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

H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www revizija. gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠTAJ

O REVIZIJI IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU BUDŽETA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2011. GODINU

Broj:01-02-03-07-16-1-779/12

Sarajevo, septembar 2012. godine

S A D R Ž A J

I. MIŠLJENJE REVIZORA 3
II. NALAZI I PREPORUKE 6
1. Uvod 6
2. Sažetak – najvažniji nalazi i preporuke 7
3. Postupanje po ranijim preporukama 10
4. Sistem internih kontrola 14
5. Budžet - planiranje i izvršenje 16
6. Finansijsko-računovodstveni aspekt funkcionisanja trezorskog sistema 25
7. Finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika 27
8. Prihodi i primici budžeta institucija BiH u 2011. godini 27
9. Donacije (novčane i nenovčane) 32
10. Rashodi 33
10.1 Bruto plaće i naknade plaća 34
10.2 Naknade troškova zaposlenih 37
10.3 Putni troškovi 38
10.4 Troškovi PTT usluga 39
10.5 Troškovi energije i komunalnih usluga 40
10.6 Nabavka materijala 40
10.7 Izdaci za prijevoz, gorivo i tekuće održavanje vozila 41
10.8 Ugovorene i druge posebne usluge 42
10.9 Nabavka opreme 44
10.10 Nabavka stalnih sredstva u obliku prava 45
10.11 Rekonstrukcija i investiciono održavanje 45
10.12 Izdaci za tekuće održavanje 45
11. Tekuća rezerva i grantovi 46
12. Proces javnih nabavki na nivou institucija BiH 48
13. Upravljanje jedinstvenim računom trezora 51
14. Popis sredstva i izvora sredstva 53
15. Konsolidovani finansijski izvještaj 55
16. Obračun viška rashoda nad prihodima 56
17. Proces zapošljavanja u institucijama BiH 57
18. Višegodišnja kapitalna ulaganja 59
19. Programi posebnih namjena 61
20. Realizacija sporazuma o sukcesiji 62
21. IPA fondovi 63
22. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovana sredstva 65
23. Sudski sporovi 67
24. Informacioni sistem 68
III. KORESPONDENCIJA 74
Tabela 2. - Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH u 2011. godini sa zapažanjima revizije 75

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj o budžetu) sačinjenog od strane Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo) i usvojenog od strane Vijeća ministara BiH.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvještaja o budžetu u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.
S obzirom da se radi o konsolidovanom izvještaju o izvršenju budžeta te činjenici da su ovim izvještajem obuhvaćeni značajniji procesi u vezi sa realizacijom budžeta za 2011. godinu, a da Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nije u mogućnosti (a nema ni ovlaštenja) samostalno realizovati date preporuke, smatramo da je odgovornost neophodno posmatrati u širem smislu, što bi značilo proširenje odgovornosti na Vijeće ministara (donošenje provedbenih propisa, upućivanje prijedloga zakonskih rješenja Parlamentu BiH i sl.), Predsjedništvo BiH (procedura usvajanja bužeta) i Parlamentarna skupština BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih).

Odgovornost revizora

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

Revizija Izvještaja o budžetu obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za budžet i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje budžeta, analize, izvještavanje, internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacionim sistemima i centralizovanim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćen Izvještaj o međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine za 2011. godinu što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga. Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u Izvještaju o izvršenju budžeta. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su

relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u datim 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 izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizioni dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.

Osnova za negativno mišljenje:

Kao što je navedeno u poglavlju II Izvještaja o reviziji:

- Procedura donošenja budžeta za 2011. godinu nije u potpunosti provedena u skladu sa aktuelnim zakonskim i podzakonskom aktima.

- Ni tri godine od usvajanja Zakona o plaćama i naknada u institucijama BiH nisu usvojena podzakonska akta koja regulišu pitanje izdataka za vozila, reprezentaciju i službene telefone, mada je rok prema Zakonu bio 6 mjeseci od stupanja na snagu istog (zakon stupio na snagu 01.07.2008.godine).

- Ne postoje pravila kojim bi na sistematski način bili utvrđeni okviri potrošnje i ponašanja u institucijama BiH. Prisutne su značajne različitosti u institucijama BiH u pogledu potrošnje i neracionalnog korištenja budžetskih sredstava (upotreba službenih automobila, reprezentacije, telefona i službena putovanja).

- Značajan broj preporuka datih u ranijim izvještajima o obavljenim revizijama izvještaja o izvršenju budžeta nije relizovan, a u nekim slučajevima se ne poštuju i ne realizuju ni zaključci Parlamenta BiH upućeni izvršnoj vlasti koji su proizašli iz datih preporuka.

- Planiranje i izvršenje budžeta nije u dovoljnoj mjeri zasnovano na planovima (programima) i rezultatima rada institucija.

- Ministarstvo nije kroz sistem Glavne knjige trezora osiguralo tačno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog.

- Konstatovani su značajni nedostaci kada je u pitanju provođenje procesa javnih nabavki u institucijama BiH koji su dijelom uslovljeni postojećom zakonskom i podzakonskom regulativom koja reguliše pomenuto područje.

- Pitanje statusa državne imovine nije riješeno što ima značajnog uticaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom.

- Uočen je povećan obim sudskih sporova pokrenutih protiv države BiH po raznim osnovama u odnosu na raniji period, a praćenje i monitoring navedenog procesa (pravovremeno postupanje po presudama sudova, analiza postupaka i

odgovornosti, kontrola isplaćenih iznosa, itd.) nisu uspostavljeni na zadovoljavajućem nivou od strane relevantnih institucija.

- Informacioni sistem finansijskog upravljanja ima određenih nedostataka (nisu implementirane mjere za unaprjeđenje funkcionalnosti i sigurnosti sistema, sistem izvještavanja nije dovoljno poboljšan, modul potraživanja nije u potpunosti funkcionalan, itd.). Osim toga Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća nije poboljšan (nije rađena softverska optimizacija niti nadogradnja, nije implementiran sistem plaća za Ministarstvo odbrane, itd).

Mišljenje

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji o izvršenju budžeta institucija BiH ne prikazuju istinito i objektivno stanje imovine i obaveza na 31. decembra 2011. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan i nisu u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijske transakcije i informacije prikazane u finansijskim izvještajima nisu bile u svim značajnim aspektima usklađene sa odgovarajućim zakonima i propisima što se prije svega odnosi na pitanja navedena u Osnovi za negativno mišljenje.

Sarajevo, 26.09.2012.godine

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dževad Nekić

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA

Božana Trninić

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ured za reviziju institucija BiH je, u skladu sa važećim Zakonom o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu. Ovaj izvještaj predstavlja konsolidirani izvještaj svih budžetskih korisnika i daje ukupnu sliku budžetske potrošnje na nivou institucija BiH. Izvještaj je razmatran i usvojeno na 10. sjednici Vijeća ministara BiH 12. juna 2012. godine[1].

Ukupno ostvareni prihodi i primici za finansiranje institucija BiH u 2011. godini iznose 848.863.768 KM ili 94% u odnosu na prihode planirane u Budžetu institucija BiH (isključujući ostvarene prenesene prihode iz prethodnih godina).

Prema podacima prezentovanim u Izvještaju, ukupni rashodi budžeta institucija BiH u 2011. godini iznosili su 902.492.572 KM što je 99,7% od planiranih, a ukupni prihodi 848.863.768 KM, što znači da je u 2011. godini ostvaren višak rashoda nad prihodima u iznosu od 53.628.804 KM. Spomenuti višak rashoda nad prihodima je pokriven iz akumuliranog viška prihoda nad rashodima prethodnih godina.
U 2011. godini budžetska sredstva su koristile 73 institucije koje su osnovane na nivou Bosne i Hercegovine, a u njima je na 31.12.2011. godine bilo ukupno 22.039 zaposlenih, a od tog broja 9.965 zapošljava Ministarstvo odbrane BiH. Od navedenog broja institucija, njih 71 bile su predmet redovne godišnje revizije Ureda za reviziju, a ostale institucije su novoosnovane i biti će revidirane u 2012. godini.

Od 71 revidiranog budžetskog korisnika u 2011. godini čije je ukupno izvršenje budžeta iznosilo 877.995.643 KM, 30 institucija (13,36% izvršenja budžeta) je dobilo pozitivno revizorsko mišljenje; 31 institucija (28,64% izvršenja budžeta) pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta; 1 institucija (0,73% izvršenja budžeta) mišljenje s rezervom; 5 institucija (13,32% izvršenja budžeta) mišljenje s rezervom uz isticanje predmeta; 3 institucije (40,43% izvršenja budžeta) negativno mišljenje, dok se Ured za reviziju uzdržao od davanja mišljenja kod jedne institucije (3,53% izvršenja budžeta).

Tijekom revizije Izvještaja o izvršenju budžeta za 2011. godinu identifikovali smo značajnije nedostatke i propuste u poslovanju institucija BiH, što smo i prezentovali u našem izvještaju. Čitaocu ovog izvještaja se posebno skreće pažnja na poglavlje koje

[1] *Napominjemo kako bi, po mišljenju Ureda za reviziju, bilo korisnije da se predmetni izvještaj razmatrao i usvojio od strane Vijeća ministra i drugih relevantnih institucija poslije revidiranja te kako bi nadležne institucije koje usvajaju spomenuti izvještaj imale mnogo više informacija za raspravu i odlučivanje te mogle dati osvrt na mnogobrojne nalaze, preporuke i sugestije koje su sačinjene od strane revizije, a sve u cilju unaprjeđenja transparentnosti i zakonitosti poslovanja institucija BiH.*
Mišljenja smo također da treba uvesti opću praksu da, kada se raspravlja o poslovanju određenog klijenta, izvještaj o reviziji treba poslužiti samo kao ***podloga za cjelokupnu raspravu****. Raspravljati odvojeno o poslovanju određenog klijenta - subjekta revizije - i izvještaju o reviziji, po našem mišljenju, gubi svoju oštricu i opću sliku stanja te ne polučuje kvalitetne i očekivane rezultate. Smatramo da bi uvođenje novog načina razmatranja i usvajanja izvještaja o poslovanju i radu institucija BiH, tj.* ***zajedničko razmatranje izvještaja o radu i izvještaja o reviziji,*** *predstavljalo korak naprijed. Mišljenja smo da bi bilo korisno razmotriti ovu ideju i, ukoliko se ista prihvati, osmisliti operativni način njene primjene, s obzirom da, trenutno, vremenski termini usvajanja izvještaja o radu institucija i objava izvještaja o izvršenoj finansijskoj reviziji nisu usklađeni.*

govori o najvažnijim nalazima i preporukama u cilju ukazivanja na najznačajnije - sistemske probleme koji se tiču poslovanja institucija BiH za 2011. godinu. Nadalje ističemo kako smo veliku pažnju posvetili kreiranju i davanju odgovarajućih preporuka i iste su u izvještaju boldirane i pisane u italiku. Realizacijom datih preporuka bi se, u dobroj mjeri, mogli prevazići uočeni nedostaci i slabosti, te poboljšati, odnosno na znatno viši nivo podići kvalitet poslovanja i finansijska disciplina institucija BiH, te osigurati transparentno, zakonito i namjensko trošenje novca poreznih obveznika.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti, Ured za reviziju je sve pojedinačne konačne izvještaje o izvršenoj reviziji budžetskih korisnika na nivou institucija BiH za 2011. godinu objavio na web stranici Ureda: *www.revizija.gov.ba*.

2. Sažetak – najvažniji nalazi i preporuke

Ovim izvještajem se nastojao sagledati cjelokupan sistem planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta kao i značajniji procesi koji su u neposrednoj svezi s planiranjem i izvršenjem budžeta institucija BiH za 2011. godinu.

Također, predmetom revizije bilo je i praćenje implementacije datih preporuka u Izvještaju za 2010. godinu.

Uzimajući u obzir cjelokupan izvještaj, želimo istaknuti najvažnije nalaze i preporuke sadržane u istom kako slijedi, s napomenom kako se značajan dio nalaza i preporuka ponavlja već godinama:

- **Osnovna karakteristika poslovanja institucija BiH u 2011. godini obilježena je načinom i vremenom usvajanja budžeta za 2011. godinu.** Finansiranje institucija BiH u 2011. godini vršeno je putem odluka o privremenom finansiranju i u konačnici retroaktivnim usvajanjem budžeta za 2011. godinu što predstavlja svojevrstan presedan. Nepravovremeno usvajanje budžeta i postojanje značajnih slabosti u vezi s utvrđivanjem strateških i operativnih ciljeva predstavljalo je dodatni teret institucijama BiH i značajno povećalo rizik neefikasnog i neučinkovitog poslovanja i trošenja javnog novca. Problematici planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta, po mišljenju revizije, treba pristupiti dosta ozbiljnije i sa više odgovornosti, nego što je bila praksa do sada;

- **Sistem internih kontrola, posmatrano u cjelini u institucijama BiH, još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou.** Za unaprjeđenje sistema neophodno je: jačanje javne, a i svake druge, odgovornosti za utrošeni budžetski novac; uspostavljanje kvalitetnog sistema izvještavanja o planiranim i ostvarenim rezultatima (efektima); potpuno uvođenje sistema internih finansijskih kontrola u javnoj upravi koji se zasniva na tri stuba (sistem finansijskog upravljanja i kontrole - interne revizije – centralne harmonizacijske jedinice). Sistem internih kontrola neophodno je graditi na način koji će omogućiti, pored ostalog, i kontrolu namjenskog korištenja javnih sredstva i rasipništva;

- **Još uvijek nisu doneseni preostali podzakonski akti u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (upotreba vozila, telefoni,**

reprezentacija). Naime, krajnji rok za donošenje podzakonskih akata iz Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH je bio 60 dana od stupanja na snagu Zakona (Zakon stupio na snagu 01.07.2008. godine). Pri tome je nekoliko akata doneseno ili krajem 2011. godine ili je stupilo na snagu tek u 2012. godini.

Ne postoji racionalno objašnjenje zašto Vijeće ministara, već duži vremenski period, nevedene kategorije osjetljivih i visoko rizičnih troškova, sa aspekta namjenske potrošnje, nije regulisalo - definisalo.
Stiče se dojam da se zastoj u regulisanju navedenih kategorija troškova javlja iz razloga što su korisnici navedenih kategorija troškova (imenovana lica) istovremeno i lica koja trebaju jasno regulisati, odnosno kreirati strožija pravila i procedure, kao i standarde potrošnje i ponašanja.
Stoga smatramo da Vijeće ministara, u narednom periodu, treba žurno i jasno regulisati ovaj vid javne potrošnje, tj. rizičnu - osjetljivu kategoriju troškova koja dobrim dijelom generiše nenamjensku potrošnju javnih sredstava. Pravila i procedure za ove kategorije specifičnih troškova gdje je tanka nit između javne i privatne potrošnje potrebno je sačiniti tako da spriječe svaki vid nenamjenske potrošnje i rasipništva;

- **Ne postoje standardi potrošnje i ponašanja na nivou institucija BiH.** Kada su u pitanju određene kategorije rashoda - troškova, npr. nabavka i korištenje službenih vozila, nabavka kompjuterske opreme, korištenje usluga reprezentacije i hotelskog smještaja i sl., nužno je uvesti - izgraditi standarde i pravila potrošnje na nivou institucija BiH. Razlog za navedeno je taj što određene institucije, bez argumentovanih dokaza i analiza opravdanosti, isključivo kupuju skuplju i „kvalitetniju opremu“, višu klasu vozila, češće mijenjaju vozni park i kompjutersku opremu, putuju biznis klasom, iznajmljuju hotele viših kategorija[2], na putovanja šalju veći broj lica nego što je neophodno, prisustvuju svim seminarima i konferencijama, a efekti prisustva istim su često puta dosta upitni i diskutabilni, itd.;

- **Prisutan je "domino efekat" kod potrošnje i ponašanja budžetskih korisnika.** Tokom svog rada, Ured za reviziju je uočio pojavu "domino efekta" kod ponašanja pojedinaca u institucijama, a u vezi sa nastankom određenih propusta i nedostataka. Radi se o slučajevima lančanih reakcija u kojima institucije, vođene primjerom jedne institucije koja napravi određeni trošak, urade isto ili slično. Primjer za navedeno postupanje je uvođenje prakse omogućavanja korištenja službenog automobila na 24 sata dnevno od strane jedne od institucija. Ostale institucije, po nekom automatizmu, počinju 'kopirati' i istu praksu uvoditi i u svoje procedure. Problem "domino efekta" je, prema našem mišljenju, prvenstveno uzrokovan nedostatkom jedinstvenih pravila i ponašanja u institucijama BiH, kao i nedostatkom odgovarajućih standarda kada su u pitanju određene kategorije osjetljivih troškova. Rukovodioci u institucijama se rukovode činjenicom da ne postoje jasna pravila za sve i teško se odlučuju da reduciraju određena prava i privilegije svojim podređenim ukoliko to ne čine i druge institucije;

[2] Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na naknadu za službeno putovanje koja se primjenjuje u 2012.godini riješeno je pitanje putovanja avionom, korištenje hotelskog smještaja i sl.

- **Uočene su manjkavosti i nedostaci postojeće regulative za područje javnih nabavki.** Navedeno ima značajnog uticaja na proces provođenja procedura javnih nabavki. Neophodno je da nadležne institucije (Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi, Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH i druge relevantne institucije), sagledavajući uočene nedostatke Zakona o javnim nabavkama koji su se pokazali u praksi, pristupe izmjenama postojećeg ili donošenju novog zakona. Nadalje, potreban je jedan viši nivo edukacije osoblja uključenog u proces javnih nabavki, te sistemski (planski) i odgovornije pristupati problemu provođenja javnih nabavki. Osim toga, neophodan je i veći nivo saradnje između ugovornih organa i nadležnih tijela u području javnih nabavki;

- **Proces zapošljavanja, općenito posmatrano na nivou institucija BiH, nije dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovom provođenju.** U tom smislu, posebno ističemo praksu zapošljavanja putem ugovora o djelu (i ugovora o privremenim i povremenim poslovima), što predstavlja upošljavanje na netransparentan način. Potrebno je unaprijediti rad organa koji imaju uticaja na proces zapošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu, Ministarstvo pravde-Upravna inspekcija), jasnije i preciznije definisati uslove u kojima je moguće angažovanje osoba na osnovu ugovora o djelu i na koji period;

- **Nisu usvojeni Međunarodni računovodstveni standardi (MRS) za javni sektor i ne postoje u potpunosti zadovoljavajuće računovodstvene politike na nivou institucija BiH.** Nužno je usvajanje MRS za javni sektor kao i donošenje kvalitetnih računovodstvenih politika na nivou institucija BiH, posebno imajući u vidu činjenicu da budžetski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike s obzirom da funkcionišu u sklopu jedinstvenog trezorskog sistema (ISFU, COIP, modul stalnih sredstava);

- **Više propisa reguliše pitanje plaća i naknada u institucijama BiH** (Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i pravosudnim institucijama na nivou BiH, interni akt Parlamentarne skupštine BiH, interni akt Ustavnog suda BiH), te postoje određene poteškoće kada se dva od navedenih propisa primjenjuju na zaposlene u istoj instituciji. Neophodno bi bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za nivo izvršne vlasti, zakonodavne i sudske vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (*lex specialis*);

- **Još uvijek nije riješen status državne imovine**, što uveliko uvećava rizik koji se odnosi na racionalno i domaćinsko upravljanje istom. Neophodno je raditi na sistemskom rješavanju pitanja raspolaganja imovinom na nivou 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 Izvještaju koji su dobrim dijelom sistemskog karaktera i za čiju realizaciju je neophodan angažman kako Ministarstva, tako i Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH, kao i drugih institucija čija nadležnost je vezana za određenu problematiku.

3. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju izvršio je reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2010. godinu i sačinio Izvještaj o obavljenoj reviziji. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva vezano za budžet institucija BiH i trezorsko poslovanje te je rukovodstvu predloženo da uočene nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja. Osim toga, dio datih preporuka je sistemskog karaktera za čiju realizaciju je bila neophodna, uz Ministarstvo, i aktivna uloga Vijeća ministara i Parlamenta BiH.
Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana, u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavilo odgovor o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u Izvještaju o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta za 2010. godinu.
Napominjemo da Vijeće ministara nije dostavilo odgovor o preduzetim aktivnostima po Izvještaju o reviziji Izvršenja budžeta insitucija BiH za 2010. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2010. godinu te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke koje su realizovane:

- U maju 2012. godine usvojene su Izmjene i dopune Zakona o finansiranju institucija BiH, koje se odnose na uvođenje i regulisanje oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.
- Na osnovu preporuka revizije, Ministarstvo je u decembru 2011. godine kod Centralne banke BiH otvorilo poseban račun preko kojeg se odvojeno od redovnih sredstava knjigovodstveno evidentiraju i prate oročenja i dezoročenja depozita, a što je kroz Glavnu knjigu trezora odvojeno prikazano i evidentirano.
- Usvojeni su podzakonski akti i to: Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u insitucijama BiH na naknadu za službena putovanja, Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u insitucijama BiH na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje koje su u primjeni u 2012.godini
- U cilju efikasnije kontrole fakturisanih iznosa za obavljanje usluga platnog prometa od strane poslovnih banaka, kreiran je izvještaj putem kojeg se vrši upoređivanje elektronskih naloga sa brojem transakcija koje prikazuju banke u svojim fakturama.
- Izvršeno je revidiranje postojećih izvještaja na ISFU sistemu u svim modulima.
- Implementiran je novi proces kreiranja rezervnih kopija na ISFU i COIP sistemu, te kreirane i usvojene nove procedure.
- Planira se i provodi funkcija interne kontrole u segmentu informacionih sistema.

Preporuke čija je realizacija u toku:

- Provode se aktivnosti na uspostavljanju funkcije interne revizije u institucijama BiH u skladu sa zakonom o internoj reviziji i standardima revizije. CHJ je u oktobru 2011. godine donijela metodologiju za rad interne revizije u institucijama BiH, dok je Odluka

o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije u institucijama BiH donesena tek u junu 2012. godine.

- U cilju uvođenja programskog budžetiranja, putem Projekta Ureda za reformu javne uprave – PARCO koji se finansira iz donatorskih sredstava, pokrenut je postupak nabavke informacionog sistema za programsko planiranje.
- Ministarstvo preduzima aktivnosti na unaprjeđenju procesa planiranja budžeta putem direktne komunikacije sa budžetskim korisnicima tokom procedure izrade nacrta budžeta, pojačanim analizama i kontrolama zahtjeva korisnika i njihovih izvještaja o izvršenju budžeta. Navedeno, međutim, i dalje predstavlja samo početnu fazu reforme programskog budžetiranja.
- Kada je u pitanju problematika usaglašavanja prihoda prilikom izrade godišnjeg izvještaja za 2011. godinu budžetski korisnici su, na osnovu Instrukcije Ministarstva, sačinili obrazac sa pregledom prihoda i primitaka. Ministarstvo je, u cilju donošenja sistemskih pravila za utvrđivanje mehanizama i obaveza svih strana u procesu usaglašavanja prihoda, pripremilo uputstvo koje još nije stupilo na snagu.
- U toku 2011. godine na snazi su bili neusklađeni podzakonski akti (Pravilnik o računovodstvu) sa Zakonom o finansiranju institucija BiH kada je u pitanju reačunovodstveno evidentiranje donacija. Odredbe koje se odnose na donacije usklađene su u novom Pravilniku o računovodstvu koji se primjenjuje od budžetske 2012. godine
- Konstatovano je da nije definisana obaveza (pismeno) ažuriranja podataka vezanih za novčane donacije pri izdradi DOB-a, ali je na osnovu usmenih sugestija zabilježen pozitivan pomak po navedenom pitanju.
- Provode se aktivnosti u cilju omogućavanja odvojenog evidentiranja novčanih nagrada (stimulacija) kroz Glavnu knjigu, a s tim u vezi i ograničavanja isplata po osnovu stimulacija shodno aktuelnim propisima koji regulišu navedenu vrstu naknade.
- Donesena je Instrukcija vezana za način podnošenja, praćenja i knjigovodstvenog evidentiranja potraživanja koja se odnose na refundaciju bolovanja, ali je ista uzrokovala određene nedoumice u postupanju budžetskih korisnika.
- Smanjen je broj lica angažovanih po osnovu ugovora o djelu na poslovima unosa ili pripreme dokumentacije za unos u ISFU sistem.
- Krajem 2011. godine donesena je instrukcija u vezi načina odobravanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja (ista nije objavljena u Službenom glasniku niti na web stranici Ministarstva.)
- U vezi sa IPA fondovima uočena su određena poboljšanja kada je u pitanju osiguravanje podataka za izradu projekcije budžeta za 2012. godinu.
- Analiza rizika postojećeg informacionog sistema još nije okončana, ali se provode aktivnosti na njenoj realizaciji.
- Završeno je importovanje podataka u modul stalnih stalnih sredstva, zaliha i sitnog inventara u dijelu koji se odnosi na stalna sredstva, dok je za zalihe i sitan inventar procedura u toku.
- Unaprjeđenje ISFU sistema provodi se kroz aktivnosti implementacije modula za praćenje javnog duga i modula za planiranje budžeta.
- Provode se aktivnosti na smanjenju mogućnosti prekida poslovnih aktivnosti i zaštiti poslovnih procesa od efekata većih grešaka ili katastrofa informacionih sistema i osiguranju pravovremenog nastavka poslovanja.
- Provode se aktivnosti oko nabavke novog sistema za obračun plaća za potrebe Ministarstva odbrane.

