođenje procedura javnih nabava, ugovaranje i plaćanje. Uspostavljanje decentraliziranog sustava upravljanja EU fondovima je ključni element za svaku zemlju kandidata i potencijalnog kandidata jer na taj način dokazuju svoju sposobnost za

<sup>6</sup> IPA – eng. Instrument for Pre-Accession Assistance – Instrument predpristupne pomoći EU.



preuzimanje obveza iz članstva. Okvirnim sporazumom koji je 20.02.2008. godine zaključen između BiH i Komisije europskih zajednica o pravilima suradnje koja se odnose na finansijsku pomoć EU BiH u sklopu provedbe pomoći pomoću IPA određena su načela koordinacije, rokovi i uvjeti za pravilno finansijsko upravljanje pomoći EU. Sačinjen je prijedlog Odluke o uspostavi funkcija i struktura sa sadržajem i obujmom odgovornosti struktura i aktera DIS-a, međutim ista još uvijek nije usvojena od strane Vijeća ministara. BiH u ovoj fazi pristupanja EU koristi sredstva prve dvije komponente IPA, za pomoć u tranziciji i izgradnja institucija (1. komponenta) i za prekograničnu suradnju (2. komponenta). Trenutno su u implementaciji sredstva iz programa za 2007, 2008 i 2009. godinu po pojedinačnim projektima. Uspostavljanje navedenih funkcija i struktura DIS sustava je, pored stjecanja kandidatskog statusa zemlje, uvjet za korištenje sredstava iz komponenti 3., 4. i 5., koja su značajna.

Kod centraliziranog sustava upravljanja, koji je još uvijek u praksi, EK pruža informacije o programima i aktivnostima u suradnji sa Direkcijom za europske integracije, odnosno, nacionalnim koordinatorom za IPA-u (krajem travnja 2010. godine na ovu funkciju je imenovana ravnateljica DEI, a ranije je to bio ministar financija).

Na temelju razgovora sa osobljem Sektora za trezorsko poslovanje i Sektora za proračun konstatirano je da Ministarstvo financija nema odgovarajuće podatke za planiranje sredstava za sufinanciranje IPA projekata u proračunu institucija BiH, a što je posljedica nezadovoljavajuće koordinacije između svih subjekata uključenih u ovaj proces (Europska komisija, DEI, Ministarstvo financija, voditelji IPA projekata u institucijama BiH). Konstatirano je da ne postoje detaljne procedure za planiranje sredstava i praćenje sufinanciranja IPA projekata, nisu jasno definirane odgovornosti institucija i voditelja projekata za dostavljanje podataka o statusu projekata, procedure izvješćivanja o dinamici implementacije projekata, odgovornosti za dostavljanje i analizu izvješća o izvršenju IPA projekata.

U cilju nadilaženja problema sa kojima se susreće MFT pri izradi projekcije proračuna institucija BiH, Ministarstvo je 4.4.2011. godine uputilo Direkciji za europske integracije zahtjev za dostavu projekcija sufinanciranja projekata za razdoblje 2012. do 2014. godine za pripreme Dokumenta okvirnog proračuna institucija BiH, te ukazalo na potrebu donošenja određenih procedura i definiranja odgovornosti svih sudionika u procesu planiranja sredstava za sufinanciranje IPA projekata i izvješćivanja o izvršenju IPA projekata. Također, MFT je Instrukcijom za proračunske korisnike za izradu projekcije proračuna za 2012. godinu predvidjelo način na koji će proračunski korisnici dostaviti podatke o sufinanciranju IPA projekata u tijeku 2012. godine.

Prema raspoloživim informacijama implementacija odobrenih projekta traje veoma dugo. Europska komisija je u 2011. godini odobrila određene projekte iz IPA 2010. godine i još uvijek je u toku programiranje istih.

Zakonom o proračunu institucija BiH u sklopu izravnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora planirana je pozicija - izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova u iznosu 6.550.000 KM. Ukupno izvršenje ovih sredstva iznosilo je 943.685 KM ili 14,4%.

Realizacija sredstva sa ove pozicije se vrši u skladu sa Instrukcijom ministra financija od 15.02.2010. godine i Dopunom instrukcije od 05.03.2010. godine (Instrukcija o načinu utroška sredstva planiranih Proračunom institucija i međunarodnih obveza BiH za 2010. g. na poziciji direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora – izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova koju primjenjuju Sektor za proračun institucija BiH i Sektor za trezorsko poslovanje).

Izvršenje sredstava u iznosu od 363.167 KM prikazano u Tablici 3. Pregled izvršenja proračuna po proračunskim pozicijama na poziciji izdvojena sredstva za povlačenje



IPA fondova predstavlja direktno financiranje dijela sudjelovanja BiH u financiranju projekata institucija BiH iz IPA fondova. Radi se o plaćanju kontribucije BiH za sudjelovanje u Sedmom okvirnom programu Europske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti FP7, a na temelju Memoranduma o razumijevanju između BiH i EZ koji je u primjeni od 01.01.2009. g.