- Izvršena su određena manja unaprjeđenja kada je u pitanju modul potraživanja i naplata prihoda.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Nisu donesena sva podzakonska akta definisana Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (dodatak na plaću profesionalnim vojnim licima i policijskim službenicima, pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškovi fiksnih i mobilnih telefona, troškovi reprezentacije), iako je rok za njihovo donošenje istekao u septembaru 2008. godine.
- Mišljenja i uputstva koja Ministarstvo daje budžetskim korisnicima na njihove pojedinačne upite se još uvijek ne objavljuju na internet stranici Ministarstva.
- Nije donesena jasna i precizna regulativa kojom bi se utvrdili standardi potrošnje i pravila ponašanja kada je u pitanju raspolaganje javnim sredstvima.
- Još uvijek je proces izvještavanja o realizovanim aktivnostima i ostvarenim ciljevima i rezultatima odvojen od procesa finansijskog izvještavanja o utrošenim sredstvima.
- Pregled prihoda i primitaka sačinjen je prema strukturi ranijih izvještaja, a ne na osnovu generisanih izvještaja iz Glavne knjige trezora.
- Nisu donesena jedinstvena pravila i propisi kojima bi se na jasan i precizan način definisala kompletna oblast prodaje sredstava odnosno postupak i provođenje licitacije.
- Nije doneseno detaljnije uputstvo o naknadi za prekovremeni rad, niti ograničenje isplate u novčanom obliku.
- Nisu konstatovane aktivnosti u vezi uvođenja kontrolnih mehanizama kada je u pitanju primjena Odluke o naknadi troškova prijevoza s posla i na posao.
- Nisu konstatovane aktivnosti, odnosno inicijative u cilju donošenja zakonske regulative koja odvojeno tretira pitanje plaća u zakonodavnoj, sudskoj i izvršnoj vlasti gdje bi poseban status trebale imati nezavisne institucije.
- Nije konstatovano provođenje aktivnosti u cilju analize troškova službenih putovanja; nismo se mogli uvjeriti da budžetski korisnici, pri dostavljanju prijedloga budžeta, imaju obavezu dostaviti i plan putovanja, te nije utvrđena obaveza budžetskim korisnicima da uz periodične izvještaje dostavljaju i pregled izvršenih putovanja u inostranstvo.
- Nismo se uvjerili da su preduzimani koraci u cilju analize postojećeg voznog parka u institucijama BiH, a s tim u vezi i razmatranje formiranja jedinstvenog voznog parka u okviru institucija BiH.
- Iako su Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara više puta donosili zaključke po kojem su određene institucije bile zadužene za izradu strategija za rješavanje problema zakupa te strategije za rješavanje trajnog smještaja institucija BiH, nismo se uvjerili da su preduzete značajnije aktivnosti na izradi spomenutih strategija.
- Nisu utvrđeni kriteriji u kojim uslovima i situacijama budžetski korisnici mogu ugovarati kasko osiguranje, osiguranje imovine i sl.
- I dalje je prisutno angažovanje lica u institucijama BiH u kontinuitetu po osnovu ugovora o djelu, a nerijetko se radi o angažovanju na poslovima sistematizovanih radnih mjesta, s obzirom da ne postoje jasna pravila kojim bi bili definisani uslovi i kriteriji angažovanja po osnovu ugovora o djelu, način planiranja i utvrđivanja potrebe za angažovanjem sredstava po ovom osnovu, te način utvrđivanja visine naknade.

- Nisu realizovane preporuke koje su se odnosile na direktnu realizaciju sredstava iz tekuće rezerve (definisanje kriterija za raspodjelu, oblasti koje se pokrivaju, postupak ostvarivanja prava krajnjih korisnika ovih sredstva, itd.).
- Nisu realizovane preporuke vezane za proces javnih nabavki (nismo se mogli uvjeriti da su napravljeni pomaci kada je u pitanju procedura izmjena ili donošenje novog zakona o javnim nabavkama, edukacija kadrova u oblasti javnih nabavki, planiranje nabavki na osnovu stvarnih potreba i detaljnih analiza, itd.).
- Nije bilo aktivnosti u cilju jasnog definisanja odgovornosti budžetskog korisnika, odnosno Ministarstva kada je u pitanju kontrola plaćanja sa JRT-a.
- Nije došlo do unaprjeđenja procesa kratkoročnog plasiranja viška sredstava na JRT.
- Nisu sačinjavane analize u cilju utvrđivanja adekvatnosti podjele budžetskih korisnika po poslovnim bankama sa stanovišta broja izvršenih transakcija i cijene ugovorenih bankarskih usluga.
- U okviru glavnog računa nije otvoren poseban račun preko kojeg bi se vršile uplate i isplate manjih iznosa (raznih refundacija i sl.) čime bi se prilivi i plaćanja na glavnom računu učinili preglednijim.
- Nisu donesena jasna pravila i smjernice prema kojima bi institucije BiH na identičan i precizno definisan način vršile otpis sredstava i rashodovanje te na osnovu toga i isknjižavanje sredstava.
- Popisom sredstva na JRT-u nisu obuhvaćena sredstva na deviznom računu MVP-a te prelaznim računima (konta za poravnanje).
- Nije donesen novi kontni plan koji bi uvažio potrebe institucija BiH i dosadašnja iskustva.
- Knjigovodstveno evidentiranje prihoda i rashoda vrši na isti način kao i ranijih godina te se razlika prihoda i rashoda za godinu za koju se sastavlja izvještaj evidentira kroz Glavnu knjigu, dok se akumulirani višak prihoda ne iskazuje na posebnom kontu niti se na osnovu zvaničnih knjigovodstvenih podataka može potvrditi njegova tačnost i raspored.
- Preporuke vezane za proces zapošljavanja u institucijama BiH nisu realizovane, a iste su se odnosile na: analizu planirane dinamike zapošljavanja, sistemski pristup sačinjavanju i usvajanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, detaljna analiza usvojenih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji budžetskih korisnika, itd.).
- Nema značajnijih aktivnosti i pomaka na uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima**.** Još uvijek se radi o početnoj fazi ovog procesa.
- Nismo se mogli uvjeriti da su vršene analize izdataka za plaćene *commitment fee* naknade*.*
- Nisu precizno definisane obaveze učesnika u institucijama BiH u procesu izvršenja sudskih presuda.
- Nije jasno i precizno definisan pravni status lica kojima je istekao mandat u smislu njihove nadležnosti i odgovornosti u periodu do imenovanja novih lica.
- Nismo se uvjerili da su vršene analize u vezi sa realizacijom naknada za rad u komisijama s ciljem otklanjanja uočenih slabosti prilikom donošenja odluka Vijeća ministara koje se tiču navedenog segmenta izdataka u budućem periodu.
- Nije sačinjena lista indikatora za rizična plaćanja koja bi koristila licima koja rade na poslovima kontrole plaćanja u Ministarstvu.
- Nisu realizovane preporuke vezane za informacioni sistem i to: nije kreiran interfejs koji omogućuje automatski unos fakture iz sistema COIP u ISFU sistem, dokumentovanje postojećih sistema nije zadovoljavajuće, nije kreirana dokumentacija koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sistema,

nije kreiran plan daljeg razvoja informacionog sistema, nije kreiran plan sigurnosti informacionog sistema i plan oporavka u slučaju pada sistema, te testiranje procedura za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU sistema.
- Ugovorom o održavanju informacionog sistema nije definisano da se pristup udaljenih korisnika vrši u skladu sa internim aktima i to Pravilnikom o pristupu udaljenih korisnika i Pravilnikom o upotrebi sistema.
- Rezervni backup mediji se ne čuvaju na adekvatnom mjestu shodno preporuci revizije.
- Nije vršena softverska optimizacija COIP sistema
- Nije aktivirana funkcija štampanja izvještaja (specifikacije i rekapitulacije) o unesenim podacima za plaće nakon unosa istih, čime bi ovlaštena lica mogla iste, po štampanju, i potpisati.

Dio preporuka koje su date u Izvještaju o obavljenoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta za 2010. godinu nisu mogle biti ocijenjene sa aspekta realizacije zbog načina finasiranja institucija BiH u 2011. godini.

4. Sistem internih kontrola

Posmatrano u cjelini, još uvijek ne možemo konstatovati da je sistem internih kontrola uspostavljen na efektivan i efikasan način i u skladu sa općeprihvaćenim modelom zasnovanim na pet komponenti (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, monitoring). Kod dosta procesa su identifikovane slabosti koje se ponavljaju već duže vrijeme i o kojima je revizija skretala pažnju na njihovo nužno rješavanje i važnost njihovog otklanjanja, te na prisustvo različitih rizika za zakonito, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje i upravljanje javnim sredstvima, međutim napredak je ograničen. Svjesni smo da je izgradnja i uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola proces koji zahtjeva vrijeme, ali evidentno je i da pojedine aktivnosti traju i suviše dugo.

Zakon o budžetu se ne usvaja pravovremeno; programsko budžetiranje i evidentiranje troškova po programima je još uvijek u početnoj fazi; još uvijek nisu doneseni svi podzakonski akti definisani Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[3] te jedinstvena pravila i procedure i standardi potrošnje za značajnije kategorije troškova koji se javljaju u svim institucijama (troškovi telefona, usluge reprezentacije, upotreba vozila), iako je rok za njihovo donošenje davno istekao (60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, odnosno septembar 2008. godine); i dalje ima segmenata poslovanja za koje ne postoje ogovarajuća uputstva i procedure, a koja bi trebalo urediti na jedinstven način; kod značajnog broja institucija ima primjera nedosljedne primjene važećih pravila i propisa; kod pojedinih institucija proces imenovanja rukovodstva institucija traje više godina; neadekvatne su procedure usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta; postupak usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji kod pojedinih institucija predugo traje; značajan broj vanjskih saradnika angažuje se putem ugovora o djelu što predstavlja vrlo netransparentan vid zapošljavanja; veoma značajne odluke donose se bez adekvatnih analiza i strategija; prisutne su slabosti kod

[3] Službeni glasnik BiH broj 50/08

provođenja postupaka javnih nabavki i slabosti informacionog sistema. Nabrojano predstavlja samo neke od konstatovanih slabosti sistema internih kontrola u institucijama BiH koje su navedene u izvještaju. Uočene slabosti i procesi za koje je neophodno preduzeti konkretne mjere i aktivnosti su detaljnije obuhvaćeni kroz svako poglavlje izvještaja pojedinačno.

Također, funkcija nezavisne interne revizije u institucijama BiH još uvijek nije zaživila u potpunosti u skladu sa Zakonom o internoj reviziji u institucijama BiH[4] i standardima revizije. Za razvoj, rukovođenje i koordinaciju interne revizije i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, u skladu sa odredbama Zakona o internoj reviziji i Zakona o finansiranju institucija BiH[5], ovlaštena je Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ). Rukovodstvo CHJ imenovano je tek u drugoj polovini 2010. godine. CHJ je metodologiju za rad interne revizije u institucijama BiH donijela i objavila tek u oktobru 2011. godine, dok je Odluka o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije u institucijama BiH[6] donesena tek u junu 2012. godine. Navedenom odlukom su definisane institucije BiH koje ispunjavaju kriterije za uspostavljanje interne revizije, organizacioni status, rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, te druga pitanja neophodna za obavljanje i uspostavljanje funkcije interne revizije.

Većina institucija u svojim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji nema definisanu funkciju interne revizije. Prema podacima iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja CHJ, interna revizija je sa 31.12.2011. godine funkcionalno i kadrovski uspostavljena u 5 institucija (Ministarstvu finansija i trezora BiH, Ministarstvu odbrane BiH, Ministarstvu vanjskih poslova BiH, Ministarstvu pravde BiH i Regulatornoj agenciji za komunikacije), a vršena je na osnovu ranije stečenih iskustava internih revizora i na osnovu iskustava koja su interni revizori sticali kroz obuke i pilot projekte revizije. S obzirom na navedeno, aktivnija uloga interne revizije se očekuje tek u narednom periodu.

Osmi toga, izmjene i dopune Zakona o finansiranju institucija BiH koje se odnose na uvođenje i regulisanje oblasti finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, te preciznije definisanje subjekata i njihovih odgovornosti za uspostavljanje i funkcionisanje finansijskog upravljanja i kontrole, usvojene su u tek u maju 2012. godine[7].

Smatramo da je zakonsko uređivanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH značajan korak ka unaprjeđenju cjelokupnog sistema internih kontrola, ali neophodan je dalji nastavak i intenziviranje svih aktivnosti na uspostavljenju efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola u institucijama BiH.

Ponovo ističemo da je neophodno:

- ***da se hitno donesu preostala podzakonska akta prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH kao i ostala akta koja će na jedinstven i transparentan način regulisati značajnije izdatke koji su zajednički za sve budžetske korisnike*** (***troškovi telefona, upotreba vozila, troškovi***

[4] Službeni glasnik BiH, broj 27/08
[5] Službeni glasnik BiH, broj 61/04 i 49/09
[6] Službeni glasnik BiH, broj 49/12
[7] Službeni glasnik BiH, broj 42/12

reprezentacije, nabavka opreme, itd.). Uslijed kašnjenja u donošenju ovih akata izostali su i značajni efekti racionalizacije i ušteda javnog novca, a prisutan je pojačan rizik od nenamjenskog korištenja sredstava. Skrećemo pažnju da svako dalje kašnjenje u donošenju pomenutih akata uzrokuje i dalje prisustvo neracionalnosti kada je javna potrošnja u pitanju;

- ***da se intenziviraju aktivnosti na uspostavljanju funkcije nezavisne interne revizije u institucijama BiH u potpunosti prema Zakonu o internoj reviziji i standardima interne revizije;***
- ***da se komunikacija između Ministarstva i budžetskih korisnika unaprijedi na način da se sva uputstva, mišljenja i drugi akti koje Ministarstvo daje korisnicima na njihov zahtjev, a naročito ako se ista tiču više budžetskih korisnika, objavljuju na internet stranici Ministarstva u cilju jednoobraznog postupanja i tretmana istih pitanja.***

Napominjemo da je Predstavnički dom Parlamenta BiH na sjednici održanoj 15.7.2011. godine usvojio zaključak kojim se Vijeće ministara BiH obavezuje da hitno, 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 propisuje prava na potrošnju budžetskih sredstava za određene namjene (nabavka automobila i njihovo korištenje, službena putovanja, troškovi reprezentacije, uredski namještaj i oprema, troškovi telefona i slično).

5. Budžet - planiranje i izvršenje

Planiranje i usvajanje budžeta

Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze BiH i odobravanje budžeta za institucije BiH je ustavna nadležnost Parlamentarne skupštine BIH (član IV 4. b) i c) Ustava BiH). U skladu sa članom VIII 1. Ustava BiH, Parlamentarna skupština svake godine, na prijedlog Predsjedništva, usvaja budžet kojim se finansiraju troškovi potrebni za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Shodno članu VIII 2., ukoliko se budžet ne usvoji blagovremeno, budžet za prethodnu godinu će biti korišten na privremenoj osnovi.
Postupak pripreme i donošenja Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH definisan je Zakonom o finansiranju institucija BiH[8]. U skladu sa odrebama navedenog zakona, definisani su svi subjekti-institucije u postupku pripreme i donošenja budžeta te aktivnosti sa jasno definisanim rokovima koje se trebaju realizovati u samom postupku pripreme i usvajanja budžeta. Članom 10. 3) je definisano da Parlamentarna skupština BiH razmatra Prijedlog zakona o budžetu koji podnosi Predsjedništvo BiH i u skladu sa vlastitim poslovnikom usvaja zakon o budžetu do 31.12. tekuće godine. Članom 11. koji tretira privremeno finansiranje definisano je da, ako Parlamentarna skupština BiH ne usvoji zakon o budžetu prije početka fiskalne godine, finansiranje će biti privremeno sve do stupanja na snagu zakona. Privremeno finanisranje, s ciljem obavljanja aktivnosti zakonski utvrđenih budžetskih korisnika i izvršavanja međunarodnih obaveza BiH, vrši se na nivou jedne četvrtine sredstava u usvojenom budžetu za

[8] Službeni glasnik BiH, broj 61/04 i 49/09

prethodnu fiskalnu godinu. Članom 11.6. Zakona definisano je da se budžet mora usvojiti najkasnije do 31. marta svake godine.

I pored jasno Zakonom definisanih procedura i rokova usvajanja, Zakon o budžetu za 2011. godinu nije usvojen pravovremeno, već tek po isteku fiskalne godine, odnosno u 2012. godini, a finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno na osnovu odluka Vijeća ministara o privremenom finansiranju. Parlamentarna skupština BiH je na 17. sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH održane 30.12.2011. godine i na 10. sjednici Doma naroda održanoj 31.12.2011. godine **odobrila** Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2011. godinu koji je objavljen u Službenom glasniku BiH tek 14.02.2012. godine.

Naime, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju, Ministarstvo je početkom 2010. godine budžetskim korisnicima dostavilo instrukcije sa budžetskim kalendarom za pripremu dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a) za period 2011.-2013. godina i budžeta za 2011. godinu, te smjernice za pripremu tabela prioriteta budžetskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, kao ulaznih elemenata za izradu DOB-a.
Budžetski korisnici su Ministarstvu do kraja aprila 2010. godine dostavili tabele pregleda prioriteta za 2011.-2013. godine, Direkcija za ekonomsko planiranje je dostavila srednjoročne makroekonomske projekcije za period 2011.-2013., a Odjel za makroekonomske analize pri Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje dostavilo je srednjoročne fiskalne projekcije za period 2011.-2013. godina.
Zakonom o Fiskalnom vijeću BiH[9] definisano je da je Fiskalno vijeće nadležno i odgovorno za usvajanje prijedloga dokumenta *Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH* koji sadrži sljedeće parametre:

1) prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta institucija: BiH, FBiH, RS i Brčko distrikta BiH,
2) prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu;
3) prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija: BiH, FBiH, RS i Brčko distrikta BiH.

Fiskalno vijeće BiH nije usvojilo navedeni prijedlog dokumenta *Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH*, već je na sjednici održanoj 16.06.2010. godine donijelo zaključak da će polazni osnova za utvrđivanje okvira ukupne javne potrošnje u BiH za 2011. godinu biti na nivou iz 2010. godine.
Na osnovu tog zaključka Ministarstvo je priremilo DOB u kojem su rashodi institucija za 2011. godinu planirani na nivou rashoda u budžetu za 2010. godinu (1.028.034.000 KM, dok je zahtjev korisnika bio veći za 261.5 mil. KM), dok su prihodi od indirektnih poreza za 2011. godinu ustanovljeni kao razlika između minimalnog nivoa rashoda institucija BiH s jedne strane, te vlastitih prihoda institucija BiH i projektovanog prenesenog viška sredstava iz prethodnog perioda s druge strane (odnosno u iznosu 906 mil. KM planirani su prihodi od indirektnih poreza, a neporezni prihodi-prihodi institucija BIH u iznosu 122.034.000 KM).

Ministarstvo je 26.07.2011. godine dostavilo Nacrt DOB-a za period 2011.-2013. Vijeću ministara BiH na uvrštavanje istog u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH.

[9] Službeni glasnik BiH, broj 63/08

U skladu sa odredbama člana 5a. 7. Zakona o finansiranju, Vijeće ministara je obavezno usvojiti DOB najkasnije do 30. juna tekuće godine, a Ministarstvo je obavezno objaviti usvojeni DOB na zvaničnoj web stranici Ministarstva najkasnije do 15. jula.
Vijeće ministara nije usvojilo Dokument okvirnog budžeta za period 2011.-2013. godina. Na službenoj web stranici Ministarstva objavljen je Nacrt DOB-a za period 2011.-2013.

U skladu sa odredbama člana 6. Zakona o finansiranju, Ministarstvo je 14.07.2010. godine svim budžetskim korisnicima dostavilo instrukcije za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za 2011. godinu sa određenom granicom rashoda izvedenom iz Nacrta DOB-a svakog korisnika pojedinačno.

Ukupan iznos sredstva prema zahtjevima korisnika iznosio je 1.404.560.000 KM, a utvrđene gornje granice rashoda izvedene iz Nacrta DOB-a za budžetske korisnike 987.034.000 KM, dok je Zakonom o budžetu za 2010. godinu ukupno za budžetske korisnike odobreno 995.393.000 KM.

Ministarstvo je, na osnovu zahtjeva budžetskih korisnika, indikativnih gornjih granica rashoda utvrđenih u DOB-u te konsultacija koje su obavljene sa budžetskim korisnicima, sačinilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu u ukupnom iznosu 1.413.555.000 KM, od čega su ukupni rashodi institucija BiH utvrđeni u iznosu 1.028.034.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga u iznosu 386.217.000 KM i isti je 07.12.2010. godine (zakonski rok je 1. oktobar) dostavilo Vijeću ministara na usvajanje.

Vijeće ministara je na 147. sjednici održanoj 31.03.2011. godine utvrdilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Prema Nacrtu, ukupni prihodi za finansiranje institucija BiH u 2011. godini ostali su okvirno na nivou 2010. godine i iznose 1.028. mil KM, a za servisiranje vanjskog duga planirani su prihodi u iznosu 386.217.000 KM. Prihodi od indirektnih poreza planirani su u iznosu 807 mil. KM, a neporezni prihodi (prihodi institucija BIH) u iznosu 146.044.000 KM.

Predsjedništvo je na 6. hitnoj sjednici, održanoj 20.04.2011. godine usvojilo Prijedlog zakona o budžetu institucija BiH za 2011. godinu. Prema ovom prijedlogu, u Nacrtu budžeta koji je predložilo Vijeće ministara BiH prihodi od indirektnih poreza su uvećani za iznos 23.789.000 KM tako da su iznosili 830.789.000 KM, a na rashodovnoj strani sredstva u iznosu od 23.789.000 KM su raspoređena Fondu za povratak (7.000.000 KM) i Ministarstvu odbrane (16.789.000 KM).

Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Prijedlog zakona u budžeta institucija BIH za 2011. godinu na sjednici održanoj 22.06.2011. godine.
Također, Predstavnički dom je na sjednici održanoj 14. jula 2011. godine, nakon što Kolegij istog nije postigao saglasnost, odbio Prijedlog zakona o budžetu za 2011. godinu.

Predsjednici političkih partija[10] su 28.12.2011. godine potpisali Politički dogovor o usaglašavanju teksta zakona o popisu stanovništva, sistemu državne pomoći, budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH kojim su se usaglasili da se do kraja 2011. godine usvoji budžet institucija i međunarodnih obaveza BiH na nivou ostvarenja za

[10] Predsjednici šest političkih stranaka: SDP, SDA, SNSD, SDS, HDZ i HDZ 1990.

2011. godinu te da se, nakon toga, za prvi kvartal donese odluka o privremenom finansiranju do konačnog dogovora.