Dio odobrenih sredstva za sufinanciranja projekata dan je proračunskim korisnicima na raspolaganje. U tijeku 2010. godine ukupno 580.518 KM je dano na raspolaganje proračunskim korisnicima i to: Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka za realizaciju ugovorenog projekta iznos 488.958 KM, te Direkciji za europske integracije za realizaciju četiri programa prekogranične suradnje u ukupnom iznosu 91.561 KM.

*U cilju učinkovitijeg planiranja sredstava (u smislu osiguravanja nužnih sredstava, odnosno izbjegavanja nepotrebnog rezerviranja sredstava) u sklopu proračuna institucija BiH preporučamo da se što prije uspostavi zadovoljavajuća koordinacija između svih subjekata uključenih u ovaj proces te donesu nužne procedure i utvrde odgovornosti istih. Isto tako smo mišljenja da bi proces izvješćivanja o realizaciji IPA projekata trebao biti dosta transparentniji.*

*Preporučamo intenziviranje aktivnosti u svezi s uspostavljanjem decentraliziranog sustava upravljanja IPA fondovima, a sve u cilju efikasnijeg korištenja raspoloživih fondova pomoći.*

## **19. Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažirana sredstva**

Zaključno sa 31.12.2010.godine ukupno ugovoreni ino krediti iznose 9.552.771.632 KM<sup>7</sup> (u ovaj iznos uključena su i direktna zaduženja entiteta koja iznose 166.905.340 KM). Od tog iznosa angažirano je 7.220.161.612 KM, a očekuje se angažiranje 2.332.610.020 KM.

Stanje vanjske zaduženosti BiH na dan 31.12.2010. godine iznosi 6.249.392.794 KM (za 6.136.797.211 KM nositelj obveze je BIH, dok je 112.595.583 KM direktni dug entiteta). Stanje vanjske zaduženosti BiH sa 31.12.2010. povećalo se za 20% u odnosu na stanje 31.12.2009.

Servisiranjem dugova na osnovu kreditnih zaduženja po dospijeću, osim dospjelih glavnica, kamata, servisnih troškova i provizija na odobrene kredite, dio sredstava se plaća na ime troškova za neangažirana sredstva – *commitment fee*. Za razdoblje od 1997. do 31.12.2010. plaćeni *commitment fee* je iznosio 24.475.376 KM, dok *commitment fee* plaćen u tijeku 2010. godine iznosi 3.875.546 KM. U tijeku 2010. godine plaćen je *commitment fee* za 7 kreditnih zaduženja kojima je produžen datum zatvaranja.

Analiza isplate *commitment fee* u 2010. godini (3.875.546 KM), pokazuje da se 91,02% navedenog iznosa odnosi na troškove po odobrenim kreditima EBRD-a (3.527.687 KM), 6,88% na odobrene kredite KfW (266.478 KM), 1,18% na Kraljevinu Španiju (45.634 KM), Raiffeisen bank 0,74% (28.783 KM, itd.

Tijekom 2010. godine najveći troškova po osnovu *commitment fee*-a (1.756.984 KM) je plaćen po kreditu EBRD-a za projekt Koridor Vc. Navedeni kredit je postao efektivan

<sup>7</sup> Navedeni iznos ne uključuje ugovorene i otplaćene kredite do promatrano razdoblja.



25.02.2009. godine, dok je zatvaranje kredita u skladu sa dinamikom provedbe predviđeno 31.12.2012. Također, značajan iznos troškova (711.730 KM) po ovoj osnovi plaćen je za projekt Željeznice 2 koji je postao efektivan 07.02.2006. dok je datum zatvaranja ovog kredita sa 30.06.2009. produžen do 31.12.2011. godine.

*Commitment fee* je trošak koji se obračunava na odobrena, a neiskorištena sredstva, što znači da se osnovica za obračun troška smanjuje angažiranjem sredstava, te se najveći iznos *commitment fee* plaća u prvim obračunskim razdobljima kada je najmanje sredstava angažirano. Ostaje otvoreno pitanje dinamike angažiranja odobrenih kredita, koja u slučaju zastoja u fazi provedbe kredita, tj. realizacije projekta, prepostavlja veće troškove na neangažireni dio kredita (*commitment fee*). *Commitment fee* predstavlja trošak koji se obračunava u skladu sa generalnim uvjetima kreditora (EBRD, Svjetska banka, KfW, Raiffeisen bank i dr.) i kao takav je (uglavnom) ugrađen u standardne uvjete poslovanja ino kreditora.

Visina obračunatih sredstava na temelju ovoga troška, prije svega ovisi o visini ugovorenih sredstava, datumu efektivnosti sredstava, ali u najvećoj mjeri od realizacije ugovorene dinamike implementacije projekata za čiju namjenu su sredstva i posuđena. S obzirom da visina troškova *commitment fee*-a ovisi o stupnju izvršenja ugovorenih radova, potrebno je napomenuti da se u većini slučajeva radi o velikim infrastrukturnim projektima koji zahtijevaju značajna finansijska ulaganja, a da je implementacija istih uglavnom u ingerenciji entiteta, odnosno Jedinica za implementaciju projekata (PIU). Za angažiranje sredstava po odobrenim kreditima, zaduženi su krajnji korisnici kredita, prvenstveno u entitetima i to putem resornih ministarstava ili za to određenih PIU jedinica. Neadekvatno korištenje sredstava, neispunjavanje preduvjeta za angažiranje sredstava ima za posljedicu plaćanje dodatnih troškova koji se ne bi platili da su svi uvjeti pravovremeno ispunjeni i da je poštovana ugovarena dinamika korištenja sredstava. Nije nam poznat podatak da li je određeni iznos ovog troška plaćen zbog neadekvatnog korištenja sredstava, koji je to iznos i koji su razlozi za neadekvatno korištenje.