Shodno navedenom, Ministarstvo je 29.12.2011. godine na usmeni zahtjev Predsjedništva BiH, pružilo tehničku pomoć oko pripreme Prijedloga zakona o budžetu za 2011. godinu. U skladu sa političkim dogovorom predsjednika 6 političkih stranaka, Ministarstvo je sačinilo Prijedlog zakona o budžetu na bazi tada raspoloživih podataka. Naime, kako u tom periodu nisu bili (niti su mogli biti) raspoloživi tačni i potpuni podaci o izvršenju budžeta institucija BiH, imajući u vidu važeću zakonsku i računovodstvenu regulativu, rashodi budžeta su utvrđeni na bazi operativnih budžeta institucija BiH za zadnji kvartal, a prihodi na bazi podataka o uplaćenim prihodima. Prema tom prijedlogu, ukupni rashodi institucija BiH su utvrđeni u iznosu 1.008.325.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga u iznosu 386.217.000 KM, odnosno ukupni rashodi institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u iznosu 1.394.542.000 KM, dok su ukupni prihodi utvrđeni u iznosu 1.263.666.138 KM, od čega prihodi od indirektnih poreza u iznosu 689.000.000 KM, neporezni prihodi u iznosu 120.539.138 KM, donacije u iznosu 16.095.000 KM, prihodi fonda za povratak 500.000 KM te prihodi za servisiranje vanjskog duga u iznosu 386.217.000. Manjak prihoda u odnosu na rashode u iznosu 130.875.862 KM planirano je da se finansira iz prenesenih namjenskih sredstava ostvarenih i prikazanih u budžetima prethodnih godina.

Ovako sačinjen prijedlog zakona koji nije utvrdilo Vijeće ministara BiH i koji nije prošao proceduru rasprave i odobravanja od svih članova Predsjedništva BiH, tadašnji predsjedavajući Predsjedništva BiH, je isti dana 30.12.2011. godine, kao svoj lični prijedlog dostavio Parlamentarnoj skupštini BiH, odnosno predsjedavajućim domova Parlamentarne skupštine BiH na dalje postupanje. U dodatku navedenog akta predsjedavajući Predsjedništva je predložio dva amandmana koji se odnose na povećenje prihoda od indirektnih poreza i rashoda za iznos od 16.789.000 KM u cilju poštivanja zakonskih obaveza od strane institucija BiH prema demobilisanim pripadnicima Oružanih snaga BiH.

Na 17. sjednici Predstavničkog doma održanoj 30.12.2011. godine i 10. sjednici Doma naroda održanoj 31.12.2011. godine razmatran je Prijedlog zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu koji je dostavljen od strane predsjedavajućeg Predsjedništva BiH 30.12.2011. godine. Oba doma su donijela zaključke da se **odobrava** Prijedlog zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu na nivou ostvarenja u tekućoj 2011. godini, a zadužuje Predsjedništvo BiH da u roku od sedam dana formalno sačini akt – Zakon o budžetu za 2011. godinu - koji će Kolegij Predstavničkog doma, nakon dostavljanja, uputiti na objavljivanje u Službeni glasnik BiH, te obavezali Vijeće ministara BiH da usvoji Odluku o privremenom finansiranju institucija BiH za prva tri mjeseca 2012. godine, u skladu sa odobrenim prijedlogom budžeta za 2011. godinu.
Također, Dom naroda Parlamentarne skupštine je na sjednici od 31.12.2011. godine jednoglasno usvojio zaključke kojim ocjenjuje da u zaključcima dostavljenim od Predstavničkog doma (gore navedeni zaključci) ima i elemenata koji ne odgovaraju utvrđenim procedurama vezanim za usvajanje budžeta te preporučio nosiocima obaveza naznačenim u zaključcima da daljim koracima stvore uslove za rad po pravilima koja se odnose na ova pitanja.

Zakon o budžetu institucija BiH nije objavljen u roku od sedam dana od donošenja zaključaka oba Doma, zbog čega je Ministarstvo 12.01.2012. godine kolegijima domova uputilo akt kojim se traži tumačenje u vezi sa sprovođenjem zaključaka domova od 30. i 31.12.2011. godine, s obzirom da nisu stečeni zakonski uslovi za finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza BiH, odnosno za implementaciju Odluke o privremenom finansiranju za prvi kvartal 2012. godine.
U skladu sa zaključcima Predstavničkog doma od 30.12.2011. godine i zaključcima Doma naroda od 31.12.2011. godine, Predsjedništvo je 24.01.2011. godine usvojilo Zaključak kojim se utvrđuje Prijedlog zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu na nivou ostvarenja u 2011. godini te zadužilo Ministarstvo da, bez odlaganja, formalno sačini navedeni akt i dostavi ga Kolegiju Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BIH radi upućivanja na objavu u Službeni glasnik BiH.

Ministarstvo je 24.01.2012. godine uputilo Kolegiju Predstavničkog doma na objavu Prijedlog zakona o budžetu institucija za 2011. godinu koji su oba doma 30. i 31.12.2011. godine odobrila.
Na sjednici od 30.01.2012. godine Zajednički kolegij oba doma Parlamentarne skupštine BiH razmatrajući „Dogovor o realizaciji zaključaka domova sa sjednica održanih 30. i 31.12.2011. godine, usvojenih povodom odobravanja Prijedloga zakona o budžetu za 2011. godinu na nivou ostvarenja u tekućoj 2011. godini“, usvojio je sljedeće zaključke:

1. da nije ispoštovan zaključak da Predsjedništvo BiH, u roku od sedam dana, formalno sačini akt – Zakon o budžetu za 2011. godinu koji će Kolegij Predstavničkog doma, nakon dostavljanja, uputiti na objavljivanje u Službeni glasnik BiH;
2. traži se od Predsjedništva BiH da najkasnije do 03.02.2012. godine izvrši svoju obavezu u vezi sa zaključcima oba doma;
3. da će nadležni Kolegij, ukoliko Predsjedništvo ne uputi akt, uputiti akt Ministarstvu od 24.01.2012. godine na objavu u Službeni glasnik BiH;
4. Zajednički kolegij oba doma je konsenzusom zaključio da će, nakon što se usvoji Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu, čiji će sastavni dio biti i Izvještaj Ureda za reviziju o izvršenju budžeta institucija BiH, Ministarstvo korigovati iznose u skladu sa usvojenim izvještajem, radi objavljivanja istih u Službenom glaniku BiH.

Član Predsjedništva BiH iz Republike Srpske je 02.02.2012. godine kao odgovor na zaključke Zajedničkog Kolegija oba doma Parlamentarne skupštine BiH od 30.01.2012. godine poslao dopis predsjedavajućim oba doma u kojem se navodi da je akt Ministarstva od 24.01.2012. godine radni materijal Nacrta zakona o budžetu koji nikada nije prošao procedure usvajanja u Vijeću ministara BIH i Predsjedništvu BiH u skladu sa Ustavom i Zakonima BiH, te da isti ne može biti objavljen u Službenom glasniku BiH kao Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH.

I pored navedenih zaključaka Zajedničkog kolegija oba doma, Zakon o budžetu za 2011. godinu nije objavljen 03.02.2012. godine u Službenom glasniku BiH, zbog čega je Ministarstvo uputilo dopis Centralnoj banci BiH i drugim nadležnim institucijama te objavilo na internet stranici obavijest o trenutnoj situaciji sa budžetom i problemom u vezi sa nepostojanjem zakonskog osnova za finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza BiH u 2012. godini.

U međuvremenu je u proceduri bio postupak imenovanja ministara i zamjenika ministara i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara BIH. Novi saziv Vijeća ministara potvrđen je u Parlamentarnoj skupštini BiH 10.02.2012. godine.

Ministarstvo je ponovo, u skladu sa zaključcima oba doma Parlamentarne skupštine BiH od 30. i 31.12.2011. godine, sačinilo Nacrt zakona o budžetu za 2011. godinu na osnovu izvršenja budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2011. godinu u skladu sa podacima o izvršenju na 10.02.2012. godine, iako se ni ti podaci nisu mogli smatrati konačnim, s obzirom da je budžetskim korisnicima dozvoljeno evidentiranje knjigovodstvenih transakcija i promjena sve do roka sačinjavanja finansijskih izvještaja tj. do 01. marta. Tekuća rezerva je utvrđena u iznosu 7.153.301 KM, a utvrđena je na bazi izvršenja sa 10.02.2012. godine i povećana okvirno za eventualne rashode institucija koje uobičajeno svake godine imaju evidentiranja rashoda u glavnoj knjizi nakon 31. januara, odnosno nakon roka za unos u Glavnu knjigu.

Ovako sačinjen Nacrt budžeta za 2011. godinu Ministarstvo je 13.02.2012. godine dostavilo Vijeću ministara BiH na usvajanje. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 13.02.2012. godine utvrdilo Nacrt zakona o budžetu za 2011. godinu te zadužilo Ministarstvo da isti dostavi Predsjedništvu BiH na usvajanje i dostavljanje Kolegiju Predstavničkog doma.
Predsjedništvo je na sjednici 14.02.2012. godine utvrdilo konačan Prijedlog zakona o budžetu za 2011. godinu i isti dostavilo Kolegiju Predstavničkog doma radi upućivanja na objavu u Službeni glasnik BiH.

Kolegij Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH je na sjednici održanoj 14.02.2012. godine konsenzusom donio odluku da se dobijeni Prijedlog zakona o budžetu za 2011. godinu od 14.02.2012. godine u iznosu od 905 miliona utrošenih sredstava za institucije BiH i 340.815.493 KM za servisiranje vanjskog duga uputi na objavljivanje u Službeni glasnik BiH.

U Službenom glasniku BiH, broj 12, od 14.02.2012. godine objavljen je Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu prema kojem ukupni rashodi institucija utvrđeni na bazi izvršenja od 10.02.2012. godine iznose 905.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 340.815.493 KM, iako u preambuli Zakona stoji da je isti Parlamentarna skupština BiH **odobrila** na 17. sjednici Predstavničkog doma održanoj 30.12.2011. godine, i na 10. sjednici Doma naroda, održanoj 31.12.2011. godine. Međutim, kao što je već ranije rečeno, na navedenim sjednicama je odobren drugi Prijedlog zakona.

Također je uočeno da Zakon koji je objavljen u Službenom glasniku BiH nije potpisan od strane predsjedavajućih domova. U dopisu sekretara Doma naroda Službenom glasniku BiH kojim se Zakon o budžetu institucija BIH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu upućuje na objavu, skrenuta je pažnja da isti nije potpisan i opečaćen.

Na osnovu gore navedenog može se zaključiti da procedura i postupak donošenja Zakona o budžetu za 2011. godinu nije realizovana u potpunosti u skladu sa relevantnim zakonskim propisima i budžetskim principima. Proces od samog početka nije tekao po propisanim procedurama, imajući u vidu da Fiskalno vijeće nije usvojilo globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH, da Vijeće ministara

nije usvojilo dokument okvirnog budžeta, da se kasnilo sa procedurom dostavljanja i usvajanja nacrta zakona o budžetu od strane Vijeća ministara pa do samog postupka odobravanja i usvajanja budžeta na bazi ostvarenja i dostavljanja na objavu u Službeni glasnik.

Također, odobravanje budžeta na kraju fiskalne godine i na nivou ostvarenja nije skladu sa budžetskim principima i samom definicijom budžeta kao plana prihoda i rashoda za tekuću godinu. Usvajanje budžeta na navedeni način i finansiranje institucija na privremenoj osnovi cijelu godinu je jedinstven slučaj koji ne bi smjelo da preraste u praksu u narednom periodu. Institucije BiH su se našle u izvanrednoj situaciji, zbog čega je bilo i otežano upravljanje institucijama. Na jednoj strani su bile planirane aktivnosti, započeti projekti i preuzete obaveze na putu prema evroatlantskim integracijama, a na drugoj ograničena budžetska sredstva i neizvjesnost u pogledu finansiranja cijelu godinu. Institucije su morale utrošiti značajno vrijeme na operativne aktivnosti te stalno utvrđivanje prioritetnih ciljeva i aktivnosti u skladu sa raspoloživim sredstvima.
Osim toga, zbog zabrane kapitalnih izdataka u uslovima privremenog finansiranja, institucije su se suočavale sa ozbiljnim problemima u održavanju funkcije određenih tehničkih (informacionih) sistema gdje je njihovo osnovno funkcionisanje bilo dovedeno u pitanje.

Neblagovremeno usvajanje budžeta uz postojanje značajnih slabosti u vezi sa utvrđivanjem strateških i operativnih ciljeva predstavlja samo dodatni teret institucijama i značajno povećava rizik neefikasnog i neučinkovitog poslovanja i trošenja javnih sredstva.
Mišljenja smo da problematici planiranja budžeta i izvještavanju o izvršenju treba pristupiti dosta ozbiljnije i aktivnije nego što je to bila praksa do sada.
Budžet, kao plan prihoda i rashoda, jeste i treba da bude samo sredstvo za ostvarenje strateških i operativnih ciljeva i aktivnosti, a ne svrha samom sebi.

Neophodno je dosljedno poštivanje zakonskih procedura i rokova za usvajanje zakona o budžetu institucija kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i aktivnosti institucija. Svi subjekti/institucije u ovom procesu trebaju uložiti maksimalne napore da isti bude usvojen pravovremeno uz potpuno poštivanje propisanih procedura i budžetskog kalendara, a sve u cilju pravovremene realizacije ciljeva i aktivnosti institucija, odnosno sveukupno efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija i jačanja povjerenja u rad institucija BiH, kako međunarodne zajednice tako i domaće javnosti.

Posebno ističemo da je neophodno jačati fiskalnu koordinaciju kroz snažniji rad Fiskalnog vijeća BiH. Pravovremeno donošenje odluka Fiskalnog vijeća i usvajanje globalnog okvira fiskalne bilanse i politika u BiH na početku budžetskog ciklusa treba omogućiti efikasnije i efektivnije srednjoročno planiranje te napredak u sveukupnom makrofiskalnom upravljanju BiH.

Kada je proces planiranja budžeta u pitanju, izuzimajući gore navedeni postupak usvajanja budžeta za 2011. godinu, može se konstatovati da Ministarstvo preduzima aktivnosti na unaprjeđenju ovog procesa putem direktne komunikacije sa budžetskim korisnicima tokom procedure izrade nacrta budžeta, pojačanim analizama i kontrolama zahtjeva korisnika i njihovih izvještaja o izvršenju budžeta. Također, analize i zahtjevi budžetskih korisnika za budžetskim sredstvima su kvalitetniji iz godine u godinu,

međutim, kao što je i u Izvještaju Ministarstva konstatovano, i dalje je riječ o početnoj fazi reforme pripreme dokumenata programskog budžeta, odnosno dostavljeni dokumenti budžetskih korisnika nisu dostigli zadovoljavajući nivo kvalitete, naročito u smislu mjerenja rezultata rada i efektivnosti programa.
U cilju uvođenja programskog budžetiranja, putem Projekta Ureda za reformu javne uprave – PARCO - koji se finansira iz donatorskih sredstava, pokrenut je postupak nabavke informacionog sistema za programsko planiranje. Implementiranjem ovog informacionog sistema uspostavit će se tehničke pretpostavke za programsko budžetiranje, ali potrebne su i druge aktivnosti (eventualno i zakonska rješenja), obuka kadrova, usaglašavanje postupka izrade budžeta i plana i programa rada.
Još uvijek su aktivnosti izrade plana i programa rada institucija BiH i izvještaja o radu i aktivnosti oko planiranja finansijskih sredstava, izrade budžeta i finansijsko izvještavanje dva odvojena procesa koja su neusklađena kako vremenski tako i suštinski. Ciljevi se još uvijek ne definišu na jasan i mjerljiv način, planovi i programi rada institucija ne sadrže informaciju o planiranim sredstvima za njihovo ostvarenje, kao što ni izvještaji o radu ne sadrže informacije o ostvarenim ciljevima te pripadajućim troškovima. Finansijski izvještaji sadrže samo podatke o ostvarenim troškovima po vrsti rashoda (ekonomskim kategorijama), ali ne i aktivnosti koje su realizovane za ostvarene troškove.

Preporučujemo nastavak i intenziviranje aktivnosti u vezi sa unaprjeđenjem procesa planiranja budžeta i uspostavljanjem programskog budžetiranja u potpunosti zasnovanog na aktivnostima i ciljevima budžetskih korisnika, kao i izvještavanje o ostvarenim aktivnostima i ciljevima i pripadajućim troškovima.

Izvršenje budžeta

Ukupni rashodi institucija BiH odobreni Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu iznose 905.000.000 KM, od čega se na rashode budžetskih korisnika (ukupno 73 institucije) odnosi 880.839.154 KM, na direktne transfere sa JRT-a 15.644.343 KM i na sredstva rezervisanja 8.516.503 KM.
Ukupni raspoloživi budžet (sa namjenskim sredstvima iz donacija i prenesenim sredstvima za višegodišnja kapitalna ulaganja) iznosio je 1.012.834.583 KM.
Ukupni rashodi institucija BiH izvršeni su u iznosu 902.492.572 KM ili 99,7% u odnosu na usvojeni budžet, a 89% u odnosu na raspoloživi (korigovani) budžet. Ukupni rashodi budžetskih korisnika ostvareni su u iznosu 886.840.810 KM ili 0,7% više od usvojenog budžeta (otprilike za sredstava rezervisanja koja su raspoređena na budžetske korisnike u toku godine na osnovu posebnih odluka Vijeća ministara i za neevidentirane rashode do 10.02.2012. godine kod pojedinih institucija BiH), a 92% raspoloživog budžeta; direktni transferi su ostvareni u iznosu 14.043.608 KM ili 90% usvojenog budžeta, 31% raspoloživog budžeta; dok su sredstva rezervisanja realizovana u iznosu 1.608.154 KM ili 19% usvojenog budžeta, a 77% korigovanog budžeta.

U toku 2011. godine počela je s radom jedna novoformirana institucija, Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju, koja je finansirana sredstvima iz tekuće rezerve.

U okviru rashoda budžetskih korisnika, izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 98% raspoloživog budžeta, procenat realizacije kapitalnih izdataka je 29%, tekućih grantova 69% i kapitalnih grantova 60%.

U strukturi ostvarenih rashoda (902.492.572 KM), 98,26% se odnosi na rashode budžetskih korisnika, 1,56% na direktne transfere i 0,18 na sredstva rezervisanja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih (648.370.434 KM) čine 73% od ukupno ostvarenih rashoda budžetskih korisnika ili 71,8% sveukupnih rashoda institucija.
U poređenju sa prethodnom godinom, ukupni rashodi institucija BiH su realizovani za 75.374.731 KM ili 7,7% manje u 2011. godinu. Ukupni rashodi budžetskih korisnika ostvareni su za 7% manje u odnosu na 2010. godinu, od čega je najveće smanjenje na kapitalnim izdacima (70%) te na tekućim grantovima (27%), dok su ukupni tekući izdaci za 1,2% manji u odnosu na prethodnu godinu, a u okviru istih ima izdataka koji su ostvareni u većem iznosu nego prethodne godine (plaće, naknade, izdaci za usluge prijevoza i goriva, troškovi zakupa, izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa). Direktni transferi su ostvareni za 37% manje u odnosu na prethodnu godinu, dok su sredstva rezervisanja realizovana u iznosu koji je 35% manji u odnosu na 2010. godinu.

Smanjenje rashoda u odnosu na prethodnu godinu najvećim dijelom je uzrokovano privremenim finansiranjem institucija BiH cijelu 2011. godinu. Naime, uslijed neusvajanja Zakona o budžetu u skladu sa zakonskim procedurama i definisanim rokovima, finansiranje institucija BiH i međunarodnih obaveza cijelu 2011. godinu je realizovano u skladu sa odlukama Vijeća ministara BiH o privremenom finansiranju institucija BiH po kvartalima[11], te Odlukom o operativnim mjerama za provođenje Odluke o privremenom finansiranju institucija BiH za period januar-mart 2011. godine[12]. Ove odluke su predviđale kvartalno raspolaganje u visini ¼ zakonom odobrenog budžeta za 2010. godinu. U skladu sa Odlukama o privremenom finansiranju nije bilo dozvoljeno započinjanje novih i proširenih aktivnosti, dok je odlukom o privremenom finansiranju za zadnji kvartal (oktobar-decembar) jasno navedeno da budžetski korisnici ne mogu započeti kapitalna ulaganja. U skladu sa odlukama o privremenom finansiranju, Ministarstvo je za svaki kvartal svim budžetskim korisnicima dostavljalo instrukcije za izradu dinamičkih planova, odnosno prijedloga operativnih budžeta isključivo za tekuće izdatke (bez kapitalnih izdataka i tekućih grantova) sa zahtjevom za dostavljanje adekvatnih obrazloženja analitičkih kategorija rashoda. Shodno zaključcima Vijeća ministara BiH, Ministarstvo je putem ovih instrukcija upućivalo budžetske korisnike da nastave sa uštedama na svim stavkama tekućih rashoda, a posebno na troškovima reprezentacije, službenih putovanja, telefona i sl. U skladu sa instrukcijama Ministarstvo, nije bilo dozvoljeno započinjanje novih procedura zapošljavanja državnih službenika i zaposlenih do usvajanja budžeta institucija BiH za 2011. godinu. Zbog ograničenosti priliva prihoda, Ministarstvo je, pozivajući se na član 15. i 18. Zakona o finansiranju, u cilju uravnoteženja prihoda i rashoda, odobravalo rashode korisnicima po principu prioriteta, odnosno nije odobravalo kapitalne izdatke i tekuće grantove, izuzev za tekuće grantove za koje je prethodno preuzeta obaveza prema međunarodnim institucijama. Kada su u pitanju kapitalni izdaci, isti su se mogli izvršavati samo za dio neutrošenih namjenskih sredstava prenesenih iz 2010. godine u 2011. godinu, koji su pokrenuti u ranijem periodu i za šta su sredstva bila osigurana i prethodnim budžetima i

[11] Odluke Vijeća ministara BiH broj 316/10 od 28.12.2010.god.,43/11 od 31.03.2011.god., 94/11 od 29.06.2011.god. i 169/11 od 10.10.2011.god.
[12] Odluka Vijeća ministara broj 6/11 od 12.01.2011.god.

iz namjenskih sredstava od donacija, grantova, udruženih sredstava i drugih namjenskih sredstava. Upućivanje budžetskih korisnika da nastave sa uštedama na svim stavkama tekućih rashoda, kao što je navedeno u Izvještaju, bilo je, pored ograničenog priliva prihoda, neophodno i zbog povećanja stopa poreza i doprinosa na sva primanja zaposlenih sa prebivalištem u RS.

6. Finansijsko-računovodstveni aspekt funkcionisanja trezorskog sistema

Kada je u pitanju funkcionisanje ISFU sistema sa stanovišta finansijsko-računovodstvenog evidentiranja poslovnih promjena kroz pojedinačne revizije kao i reviziju izvršenja budžeta za 2011. godinu konstatovane su određeni nedostaci i slabosti koji u najvećem dijelu imaju uticaja na fukcionisanje sistema u cjelini.
Osim toga, konstatovano je da ne postoje jasna pravila za provođenje određenih aktivnosti od strane budžetskih korisnika, a samim tim javljaju se nejasnoće i u vezi knjigovodstvenog obuhvatanja takvih aktivnosti.