Ministarstvo financija i trezora je uputilo dopis vladama entiteta, odnosno ministarstvima financija entiteta u cilju dobivanja obrazloženja sporog „povlačenja“ odobrenih sredstava po kojima se plaćao *commitment fee* tijekom 2009. i 2010. godine. Federalno ministarstvo financija dalo je obrazloženje da je implementacija svih kredita na koje se plaća *commitment fee* u ovlasti krajnjih korisnika, javnih poduzeća i općina u Federaciji BiH, dok je ministar financija RS dao je obrazloženje da dinamika povlačenja sredstava ovisi o ispunjavanju određenih uvjeta, kako onih koje je postavio kreditor tako i objektivnih uvjeta realizacije svakog pojedinačnog projekta.

**Preporučamo Vijeću ministara BiH da u suradnji sa mjerodavnim tijelima detaljno analizira angažiranje i korištenje sredstava vanjskih kredita za koje se plaća *commitment fee*, s posebnim osvrtom na analizu troškova koji su uzrokovani neadekvatnim korištenjem sredstava. Potrebno je utvrditi razloge neadekvatnog korištenja sredstava, u cilju otklanjanja istih, a kako bi se realizirale ugovorene dinamike provedbe projekata i izbjeglo plaćanje dodatnog troška *commitment fee*.**

## 20. Sudski sporovi

Izvršenje proračuna institucija BiH na ime plaćanja obveza po pravosnažnim sudskim presudama u 2010. godini iznosilo je 2.078.728 KM. U podnesenom Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH Ministarstvo financija i



trezora je prikazalo nastali trošak, međutim isti nije je analiziran, niti obrazložen u Izvješću.

Provedenom revizijom konstatirano je kako Ministarstvo ne raspolaže potpunim informacijama, odnosno nema uspostavljen sustav na temelju kojeg bi se procijenili izdaci po ovom temelju, kojim bi osigurao realno planiranje sredstva za ove namjene s jedne strani i temelj za točno i blagovremeno izvršavanje obveza s druge strane. Kao rezultat navedenog, u tijeku 2010. godine dva puta je vršeno restrukturiranje rashoda unutar direktnih transfera, te je prвobитно odobrena vrijednost od 1.000.000 KM za isplatu obveza po pravosnažnim sudskim presudama uvećana na 2.150.000 KM.

Revidiranjem poslovanja proračunskih korisnika utvrdili smo da se značajan broj sudskih sporova vodi protiv institucija, te da iste imaju pasivan stav po predmetnoj problematici, što opravdavaju činjenicom da se plaćanje obveza vrši sa Jedinstvenog računa trezora. S obzirom da se bilježi rast sudskih sporova, kako iz dijela naplate duga i naknade štete, tako i iz dijela radno pravnih odnosa, potrebno je osigurati da proračunski korisnik (u tekstuallnom dijelu Izvješća o izvršenju proračuna) objasni uzroke i posljedice povećanja obujma sudskih sporova vezanih za njihov djelokrug rada. Ne treba isključiti i pokretanje odgovornosti ukoliko se ispostavi da je rast sporova posljedica nepoštivanja aktualnih propisa.

Cijeneći okolnosti da se dosuđene naknade isplaćuju sa JRT, a ne iz proračuna institucije, ipak mišljenja smo da je potrebno definirati uzroke, te s druge strane osigurati da proračunski korisnik potencijalne obveze objavi i obrazloži u godišnjem izvješću, u dijelu analize izvršenja proračuna (tekstualni dio).

Analizirajući isplate obveza po pravosnažnim sudskim presudama konstatirano je da je plaćanja većeg broja presuda izvršeno na temelju sudskog rješenja o izvršenju pravosnažne presude, odnosno da plaćanje nije izvršeno u paracionom (dobrovoljnem) roku. Prema našim saznanjima plaćanje se ne vrše u paracionom roku uslijed nemogućnosti adekvatnog obračuna kamata izrečenim po pravosnažnim presudama, što za posljedicu ima neizvršenje obveza u za to predviđenom roku. Na ovakav način stvaraju se dodatni troškovi izazvanih pokretanjem postupka prinudne naplate po presudama nakon isteka roka za dobrovoljno ispunjenje. Naime, po prijemu sudskog rješenja banka obračuna kamate i uputi obavještenje Ministarstvu da je zaprimila rješenje suda kojim preciznom definiše strukturu plaćanja obveza (glavni dug, kamata, troškovi izvršnog postupka), međutim u Ministarstvu ne postoji adekvatna kontrola isplate sa JRT, tako npr. ne vrši se provjera ispravnosti obračunatih kamata.