Po pitanju jedinstvenih pravila postupanja budžetskih korisnika koja, u konačnici, imaju efekat u poslovnim knjigama korisnika budžeta, prije svega ističemo potrebu usvajanja Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor kojim bi najveći dio neriješenih pitanja bio definisan.
Do donošenja Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, smatramo za potrebnim da ukažemo na nedostatak jasnih procedura i pravila postupanja budžetskih korisnika i to:

a) na pitanje primjene Međunarodnih računovodstvenih standarda od strane budžetskih korisnika (član 3. Pravilnika o računovodstvu) u nedostatku Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor,

b) konstatovano je da ne postoje jedinstvena pravila u vezi jasnog definisanja stalnih sredstava sa aspekta knjiženja na klasu "0", načina provođenja licitacija (prodaje stalnih sredstva), donacije stalnih sredstva između institucija BiH, moguće donacije sredstava drugim nivoima vlasti u BiH, otpis i rashodovanje stalnih sredstva, način njihovog evidentiranja do uništenja, postupak uništavanja rashodovanih sredstva;

c) tumačenja i primjena Uputstva za unos obaveza u ISFU sistem koje su planirane u budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini, u smislu preciznog definisanja momenta nastanka obaveze;

d) potreba dogradnje postojećih računovodstvenih politika na nivou institucija BiH;

e) potreba definisanja odgovornosti i prava kada je u pitanju sistem obračuna plaća i naknada u institucijama BiH;

f) potreba propisivanja procedura ulaganja u tuđa stalna sredstva;

g) jasno definisanje obaveza budžetskih korisnika po pitanju potraživanja od trećih lica i njegovo evidentiranje kroz poslovne knjige (uočeno je da korisnici budžeta sklapaju ugovore o cesiji sa trećim licima koje se knjigovovodstveno ne obuhvataju kroz ISFU sistem);

h) propisivanje načina provođenja plaćanja obaveza iz ranijeg perioda kroz ISFU sistem i vođenja evidencija o istim (definisati obaveze budžetskog korisnika u tom slučaju, a nastojati kroz ISFU sistem onemogućiti navedeno plaćanje bez provedene procedure);

i) kreiranje procedura za knjiženje kursnih razlika (Ministarstvo vanjskih poslova);

j) kreiranje posebnih procedura čuvanja i evidentiranja privremeno oduzete robe u postupcima koje se vode kod institucija BiH.

Kod provođenja aktivnosti knjigovodstvenog evidentiranja poslovnih promjena i funkcionisanja ISFU sistema, uočene su slabosti i nedostaci kako slijedi:

- kod nekoliko institucija je konstatovano neslaganje između analitičkih pregleda izlistanih iz modula obaveza i podataka preuzetih iz Glavne knjige;
- godišnja obaveza operatera za uplatu po osnovu GSM licenci i dozavola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sisteme (u daljem tekstu: UMTS) određena je odlukama koje, koliko smo se mogli uvjeriti, nisu knjižene na dugoročnim potraživanjima;
- modul potraživanja u okviru ISFU sistema još uvijek nije funkcionalan;
- značajniji iznosi evidentirani su na kontima s prefiksom „ostali“; prema mišljenju revizije, navedeni način knjiženja ne osigurava precizne informacije o nastalim troškovima na nivou institucija BiH te adekvatnu podlogu za analize i donošenje odgovarajućih odluka;
- nazivi pojedinih konta suštinski ne odgovaraju poslovnim promjenama koje se knjiže na ta konta;
- evidentiranje iste poslovne promjene preko više konta u Glavnoj knjizi što predstavlja otežavajuću okolnost za provođenje analiza;
- određena konta potraživanja u Glavnoj knjizi na kraju 2011. godine imaju negativna salda koja su, najvećim dijelom, prenošena iz ranijeg perioda;
- salda na kontima za poravnanje i deviznom računu MVP-a nisu razjašnjena ni ove godine, iako imaju direktan uticaj na poziciju novčanih sredstva u Bilansu stanja;
- velika su odstupanja konačnog salda na izvorima stalnih sredstva sa 31.12.2012. godine i neopisane vrijednosti stalnih sredstva za što nismo dobili odgovarajuće obrazloženje;
- evidentiranje poslovnih promjena na kontima kratkoročnih potraživanja i razgraničenja pri čemu se salda prenose iz godine u godinu, a neka su stara i do deset godina;
- izvještaji koji se printaju iz Glavne knjige na svakoj stranici imaju logo Ministarstva koji zauzima značajan prostor na printanoj stranici što je vrlo neracionalno kada se uzme u obzir broj budžetskih korisnika i svakondnevno korištenje print verzije od strane istih.

Smatramo da je jedan od ključnih faktora za poduzimanje aktivnosti na otklanjanju uočenih slabosti i nedostataka, te provođenju sistemskih mjera na unaprjeđenju sistema obuhvatanja računovodstvenih promjena, adekvatna kadrovska popunjenost Odsjeka Glavne knjige kao i drugih odsjeka koji su sa istim u neposrednoj vezi.
Naime, kroz sam rad smo se uvjerili da je vrlo mali broj ljudi ili samo jedna osoba u mogućnosti da da odgovore koja se tiču računovodstvenog obuhvatanja poslovnih promjena kroz Glavnu knjigu.

Sugerišemo da se izvrši analiza navedenih slabosti i nedostataka i preduzmu mjere na njihovom otklanjanju, s obzirom da funkcionisanje sistema uz prisustvo navedenih nedostataka generiše dalje greške i poteškoće u pravilnom funkcionisanju ISFU sistema i evidentiranju poslovnih promjena u Glavnoj knjizi.

7. Finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika

Budžetski korisnici su uglavnom poštivali rokove vezane za dostavljanje finansijskih izvještaja u 2011. godini, uz manja odstupanja koja su identifikovana od strane Ministarstva.

Ponovno je konstatovano i u 2011. godini da budžetski korisnici uz godišnje izvještaje nisu naveli adekvatna obrazloženja.
Osim toga konstatovano je da budžetski korisnici ne poštuju Uputstvo u vezi prikzivanja neutrošenih donacija u finansijskim izvještajima.

U odnosu na 2010. godinu, za 2011. godinu nije sačinjavana rekapitulacija najčešćih nedostataka i nepravilnosti uočenih kod budžetskih korisnika prilikom izrade i dostavljanja finansijskih izvještaja.

***U cilju unaprjeđenja sistema izvještavanja budžetskih korisnika, potrebno je predložiti mjere i usmjeriti aktivnosti ka što potpunijem izvještavanju budžetskih korisnika sa posebnim naglaskom na tekstualna obrazloženja bilansnih pozicija.
Neophodno je sačinjavati analize najčešćih nedostataka u izvještajima budžetskih korisnika i iste koristiti za preduzimanje mjera na unaprjeđenju datog procesa.***

8. Prihodi i primici budžeta institucija BiH u 2011. godini

Prema Zakonu o finansiranju institucija BiH, prihodi podrazumijevaju porezne i neporezne prihode, transfere iz budžeta entiteta, ostale prihode utvrđene zakonskim propisima, uključujući prihode od poslovnih aktivnosti budžetskih korisnika. Prihodi se, prema modificiranoj računovodstvenoj osnovi, evidentiraju u periodu u kome postanu raspoloživi i mjerljivi.

Ukupno ostvareni prihodi za finansiranje institucija BiH u 2011. godini, sa primicima od prodaje, iznose 848.863.768 KM. U odnosu na 2010. godinu došlo je do smanjenja ukupnih prihoda za 57.032.774 KM ili 6,30%. Prihodi sa jedinstvenog računa UIO

ostvareni su u istom iznosu kao i prethodne godine, a smanjenja su utvrđena na neporeskim prihodima, tekućim podrškama u novčanom obliku, prihodima od GSM licenci, udruženim sredstvima Fonda za povratak i primicima od sukcesije. U 2011. godini su, prema odlukama o uplatama naknade za UMTS dozvole, ostvareni prihodi kojih nije bilo u prethodnoj godini.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu planirani su prihodi prema izvršenju na dan 10.02.2012. godine[13] te su razlike između ostvarenih i planiranih neporeskih prihoda nastale zbog knjiženja izvršenih nakon usvajanja budžeta, dok je planirani prihod od UMTS dozvola obuhvaćen članom 21. Zakona, ali ne i tabelama.

U izvještaju o izvršenju budžeta i međunarodnih obaveza su, prema strukturi, prikazani sljedeći planirani i ostvareni prihodi i primici:

R.br.	Vrsta prihoda	Planirano (KM)	Ostvareno (KM)
1.	Prihodi sa jedinstvenog računa za finansiranje institucija BiH	689.000.000	689.000.000
2.	Neporeski prihodi	121.700.784	122.174.291
3.	Tekuće podrške u novčanom obliku	18.416.549	18.416.548
4.	Prihodi od GSM licenci	600.000	600.000
5.	Prihodi Fonda za povratak-udružena sredstva	500.000	500.000
6.	Prihodi od UMTS dozvola	-	17.602.470
	Ukupno prihodi	**830.217.333**	**848.293.309**
7.	Primici od prodaje stalnih sredstava	570.459	570.459
8.	Preneseni višak sredstava iz ranijih godina	20.850.000	
9.	Prenesena namjenska sredstva ostvarena kroz budžete prethodnih godina, a koja su utrošena u 2011. godini	53.268.208	
	Ostalo finansiranje i primici	**74.782.667**	**570.459**
	Ukupni prihodi, finansiranje i primici na raspolaganju institucijama	**905.000.000**	**848.863.768**

Prihodi iskazani u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2011. godinu usaglašeni su sa kumulativnim podacima o prihodima u Glavnoj knjizi trezora.

- **Prihodi od indirektnih poreza**

Prihodi od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH ostvareni u iznosu od 689.000.000 KM. Realizovani su dnevnim uplatama sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje.

[13] Planiranje budžeta za 2011. godinu i način usvajanja Zakona opisana u poglavlju 5. Izvještaja.

- **Neporeski prihodi**

Neporeski prihodi ostvareni su u iznosu od 122.174.291 KM i odnose se na prihode koje ostvaruju institucije BiH prilikom obavljanja zakonom određenih nadležnosti. U izvještaju o izvršenju budžeta prikazana je sljedeća struktura prihoda:

1. Prihodi od taksi i naknada	**34.978.484**
1.1. Prihodi od administrativnih taksi u BiH	16.838.749
1.2. Prihodi od administrativnih taksi u DKP mreži	9.129.592
1.3. Prihodi od taksi (pasoši) u BiH	7.606.712
1.4. Prihodi od taksi (pasoši) u DKP mreži	1.403.431
2. Prihodi od posebnih naknada i taksi	**45.992.816**
2.1.Prihodi Regulatorne agencije za komunikacije (takse i naknade)	10.460.075
2.2.Doprinosi za korištenje spektra frekvencija	12.233.753
2.3.Prihodi od taksi za prelete preko BiH (BH DCA)	9.454.232
2.4.Prihodi od Agencije za poštanski promet u BiH	793.895
2.5.Prihodi od izdavanja ličnih dokumenata i registarskih tablica (IDDEEA)	5.138.455
2.6.Prihodi Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH	7.912.406
3. Prihodi od vlastite djelatnosti	**11.740.623**
3.1.Prihodi Ureda za veterinarstvo BiH	2.484.622
3.2.Prihodi Konkurencijskog vijeća BiH	278.694
3.3.Prihodi Ministarstva komunikacija i prometa BiH	1.624.624
3.4.Prihodi Ministarstva pravde BiH	811.548
3.5.Prihodi Službe za zajedničke poslove institucija BiH	1.820.276
3.6.Prihodi Instituta za standardizaciju BiH	229.635
3.7.Prihodi Instituta za mjeriteljstvo BiH	299.715
3.8.Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH	4.039.315
3.9.Prihodi Instituta za akreditiranje BiH	152.194
4. Prihodi od poreznih i kontrolnih markica UINO	**3.876.670**
5. Prihodi iz dobiti Centralne banke BiH	**19.907.423**
6. Vanredni prihodi	**5.678.275**
6.1. Prihodi od kamata i pozitivnih kursnih razlika	3.200.801
6.2. Ostali vanredni prihodi	2.477.474
NEPORESKI PRIHODI UKUPNO	**122.174.291**

Prikazana struktura prihoda u potpunosti ne odražava strukturu po kojoj se vrši knjiženje prihoda u Glavnoj knjizi trezora te smo ponovo uočili određene nedosljednosti između

kontnog plana i svrstavanja prihoda u određenu kategoriju prikazanu u gornjoj tabeli. Kao primjer navodimo sljedeće prihode:

- prihodima od administrativnih taksi obuhvaćene su i novčane kazne koje se evidentiraju na posebnom kontu,
- prihodi od knjižica za pasoše evidentirani su na ostalim prihodima od pružanja javnih usluga, a u izvještaju se prikazuju kao prihod od taksi,
- doprinosi za korištenje spektra frekvencija prikazani su kao prihodi od posebnih naknada i taksi, a evidentiraju se na kontu doprinosa,
- kao prihod od posebnih taksi prikazan je prihod Agencije za poštanski promet koji se evidentira u okviru grupe vlastitih prihoda,
- kao vlastiti prihod Konkurencijskog vijeća prikazane su novčane kazne,
- prihod od UMTS dozvola i GSM licenci evidentiraju se u okviru grupe konta pod nazivom ''Kontribucije entiteta'', iako uplatu ne vrše entiteti i sl.

U našim izvještajima iz prethodnih godina ukazali smo na pomenute nedosljednosti i način prikazivanja prihoda u izvještajima te smo sugerisali Ministarstvu da razmotri mogućnost generisanja izvještaja iz sistema Glavne knjige. Pretpostavka za generisanje takvih izvještaja je prilagođavanje kontnog plana i načina knjiženja prihoda potrebama izvještavanja što zahtijeva određeno vrijeme. U Ministarstvu postoje određene ideje za rješavanje postojećeg problema te je neophodno osigurati sve elemente da se aktivnosti okončaju do roka za sačinjavanje godišnjeg izvještaja za 2012. godinu, koji je neformalno određen kao rok za realizaciju istih.

Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja propisano je da su budžetski korisnici obavezni iskazati evidentirane prihode i primitke u posebnom obrascu koji su iskazani na osnovu podataka iz bruto bilansa. Obrasci koje su sačinili budžetski korisnici sadrže podatke o prihodima prikazanim prema strukturi iz kontnog plana.

Preporučujemo da se osigura okončanje planiranih aktivnosti na prilagođavanju novog kontnog okvira zahtjevima i potrebama izvještavanja.

U 2010. godini izvršene su izmjene i dopune uplatnih računa za administrativne takse i pravila o načinu popunjavanja polja koja se odnose na uplate javnih prihoda[14], čime je omogućeno evidentiranje prihoda u poslovnim knjigama budžetskih korisnika. Međutim, određeni broj naknada nije obuhvaćen pomenutom naredbom pa su prihodi po tom osnovu evidentirani na budžetsku organizaciju *9999-Trezor* i nisu sadržani u poslovnim knjigama budžetskih korisnika koji vode pomoćne evidencije za pomenute naknade (npr. novčane kazne Suda, Regulatorne agencije za komunikacije).
Mada su stvoreni preduslovi da budžetski korisnici mogu vršiti sravnjenje prihoda sa pomoćnim evidencijama, obaveza mjesečnog usklađivanja i sravnjenja prihoda je utvrđena Pravilnikom o računovodstvu[15] koji se primjenjuje od budžetske 2012. godine.

Preciznije uređivanje materije u vezi sa prikupljanjem, evidentiranjem i kontrolom uplaćenih taksi i naknada je predviđeno uputstvom koje je Ministarstvo pripremilo u 2012. godini, ali isto još nije stupilo na snagu.

[14] Naredba o izmjenama i dopunama Naredbi o uplatnim računima za administrativne takse (Službeni glasnik BiH broj 20/10, 74/10, 82/10, 92/10, 108/10, 41/11, 71/11)
[15] Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine broj 01-08-02-1-644-1/12 od 20.01.2012. godine

- **Prihodi od GSM licenci**

Ministarstvo nema nadležnosti prilikom utvrđivanja plana raspodjele sredstava uplaćenih po osnovu GSM licenci i kod određivanja iznosa koji će se koristiti za izradu projektne dokumentacije za Koridor Vc. Iznos koji se evidentira kao prihod institucija BiH utvrđen je na osnovu plana raspodjele uplaćenih sredstava koji dostavlja Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. U Zakonu o budžetu institucija BiH, sredstva su planirana članom 21., a prikazana su u *Tabeli 1: Bilans prihoda po izvorima i namjenama* tako da nema odstupanja između planiranih i realizovanih sredstava u Izvještaju o izvršenju budžeta (Pregled prihoda, primitaka i finansiranja).

- **Prihodi od dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sisteme (UMTS)**

Kao prihod od UMTS dozvola evidentiran je ukupan priliv sredstava koja su, prema Odluci o dozvolama za univerzalne mobilne telekomunikacijske sisteme[16], uplatili operateri GSM usluga tokom 2011. godine. Pod pretpostavkom da će se svi projekti navedeni u Odluci o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljenih dozvola[17] (razvoj sektora telekomunikacija i finansiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture) realizovati putem institucija BiH, navedeni priliv se može smatrati prihodom institucija. Naime, Zakonom o budžetu institucija BiH sredstva su planirana u članu 21., ali ista nisu prikazana u *Bilansu prihoda po izvorima i namjenama*. Iz tih razloga nisu prikazana kao planirana sredstva u *Tabeli 1-Pregled prihoda, primitaka i finansiranja* u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2011. godinu. Na osnovu podataka iz Glavne knjige, priliv sredstava u toku godine je evidentiran na kontima razgraničenja te je evidentiranje na kontu prihoda izvršeno 29.02.2012. godine, odnosno nakon donošenja Zakona o budžetu za 2011. godinu. Navedeno ukazuje na postojanje dileme u vezi sa načinom priznavanja priliva sredstava kao i potrebe pravovremenog informisanja odsjeka Glavne knjige Ministarstva o odlukama po kojima se prilivi u planskim dokumentima tretiraju kao prihod institucija BiH kako bi se osiguralo pravovremeno provođenje odgovarajućih knjiženja.

- **Primici od prodaje stalnih sredstava**

Još uvijek nisu donesena jedinstvena pravila kojima se utvrđuju postupci institucija prilikom prodaje stalnih sredstava u smislu određivanja načina prodaje, utvrđivanja početne cijene, načina provođenja licitacije. Postojeće instrukcije Ministarstva o evidentiranju nabavke, prodaje i rashodovanja sredstava te povrat PDV-a regulišu druge aspekte promjena na stalnim sredstvima i način knjigovodstvenog evidentiranja te je potrebno na precizan način definisati pomenuta pitanja.

Smatramo da je neophodno utvrditi jedinstvena pravila i propise kojim bi se jasno i precizno regulisala kompletna materija prodaje stalnih sredstava.

[16] Odluka Vijeća ministara broj 26/09 od 19.02.2009. godine (Službeni glasnik broj 21/09)
[17] Odluka Vijeća ministara broj 124/10 od 29.04.2010. godine (Službeni glasnik broj 50/10)

9. Donacije (novčane i nenovčane)

Prema podacima iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu evidentirane su tekuće donacije u novčanom obliku u vrijednosti od 18.416.548 KM, dok je vrijednost donacije stalnih sredstava u naturalnom obliku iskazana u iznosu od 17.419.032 KM.
Instrukcijom o primanju donacija, otvaranju računa, evidentiranju, načinu korištenja i izvještavanju o realizaciji donatorskih sredstava od 15.03.2011. godine, Ministarstvo je preciznije definisalo način primanja donatorskih sredstava (novčanih i nenovčanih), postupak i način evidentiranja realizacije donatorskih sredstava u ISFU sistemu te način izvještavanja o utrošku tih sredstava.

Značajnija podrška radu institucija iz donacija u novčanom obliku data je Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (4.753.754 KM), Uredu za veterinarstvo (3.457.733 KM) te Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH (2.033.434 KM).

Provođenjem procesa revizije kod budžetskih korisnika nisu uočeni propusti u dijelu evidentiranja novčanih donacija, odnosno u najvećem broju slučajeva, a u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i Zakonom o finansiranja institucija BiH, na zahtjev budžetskog korisnika otvoreni su projektni kodovi po svakoj donaciji, tako da je uspostavljen sistem praćenja utroška doniranih novčanih sredstava. Institucije uredno informišu o realizaciji programa posebne namjene, kako Ministarstvo tako i donatora. Neutrošena sredstva na kraju godine se, u skladu sa potpisanim protokolom o donaciji i Zakonom o budžetu, prenose u sljedeću godinu ili vraćaju donatoru ili oprihoduju na JRT-u.

Uplate donacija vršene su na namjenski otvorene račune te su po prispjeću sredstava na račun budžetski korisnici usmeno obavještavani od zaposlenika Ministarstva o prispjeću donacije kako bi mogli preduzimati ostale aktivnosti na realizaciji iste.

Međutim, i dalje skrećemo pažnju Ministarstvu da se nastavi sa jačanjem sistema internih kontrola unutar institucija BiH u segmentu praćenja i evidentiranja nenovčanih donacija. Naime, s obzirom da ugovore o nenovčanim donacijama sklapaju institucije direktno sa donatorom, a informacija o tome do Ministarstva dolazi tek nakon uknjiživanja doniranih sredstava u Glavnu knjigu trezora, potrebno je osigurati da budžetski korisnik blagovremeno (u momentu kada je izvjesno dobijanje nenovčane donacije) informiše Ministarstvo finansija o predmetu donacije, a sve u cilju racionalizacije utroška budžetskih sredstava za nabavku roba koje su pribavljene donacijom. Neposjedovanje blagovremenih informacija o prispjelim nenovčanim donacijama može navesti na pogrešne odluke pri planiranju budžeta, odnosno odobravanje budžetskih sredstava za namjene za koje je dobijena donacija (institucija istovremeno traži sredstva iz budžeta i dobije donaciju).

Preporučujemo da se, kako prilikom izrade DOB-a, tako i tokom budžetske godine, ažuriraju podaci o prispjelim nenovčanim donacijama i u skladu sa njima koriguju ranije odobrene i planirane vrijednosti za iste ili slične namjene.

U Glavnoj knjizi trezora prihodi od donacija evidentirani su na više analitičkih konta u okviru tri grupe konta čiji zbir odgovara ukupnom iznosu prikazanih donacija. Svaka donacija se evidentira na posebnom analitičkom kontu pa se podaci o donacijama po

budžetskoj organizaciji mogu dobiti sabiranjem više analitičkih konta za koja se u određenim slučajevima prema opisu ne može zaključiti na koju se budžetsku organizaciju odnosi. Iz tih razloga nismo bili u mogućnosti potvrditi prikazanu strukturu po korisnicima donacije.
Prikazane donacije odnose se na ukupno uplaćena sredstva donatora u 2011. godini čije je evidentiranje na prihode izvršeno prema odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH. Odredbe o evidentiranju donacija iz Pravilnika o računovodstvu koji je bio na snazi tokom 2011. godine nisu bile usaglašene sa pomenutim Zakonom te su odredbe o evidentiranju prihoda izmijenjene u Pravilniku o računovodstvu[18] iz 2012. godine.

Preporučujemo da se prilikom evidentiranja prispjelih donacija vodi računa o načelu preglednosti, a kako bi se osigurali precizni podaci o donacijama po budžetskoj organizaciji.