***Imajući u vidu činjenicu da Ministarstvo nije izravni i jedini sudionik u procesu, odnosno da navedena problematika direktno utječe na proračun institucija BiH potrebno je precizno definirati obveze i odgovornosti svih sudionika u ovom procesu, a kako bi se osiguralo pravovremeno izmirenje obveza na efikasan i ekonomičan način.***

## 21. Informacijski sustav

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcioniranje informacijskoga sustava Ministarstva finansija i trezora. Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika oslanja na informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) i na sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) od kojih praktično ovisi cijelokupno poslovanje može se zaključiti da je visok rizik uporabe ovih informacionih sustava.

Posebno naglašavamo kako je utvrđeno da većina preporuka koje su već dva puta navođene u prethodnim izvješćima još uvijek nisu realizirane. Ministarstvo nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo sučelje između sustava COIP i ISFU, dokumentaciju koja se odnosi na opise za instalaciju i administraciju postojećih informacijskih sustava,



planove razvoja, sigurnosti i oporavka sustava, i procedure za kreiranje rezervnih kopija. Procedure oporavka i povrata podataka na nadograđenom sustavu nisu testirane. Od navedenih preporuka usvojen je jedino Pravilnik pristupa udaljenih korisnika informacijskom sustavu. Ugovori sa dobavljačima (udaljenim korisnicima) koji imaju eksterni pristup ne obvezuju na poštivanje Pravilnika pristupa udaljenih korisnika kao ni Pravilnika za uporabu sustava.

ISFU se sastoji od pet modula: glavna knjiga, nabava, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom i potraživanja. Svi moduli su integrirani s Glavnom knjigom trezora, izuzev modula potraživanja. Modul potraživanja je implementiran kao evidencijski modul i trenutačno nudi mogućnost vođenja i održavanja baze kupaca, unosa izlaznih faktura, unosa primitaka vezanih za fakture i praćenje kartica kupaca. Provedenim revizijama konstatirano je kako nisu u cijelosti iskorištene mogućnosti koje pruža modul potraživanja.

Tender za realizaciju backup strategije je u prošloj godini poništen tako da nisu realizirane predviđene mjere za unaprjeđenje sustava, koje su djelomično ovisne i o backup strategiji. U procesu unaprjeđenja komunikacija prema ISFU Ministarstvo je dobilo odgovor od Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podatka kako zbog zakonskih ograničenja ne može koristiti SDH mrežu, te nije bilo u mogućnosti na ovaj način unaprijediti komunikacije. Ministarstvo je dobilo sredstva od nizozemske vlade za provedbu modula za praćenje javnog duga. Interna revizija je provedena u segmentu zaštite podataka u informacijskim sustavima. Istu bi bilo korisno provesti sa aspekta nadgledanja i procjene performansi postojećih informacijskih sustava.

Pored svega navedenog uočili smo napredak u pogledu funkciranja ISFU koje je prvenstveno uzrokovan realiziranim nadogradnjom ISFU na novu verziju baze podataka i aplikacije. Na sustavu su kreiraa nova izvješća i otklonjene su uočene greške na dijelu postojećih izvješća, čime je sustav poboljšan. Ranije je implementiran značajan broj izvješća koje bi trebalo naknadno revidirati , utvrditi funkcionalnost i nedostatke istih nakon nadogradnje, i potrebu za implementacijom novih izvješća. Utvrđeno je da navedeni proces nadogradnje nije dokumentiran i da treba implementirati novi sustav za kreiranje rezervnih kopija. U tijeku je završna faza implementacije dodatnih modula za praćenje osnovnih sredstava i za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU. Moduli su implementirani ali je potrebno za velike proračunske korisnike importirati podatke u bazu prije zvaničnog puštanja modula u rad.

Sagledavanjem postojećeg stanja, imajući u vidu nerealizirane preporuke iz prethodnih izvješća, Ured za reviziju u cilju smanjenja rizika i omogućavanja kontinuiteta i poboljšanja poslovanja daje sljedeće preporuke:

**Realizirati ranije definirane preporuke koje se odnose na analizu rizika postojećih informacijskih sustava, kreiranje sučelja koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav, dokumentiranje postojećih sustava. Kreirati dokumentaciju koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sustava, Plan daljeg razvoja informacijskog sustava, Plan sigurnosti informacijskog sustava i Plan oporavka u slučaju pada sustava i testiranje procedura za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU sustava.**

**Ugovorom o održavanju definirati da pristup udaljenih korisnika bude sukladan Pravilniku o pristupu udaljenih korisnika i Pravilniku o uporabi sustava.**

**Detaljno analizirati i ispitati mogućnosti modula potraživanja, te sukladno potrebama proračunskih korisnika utvrditi opravdanost daljnog unaprjeđenja modula u cilju postizanja cjelovitog nadzora nad procesom naplate prihoda.**



**Nadalje, potrebno je razmotriti implementaciju novih funkcionalnosti kao npr. obvezno unošenje svih prihoda (fakturiranih i nefakturiranih) u modul potraživanja, povezivanje modula sa Glavnom knjigom i kontrole nad prihodima. Suklado tome sugeriramo razmatranje mogućnosti unaprjeđenja i pokretanje procesa unaprjeđenja modula potraživanja.**