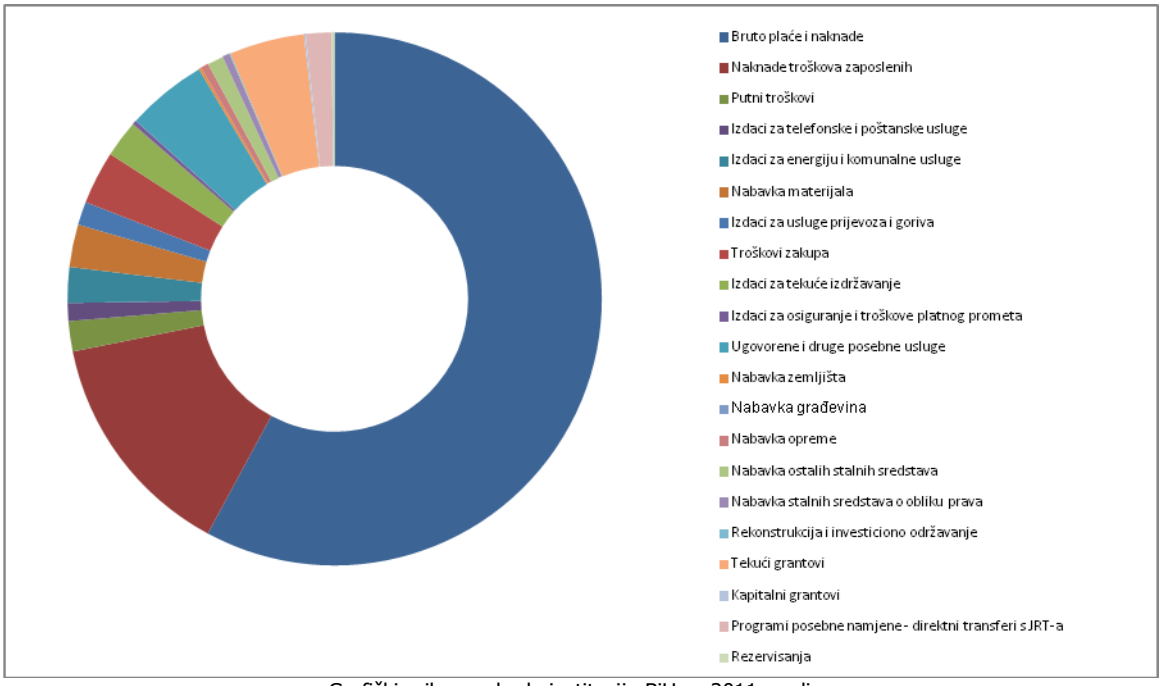
10. Rashodi

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda – troškova (sukladno procijenjenoj skali rizika) uočili smo određene propuste i nedostatke, posebice u sistemu internih kontrola koji regulišu potrošnju kako roba tako i usluga. Rashodi na nivou institucija BiH za 2011. godinu iskazani u sljedećem pregledu:

Tabela 1: Pregled ukupno realizovanih rashoda u budžetu institucija BiH za 2011. godinu

Vrsta rashoda	Iznos (KM)	% učešća
Bruto plaće i naknade	522.424.855	*57,89*
Naknade troškova zaposlenih	125.945.559	*13,96*
Putni troškovi	16.504.655	*1,87*
Izdaci za telefonske i poštanske usluge	9.820.743	*1,09*
Izdaci za energiju i komunalne usluge	19.474.121	*2,16*
Nabavka materijala	23.222.053	*2,57*
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	12.720.648	*1,41*
Troškovi zakupa	29.095.995	*3,22*
Izdaci za tekuće izdržavanje	20.232.920	*2,24*
Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	2.330.030	*0,26*
Ugovorene i druge posebne usluge	44.115.059	*4,89*
Nabavka zemljišta	1.411.357	*0,16*
Nabavka građevina	26.925	*0,00*
Nabavka opreme	4.208.077	*0,47*
Nabavka ostalih stalnih sredstava	8.729.733	*0,97*
Nabavka stalnih sredstava o obliku prava	3.963.384	*0,44*
Rekonstrukcija i investiciono održavanje	593.719	*0,06*
Tekući grantovi	41.086.560	*4,55*
Kapitalni grantovi	934.397	*0,10*
Ukupno rashodi budžetskih korisnika	***886.840.810***	***98,27***
Programi posebne namjene - direktni transferi s JRT-a	14.043.608	*1,55*
Rezervisanja	1.608.154	*0,18*
Sveukupni rashodi institucija BiH	***902.492.572***	**100**

[18] Puni naziv i broj navedeni u fusnoti broj 14



Grafički prikaz rashoda institucija BiH za 2011. godinu

Napominjemo da je revizija posebnu pažnju obratila na kategorije rizičnih troškova javne potrošnje. Detaljnije o uočenim nedostacima i propustima za pojedine značajnije kategorije troškova budžetske potrošnje dati ćemo u tekstu koji slijedi.

10.1 Bruto plaće i naknade plaća

Ukupni izdaci za bruto plaće i naknade plaća u 2011. godini iznose 522.424.875 KM od čega se na neto plaće i naknade odnosi iznos do 318.760.534 KM, poreze 9.502.013 KM, a na doprinose iznos od 194.162.328 KM. Obračun poreza i doprinosa vrši se prema važećim entitetskim propisima u kojem zaposlenik ima prebivalište.

Kada je u pitanju isplata plaća zaposlenih u institucijama BiH uočeno je da postoje različita rješenja za iste pozicije radnih mjesta, iako nije bilo promjene propisa ili sistematizacije, odnosno opisa poslova na tim radnim mjestima (primjeri u Upravi za indirektno oporezivanje, Agenciji za rad i zapošljavanje, itd.)
Naime, u navedenim slučajevima, lica koja su ranije bila na tim pozicijama ili ista lica u različitim periodima su imala različite koeficijente za obračun plaća.

Slična situacija vezana za isplate plaća zaposlenima u institucijama BiH odnosi se na pokrenute upravne postupke u skladu sa članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, gdje je u nekim slučajevima postupano po rješenjima budžetskih korisnika (povoljnija opcija za zaposlene), a u drugim slučajevima ne, dok niti po jednom pokrenutom upravnom postupku prema našim saznanjima nadležno tijelo Vijeća ministara nije donijelo rješenje u pokrenutom upravnom postupku.

Uzimajući u obzir zakonska rješenja i pravnu praksu konkretni slučajevi bi se mogli podvesti pod „ćutnju administracije“, što za sobom nosi i određene pravne posljedice za insititucije Bosne i Hercegovine.
Provedenom revizijom kod pojedinačnih budžetskih korisnika konstatovano je da još uvijek u pojedinim institucijama nije riješeno pitanje dodatka na plaću (SIPA, Granična policija, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Agencija za zaštitu ličnih podataka).
Naime s jedne strane nisu izvršene izmjene Zakona o plaćama i naknadama kojim bi se definisala prava zaposlenih u institucijama koje po prirodi posla imaju pravo na dodatak na plaću, a s druge strane nisu doneseni provedbeni propisi o dodacima na plaću za one institucije koje su prepoznate u Zakonu o plaćama i naknadama u insitucijama BiH.

U vezi odobravanja prekovremenog rada, konstavovano je da institucije najvećim dijelom koriste samo jedan način za priznavanje i vrednovanje prekovremenog rada, a to je novčana isplata.

Smatramo da se prilikom primjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH mora primjenjivati jednak pristup prema svim institucijama i svim zaposlenim. S tim u vezi smatramo na nadležno tijelo Vijeća ministara iz člana 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ima obavezu da se odredi po svim pokrenutim upravnim postupcima zbog neusaglašenih stavova između Ministarstva i budžetskog korisnika.
Različito postupanje u istim situacijama nije u skladu sa Zakonom, te se time iniciraju sudski sporovi po kojima se u konačnici isplaćuju iz budžeta zahtijevani iznosi uz zatezne kamate.

Neophodno je izvršiti izmjene Zakona s ciljem rješavanja pitanja dodatka na plaću zaposlenih u institucijama koje po prirodi posla imaju pravo na pomenuti dodatak, te donijeti provedbene propise koji proizilaze iz Zakona o plaćama i naknadama u insitucijama BiH a odnose na dodatak na plaće zaposlenih.

Potrebno je razmotriti mogućnost ograničenja novčane isplate prekovremenog rada u svim institucijama gdje to ne ugrožava nesmetano obavljanje osnovnih funkcija.

Produženi radno-pravni status izabranih lica i imenovanih zvaničnika u institucijama BiH

Vijeće ministara je Odlukom o dopunama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za vrijeme produženog radno-pravnog statusa izabranih lica i imenovanih zvaničnika u institucijama Bosne i Hercegovine, definisalo pojam izabranog zvaničnika i nosioca dužnosti citiramo: "Izabranim zvaničnicima i nosiocima dužnosti, u smislu stava (1) ovog člana, smatraju se članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjedavajući, ministri i zamjenici ministara Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te direktor, zamjenik direktora i glavni inspektor Obavještajno sigurnosne agencije“.
Pri donošenju navedene Odluke Vijeće ministra se pozvalo na član 48. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji reguliše predmetnu naknadu plaće.
Navedenim članom odnosno Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije data definicija izabranih lica i imenovanih zvaničnika, a Vijeće ministara je donošenjem navedene odluke definisalo pomenute kategorije.

Donošenjem navedene Odluke Vijeće ministara je reduciralo broj potencijalnih korisnika prava na naknadu za vrijeme produženog radnopravnog statusa izabranih i imenovanih zvaničnika u odnosu na period prije donošenja odluke.

Mišljenja smo da se prilikom donošenja akata od strane nadležnih organa mora poštovati hijerarhija pravnih akata.

Privremena spriječenost za rad - bolovanje

Ukupno ostvareni troškovi po ovom osnovu na nivou institucija BiH u 2011. godini iznose 8.617.283 KM.

Nisu uočene dileme niti nejasnoće u postupanju budžetskih korisnika pri obračunu naknade za bolovanje preko 30, za zaposlene u institucijama BiH sa mjestom prebivališta u RS-u.

Problemi i nejasnoće su, međutim, prisutni prilikom obračuna naknade i refundacija za zaposlene u institucijama BiH sa prebivalištem u FBiH.
Naime, prema članu 47. Zakona o zdravstvenom osiguranju FBiH, propisano je da se naknada plaće određuje u visini **od najmanje 80% osnovice za naknadu**, s tim da ne može biti niža od iznosa minimalne plaće važeće za mjesec za koji se utvrđuje naknada. Visinu naknade plaće i najviši iznos naknade plaće koja se isplaćuje na teret kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja utvrđuje upravni odbor kantonalnog zavoda zdravstvenog osiguranja.

Odlukama upravnih odbora kantonalnih zavoda za zdravstveno osiguranje definisana je naknada u visini od 80% osnovice, ali najviši iznos naknade utvrđen je u visini prosječne plaće u FBiH.

Ovakav način refundiranja naknada bolovanja preko 42 dana je povoljniji za zavode i po našem mišljenju, nije u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju kojim je regulisano da se naknada plaće određuje u visini od najmanje 80% osnovice za naknadu, s tim da ne može biti niža od iznosa minimalne plaće važeće za mjesec za koji se utvrđuje naknada.

Sugeriše se Ministarstvu da preduzme aktivnosti na ujednačavanju visine naknade plaće za vrijeme privremene spriječenosti za rad iznad 30 dana za zaposlene u svim institucijama BiH, odnosno pokrene aktivnosti oko harmonizacije propisa koji regulišu navedenu problematiku.

Smatramo da bi Ministarstvo trebalo za zaposlene sa prebivalištem u FBiH isplaćivati naknade u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju FBiH (isto je navedeno u posljednjoj instrukciji Ministarstva vezanoj za obračun naknade za bolovanje - u napomeni), te s tim u vezi, upućivati i zahtjeve Zavodima za zdravstveno osiguranje na nivou kantona.

Novčane nagrade (stimulacije)

U 2011. godini, zbog uslova u kojim je vršeno finansiranje insitutucija BiH, izdaci za novčane nagrade - stimulacije su znatno reducirani.

Uočeno je, međutim, da i dalje postoje nedostaci oko načina vrednovanja rezultata rada kao osnove za isplatu stimulacija za sve pojedinačne slučajeve.

10.2 Naknade troškova zaposlenih

Prijevoz sa posla i na posao

Ukupno ostvareni troškovi po ovom osnovu na nivou institucija BiH u 2011. godini iznose 25.963.924 KM.

Revizijom izdataka za prijevoz sa posla i na posao, odnosno uvidom u šifrarnik relacija koji se vodi u okviru COIP sistema u Ministarstvu, konstatovano je da za iste relacije postoje unosi i šifre i za mjesečne i pojedinačne karte.
Na osnovu navedenog, licima koja putuju na istoj relaciji u jednom slučaju se isplaćuje 70% pojedinačne karte, a u drugom slučaju cijena mjesečne karte na datoj relaciji. Kompariranjem cijene mjesečne i pojedinačnih karata za određeni mjesec uočene su značajne razlike na pojedinim relacijama.
Osim navedenog, uočeno je također da dva lica koja putuju na istoj relaciji, a rade u različitim institucijama, ostvaruju različite iznose naknada za prijevoz s posla i na posao.

Kada je u pitanju ažuriranje podataka o cijenama karata na pojednačnim relacijama konstatovano je da trenutno rješenje po kojem su budžetski korisnici dužni dostaviti potvrde o promjeni cijene karte na određenoj relaciji nije racionalno, jer je praktično moguće da više institucija pribavi u kratkom roku potvrde o cijeni karte za istu relaciju što predstavlja nepotrebno dupliranje troškova.

I dalje je prisutan problem vezan za priznavanje troškova prijevoza sa posla i na posao, s obzirom da postoji mogućnost zloupotreba, na način da određena lica zaposlena u institucijama BiH prijave prebivalište na jednoj adresi (koja je znatno udaljena od mjesta rada – drugi kanton, entitet) na osnovu kojeg ostvaruju pravo na troškove prijevoza, a da stvarno borave (žive) u mjestu rada i ne putuju svakodnevno, sedmično u „stvarno“ mjesto prebivališta.

Smatramo da su svi budžetski korisnici u obavezi da naknadu za prevoz sa posla i na posao obračunavaju shodno odredbama Odluke koja reguliše navedenu problematiku.

U cilju racionalizacije troškova pribavljanja potvrda o cijeni prijevoza (prevoznici po jednoj relaciji naplaćuju izdavanje potvrde i do 15 KM), potrebno je razmotriti mogućnost da Ministarstvo, u slučaju izmjene cijena, osigura na drugi način cjenovnik ili potvrdu o cijenama za relacije pojedinačno na osnovu kojih bi bila ažurirana baza podataka o prijevozu.

Neophodno je razmotriti modalitete kontrole u cilju prevencije mogućih zloupotreba vezanih za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza sa posla i na posao.

U vezi s navedenim problemima trebalo bi razmotriti i potrebu izmjene postojeće Odluke o prijevozu s posla i na posao.

10.3 Putni troškovi

Putni troškovi na nivou institucija BiH u toku 2011. godine realizirani su u iznosu 16.519.985 KM, od čega se na putne troškove u zemlji odnosi 6.629.406 KM, a na putne troškove u inostranstvu 9.890.579 KM. Ukupno izvršenje putnih troškova u 2011. godini je manje je za 10% (1.836.874 KM) u odnosu na izvršenje u prethodnoj godini (18.341.529 KM).

U 2011. godini ostvarivanje prava zaposlenih na naknadu troškova službenih putovanja vršeno je u skladu sa važećim podzakonskim aktima i internim aktima institucija. Nova Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje donesena je 21.12.2011. i stupit će na snagu u 2012. godini. Institucije BiH još uvijek nisu usvojile praksu analiziranja putnih troškova u skladu sa utvrđenim poslovnim ciljevima, utvrđivanjem stvarnih potreba i efekata realiziranih putovanja. Planiranje troškova službenih putovanja koje još uvijek nije zaživjelo u praksi budžetskih korisnika, dodatno je otežano neusvajanjem budžeta. Većina institucija nema usvojene planove i programe putovanja koji bi bili osnovni pokazatelj svrsishodnosti putovanja i očekivanih efekata. Revidiranjem navedene kategorije rashoda uglavnom nije moguće pronaći vezu između svrhe putovanja i ostvarenih efekata.

Revizijom putnih troškova budžetskih korisnika utvrđeno je sljedeće:

- pravdanje troškova službenih putovanja i dalje se vrši na osnovu nepotpune i neadekvatne dokumentacije; posebice je uočeno odsustvo poziva za službena putovanja koji su osnova za pravilan obračun troškova;
- prisutno je neadekvatno izvještavanje i pravdanje putnih naloga bez navođenja svrhe (povoda) službenog putovanja;
- i dalje je uočena pojava isplata dnevnica vozačima imenovanih osoba na osnovu putovanja u mjesto prebivališta i u neradne dane, odnosno dane vikenda;
- uočena je praksa izdavanja putnog naloga za duži period, a ne za konkretno putovanje, pa se na osnovu tako izdatih naloga može konstatovati da putovanje u kontinuitetu traje i po čitav mjesec;
- u izvještajima o reviziji pojedinih institucija (Institut za intelektualno vlasništvo, Parlamentarna skupština BiH) utvrđeno je značajnije korištenje privatnih vozila za službena putovanja, te ukazano na potrebu preispitivanja racionalnosti i opravdanosti takvog postupanja;
- u pojedinim institucijama pravo na naknadu troškova službenog putovanja ostvarivale su osobe koje su angažirane na osnovu ugovora o djelu.

Vijeće ministara BiH je 21 decembra 2011. godine donijelo Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje,

koja se primjenjuje od 01.01.2012. godine. Odlukom je precizno definisan način ostvarivanja prava na naknadu troškova službenog putovanja, odobravanje, obračun troškova, izvještavanje, te ograničenje kumuliranja naknada. Primjena nove odluke trebala bi osigurati jedinstven način pravdanja i priznavanja nastalih troškova.

Revizija i dalje želi ukazati na potrebu analize realiziranih putnih troškova sa stanovišta utvrđenih poslovnih ciljeva i ostvarenih efekata službenih putovanja. Adekvatna analiza predstavlja osnovu za planiranje troškova, utvrđivanje stvarnih potreba, te svrsishodno i racionalno korištenje ograničenih javnih sredstava. Također, i dalje insistiramo na sačinjavanju plana službenih putovanja, u skladu sa stvarnim potrebama i prioritetima institucije, na osnovu kojeg se potražuju budžetska sredstava za navedenu kategoriju rashoda. Bilo bi korisno da se prilikom periodičnog izvještavanja budžetskih korisnika dostavljaju podaci i informacije vezane za realizirana službena putovanja u inostranstvo. Kvalitetna i sveobuhvatna analiza ovog segmenta potrošnje osigurala bi informacije o ostvarenim efektima i troškovima putovanja na nivou institucija BiH, a ujedno bi bila podloga za realnije planiranje navedenih izdataka u budžetu.

10.4 Troškovi PTT usluga

Izdaci za PTT troškove u 2011. godini ostvareni su u iznosu 9.822.790 KM. Izdatke za PTT troškove čine izdaci za fiksne telefone (4.200.950 KM), izdaci za mobilne telefone (2.108.535 KM), izdaci za poštanske usluge (2.309.638 KM), izdaci za internet (1.049.306 KM) i izdaci za BIH PAK (154.361 KM).

Na nivou institucija BiH još uvijek nije usvojen podzakonski akt koji bi na jedinstven način uredio korištenje mobilnih i fiksnih telefona. Ministarstvo finansija i trezora je u toku 2010. godine sačinilo Prijedlog pravilnika o uslovima i načinu korištenju mobilnih i fiksnih telefona. Vijeće ministara BiH je u 2011. godini zadužilo Ministarstvo finansija i trezora da navedeni pravilnik uputi ministarstvima, u cilju davanja eventualnih primjedbi i sugestija. Ministarstvo finansija i trezora je krajem novembra 2011. godine ponovo dostavilo prijedlog navedenog pravilnika za određenim izmjenama koje su izvršene na osnovu dostavljenih komentara budžetskih korisnika.

Sistem internih kontrola ovih troškova zasniva se na pojedinačnim internim aktima budžetskih korisnika koji na različite načine regulišu navedeni vid potrošnje. Interni akti budžetskih korisnika proizvoljno regulišu upotrebu telefona, a u većini slučajeva kontrola izdataka vrši se formalno bez suštinskog uspostavljanja racionalne potrošnje budžetskih sredstava.

Revizijom za 2011. godinu značajnom broju institucija upućena je preporuka da preispitaju odredbe internih akata vezanih za upotrebu telefona u smislu smanjenja dozvoljenih limita potrošnje i broja osoba kojima je dodijeljeno pravo na naknadu troškova. Utvrđeno da su pojedine institucije samoinicijativno i smanjivale i povećavale odobrene limite potrošnje.

Revizijom budžetskih korisnika nisu utvrđena prekoračenja dozvoljenih troškova. Međutim, ostaje otvoreno pitanje opravdanosti utvrđenih limita potrošnje i namjenskog trošenja budžetskih sredstava.

Preporučuje se Vijeću ministara BiH da, u cilju uspostavljanja efikasne kontrole nad ovim izdacima, preispita racionalnost trošenja budžetskih sredstava za ove namjene, te definiše jedinstvena pravila za korištenje službenih i mobilnih telefona na nivou institucija BiH koja će osigurati namjensko trošenje sredstava i definisati ograničenja potrošnje za sve nivoe odgovornosti u institucijama BiH.

Troškovi interneta: Utvrđeno je da značajan broj budžetskih institucija ne koristi mogućnosti upotrebe resursa definisanih Odlukom o elektronskom poslovanju i „e-vladi" u Vijeću ministara BiH[19]. Korištenjem resursa „e-vlade" svaka institucija može koristiti besplatne usluge interneta, intraneta, elektronske pošte, web portala, instalacije i administracije antivirusnog softvera, monitoringa radnih stanica i druge servise koji se budu razvijali na projektu „e-vlada". Preduslov za korištenje resursa sistema „e-vlade" je implementiranje linka do prostorija „e-vlade" u zgradi Vijeća ministara BiH. Institucijama je sugerisano da razmotre i analiziraju mogućnost povezivanja na sistem „e-vlade" i korištenja resursa sistema, čime bi se smanjili troškovi za sve navedene usluge, a zadržao ili popravio nivo funkcionalnosti informacijskog sistema.

10.5 Troškovi energije i komunalnih usluga

Izdaci za energiju i komunalne usluge u 2011. godini po podacima iz konsolidovanog bruto bilansa iznose 19.533.877 KM, a odnose se na izdake za: energiju u iznosu 7.921.753 KM, centralno grijanje 1.863.735 KM, lož ulje 4.403.058 KM, ugalj 180.074 KM, drvo 313.446 KM, plin 1.184.353 KM, špediterske usluge 107.982 KM, izdatke za vodu i kanalizaciju 1.768.205 KM, održavanje zelenih površina 26.804 KM, usluge odvoza smeća 518.096 KM, usluge održavanja čistoće 622.667 KM, usluge osiguranja 123.477 KM, doprinosi za korištenje gradskog zemljišta 18.896 KM, troškovi interneta 6.352 KM, carina 20.522 KM te ostale komunalne usluge 454.441 KM.

Revizijom kod budžetskih korisnika konstatovano je da određeni budžetski korisnici koji koriste lož ulje za zagrijavanje tokom grejne sezone, ne traže povrat dijela sredstava po osnovu plaćene akcize za utrošene količine navedenog energenta od Uprave za indirektno oporezivanje.

10.6 Nabavka materijala

Troškovi vezani za nabavku materijala u institucijama BiH za 2011. godinu iskazani su u iznosu od 23.222.053 KM. Najveći dio troškova se odnosi na Ministarstvo odbrane BiH (6.285.141 KM), Ministarstvo civilnih poslova BiH (4.980.697 KM), Službu za zajedničke poslove Institucija BiH (1.075.786 KM), Graničnu policiju BiH (938.074 KM), Upravu za indirektno oporezivanje BiH (842.393 KM), Državnu agenciju za istrage i zaštitu (521.331 KM), Ministarstvo vanjskih poslova (401.638 KM), itd.

Kod nabavke materijala u institucijama BiH generalno je prisutan problem neadekvatnog praćenja realizacije ugovora sa količinskog aspekta, odnosno nedostatka kontinuirane

[19] Službeni glasnik BiH, broj 07/10 od 01.02.2010. godine

analize i poređenja ugovorenog i realizovanog. Nepostojanje mehanizma praćenja realizacije ugovora i sačinjavanja detaljnih analiza i potreba proizvodi rizik predimenzioniranja potreba odnosno nasumičnog trebovanja i naručivanja.

Neophodno je izgraditi adekvatan sistem internih kontrola koji će osigurati sistematične i detaljne kvantitativne i kvalitativne analize potreba za nabavkom svih vrsta materijala na osnovu kojih će se planirati budžet i provoditi nabavke na bazi stvarne, realne i racionalne osnove.

10.7 Izdaci za prijevoz, gorivo i tekuće održavanje vozila

Ukupni izdaci institucija BiH za korištenje vozila uključujući i teška transportna sredstva iz Ministarstva odbrane u 2011. godini, prema podacima iz Glavne knjige, iznosili su 18.374.435 KM, a obuhvataju izdatke za gorivo (9.492.124 KM), motorno ulje (253.379 KM), izdatke za registraciju (437.071 KM), izdatke za osiguranje (1.316.921 KM) i izdatke za tekuće održavanje vozila (6.050.264 KM) te izdatke za pranje i parkiranje vozila (343.415 KM) i zakup parking prostora (481.261 KM). Prema informacijama i podacima koji su nam dati tokom obavljanja pojedinačnih revizija, institucije BiH raspolažu sa 3.540 vozila, od čega putnička vozila M1 kategorije[20] broje 2111, a van upotrebe je 94 vozila.
Važno je napomenuti da ukupni izdaci obuhvataju i izdatke koji su nastali u vezi sa korištenjem teških transportnih sredstava u Ministarstvu odbrane BiH za koje nemamo tačan podatak, s obzirom na to da se troškovi Oružanih snaga ne vode pod posebnom šifrom u Glavnoj knjizi Ministarstva odbrane BiH. Ukupno realizovani izdaci za mlazno gorivo za potrebe letjelica u Oružanim snagama BiH i Predsjedništvu BiH iznose 1.869.475 KM.

I pored činjenice da je jedinstveno uređenje oblasti upotrebe vozila obaveza propisana Zakonom o plaćama koji je stupio na snagu 2008. godine, da je Parlamentarna skupština donosila određene zaključke o regulisanju ove oblasti, a revizija već duže vrijeme upozoravala na neuređenost i slabosti kod procesa upotrebe vozila, te visok rizik nenamjenske i neracionalne potrošnje, promjene u postupanju nisu primijećene u odnosu na prethodne godine. Još uvijek nisu realizovane preporuke za donošenje jedinstvenih pravila i procedura korištenja službenih vozila na nivou svih institucija BiH kojima bi se jasno odredila lica koja mogu ostvarivati pravo na upotrebu vozila i u kojem obimu, klasa vozila po funkcijama i pozicijama zaposlenih, uslove za nabavku novog vozila, osiguranje vozila, način vođenja i kontrole evidencija o troškovima vozila, te propisala odgovornost i mehanizmi kontrole definisanih pravila i procedura.
Prijedlog pravilnika o uslovima i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH je bio predmet razmatranja Vijeća ministara BiH 21.12.2011. godine, ali je vraćen na doradu.

Na osnovu nalaza revizije iz pojedinačnih izvještaja o finansijskoj reviziji institucija ponovo je konstatovano da su evidencije o korištenju vozila još uvijek kod značajnog broja institucija nepotpune i neažurne te nisu predmet analiza od strane rukovodećih lica

[20] M1 kategorija vozila su motorna vozila za prevoz putnika koja, osim sjedišta vozača, imaju još najviše 8 sjedišta.

kao ni temelj za donošenje odluka. Iste su uspostavljenje više radi zadovoljenja forme nego radi suštinske potrebe za ovim podacima. Također, ponovo je uočeno da se ne poštuju odredbe internih pravilnika o upotrebi vozila, da se ne popunjavaju sve rubrike u putnom nalogu, naročito relacije kretanja, uočene su neuobičajeno velike kilometraže koje vozila prelaze dnevno, mjesečno, godišnje, neuobičajeno velike kilometraže evidentirane kao „loko vožnja“, relacije koje se ne mogu u potpunosti povezati sa funkcijom konkretne institucije, da se vozila koriste za vrijeme vikenda i godišnjih odmora, te visoki troškovi održavanja pojedinih vozila.
Pojedine institucije su u 2012. godini po preporukama revizije preduzele određene aktivnosti i mjere na racionalizaciji izdataka za službena vozila, čiji će efekti biti mjerljivi tek u 2012. godini, međutim ponovo ističemo neophodnost sistemskog i jedinstvenog uređenja ove oblasti na nivou institucija BiH.

Ponovo preporučujemo Vijeću ministara da hitno donese jedinstvena pravila i procedure korištenja službenih vozila na nivou institucija BiH te preduzme konkretne mjere u cilju racionalizacije te transparentnog i namjenskog korištenja javnih sredstava.

Detaljniji nalazi, konkretni zaključci i preporuke na temu upravljanja voznim parkom u institucijama BiH biće sastavni dio izvještaja revizije učinka.

10.8 Ugovorene i druge posebne usluge

Prema podacima iz konsolidovanog bruto bilanca, ukupni izdaci na poziciji ugovorenih usluga u 2011. godini ostvareni su u iznosu od 44.496.160 KM od čega se na ugovorene usluge finansirane iz tekućih izdataka odnosi 44.115.059 KM, a iz programa posebnih namjena – direktni transferi sa JRT-a 381.103 KM.
Značajniji izdaci evidentirani su na ime neto izdataka za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima (8.395.815 KM), ostalih nespomenutih usluga (6.916.639 KM), usluga reprezentacije (3.754.734 KM), usluga štampanja poreskih markica (3.523.757 KM), stručnih usluga (3.324.569 KM), pravnih usluga (2.972.015 KM), itd.

Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima: Ukupni neto izdaci za angažovanje vanjskih saradnika iskazani su u iznosu od 8.395.815 KM. Od toga, isplate po osnovu zaključenih ugovora o djelu evidentirani su u iznosu od 6.840.568 KM, a po osnovu zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima 1.555.247 KM. Posmatrajući ukupne izdatke evidentirane na osnovu angažovanja vanjskih saradnika može se konstatovati smanjenje u poređenju sa prethodnom godinom za 12,5% ili 1.207.498 KM.

Angažovanje vanjskih saradnika, u nedostatku pisanih jedinstvenih pravila, vršeno je bez jasno utvrđenih procedura, odnosno na osnovu pojedinačnih procjena menadžmenta institucije. Provođenjem pojedinačnih procesa revizije u institucijama uočeno je da se tokom godine vršilo angažovanje vanjskih saradnika za obavljanje istih ili sličnih poslova definisanih sistematizacijom radnih mjesta. U pojedinim slučajevima osobe angažovane kao vanjski saradnici su bile zaposlene tokom čitave godine, pri čemu nisu pokretane aktivnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta.

Udio neto izdataka za angažovanje vanjskih saradnika u odnosu na izdatke za neto plaće zaposlenih u institucijama je 3,2%. S obzirom da se radi o izdvajanju značajnih sredstava po ovom osnovu, te da nema definisanih pisanih procedura kada i pod kojim uslovima je moguće angažovati vanjske saradnike (na koji način, za koje vrste poslova, koji su kriteriji za visinu naknada, trajanje ugovora, izvještavanje o obavljenim poslovima definisanih ugovorima, profili kadrova koji se mogu angažovati i slično), mišljenja smo da je navedena pitanja potrebno definisati, a u cilju poboljšanja sistema internih kontrola budžetskih korisnika kao i transparentnosti pri zapošljavanju, odnosno angažovanju vanjskih saradnika.

Budući da se radi o poslovima u državnim institucijama, mišljenja smo da ugovore o djelu treba zaključivati samo u izuzetnim slučajevima i to za poslove koji se javljaju povremeno, odnosno da je potrebno izbjegavati zapošljavanje putem ugovora o djelu u kontinuitetu tokom cijele godine, a posebno na poslovima koji su isti ili slični opisu poslova definisanih pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Također, prilikom sačinjavanja prijedloga budžeta, potrebno je detaljno analizirati budžetske zahtjeve za ove namjene s ciljem eliminisanja prakse angažovanja vanjskih saradnika za poslove koji su definisani postojećom sistematizacijom radnih mjesta.

Preporučujemo da se donesu interna pravila i procedure angažovanja osoblja po ugovorima o djelu te, u obrazloženju projekcije budžeta, preciziraju poslovi koji se planiraju realizovati putem ugovora o djelu sa brojem izvršilaca i vremenskim trajanjem ugovora, a u cilju racionalnog trošenja budžetskih sredstava.

Pored toga, analizirajući strukturu poslova za koje se zaključuju ugovori o djelu može se konstatovati da institucije koje nemaju sjedište u zgradama zajedničkih institucija vrše angažovanje osoblja za održavanje čistoće. Plaćanje naknade za te poslove vrši se bez jasno definisanih kriterija, odnosno cijena usluge čišćenja po kvadratu prostora varira.

Ostale nespomenute usluge: Izdaci prikazani na kontu ostalih nespomenutih usluga u iznosu od 6.916.639 KM evidentirani su po različitim osnovama, bez jasno razgraničenih vrsta troškova koji bi trebali da terete navedeno konto. Imajući u vidu da je materijalno značajan udio ovih troškova u ukupnim izdacima u okviru ugovorenih usluga potrebno je posvetiti dužnu pažnju planiranju i definisanju istih. Mišljenja smo da se, u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja, na navedenom kontu trebaju knjižiti samo usluge koje se po svojoj vrsti ne mogu podvesti u odgovarajuće grupe konta prema važećem analitičkom kontnom planu.

Usluge reprezentacije: Izdaci za usluge reprezentacije u 2011. godini ostvareni su u iznosu 3.754.734 KM. Značajniji izdaci realizovani su unutar Ministarstva odbrane (961.539 KM), Ministarstva vanjskih poslova (758.990 KM), Predsjedništva BiH (187.669 KM) i Granične policije (179.294 KM). Izdaci sredstava reprezentacije u Ministarstvu odbrane realizovani su po osnovu prezentovanja redovnog rada Ministarstva (260.023 KM), međunarodnih aktivnosti (352.394 KM), obilježavanja značajnih datuma Oružanih snaga (187.441 KM) te prezentovanja rada vjerskih službenika (161.735 KM).

S obzirom da ni u 2011. godini nije usvojen podzakonski akt koji bi na jedinstven način definisao korištenje sredstava reprezentacije na nivou institucija BiH, realizacija troškova reprezentacije vrši se u skladu sa internim aktima budžetskog korisnika. I pored

činjenice da su budžetski korisnici, u cilju jačanja sistema internih kontrola, definisali način korištenja sredstava reprezentacije, ipak može se konstatovati da su korišteni različiti pristupi prilikom utvrđivanja prava i namjene izdataka za reprezentacije (tako npr. ista radna mjesta u različitim institucijama nemaju utvrđena ista prava). U cilju prevazilaženja gore navedenog, potrebno je ubrzati započete aktivnosti na definisanju jedinstvenih pravila za korištenje sredstava reprezentacije.

Kao posljedica nepostojanja jedinstvenih pravila za korištenje sredstava reprezentacije, procesom revizije budžetskih korisnika uočeni su sljedeći sistemski nedostaci:
Samo definisanje pojma reprezentacije je neadekvatno, jer je u najvećem broju slučajeva internim aktom reprezentacija definisana prema mjestu nastanka troška, odnosno pravo na upotrebu sredstava reprezentacije je podijeljeno na tzv. internu i eksternu reprezentaciju. Eksterna reprezentacija se koristi za službene sastanke izvan institucije, dok se interna reprezentacija najčešće definiše i koristi kao „osvježenja u toku 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 pića i napitaka (u pojedinim slučajevima i hrane) od strane zaposlenih.

Također je konstatovano da interna akta ne osiguravaju transparentan način korištenja sredstava reprezentacije, tj. da se uz adekvatno obrazloženje (kojim povodom, odnosno zbog kojih poslovnih aktivnosti su korištena sredstva reprezentacije, broj lica na koje se reprezentacija odnosi, itd.), može pouzdano utvrditi stvarna svrha i namjena korištenja sredstava reprezentacije.

Preporučujemo da se prilikom definisanja reprezentacije ista ne određuje prema mjestu korištenja, već da se više pažnje posveti povodu za njen nastanak. Odnosno, potrebno je osigurati da osnovu za utvrđivanje namjenskog korištenja sredstava prilikom pravdanja računa reprezentacije predstavlja obrazloženje povoda i svrhe nastanka troška. Troškovi reprezentacije treba da su vezani za obavljanje poslova i zadataka iz djelokruga rada i interesa institucije.

Ured za reviziju preporučuje Vijeću ministara da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora, zauzime proaktivniji stav po pitanju donošenja jasnih i preciznih pravila za korištenje sredstava reprezentacije. Donošenjem jedinstvenih pravila za institucije BiH uspostavio bi se sistem kontrole nad ovim izdacima, a što bi osiguralo efikasniji način korištenja javnih sredstava, transparentnost i ujednačena pravila i procedure pri korištenju istih.

10.9 Nabavka opreme

U 2011. godini na poziciji nabavke opreme realizovan je iznos od **8.729.733 KM** i odnosi se na sva namjenska sredstva, sredstva po projektu, višegodišnja kapitalna ulaganja i donacije**.** Navedene nabavke opreme odnose se na Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka: 2.277.367 KM (oprema za provođenja projekta i obaveza iz Zakona o radnom vremenu, obaveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u cestovnom prijevozu, oprema za SDH sistem, opreme po projektu SIDA za uvezivanje općina), Ministarstvo sigurnosti BiH: 1.492.543 KM (za

višegodišnji projekat „Uspostava Operativno-komunikacijskog centra“), Visoko sudsko i tužilačko vijeće: 1.342.637 KM (na ime opreme pravosuđu), Institut za mjeriteljstvo BiH: 1.602.441 KM (kalibraciona laboratorija za električne veličine i EMC), Službu za zajedničke poslove institucija BiH: 358.602 KM (opremanje nove zgrade za smještaj institucija BiH u Mostaru), Državnu agenciju za istrage i zaštitu: 354.822 KM (za opremanje nove zgrade za smještaj agencije) i na Ministarstvo vanjskih poslova BiH: 317.998 KM (za opremanje zgrade u Briselu), dok se na ostale institucije BiH odnosi iznos od 983.323 KM.

10.10 Nabavka stalnih sredstva u obliku prava

Nabavka stalnih sredstava u obliku prava u 2011. godini realizovana je u iznosu od 7.496.333 KM. Nabavka stalnih sredstava u obliku prava u izvještajnom periodu odnosi se na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u iznosu od 3.714.352 KM (3.694.462 KM na ime kupovine Microsoft licenci za potrebe rada Vijeća ministara BiH i 19.890 KM na ime projektne dokumentacije za izgradnju objekata Regulatornog odbora za željeznice u Doboju), Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka u iznosu od 134.249 KM (na ime licenci po projektu za provođenje obaveza iz Zakona o radnom vremenu, obaveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u cestovnom prijevozu), Memorijalni centar Srebrenica u iznosu od 104.560 KM (na ime projektne dokumentacije za izgradnju II faze Memorijalnog centra) i na Agenciju za unaprjeđenje stranih investicija u BiH u iznosu od 10.223 KM (za nabavku licenci).
Ovdje je bitno napomenuti i izdvojiti iznos od 3.532.948 KM koji se odnosi na stalna sredstva u obliku prava vezana za Glavni projekat „Koridor Vc“, odnosno izradu i osiguranje prostorno-planske dokumentacije.

Odobrenje sredstava iz rezerve u iznosu od 19.890 KM odnosi se na izradu projektne dokumentacije za izgradnju objekata Regulatornog odbora za željeznice u Doboju, a iznos od 10.223 KM za nabavku licenci.

10.11 Rekonstrukcija i investiciono održavanje

Rekonstrukcija i investiciono održavanje u izvještajnom periodu realizovani su u iznosu od 1.486.370 KM. Najznačajniji iznosi odnose se na Ministarstvo vanjskih poslova BiH (358.210 KM na ime rekonstrukcije objekta u Briselu - dio višegodišnjih kapitalnih ulaganja), zatim na Sud BiH (180.000 KM za rekonstrukciju postojećeg objekta finansiranu iz tekuće rezerve) i na Upravu za indirektno oporezivanje BiH (55.509 KM za rekonstrukciju graničnih prijelaza - dio višegodišnjih kapitalnih ulaganja).

Ovdje je neophodno također istaći iznos od 892.651 KM koji se odnosi za rekonstrukciju i investiciono održavanje po projektu „Projekat obnove i rekonstrukcije HIPERB“.

10.12 Izdaci za tekuće održavanje

Troškovi tekućeg održavanja u institucijama BiH za 2011. godinu realizovani su u iznosu 20.232.920 KM. Najveći dio troškova otpada na Ministarstvo odbrane BiH (9.990.332

KM), Upravu za indirektno oporezivanje BiH (974.063 KM), Graničnu policiju BiH (800.532 KM), Ministarstvo vanjskih poslova (558.703 KM), Državnu agenciju za istrage i zaštitu (537.188 KM), itd.

Troškovi održavanja objekata i opreme nisu jasno definisani podzakonskim aktima te su uočeni problemi u vezi sa priznavanjem i evidentiranjem troškova na tekuće ili investiciono održavanje. U Pravilniku o računovodstvu iz januara 2012. godine uočena su određena poboljšanja u pogledu razgraničavanja navedenih vrsta rashoda i isto je potrebno dosljedno primjenjivati prilikom evidentiranja spomenutih troškova u 2012. godini.

11. Tekuća rezerva i grantovi

Tekuća rezerva

Ukupna realizacija sredstava tekuće rezerve za 2011. godinu iznosi 6.660.964 KM. Na ekonomske kategorije budžeta budžetskih korisnika raspoređeno je 1.016.867 KM, dok se iznos od 4.901.657 KM koji je evidentiran na teret tekuće rezerve odnosi na direktne transfere sa JRT (147.917 KM) i pokriće rashoda za 2011. godinu koji su budžetski korisnici evidentirali poslije 10.02.2012. godine (4.753.740 KM). Putem direktnog korištenja tekuće rezerve na osnovu pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH, kao i pojedinačnih odluka predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, neprofitnim organizacijama i pojedincima doznačeno je 742.440 KM.

Odredbama člana 17. Zakona o finansiranju institucija BiH i člana 13. Zakona o budžetu institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2011. godinu utvrđena je namjena korištenja i odlučivanje o upotrebi sredstava tekuće rezerve.

Međutim, ne možemo potvrditi da su odobravanja sredstava tekuće rezerve u iznosu od 4.753.740 KM za pokrivanje rashoda za 2011. godinu koji su budžetski korisnici evidentirali poslije 10.02.2012. godine provedena u skladu sa gore navedenim odredbama u pogledu namjene korištenja sredstava tekuće rezerve. Također, izdvajanje sredstava za pokriće rashoda izvršeno je na osnovu instrukcije Ministarstva finansija i trezora BiH, a ne na osnovu odluke Vijeća ministara kako je propisano Zakonom o finansiranju institucija BiH i Zakonom o budžetu institucija BiH za 2011. godinu.

Iznos tekuće rezerve od 742.440 KM odnosi se na direktno korištenje tekuće rezerve i realizovan je kroz transfere neprofitnim organizacijama i pojedincima pozivajući se na član 17. Zakona o finansiranju institucija BiH i član 13. Zakona o budžetu institucija BiH za 2011. godinu. Na osnovu odluka Vijeća ministara, dodijeljeno je **225.000 KM,** dok je na osnovu pojedinačnih odluka predsjedavajućeg Vijeća ministara i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara dodijeljeno **517.440 KM.** Struktura ovih izdataka obuhvatala je finansijsku podršku udruženjima, društvima, sportskim klubovima i pojedincima za organizovanje i učešća na sportskim i drugim manifestacijama, obnove kuća, adaptacije prostora, liječenja, obilježavanje godišnjica, školovanje i dr.

Odredbama člana 17. stav (3) Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine utvrđeno je da se sredstva tekuće rezerve mogu dodijeliti neprofitnim organizacijama na

način i u iznosu koji se utvrdi u **posebnoj odluci** Vijeća ministara. Članom 13. stav (2) Zakona o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2011. godinu definisano je da će Vijeće ministara BiH prenijeti ovlaštenja predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg za interventno korištenje u skladu sa Odlukom za 2010. godinu (Službeni glasnik BiH br. 11/10). Naprijed navedena Odluka za 2010. godinu donesena je na osnovu člana 13. stav (3) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2010. godinu kojim je utvrđeno da će Vijeće ministara BiH **posebnom odlukom** prenijeti ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg za interventno korištenje budžetske rezerve. U odluci o prijenosu ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH za interventno korištenje budžetske rezerve za 2010. godinu određen je ukupan iznos 651.200 KM (procentualno u odnosu na budžetsku rezervu) kojim mogu raspolagati, a koji se dijeli na tri jednaka dijela. Za upotrebu sredstava predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg će donositi **pojedinačne odluke.**

Iz svega gore navedenog mišljenja smo da je Zakon o finansiranju institucija BiH u svom članu 17. stav (3) dao mogućnost dodijele sredstava neprofitnim organizacijama (ali ne i pojedincima) u iznosu koji se utvrdi u **posebnoj** odluci Vijeća ministara BiH. Zakon o budžetu institucija BiH za 2010. godinu kao i Zakon o budžetu institucija BiH za 2011. godinu predviđa korištenje sredstava tekuće rezerve na osnovu **posebne** odluke o prijenosu ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH za interventno korištenje. Gore navedenom odlukom definisana je upotreba sredstava tekuće rezerve na osnovu pojedinačnih odluka predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara, a ne na osnovu odluka Vijeća ministara.
Prema tome, u visinu odobrenih sredstava mogla se uzeti samo visina sredstava utvrđena posebnom odlukom o prijenosu ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara koja se realizuju na osnovu njihovih pojedinačnih odluka, a ne i sredstva koja se dodjeljuju na osnovu odluka Vijeća ministara. Zatim, kao krajnji korisnici dodijeljenih sredstava predviđene su neprofitne organizacije, a ne i pojedinci. Iz gore navedenih razloga ne možemo potvrditi da je odobravanje i korištenje sredstava tekuće rezerve u potpunosti provedeno u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu i Odluke o prijenosu ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH za interventno korištenje budžetske rezerve za 2010. godinu.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH dosljedno provode odredbe Zakona o finansiranju institucija BiH, Zakona o budžetu institucija BiH i Odluke o prijenosu ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH za interventno korištenje budžetske rezerve u dijelu namjene i visine odobrenih sredstava za tekuću rezervu kao i krajnjih korisnika sredstava tekuće rezerve.

Tekući grantovi

Izvršenje tekućih grantova institucija BiH u 2011. godini iznosi 41.086.560 KM što je za 26% manje u odnosu na prethodnu godinu (55.956.994 KM). Najveći dio izvršenja tekućih grantova odnosi se na Fond za povratak-udružena sredstva 38.459.856 KM što je za 20% manje u odnosu na prethodnu godinu (39.270.382 KM). Preostali dio izvršenja

tekućih grantova (2.626.704 KM) odnosi se na projekte finansirane iz donatorskih sredstava, kao i na grantove u skladu sa međunarodnim obavezama.

U Izvještaju o reviziji za 2010. godinu nalaze i preporuke smo bazirali na osnovu problema koji su uočeni provođenjem pojedinačnih revizija u institucijama BiH u čijem budžetu su odobreni tekući grantovi. Najveći dio naših nalaza se odnosio na tekuće grantove koji su realizovani putem Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Agenciju za unaprjeđenje stranih investicija. Kako u 2011. godini nisu odobreni tekući grantovi putem navedenih institucija za koje su u prethodnoj reviziji date preporuke, samim tim nismo izvršili ocjenu postupanja po istim.

12. Proces javnih nabavki na nivou institucija BiH

Planiranje javnih nabavki je jedan od najznačajnijih problema u institucijama Bosne i Hercegovine koji je prisutan duži vremenski period odnosno tačnije rečeno od stupanja na snagu Zakon o javnim nabavkama BiH 2004. godine. Osnovni razlozi za nastajanje problema vezanih za planiranje javnih nabavki ogledaju se u nesistematičnom i nesveobuhvatnom pristupu planiranju nabavki od samog definisanja potreba, preko dinamike provođenja procedura do ugovaranja i realizacije ugovora. Otežavajuća okolnost za planiranje i sprovođenje javnih nabavki u 2011. godini predstavljalo je nedonošenje budžeta institucija Bosne i Hercegovine koji je polazna osnova za planiranje i realizaciju javnih nabavki. Nedonošenje budžetskog okvira dodatno je otežalo funkcionisanje sistema javnih nabavki zbog problema u planiranju, provođenju procedura nabavki kao i realizaciju istih. Finansiranje tokom čitave 2011. godine na bazi odluka o privremenom finansiranju sa aspekta planiranja nabavki i provođenja procedura javnih nabavki je zakonski neprepoznatljivo, a sa dobrom evropskom praksom nespojivo.
Planiranje budžeta i potreba je temelj i najbitniji faktor efikasnog i uspješnog sistema javnih nabavki, jer bez sistematičnog i detaljnog plana nema dobrog rezultata koji u javnim nabavkama predstavlja dobru vrijednost za javni novac.
Sam proces nabavke traje veoma dugo, od određivanja potreba do same realizacije ugovora.