**Revidirati sva postojeća izvješća na ISFU u svim modulima. Predložiti i provesti mjere za poboljšanje koje bi obuhvatile otklanjanje uočenih nedostataka, doradu postojećih izvješća, brisanje nepotrebnih izvješća i kreiranje novih izvješća prema potrebama Ministarstva i zahtjevima proračunskih korisnika.**

**Implementirati novi proces kreiranja rezervnih kopija na ISFU i COIP sustavu i kreirati i usvojiti procedure. Rezervne backup medije čuvati u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade.**

**Završiti importiranje podataka u nove module za praćenje osnovnih sredstava i za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU sustav, te navedene module zvanično staviti u funkciju.**

**Planirati i provoditi funkciju interne revizije i osigurati efikasno upravljanje performansama sustava. Na taj način optimizirati performanse infrastrukture i resursa informacijskog sustava i smanjiti rizike kontinuiranog poslovanja.**

**Nastaviti proceduru dalnjeg unaprjeđenja ISFU kroz implementaciju modula za praćenje javnog duga. Uraditi analizu i predložiti način i vrijeme implementacije modula za planiranje proračuna.**

**Predložiti mjere za unaprjeđenje sustava (nabavom rezervnih servera, virtualizacijom sustava ili implementacijom udaljene rezervne lokacije). Time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacijskih sustava i osigurati pravovremeni nastavak poslovanja.**

**Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP):** Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšan u nekim segmentima obrade, ali smatramo da bi postojeći COIP trebalo još unaprijediti. Ranije definirane preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sustavu COIP, analizu kvalitete i funkcionalnosti sustava te optimizaciju i unaprjeđenje rada istog nisu realizirane. Za sklapanje novog ugovora za podršku sustavu COIP nije uopće pokretana procedura. Ranije realizirana nabava hardvera za sustav COIP, zahtijevana od strane dobavljača koji pruža podršku spomenutom sustavu, doprinijela je unaprjeđenju rada u određenoj mjeri. I pored toga mišljenja smo da treba pristupiti softverskoj optimizaciji, nadogradnji i poboljšanju sustava ili implementaciji novog sustava. Ministarstvo nema pristup izvornom kodu aplikacije, kao ni adekvatnu dokumentaciju o sustavu. Pod uvjetom da dobavljač više ne bude u mogućnosti pružati usluge Ministarstvu, Ministarstvo bi moglo biti izloženo kašnjenju u obradi ili bi moglo pretrpjeti bespotrebne troškove održavanja aplikacije jer nema vlasništvo nad izvornim kodom, niti adekvatnu dokumentaciju.

Procedura nabave novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH je poništena u 2010.godini. Ponovno pokretanje procedure zavisi od usvajanja proračuna za 2011.godinu. Implementacija ovog sustava je svakako jedan od prioritetnih zadataka Ministarstva. 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.



**Preporučamo Ministarstvu da po usvajanju proračuna pokrene realizaciju aktivnosti vezanih za implementaciju, podršku, obuku i nabavu licencija za spomenuti softver. S tim u svezi Ministarstvo treba poduzeti sljedeće:**

- **Realizirati ranije dane preporuke koje se odnose na sklapanje novog ugovora za podršku sustavu COIP, analizu kvalitete rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sustava. U skladu sa finansijskim mogućnostima, kroz softversku optimizaciju sustava, izvršiti unaprjeđenje koje bi omogućilo efikasnije poslovanje dok je postojeći sustav u uporabi.**
- **Ponoviti proceduru nabave novog sustava za obračun plaća za potrebe Ministarstva obrane, čim to bude moguće i razmotriti potrebe Ministarstva nad vlasništvom izvornog koda nove aplikacije.**
- **Sagledati mogućnost da se implementacija novog sustava za obračun plaća za Ministarstvo obrane BiH iskoristi kao temelj za razvoj sveobuhvatnog COIP sustava te na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanja postojećeg COIP sustava.**

U sustavu COIP postoji mogućnost vršenja provjere koeficijenata kao i praćenja promjena na navedenom polju. Preporuka koja se odnosila na mogućnost automatskog obračuna oporezivog i neoporezivog dijela primanja je realizirana, dok je preporuka koja se odnosi na funkcionalnost da proračunski korisnici mogu tiskati izvješće (specifikacije i rekapitulacije) o unesnim plaćama odmah nakon unosa tehnički pripremljena ali nije aktivirana na sustavu.

**Kako bi dodatno unaprijedili sustav preporučamo Ministarstvu aktiviranje funkcije tiskanja izvješća (specifikacije i rekapitulacije) o unesnim podacima za plaće nakon unosa istih, kao i istovremeno potpisivanje od strane ovlaštene osobe proračunskog korisnika.**



### III. KORESPONDENCIJA

Nacrt izvješća je dostavljen na očitovanje Vijeću ministara BiH i Ministarstvu. U ostavljenom roku Vijeće ministara nije dostavilo komentare na Nacrt izvješća, dok je Ministarstvo u zakonskom roku (15 dana) dostavilo svoje komentare.

U komentarima Ministarstva su, u najvećem dijelu, iznesene informacije koje su reviziji bile poznate i tijekom revizije.

Dana obrazloženja i komentare na dio nalaza smo prihvatali, a isti se najvećim dijelom odnose na formulacije u tekstu, te je stoga isti korigiran u cilju jasnije prezentacije danih nalaza i preporuka.

Detaljno objašnjenje dijela komentara koji nisu prihvaćeni (i dijela koji su prihvaćeni) dano je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o reviziji koji je dostavljen rukovodstvu Ministarstva uz konačno Izvješće o reviziji za 2010. godinu.

Suklado navedenom, u Izvješću o obavljenoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH u odnosu na Nacrt nisu izvršene bitnije izmjene koje bi značajnije utjecale na iznesene nalaze i preporuke, pa samim tim i na dano mišljenje revizora.

**Voditelj tima za  
financijsku reviziju**

Nedžad Hajtić, viši revizor

**Rukovoditelj Odjela za  
financijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor

**U reviziji sudjelovali:**

Danijel Jozić, viši revizor

Nataša Avdalović, viši revizor

Mirela Bošnjak, revizor

Nataša Pavlović, revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Dragan Vukajlović, revizor

Slaviša Vuković, revizor

Lutvija Šrndić, pomoćni revizor



**Tablica 2. - Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH u 2010. godini sa zapažanjima revizije**

Vrsta rashoda	Ukupni rashodi u 2010. god.	Zapažanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda
Neto plaće	305,429,726	Regulirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH od 1.7.2008. godine, za pravosudne institucije posebnim zakonom za stručno osoblje, za Ustavni sud BiH i Parlamentarnu skupštinu BiH internim aktima.  Problem kod institucija koje su obuhvaćene zakonom, a imaju svoje <i>lex specialis</i> zakone.
Porezi i doprinosi na plaće	203,032,353	Definirano entitetskim propisima, a zbog različitosti propisa i u zavisnosti od prebivališta uposlenog u praksi dolazi do različitog obračuna bruto plaće za isto radno mjesto.
<b>Bruto plaće i naknade</b>	<b>508,462,564</b>	
Naknade za prijevoz s posla i na posao	25,719,461	Regulirano odlukom Vijeća ministara od 1.1.2009. godine.
Naknade za korištenje osobnog vozila	186,908	Nisu jasno regulirani izdaci po navedenom temelju.
Naknade troškova smještaja dužnosnika	10,208,846	Regulirano odlukom Vijeća ministara broj 339/09 od 20.8.2009. godine.
Naknade za odvojen život	14,284,663	Nije bilo regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini.
Naknade za rad u povjerenstvima	655,170	Retroaktivna primjena Odluka o naknadama, utvrđivanje mjesecnog iznosa naknade bez postojanja mjerljivih rezultata.
Naknade za topli obrok tijekom rada	34,749,529	Od 1.7.2009. godine na snagu je stupila Odluka VM br. 164/09 od 17.6.2009. kojom je utvrđen iznos naknade od 8,00 KM za svaki dan proveden na poslu.
Naknade za terenski rad	0	Nedostaje propis na razini institucija BiH.
Regres za godišnji odmor	13,888,360	Isplaćeni iznos naknade po uposlenom je 586,00 KM. Visina naknade za regres utvrđena je Zakonom o plaćama u institucijama BiH i Odlukom VM 78/09 od 26.3.2009. te dopunom iste odluke br. 189/09 od 20.8.2009. godine.
Otpremnine zbog odlaska u penziju	2,885,019	Regulirano Odlukom VM broj 173/09 od 17.6.2009. godine.
Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	415,814	Regulirano Odlukom VM broj 167/09 od 17.6.2009. godine (do tada nije bilo regulirano).
Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	3,109,317	Regulirano Odlukom VM broj 179/09 od 02.7.2009. godine (do tada nije bilo regulirano).
Porezi i doprinosi na naknade	13,150,057	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.
Naknade skupštinskim zastupnicima	694,497	Nedovoljno transparentna naknada regulirana samo internim odlukama Parlamentarne skupštine
Ostale naknade	5,624,901	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu obrane BiH, dječji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova, i ostale naknade.
<b>Naknade troškova uposlenih</b>	<b>125,572,542</b>	
Putni troškovi u zemlji	7,346,374	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2010. godini. Nije precizno definirano korištenje privatnog vozila u službene svrhe. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u točki 8.1. strana 32. Izješča.</b>
Putni troškovi u inozemstvu	10,906,064	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2010. godini. Ne vrše se analize putnih troškova sa stanovišta opravdanosti i mogućnosti racionalizacije. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u točki 8.1. strana 32. Izješča.</b>