Planiranje nabavki u institucijama BiH se većinom vrši nesistematično odnosno planovi se donose nasumično samo da bi formalno postojali. Kada se sagleda presjek svih institucija evidentno je da se prilikom planiranja uopće ne ulazi u detaljne analize sa stanovišta utvrđivanja stvarnih potreba kako sa količinskog tako i kvalitativnog aspekta. Detaljne analize ugovora i realizacije ugovora uporednom analizom na bazi više godina bi pokazale stvarne potrebe koje bi po našim uvjerenjima bile znatno manje i predstavljale polaznu osnovu za planiranje i provođenje procedura javnih nabavki za sve robe, radove i usluge.
Iako plan nabavki nije eksplicitno definisan Zakonom o javnim nabavkama, sa stanovišta dobrih evropskih praksi, kao i potrebe za efikasnošću i ekonomičnošću trošenja budžetskih sredstava, bez dobro razrađenog plana ne može se zamisliti dobro organizovana i racionalna javna nabavka.

Neophodno bi bilo da se na nivou institucija BiH planiranju budžeta i javnih nabavki pristupi na jedinstven sveobuhvatan način sa pravovremenim detaljnim

analizama i sintezama potreba koje će osigurati pouzdanu osnovu za provođenje procedura nabavki kao i nesmetanu realizaciju ugovora.

Problemi i nedostaci u postupcima javnih nabavki

U 2011. godini je zbog nedonošenja budžeta broj javnih nabavki značajno redukovan, odnosno provođene su procedure za tekuće potrebe koje se odnose na robe i usluge neophodne za najnužnije funkcionisanje institucija.
Iako u 2011. godini nije bilo značajnih kapitalnih izdataka i nabavki, izuzev onih vezanih za projekte, višegodišnja ulaganja i posebne programe, na provedenim procedurama i samom sistemu javnih nabavki uočeni su nedostaci koji se ponavljaju iz godine u godinu, a odnose se na :

- Nepokretanje procedure nabavke ili konstantno padanje i poništavanje postupka dovodi do kupovine roba i usluga od dobavljača sa kojima ne postoji potpisan ugovor niti je provedena procedura nabavke. Ovakvo postupanje ugovornih organa može dovesti do poslovanja državnih institucija sa dobavljačima koji ne izmiruju poreske i druge obaveze prema državi, što ni u kom slučaju ne bi smjelo biti prihvatljivo, kao i do kupovine nekonkurentnih i nezadovoljavajućih roba i usluga.
- U značajnom broju slučajeva veliki problem predstavlja neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije koje se u većini ogleda u neadekvatnom i lošem opisu predmeta nabavke, nepreciznom definisanju osnovnih zahtjeva, nedefinisanju potrebnih garancija, itd. Navedeni propusti i problemi u gotovo svim slučajevima prouzrokuju značajne poteškoće u postupku javne nabavke, koje se ogledaju, između ostalog, u traženju obrazloženja i pojašnjenja, upućivanju prigovora, žalbi i na kraju poništavanja postupka.
- Prisutan je problem koji se ogleda u provođenju procedura kada postoji namjera zaključivanja okvirnog sporazuma koji se na kraju procedure zaključi na planiranu vrijednost, ne uzimajući u obzir vrijednost dobijenih ponuda, odnosno dolazi do zaključenja ugovora na bazi planirane vrijednosti, a ne na bazi ponuđene cijene, što je u suprotnosti sa ZJN-om.
- U pojedinačnim slučajevima je uočen odabir ponuđača koji ne ispunjava kvalifikacione kriterije, npr. izbor dobavljača koji nije dostavio ponudu sa čvrstim uvezom. Navedeni propusti većinom proizvode žalbe i na kraju obaranje postupka.
- Problem koji se javlja u manjem broju slučajeva, a manifestuje se kroz provođenje više konkurentskih postupaka za iste ili slične robe, radove i usluge koji bi se mogli putem definisanja LOT-ova provesti kroz otvoreni postupak javne nabavke.
- Kod ugovaranja nabavke naftnih derivata poseban problem je promjenljivost cijene koja se mijenja sedmično putem OPC obrasca sistemom slobodnog formiranja cijena. U najvećem broju slučajeva ponuđači, za potrebe dobijanja posla-tendera, snižavaju cijenu da bi nakon dvije do tri sedmice istu vratili na normalan nivo koliko je neophodno ugovornom organu da potpiše ugovor zbog zakonom definisanih rokova. Cijene goriva na nivou BiH niko ne kontroliše u ovom smislu, pa je mogućnost malverzacija potpuno otvorena što dovodi do besmislenosti postupka javne nabavke, pravične i otvorene konkurencije. Ovdje je neophodno skrenuti pažnju i na nedovoljnu uključenost ugovornih organa u

praćenje ugovorenih uslova i cijena, do definisanja formule za izračunavanje cijene koja bi u značajnoj mjeri ublažila negativne efekte promjena cijena.
- Službenici zaduženi za provođenje procedura javnih nabavki nisu dovoljno obučeni i kompetentni što u praksi predstavlja veliki problem i rizik.
- Broj uloženih žalbi u 2011. godini, prema izvještaju Ureda za razmatranje žalbi BiH, je 1.726 žalbi, a trend rasta žalbi iz godinu u godinu sve je veći. Procenat žalbi na procedure javnih nabavki institucija BiH u ukupnom broju žalbi izjavljenih Uredu za razmatranje žalbi je veoma mali (do 5%). Trend rasta žalbi, prema našem mišljenju, uzrokuje više činilaca, a neki od njih su: viši nivo edukacije dobavljača u oblasti javnih nabavki i primjene Zakona o javnim nabavkama, stagnacija i nedovoljna obučenost i sposobnost zaposlenih u ugovornim organima u sastavljanju tenderske dokumentacije i provođenju procedura javnih nabavki, niske takse za žalbe, žalbe bez osnova-špekulativnog karaktera, način odlučivanja po žalbama od strane Ureda ..

Shodno uočenim nedostacima sugeriše se kako slijedi:

- ***U procedurama javnih nabavki potrebno je u punoj mjeri poštovati uputstva i stavove Agencije za javne nabavke BiH kao ovlaštenog tumača Zakona o javnim nabavkama BiH. Također je neophodno da Agencija sačini plan i program obuke službenika u javnim nabavkama, kako bi se kontinuiranim animiranjem institucija i kontinuiranim obukama podigao nivo stručnosti i osposobljenosti službenika za provođenje javnih nabavki u institucijama BiH.***

- ***Sintetizovanjem uočenih nedostataka kroz dosadašnju primjenu Zakona o javnim nabavkma neophodno je razmotriti donošenje novog Zakona o javnim nabavkma kojim bi evidentirane slabosti koje se dešavaju duži niz godina bile riješene i regulisane na jedinstven način, uz harmonizaciju istog sa ostalim propisima u Bosni i Hercegovini.***
  S tim u vezi, poteškoće pri nabavci goriva, održavanju vozila i opreme zbog ograničenja postojeće regulative, mogle bi biti prevaziđene donošenjem novog zakona o javnim nabavkama (isti je u proceduri u formi nacrta) kojim bi se predvidio izbor tri dobavljača kroz potpisivanje okvirnih sporazuma i provođenje „mini“ tendera u situacijama kada se ukaže potreba za predmetnom nabavkom.

- ***Neophodno je izvršiti detaljnu analizu izjavljenih žalbi i donesenih rješenja od strane Ureda za razmatranje žalbi BiH i na osnovu toga utvrditi i identifikovati osnovne uzroke i posljedice istih, što bi bila osnova za pokretanje konkretnih aktivnosti i donošenje novih podzakonskih ili zakonskih rješenja.***

Interne kontrole i realizacija ugovora

Interne kontrole u javnim nabavkama predstavljaju veoma bitan segment cjelokupnog procesa javnih nabavki koji obuhvata sve faze provođenja javnih nabavki do realizacije ugovora i trošenja javnih sredstava. Sistem internih kontrola, pri realizaciji ugovora i kupovini roba, radova i usluga je veoma slabo razvijen u gotovo svim institucijama BiH.

Interne kontrole u realizaciji ugovora bi trebale biti usmjerene na utvrđivanje i praćenje isporuke ugovorenih roba, radova i usluga kao i praćenje poštovanja ugovorom definisanih uslova. U većini Institucija BiH ne postoji adekvatan sistem internih kontrola koji osigurava praćenje ugovora količinski, vrijednosno kao ni sistematično praćenje ugovorenih odredbi. Kao posljedica nepostojanja adekvatnih internih kontrola pri realizaciji ugovora pojavljuje se probijanje ugovorenih količina i vrijednosti, kao i rokova isporuke i završetka radova što indirektno predstavlja nepoštivanje tenderske dokumentacije i Zakona o javnim nabavkama BiH. Adekvatan sistem internih kontrola omogućava praćenje isporučenog u odnosu na ugovoreno, tako da bi se na osnovu navedenih kontrola uz sistemske analize stvorila adekvatna osnova za dobro planiranje kao i racionalno i namjensko trošenje budžetskih sredstava.

Neophodno je uspostaviti funkcionalan i pouzdan sistem internih kontrola pri realizaciji ugovora koji će na adekvatan način osigurati sistematično praćenje ugovorenih odredbi i stvoriti čvrstu osnovu za buduće planiranje i izvršenje budžeta vezanog za nabavke.

13. Upravljanje jedinstvenim računom trezora

Upravljanje JRT-a vrši se u okviru Sektora za trezorsko poslovanje (Odsjek za upravljanje jedinstvenim računom trezora). U Odsjeku za upravljanje jedinstvenim računom trezora obavljaju se operativni poslovi vezani za plaćanja. Tokom godine nije bilo kadrovskih promjena u cilju jačanja Odsjeka za obavljanje i ostalih poslova vezanih za upravljanje JRT-a.

Novčani tokovi: Ministarstvo finansija i trezora je, prema Zakonu o finansiranju, nadležno za pripremu planova novčanih tokova kojim se projicira priliv i odliv sredstava sa JRT-a. Planovi novčanih tokova koriste se kao osnova izvršenja budžeta i, prema Zakonu o finansiranju, trebali bi se sačinjavati tromjesečno.

Odsjek za upravljanje jedinstvenim računom trezora priprema mjesečne planove novčanih tokova uzimajući u obzir projekciju i predviđanja svih prihoda i rashoda sa JRT-a i sagledavajući odobreni budžet ili odluku o privremenom finansiranju. Planovi su sačinjavani na temelju iskustva, bez dokumentirane osnove koja uključuje informacije i podatke iz različitih izvora, odnosno sektora Ministarstva.
Proces planiranja novčanih tokova nije bitno izmijenjen u odnosu na prethodnu godinu. I dalje je prisutan problem kadrovske strukture Odsjeka koji, uzevši u obzir obim poslova koje trenutno obavlja, nije u mogućnosti da odgovori na dodatne zahtjeve vezane za kvalitetnije i adekvatno obavljanje određenih procesa.

U toku 2011. godine novčani tokovi su se odvijali prema planiranoj dinamici, te nisu postojali problemi u vezi plaćanja sa JRT-a. S obzirom da je budžet bio likvidan tokom cijele godine, nisu primjenjivane odredbe člana 18. Zakona o finansiranju institucija BiH koji se odnosi na prioritete plaćanja.

Potrebno i dalje raditi na unaprjeđenju procesa planiranja novčanih tokova kao osnove izvršenja budžeta i provođenja aktivnosti investiranja slobodnih javnih sredstava. Kvalitetno planiranje novčanih tokova predstavlja osnovu

funkcioniranja sistema plaćanja s JRT-a i donošenja odluka o plasmanima slobodnih javnih sredstava.

S obzirom da se u Odsjeku za upravljanje jedinstvenim računom trezora uglavnom obavljaju operativni poslovi, a uzevši u obzir obim tih poslova i zahtjeve za kvalitetnijim i efikasnijim obavljanjem zakonski definiranih aktivnosti, neophodno je raditi na kadrovskom jačanju Odsjeka.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo finansija i trezora, u skladu sa Zakonom o finansiranju, može plasirati bilo koji iznos na JRT-a koji trenutno nije potreban za budžetske svrhe. Plasman sredstava vrši se u svrhu povećanja resursa budžeta javnih sredstava i svi prihodi stečeni plasiranjem polažu se na JRT.
Ministarstvo finansija i trezora nema zaključen ugovor za obavljanje poslova investicionog menadžera, već te poslove obavlja ministar. Utvrđeno je da je na osnovu danih prijedloga za investiranje slobodnih budžetskih sredstava koje sačinjava Sektor za trezorsko poslovanje, ministar potpisivao odluke o investiranju javnih sredstava (kod Centralne banke BiH).

Prihodi od kamata i pozitivnih kursnih razlika iskazani u konsolidiranom izvještaju o izvršenju budžeta za 2011. godinu iznose 3.200.801 KM od čega se na prihode od kamata na budžetske depozite odnosi 1.9 mil. KM. Prema istom izvoru, prihodi od kamata na budžetske depozite bilježe rast u odnosu na prethodnu godinu (1.182.654 KM), jer se po provedenom tenderu kontinuirano vrši kratkoročno oročavanje sredstava koja se nalaze na JRT-u, a koja u danom trenutku nisu potrebna za budžetske namjene. Zbog neizvjesnosti u uvjetima privremenog finansiranja vršeno je isključivo kratkoročno plasiranje sredstava.
Investiranje slobodnih novčanih sredstava vršeno je preko 3 poslovne banke i Centralne banke BiH. Oročavanje slobodnih novčanih sredstava preko poslovnih banaka (kratkoročni periodi oročavanja) vršeno je u skladu sa zaključenim ugovorima. Novi ugovori o oročavanju sredstava sa dvije (od ukupno 3) poslovne banke zaključeni su u septembru odnosno oktobru 2011. godine. Ukupno plasirana sredstva putem poslovnih banaka u iznosu 61.178.496 KM evidentirana su u Glavnoj knjizi trezora na posebnom analitičkom kontu. Ukupno ostvareni prihodi od kamata na budžetske depozite kod poslovnih banaka 2011. godini iznose 753.510 KM. Kontinuiranim kratkoročnim oročavanjem slobodnih budžetskih sredstava kod poslovnih banaka za prvih pet mjeseci 2012. godine ostvaren je prihod od 457.473 KM.

Oročavanje sredstava preko Centralne banke BiH vršeno je na prijedlog Sektora za trezorsko poslovanje, a na osnovu odluka ministra. Utvrđeno je da postupak kratkoročnog plasiranja sredstava sa JRT-a sa stajališta sačinjavanja analiza nije značajnije unaprijeđen u odnosu na prethodnu godinu. Nismo se mogli uvjeriti da postoje dokumentirane analize na osnovu kojih su sačinjavani prijedlozi za investiranje. Ukupno ostvareni prihodi od kamata na budžetske depozite kod Centralne banke iznose 1.075.796 KM (ukupni prihodi od kamata kod poslovnih banaka i Centralne banke iznose 1.829.306,32 KM).

Na osnovu preporuka revizije Ministarstvo je u decembru 2011. godine kod Centralne banke BiH otvorilo poseban račun, preko kojeg se odvojeno od redovnih sredstava knjigovodstveno evidentiraju i prate oročavanja i dezoročavanja depozita, a što je kroz Glavnu knjigu trezora odvojeno prikazano i evidentirano.

Tokom 2011. godine izvršeno je povlačenje sredstava sa oročenja kod Centralne banke u ukupnom iznosu od 146.118.612 KM.
Ukupan iznos plasiranih sredstava putem Centralne banke na kraju godine 31.12.2011. godine iznosio je 32.700.000 EUR-a.
Osim navedenog plasmana sredstva putem Centralne banke BiH odvojeno je izvršen plasman sredstava od prodaje objekta „Maršal Tito“ u iznosu od 7.236.571 KM.

Potrebno je i dalje raditi na unaprjeđenju procesa plasiranja slobodnih novčanih sredstava na JRT-a, s obzirom da finansijski efekti plasiranja sredstava nisu zanemarivi.

14. Popis sredstva i izvora sredstva

Popis sredstava i izvora sredstava je veoma bitan proces u sklopu finansijskog i materijalnog poslovanju svih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Kvalitetan popis je najbolja osnova kako za uredno i ažurno knjigovodstvo tako i za ekonomično i racionalno raspolaganje materijalnim i finansijskim sredstvima institucija Bosne i Hercegovine.
Na nivou institucija Bosne i Hercegovine pojavljuju se različiti problemi u provođenju popisa sredstava i izvora sredstava. S obzirom na prirodu problema, mogu se svrstati u dvije grupe i to : sistemski (zakonski) problemi i problemi tehničke prirode.

Sistemski problemi su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i definisanja titulara za kompletnu imovinu institucija BiH. Pitanje rješavanja statusa imovine je najznačajniji problem popisa i evidentiranja sredstava, jer neracionalno i neopravdano držanje značajnih količina sredstava van upotrebe generiše veoma velike troškove držanja i čuvanja.
U količinama pokretnih i nepokretnih sredstava koja čekaju rješavanje konačnog statusa prednjače sredstva Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH (vojna imovina), sredstva Uprave za indirektno oporezivanje BiH, Suda BiH i drugih institucija koje su nastale spajanjem odnosno gašenjem entitetskih institucija. Pokretna i nepokretna imovina u navedenim institucijama se većinom vodi vanbilansno, a troškovi držanja i čuvanja se procjenjuju na nekoliko miliona maraka godišnje. Nedefinisanje statusa državne imovine i načina raspolaganja nadalje implicira i uzrokuje probleme u knjiženju sredstava, definisanju politika racionalne upotrebe, otpisa i na kraju zanavljanja i modernizacije sredstava i opreme.
Ovdje želimo istaknuti i pitanje zajedničkog korištenja određenih objekata od strane više institucija, te se stoga javljaju poteškoće oko upravljanja tom imovinom, održavanjem takvih objekata i sredstva u istim i sl. (primjer graničnih prijelaza).
Problemi tehničke prirode se većinom odnose na tehnike provođenja popisa i identifikovani su u pojedinačnim izvještajima institucija, a generalno se odnose na: neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, neobučenost ljudi za obavljanje popisa i nedovoljnu stručna pomoć, nesistematski pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obaveza i potraživanja), neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefinisanje načina knjiženja otpisanih i rashodovanih sredstava i dalje postupanje sa istim, itd.

Kada je u pitanju popis novčanih sredstva na JRT-u, i ove godine nisu popisana, odnosno nije riješeno pitanje sredstava (salda) na kontima za poravnanje (konta 111822 i 111823) i žiro računu-MVP (konto 111199 – saldo 2.914.010 KM) koja imaju direktan uticaj na poziciju novčanih sredstava u Bilansu stanja.
Osim toga, popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obaveze koje se odnose na Trezor BiH, tj. ona potraživanja i obaveze koje nisu popisane niti kod jednog od budžetskih korisnika.
Inače popis novčanih sredstava na JRT-u provodi komisija sastavljena od zaposlenih u Ministarstvu. Predmetom popisa su bila novčana sredstva na računima otvorenim kod Centralne banke BiH i kod poslovnih banaka.
Popis novčanih sredstava na računima Regulatorne agencije za komunikacije obavili su zaposleni u toj insituciji i u formi izvještaja dostavili Ministarstvu pri čemu nisu konstatovana odstupanja.
Popis novčanih sredstava na bankovnim računima u DKP mreži obavljen je od strane Ministarstva vanjskih poslova i dostavljen u obliku izvještaja Ministarstvu u kojem nisu konstatovana odstupanja.
Izvještaj o popisu novčanih sredstava Predsjedništva BiH nije dostavljen Ministarstvu.
Komisija za popis novčanih sredstava Ministarstva je evidentirala odstupanje na žiro računu (konto111111) u iznosu od 15.585 KM. Naime stvarno stanje na žiro računu koji se odnosi na Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice iznosi 4.315 KM a knjigovodstveno 19.990 KM.

Popisu sredstava i izvora sredstava potrebno je pristupiti planski i detaljno, što podrazumijeva kompletnu pripremu svih faza popisa, odnosno izvršiti kvalitetnu stručnu i tehničku podršku nosiocima popisa uz prethodno izvršenu edukaciju i obuku svih pojedinaca učesnika u postupku popisa.

Neophodno je pristupiti utvrđivanju razloga pojavljivanja odstupanja konstatovanih popisom, salda na kontima za poravnanje i žiro računu MVP-a u cilju konačnog rješavanja navedenih pitanja. Također smatramo da popisom treba obuhvatiti sva potraživanja i obaveze koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH, a za sva odstupanja i nedostatke konstatovane popisom predložiti poduzimanje određenih mjera.

Modul – Stalna sredstva

Modul osnovnih sredstava je stavljen u funkciju u institucijama BiH, odnosno nesmetano radi u punom kapacitetu. Sve državne institucije su dostavile podatke i učitale osnovna sredstva u modul, izuzev Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH i Arhiva BiH.
Obaveza učitavanja podataka za male institucije, odnosno one koje nemaju svoju trezorsku stanicu je bio 23.03.2012. godine i sva učitavanja su uspješno završena. Učitavanje podataka je izvršeno sa 31.12.2011. godine, a za neke velike institucije kao što su Ministarstvo odbrane BiH, Granična policija BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH i druge, tokom 2011. godine je vršeno ažuriranje, zbog velikog obima i količine sredstava kako bi te institucije mogle pravovremeno i tačno uraditi godišnji izvještaj.
Modul osnovnih sredstava omogućava sveobuhvatno praćenje i povlačenje različitih izvještaja, a jedan od njih je i izvještaj o sredstvima koja su potpunosti amortizovana i otpisana po vrstama sredstava i periodima.

Ministarstvo još nije pokrenulo procedure i aktivnosti vezane za izradu politika i smjernica za zanavljanje sredstava korištenjem podataka iz modula. Prema dobijenim informacijama, te procedure će otpočeti u narednom periodu, jer je do sada prioritet bio učitavanje i ažuriranje podataka, odnosno stvaranje pouzdane baze podataka.

Preporučuje se Ministarstvu finansija i trezora BiH da, koristeći podatke, izvještaje i mogućnosti koje nudi modul osnovnih sredstava, definiše jedinstvene politike zanavljanja, odnosno upravljana sredstvima koje će poslužiti kao adekvatan filter pri iskazivanju potreba budžetskih korisnika.

15. Konsolidovani finansijski izvještaj

Shodno odredbama Pravilnika o finansijkom izvještavanju institucija BiH, Ministarstvo je u sklopu Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2011. godinu sačinilo i dostavilo kako slijedi:

- Bilans stanja – zbirni (obrazac BS);
- Obrasce – Posebne preglede uz bilans stanja i to:
  - Pregled prihoda, primitaka i finansiranja (obrazac broj 1);
  - Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama (obrazac broj 2);
  - Pregled izvršenja budžeta po budžetskim korisnicima (obrazac broj 3);
  - Posebni podaci o plaćama i o broju zaposlenih (obrazac broj 4);
  - Pregled dinamike zapošljavanja (obrazac broj 4/1)
  - Pregled doznaka iz tekuće rezerve budžeta (obrazac broj 5);
  - Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava sa stanjem 31.12.2011. godine (obrazac broj 6);
  - Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (obrazac broj 6/1);
  - Godišnji iskaz o izvršenju budžeta (obrazac broj 7 i 7a);
  - tekstualni dio u obliku analiza i zaključaka uz bilans stanja i posebne preglede.