Ostale naknade putnih i drugih troškova	70,988	
<b>Putni troškovi</b>	<b>18,323,425</b>	
Izdaci za fiksne telefone	4.413.867	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2010. godini. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u točki 8.1., strana 33. Izvješća.</b>
Izdaci za mobilne telefone	2,167,577	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2010. godini. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u točki 8.1., strana 33. Izvješća.</b>
Izdaci za internet	1,098,221	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2010. godini, nedostaju pravila potrošnje i ponašanja.
Izdaci za poštanske usluge	2,444,892	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija BiH.
Izdaci za BiH PAK	729,223	Nedostaju pisane analize o kvaliteti i cijeni usluga.
<b>Izdaci telefonskih i pošt. usluga</b>	<b>10,853,779</b>	
Izdaci za energiju i komunalne usluge	19,125,213	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija. Nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
Ostale komunalne usluge	379,056	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija. Nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
<b>Izdaci za energiju i komunalne usluge</b>	<b>19,504,269</b>	
Izdaci za obrasce i papir	500,716	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.
Izdaci za računarski materijal	2,286,512	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.
Uredski materijal	2,003,682	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.
Stručne knjige i literatura	250,852	Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.
Izdaci za odjeću, uniforme i platno	11,378,129	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
Hrana i prehrabeni materijal	5,453,583	Uglavnom se odnosi na Ministarstvo obrane BiH (menze, kantine) i Službu za zajedničke poslove institucija BiH. Nije jasno i precizno definirano na kojem osnovu funkcioniра restoran u sklopu Službe za zajedničke poslove institucija BiH odnosno da li se politikom cijena stvaraju dodatni rashodi za proračun, pokrivaju troškovi poslovanja ili se ostvaruju dodatni prihodi.
Materijal za pranje i čišćenje	606,415	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava.
Materijali posebne namjene i sanacijske radove	1,323,197	Potrebne instrukcije u svezi s knjiženjem ovih izdataka i praćenjem utroška (najveća izdvajanja odnose se na Središnje izborno povjerenstvo)
Izdaci za knjižice putovnica	4,948,468	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
Troškovi sitnog inventara	570,202	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
Ostala nabava materijala	5,648,978	Nabave specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i zaštitu podataka BiH i Ministarstvo obrane BiH.
<b>Nabava materijala</b>	<b>34,970,734</b>	
Gorivo (benzin, dizel, ostalo)	9,869,832	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Pojedine institucije nemaju uređene evidencije o potrošnji goriva.
Motorno ulje	252,829	Većina institucija ne vodi evidencije o potrošnji.
Usluge premeštanja i selidbe	311,799	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH. Akt kojim je regulirano.
Registracija motornih vozila	481,287	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
Prijevozne usluge -	1,006,250	Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda



taxi		
Ostalo	145,314	
<b>Izdaci za usluge prijevoza i goriva</b>	<b>12,067,311</b>	
Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	24,511,484	Izuzeto je od primjene Zakona o javnim nabavama. Postoji velika šarolikost u iznosima koji plaćaju institucije. Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora. <b>Detaljnije u točki 8.1. strana 36. Izvješća.</b>
Ostalo	3,683,724	
<b>Unajmljivanje imovine i opreme</b>	<b>28,195,208</b>	
Popravka zgrada	7,973,333	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja. Ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u zgrade koje nisu u vlasništvu institucija BiH (ulaganja u tuđu imovinu bi trebala implicirati snižavanju troškova iznajmljivanja imovine).
Popravka opreme	6,330,602	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja. Ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u opremu koja nije u vlasništvu institucija BiH.
Popravka vozila	7,029,307	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
Usluge pranja i parkiranja vozila	336,112	Nedostaju kriteriji i napuci o priznavanju ovih troškova. Nije regulirano.
Usluge održavanje softvera	753,441	Provedena je procedura zajedničkih nabava.
Ostale usluge tekućeg održavanja	956,192	
<b>Izdaci za tekuće održavanje</b>	<b>23,378,987</b>	
Osiguranje imovine	139,766	Ne postoje kriteriji na razini institucija BiH o tome koja imovina treba biti osigurana. Potrebno definirati donji prag vrijednosti imovine za obvezno osiguranje.
Osiguranje vozila	1,182,636	Ne postoje jedinstvena pravila o osiguranju vozila na razini institucija (koja vozila treba kasko osigurati, a koja ne, različita praksa od institucije do institucije).
Osiguranje uposlenih	410,022	Ne postoje jedinstvena pravila koja kategorija uposlenih ima pravo na kolektivno osiguranje, da li svi uposleni ili samo pojedine kategorije, instrukcija Ministarstva finansija i reziora kod planiranja proračuna nije jasno definirala ove izdatke.
Izdaci za bankarske usluge	244,439	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
Izdaci platnog prometa	137,388	Najveći izdaci odnose se na izdatke za slanje PDV prijava u Upravi za neizravno oporezivanje.
Izdaci za negativne tečajne razlike	26,582	
Ostalo	116,924	
<b>Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa</b>	<b>2,257,757</b>	
Usluge medija	712,225	Nedovoljno definirana vrsta izdataka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge tiskanja	1,317,711	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge javnog informiranja i odnosa s javnošću	1,187,428	Ne postoje kriteriji ko ima pravo na tisk i koliki broj dnevnih i tjednih novina je prihvatljivo nabaviti. Izdaci se odnose i na objavljivanje raznih vrsta oglasa u dnevnim i sedmičnim novinama.



Usluge reprezentacije	4,156,806	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Postoji velika raznolikost u internim pravilima koja reguliraju ovu potrošnju. Nedostaju pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u točki 8.1. strana 38. Izvješća.</b>
Usluge smještaja	631,894	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	260,721	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge stručnog obrazovanja	1,243,454	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka
Izdaci za specijalizaciju i školovanje	622,850	Regulirano Odlukom VM 210/09 od 3.9.2009. godine.
Pravne usluge	3,063,052	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
Autorski honorari	355,116	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Komputorske usluge	232,401	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Izrada projektne dokumentacije	161,340	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Usluge prevođenja	227,993	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Stručne usluge	2,016,148	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge primarne zdravstvene zaštite	2,316,405	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. Uglavnom se odnosi na MO i MVP.
Ostale medicinske i liječničke usluge	250,581	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Troškovi ekshumacije	1,400,000	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
Ugovori o djelu	7,409,806	Zaključuju se i za poslove koji po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ovog Ugovora. <b>Detaljnije u točki 8.1. strana 38. Izvješća</b>
Ugovori za privremene i povremene poslove	2,053,006	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedostaju instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Porezi na ugovore	1,995,524	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.
Usluge štampanja poreznih markica	3,867,059	Troškovi Uprave za neizravno oporezivanje.
Ostale ugovorene usluge	18,088,399	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva obrane i određenih agencija.
<b>Ugovorene usluge</b>	<b>53,569,919</b>	
Nabava zemljišta	332,900	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavama.
Nabava građevina	13,366,001	Izgradnja građevina opterećuje institucije u smislu angažiranja ljudskih i materijalnih poslova te se zbog toga manje mogu posvetiti svojoj temeljnoj zadaći. <b>Detaljnije u točki 8.2. strana 40. Izvješća.</b>
Nabava opreme	37,153,042	Ne vrši se kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja. Nedostaju pravila potrošnje. <b>Detaljnije u točki 8.2. strana 41. Izvješća.</b>
Nabava stalnih i ostalih stalnih sredstava	4,207,157	
Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	4,142,942	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja, nema jedinstvenog plana na razini institucija, dešava se da dvije institucije planiraju sredstva za rekonstrukciju na istom objektu (npr. zgrada Parlamentarne skupštine, rekonstrukcija je vršena i od strane Službe za zajedničke poslove institucija BiH i od strane Parlamentarne skupštine BiH), bez jedinstvenog stava kada su u pitanju ulaganja u zgrade koji nisu vlasništvo BiH.
<b>Kapitalni izdaci</b>	<b>59,202,042</b>	



Grantovi neprofitnim organizacijama		Nisu dovoljno jasno regulirani kriteriji za grantove, ne dostavljaju se izvješća od strane korisnika o namjenskoj potrošnji sredstava. <b>Detaljnije u točki 8.3. strana 42. Izvješća.</b>
Programi povratka		Udružena sredstva za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika (sredstva Ministarstva za ljudska prava i izbjegle BiH, Federalnog ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglih, Ministarstva za izbjegle i raseljene osobe Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta BiH). Sredstava i odabira korisnika, te provođenja postupaka javnih nabava pri izboru dobavljača za izradu projektnе dokumentacije, za vršenje nadzora nad građenjem i za izvođenje građevinskih radova nisu bila predmet revizije jer navedene aktivnosti ne provodi Fond za povratak nego institucije sa entitetskih razina. Ovaj proces je i tema koju obrađuje Odjel za reviziju učinka.
Tekući grantovi	55,956,994	
Kapitalni grantovi	2,605,945	
UKUPNO PRORAČUN INSTITUCIJA BiH BEZ IZRAVNIH TRANSFERA	954,921,477	
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	3,905,968	
Kamate i nakn.za nepovučeni kredit EBRD	2,614,727	Ne postoje analize koliki su plaćeni troškovi naknada na neangažirana sredstva uzorkovani eventualnim neadekvatnim korištenjem kreditnih sredstava. <b>Detaljnije u točki 8.4. Izvješća.</b>
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	363,167	
Isplata obveza po sudskim presudama	2,078,728	Nedostaje informacija o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na razini institucija BiH. Nedostaju jedinstvena, jasna i precizna pravila i procedure u svezi s raspolaganjem, čuvanjem, prodajom, doniranjem i sl. sredstva oduzetih u postupcima koje provode nadležne institucije na razini BiH.
Sredstva za kreditni rejting BiH	147,953	
Sredstva za restauraciju nacion. spomenika	600,000	
Projektna dokumentacija-Koridor Vc	9,020,295	Nedostaci u prikazivanju izdataka u Izvješću.
Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	1,291,320	
Fiskalno vijeće BiH	151,838	
Tekuća pričuva	2,487,966	Za dio sredstava nedostaju jasni kriteriji za dodjelu. Svi korisnici sredstava ne dostavljaju izvješće o njihovom utrošku. <b>Detaljnije u točki 8.5. strana 45 Izvješća.</b>
Interventno financiranje - Srebrenica		
Rezerviranja za Projekt HiPERB	284,494	
Ukupno izravni transferi i rezerviranje koje izvršava Ministarstvo BiH	22,946,456	
UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BiH	977,867,933	