Zbirni bilans stanja

Prema Zbirnom bilansu stanja ukupna aktiva iznosi 751.099.395 KM, a istu čine novčana sredstva u iznosu od 178.965.669 KM, kratkoročna potraživanja 12.765.779 KM, kratkoročni plasmani 63.040.406 KM, finansijski i drugi interni obračunski odnosi 333.607 KM, kratkoročna razgraničenja 6.273.168 KM te stalna sredstva u iznosu od 489.720.766 KM. Ukupan iznos aktive je identičan ukupnom iznosu pasive, a istu čine: kratkoročne obaveze i razgraničenja od 115.683.281 KM (kratkoročne tekuće obaveze 31.716.400 KM, obaveze prema radnicima 53.631.135 KM, kratkoročna razgraničenja 29.859.072 KM), dugoročne obaveze i razgraničenja u iznosu od 15.646.640 KM i izvori sredstva u iznosu od 619.769.474 KM.
Konstatovano je da je analiza Zbirnog bilansa stanja vrlo štura i da u istom nije obrazložena struktura salda na pojedinim pozicijama.
To se prije svega odnosi na one pozicije u bilansu stanja koje se u Glavnoj knjizi vode pod šifrom *Trezor BiH*.

Smatramo da tekstualno obrazloženje uz Zbirni bilans stanja treba sadržavati detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilansu gdje se posebno trebaju

obrazložiti oni dijelovi konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor).

Kratkoročna razgraničenja

Razgraničeni prihodi (3911): Saldo na navedenom kontu sa 31.12.2011. godine iznosi 11.071.431 KM. Na ovome kontu (kao prelaznom kontu) su većinom knjižene donacije za koje se u momentu knjiženja nije znalo na koju instituciju se odnose, a kasnije se vršilo storniranje i knjižilo na odgovarajuće konto (7311-prihodi iz inostranstva).

Razgraničeni rashodi (3912): Saldo na 31.12.2011. godine iznosi 6.808.239,71 KM. Najveći dio se odnosi na konto razgraničenih rashoda za nabavku roba i usluga kod budžetskih korisnika (6.646.963 KM), a na samo Ministarstvo odbrane BiH odnosi se iznos od 4.530.307 KM.

Ostala razgraničenja (3913): Saldo sa 31.12.2011. godine iznosi 11.979.331 KM. Testiranjem je obuhvaćen saldo Ministarstva finansija i trezora BiH (9.996.172 KM).
Navedeni iznos knjižen na Trezor BiH se sastoji od 1 mil. koji se odnosi na nabavku tehničkih sredstva Ministarstva odbrane, sredstva od prodaje kasarne "Maršal Tito" u iznosu od 7.263.597 KM, dok se ostala knjiženja odnose na pozitivne kursne razlike (797.047 KM), sredstva Tužilaštva BiH privremeno oduzeta (274.982 KM) i fakturisani prihod Regulatorne agencije za komunikacije za 2001. godinu (161.859 KM) i ostalo.

16. Obračun viška rashoda nad prihodima

U izvještaju o izvršenju budžeta za 2011. godinu iskazan je višak rashoda nad prihodima u iznosu od 53.628.804 KM. Isti predstavlja razliku između ostvarenih prihoda u iznosu od 848.863.768 KM i ostvarenih rashoda u iznosu od 902.492.572 KM i iskazan je u obrascu *Godišnji iskaz o izvršenju budžeta za 2011. godinu* (Tabela 7) koji je sastavni dio Izvještaja. Do okončanja revizije nije izvršeno zatvaranje konta prihoda i rashoda (konta klase 6, 7 i 8) te iskazani višak rashoda nad prihodima nije evidentiran na odgovarajućem kontu u Glavnoj knjizi.
Akumulisani višak prihoda nad rashodima prikazan je u iznosu od 143.818.276 KM te je detaljan raspored akumuliranog viška prihoda nad rashodima prikazan u Izvještaju o izvršenju budžeta u Tabeli 7a. Raspored akumuliranog viška prihoda predviđen je za sljedeće namjene:

- 30.800.716 KM namijenjeno za višegodišnja kapitalna ulaganja,
- 18.110.234 KM namjenski se prenosi za Fond za povratak-udružena sredstva,
- 63.109.618 KM prenose se budžetskim korisnicima po različitim osnovama (sredstva Regulatorne agencije za komunikacije, GSM licence, UMTS dozvole, donacije, HIPERB),
- 31.797.000 KM uključeno u Prijedlog budžeta za 2012. godinu,
- 708 KM neraspoređeni višak prihoda za prijenos u rezerve 2012. godine.

S obzirom da se za predloženi raspored ne vrše knjiženja u Glavnoj knjizi trezora, revizija nije bila u mogućnosti potvrditi tačnost navedenog rasporeda.

Ponovo ukazujemo na potrebu knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi trezora te prilagođavanje knjiženja rasporeda viška prihoda (sredstva rezervi, namjenska rezervisanja) zahtjevima budžetskog poslovanja i potrebama sačinjavanja izvještaja na osnovu zvaničnih knjigovodstvenih evidencija, a ne na osnovu tabela koje su računski tačne, ali nemaju podlogu u Glavnoj knjizi trezora.

17. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

U institucijama Bosne i Hercegovine na 31.12.2011. godine bilo je zaposleno 22.039 osoba. Zbog privremenog finansiranja zapošljavanje tokom 2011. godine vršeno je na osnovu projekcije zapošljavanja za 2010. godinu.

Procesom revizije budžetskih korisnika uočeno je da postoji problem praćenja izvršenih izmjena i dopuna važećih sistematizacija u institucijama, koji je posebno izražen kod velikih budžetskih korisnika i institucija koje imaju relativno česte izmjene i dopune prvobitno usvojenih sistematizacija. Uslijed izmjene organizacione strukture, naziva radnih mjesta, opisa poslova i slično, teško je sagledati cjelovitu sliku važeće sistematizacije. Postavlja se pitanje čestih razloga za izmjenu pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta pojedinih institucija. Nerijetko se, kao razlog izmjene sistematizacije, ne navodi nova aktivnost institucije ili povećan obim posla, nego samo promjena organizacione strukture. Iako usvajanje pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta ima određenu proceduru, dojam revizije je kako se pitanju određivanja potrebnog broja izvršilaca za određene poslove ne posvećuje dovoljno pažnje i kako nema dovoljno utemeljenih analiza koje bi potkrijepile tako utvrđen broj izvršilaca.

Preporučujemo se da se uz odluke o izmjeni i dopuni sistematizacije obavezno dostavi i integralni (konačni) tekst cjelokupnog pravilnika koji sadrži predmetne izmjene i dopune. Također, sugerišemo da se, u cilju transparentnosti i uporedivosti, uz podatke o dinamici zapošljavanja i broju zaposlenih prezentuje i podatak o broju sistematizovanih radnih mjesta (definisanih važećom sistematizacijom).

Budući da unutrašnja organizacija predstavlja osnovu za efikasno, racionalno i zakonito poslovanje, potrebno je sistemski pristupiti sačinjavanju i usvajanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji svakog pojedinačnog budžetskog korisnika, odnosno, prilikom odobravanja istih, detaljno analizirati stvarne potrebe za predloženom organizacionom i kadrovskom strukturom, te uskladiti iste sa zahtjevima osnovne djelatnosti zbog kojih je institucija i formirana.

Provođenjem procesa revizije uočeno je da je veći broj budžetskih korisnika, i pored nepopunjenosti sistematizovanih radnih mjesta, tokom godine vršio angažovanje osoba po ugovoru o djelu, a za obavljanje poslova koji su predviđeni važećom sistematizacijom. Također je uočeno da postoji znatan broj sličajeva, da se osobe koje su bile angažovane za rad po raznim osnovama (ugovor o djelu, ugovor o radu na

određeno vrijeme, odrađivanje pripravničkog staža i sl.) naposljetku zapošljavaju, odnosno, po okončanju konkursne procedure, angažuju za rad na neodređeno vrijeme.

Obavljanjem procesa revizije kod budžetskih korisnika uočeni su određeni nedostaci i propusti vezani za sistematizaciju radnih mjesta, a koji se reflektuju i na realizaciju troškova poslovanja. Tako je revizijom Uprave za indirektno oporezivanje konstantovano je da ni tokom 2011. godine nije riješeno pitanje sistematizacije radnih mjesta. Pravilnikom o sistematizaciji radnih mjesta predviđen je ukupan broj zaposlenih od 2.543 osobe. Na 31.12.2011. godine u Upravi je bilo zaposleno 2.444 osobe, međutim analizom procesa zapošljavanja konstatovano je da je 685 lica zaposleno na radnim mjestima koja nisu definisana važećom sistematizacijom (dok 673 radna mjesta definisana sistematizacijom nisu popunjena). Pored toga, konstatovano je da je u Upravi više od 300 lica zaključilo ugovor o radu na neodređeno vrijeme na osnovu obnavljanja ugovora o radu na određeno vrijeme na period od dvije godine bez prekida. S obzirom da je prijem izvršen na osnovu Zakona o radu u institucijama BiH, isti nemaju status državnog službenika, iako obavljaju poslove državnih službenika.
Također, tokom 2011. godine uočena je praksa produžavanja ugovora o radu na određeno vrijeme za 172 lica koja su prvobitno zasnovala radni odnos u Upravi na osnovu javnog oglasa za prijem pripravnika sa visokom stručnom spremom na period od jedne godine. Ugovorni odnos se produžava u skladu sa Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, uz prethodno pribavljenu saglasnost Agencije za državnu službu institucija BiH.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva vanjskih poslova uređena je organizaciona struktura i sistematizacija radnih mjesta sa opisom poslova i zadataka kao i ovlaštenja i nadležnosti svih zaposlenih. Međutim, važećom sistematizacijom radnih mjesta nije utvrđen tačan broj izvršilaca na pojedinim radnim mjestima po platnim razredima što, pri podnošenju zahtjeva za budžet, ostavlja prostor za planiranje viška sredstava na poziciji bruto plaća i naknada i prestrukturisanje tog odobrenog viška sredstava na ostale pozicije rashoda. Pored toga, važećim propisima nisu precizno razgraničena radna mjesta diplomatsko-konzularne službe i ostala radna mjesta, tako da u praksi svi zaposleni u Ministarstvu dobijaju status diplomatsko-konzularnog osoblja čime je omogućena velika fluktuacija i unaprjeđenja zaposlenih bez jasno definisanih pravila i kriterija, odnosno bez precizno definisanih ovlaštenja, nadležnosti i odgovornosti.

Također, u postupku revizije kod pojedinih budžetskih korisnika primijećeno je da se po jednom javnom oglasu izvrši prijem dva zaposlena. To se vrši na način da se, u periodu probnog rada, zbog internog premještaja lica koja su prvobitno primljena po javnom oglasu, Agencija za državnu službu BiH upražnjeno radno mjesto tog lica popunjava sljedećim uspješnim kandidatom, čime se zaobilazi procedura prijema državnih službenika u institucije Bosne i Hercegovine.

Shodno navedenom mišljenja smo da u uslovima ekonomske krize i neophodnosti racionalizacije troškova poslovanja treba posebno voditi računa o planiranju prijema zaposlenih, na način da se popunjavanje radnih mjesta vrši uz detaljnu analizu potreba za popunjevanjem istih. U slučajevima kada okolnosti to zahtijevaju, interno premještanje zaposlenih (unutrašnja preraspodjela) treba vršiti uz prethodnu analizu pravnih posljedica takvih postupaka.

Generalno smatramo da bi trebalo izvršiti kvalitetnu analizu donesenih pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta na nivou svih institucija te usklađenosti istih sa stvarnim organizacionim i kadrovskim potrebama u institucijama i stvarnim obimom poslova, vršeći pri tome koliko je to moguće komparaciju između institucija. Usvojena sistematizacija radnih mjesta na temelju većeg broja zaposlenih od potrebnog, po mišljenju revizije, generira mnogobrojne probleme kod planiranja, zapošljavanja, kao i potrošnje javnih sredstava.

18. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Raspoloživa budžetska sredstva u 2011. godini za finansiranje započetih višegodišnjih kapitalnih ulaganja iznosila su 39.295.187 KM, odnosno finansiranje je vršeno na osnovu prenesenih nerealizovanih sredstava iz 2010. godine. U 2011. godine nije bilo započinjanja novih kapitalnih projekata.

Provedenom revizijom konstatovano je da ni u 2011. godini nije bilo jasnih kriterija i pisanih procedura za otvaranje, odnosno započinjanje višegodišnjih projekata. Iniciranje višegodišnjih kapitalnih ulaganja potiče od budžetskog korisnika koji svoj zahtjev prvobitno prezentuje Sektoru za budžet u Ministarstvu koje daje saglasnost (ili ne) na iste nakon čega konačnu odluku donosi Vijeće ministara BiH.

S obzirom da Vijeće ministara odluke donosi po prethodno dobijenoj saglasnosti Ministarstva, a kako je riječ o kompleksnim projektima (u najvećem broju slučajeva to su poslovi vezani za građevinarstvo), mišljenja smo da se prilikom odobravanja višegodišnjih kapitalnih projekata, osim saglasnosti vezane za finansijska sredstva, trebaju uzeti u obzir i drugi parametri koji u znatnoj mjeri utiču na donošenje odluke, te je stoga potrebno strateški pristupiti problematici odobravanja i započinjanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja. Ova problematika detaljnije će biti obrađena u izvještaju o reviziji učinka.

Analizirajući stepen izvršenja višegodišnjih kapitalnih ulaganja može se konstatovati da je isti prilično nizak. Tako je realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja, od ukupno raspoloživih sredstava, u 2009. godini iznosila 54 %, u 2010. godini 34%, a u 2011. godini je nesmetano vršena na osnovu sredstava prenesenih iz 2011. godine i izvršena je samo u iznosu od 19%.

Komparacijom pregleda višegodišnjih kapitalnih ulaganja prezentovanih u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2010. godinu i Izvještaju o izvršenju budžeta za 2011. godinu utvrđena je razlika u ukupno iskazanoj vrijednosti projekata i pored činjenice da u 2011. godini nije bilo novih aktivnosti na ovom polju. Ukupno prikazana vrijednost projekata u 2010. godini iznosila je 389.911.012 KM, dok je iskazana ukupna vrijednost u 2011. godini 363.531.059 KM. Razlog iskazivanja manje ukupne vrijednosti projekata u 2011. godini je neprikazivanje stvarne ukupne vrijednosti «Projekta izgradnje objekta Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka i organizacione jedinice u Banja Luci». Aktivnosti po ovom Projektu započete su u 2010. godini sa planiranom ukupnom vrijednošću od 20.150.000 KM, dok je prikazana vrijednost u 2011. godini 1.500.000 KM. S obzirom da su u 2010. godini započete aktivnosti po ovom projektu na osnovu zaključaka sa sjednice Vijeća ministara, tek je u septembru 2011. godine Vijeće ministara donijelo odluku o odobravanja navedenog projekta. Odlukom je definisana

potreba za izgradnjom I faze izgradnje, međutim nije definisana vrijednost projekta i način finansiranja.

Preporučuje se Vijeću ministara da prilikom odobravanja projekata sagleda cjelokupnu (višegodišnju) finansijsku konstrukciju projekta, te svojom odlukom precizira izvore i način finansiranja rashoda koje takva odluka proizvodi.

Provedenom revizijom također je konstatovano da je Ministarstvo odobrilo prestrukturisanje sredstava sa pozicije kapitalnih izdataka – nabavka građevine, odnosno «Projekta izgradnje državnog zatvora u Bosni i Hercegovini» u Ministarstvu pravde u iznosu od 700.000 KM na poziciju tekućih izdataka, i pored činjenice da za 2011. godinu nisu bile definisane procedure i način prestrukturisanja rashoda budžetskih korisnika. Prema izjavama službenika trezora, primjenjivane su procedure definisane za 2010. godinu, te s toga naglašavamo da je navedeno prestrukturisanje u suprotnosti sa tačkom II definisanih Procedura o prestrukturisanju rashoda budžetskih korisnika za 2010. godinu.

S obzirom da se radi o namjenskim sredstvima, smatramo da se nije moglo odobravati prestrukturisanje, odnosno umanjenje sredstava na navedenim pozicijama.

Realizacija sredstava za projektnu dokumentaciju-Koridor Vc

U periodu od 2007. godine do kraja 2011. godine, a na osnovu uplata od GSM licenci, finansirana je izrada glavnih projekata autoputa na Koridoru Vc. Izrada glavnih projekata realizirana je na osnovu zaključenih ugovora (ugovori sa četiri ponuđača za lotove od 1 do 7) za 130 km prioritetnih dionica autoputa. O izradi ove projektne dokumentacije redovno je izvještavano Vijeće ministara BiH, entitetska resorna ministarstva i drugi nadležni organi.

Ukupna vrijednost svih potpisanih ugovora, sa PDV-om, iznosi 35.138.376 KM. Za period od 2007. do 31.12.2011. godine realizacija ugovora iznosi 34.472.347 KM (666.029 KM manje od ukupne ugovorene cijene, zbog nemogućnosti izvršenja nekih stavki iz ugovora).

KORIDOR Vc
UPLATE ZA GLAVNI PROJEKT OD 2007. DO 31.12.2012

ISPLATE U KM

RED BR	KONSULTANT	LOT BROJ	UGOVORENO SA PDV U KM	ISPLAĆENO DO 31.12.2008. SA PDV	ISPLAĆENO U DRUGOM KVARTALU 2009.god. SA PDV	ISPLAĆENO U ČETVRTOM KVARTALU 2009.god. SA PDV	ISPLAĆENO U 2010.god. SA PDV	ISPLAĆENO SA PDV OD 1.1.2011. DO 31.12.2011.	ISPLAĆENO SA PDV OD 2007. DO 31.12.2011.	% 2007-2011
1.	IPSA Institut SARAJEVO	LOT 1	3.494.613,73	1.163.229,99	795.507,57	569.208,18	966.398,11	25.999,61	3.520.343,46	100,74%
		LOT 3	5.592.853,56	1.901.570,38	843.692,48	786.710,90	1.501.595,15	559.285,43	5.592.854,34	100,00%
2.	Institut IGH ZAGREB	LOT 5	5.518.751,78	1.812.604,89	381.797,29	660.430,61	2.112.043,78	191.657,06	5.158.533,63	93,47%
		LOT 6	5.078.343,10	1.733.184,00	573.267,68	640.353,52	1.623.703,35	182.165,69	4.752.674,24	93,59%
		LOT 7	4.318.151,39	1.251.546,81	1.305.681,95	904.636,12	836.841,87	0,00	4.298.706,75	99,55%
3.	CARLO LOTTI RIM ITALIJA	LOT 2	5.958.336,20	2.244.998,89	852.954,44	1.219.606,61	633.620,44	1.007.155,84	5.958.336,22	100,00%
4.	INOCSA MADRID; TZI SARAJEVO i ENERGOINVEST SARAJEVO	LOT 4	5.177.326,49	1.669.340,78	658.141,24	250.714,17	1.046.018,39	1.566.683,89	5.190.898,47	100,26%
UKUPNO			**35.138.376,25**	**11.776.475,74**	**5.411.042,65**	**5.031.660,11**	**8.720.221,09**	**3.532.947,52**	**34.472.347,11**	**98,10%**

Godišnje su tri GSM operatera uplaćivala po 10% ukupne vrijednosti GSM licence za Bosnu i Hercegovinu, odnosno po 42 miliona KM. Dio sredstava je tranferisan entitetima, i to u omjeru: 2/3 Federaciji BiH i 1/3 Republika Srpska. U 2011. godini ostvaren je priliv sredstava od strane tri GSM operatera na ime naknada za korištenje GSM licenci na poseban namjenski račun u ukupnom iznosu od 42.000.000 KM. U skladu sa navedenim odlukama, Federaciji BiH je uplaćeno iznos od 27,6 miliona KM, a Republici Srpskoj 13,8 miliona KM. Ostatak sredstava u iznosu 600.000 KM predstavlja prihod budžeta institucija BiH i namijenjen je za finansiranje projektne dokumentacije za Koridor Vc u 2011. godini.
Prenesena neutrošena namjenska sredstva po istom osnovu iz 2010. godine u 2011. godinu iznosila su 12.172.961 KM, što znači da su sveukupna raspoloživa sredstva u 2011. godini iznosila 12.772.961 KM. U toku 2011. godine iznos od 3.532.947 KM plaćen je za dokumentaciju za Glavni projekt za Koridor Vc u skladu sa zaključenim ugovorima. Nerealizovana sredstva iz 2011. godine u iznosu 9.240.014 KM prenesena su u 2012. godinu.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH zaduženo je za praćenje i kontrolu realizacije ugovora za izradu plansko-studijske dokumentacije za autoput na Koridoru Vc.

19. Programi posebnih namjena

Programi posebnih namjena finansirani su iz sredstava donacija i udruženih sredstava, a dodaju se na budžetska sredstva u skladu sa članom 6., članom 10. i članom 14. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2011. godinu. Izvršenje Programa posebnih namjena u 2011. godini iskazano je po ekonomskim kategorijama u zbirnim iznosima i konsolidirano sa budžetskim sredstvima radi iskazivanja ukupnog izvršenja. Programi posebnih namjena odnose se na rashode

projekata kao cjeline i većinom su finansirani iz namjenskih sredstava, odnosno donacija i udruženih sredstava.

U skladu sa članom 8. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2011. godinu prenesena sredstva donacija, grantova i namjenski udruženih sredstava iz 2010. godine u 2011. godinu iznosila su 21.021.675 KM, dok su ostala prenesena namjenska sredstva korisnika iznosila:

- 1.180.944 KM (Regulatorna agencija za komunikacije u BiH)
- 6.864.558 KM (prenesena sredstva Regulatorne agencije za komunikacije u BiH dodijeljena Ministarstvu komunikacija i prometa BiH);
- 2.000.000 KM (neutrošena sredstva Regulatorne agencije za komunikacije u BiH dodijeljena Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka)
- 3.166.115 KM (Direkcija za civilno zrakoplovstvo);
- 56.070.090 KM (Fond za povratak-udružena sredstva);
- ostali programi posebnih namjena koji su predmet direktnih transfera i rezervisanja.

Ukupni rashodi finansirani iz Programa posebne namjene u 2011. godini iznose 72.211.871 KM, a iskazani su kao rashodi budžetskih korisnika (70.315.614 KM) i programi posebne namjene sa direktnih transfera sa JRT-a (1.896.257 KM).

Ukupno izvršenje programa posebnih namjena vezano za budžetske korisnike iznosi 70.315.614 KM, a odnosi se na: tekuće grantove (39.685.054 KM), tekuće izdatke (19.798.645 KM), kapitalne izdatke (9.897.518 KM) i kapitalne grantove (934.397 KM). Ukupno izvršenje programa posebnih namjena vezano za budžetske korisnike (70.315.614 KM) predstavlja 8% učešća u ukupno realiziranim rashodima budžetskih korisnika (886.840.810 KM) sa 31.12.2011.

Programi posebne namjene sa direktnih transfera sa JRT-a realizirani su u iznosu 1.896.257 KM, a odnose se na: finansiranje projekta obnove i rekonstrukcije HiPERB (1.053.714 KM), projekta sanacije psihijatrijske klinike „Podromanija“ Sokolac (696.638 KM) i Fiskalno vijeće (145.905 KM).

Najznačajniji iznos ukupno realiziranih sredstava sa programa posebne namjene odnosi se na Fond za povratak – udružena sredstva (38.459.856 KM).
Finansijskom revizijom nije obuhvaćeno poslovanje Fonda u dijelu realizacije projekata povratka i rekonstrukcije.
Implementacija projekata bila je predmet revizije učinka u tekućoj godini, a opširnije informacije o nalazima do kojih se došlo, zaključcima i preporukama ove revizije mogu se naći u izvještaju revizije učinka koji je dostupan na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH – www.revizija.gov.ba.

20. Realizacija sporazuma o sukcesiji

Izvještajem o radu za 2011. godinu Sektora za provedbu sukcesije bivše SFRJ i upravljanju imovinom BiH u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH obuhvaćene su aktivnosti s ciljem realizacije programskih zadataka i implementacije pojedinih aneksa Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ. Aneksima Sporazuma regulisana su

sljedeća pitanja: Aneks A – Pokretna i nepokretna imovina, Aneks B – Diplomatska i konzularna imovina, Aneks C – Finansijska potraživanja i dugovanja, Aneks D – Arhive, Aneks E – penzije, Aneks F – Ostala prava, koristi i obaveze, Aneks G – Privatna svojina i stečena prava.

Vijeće ministara BiH je u 2011. godini na osnovu informacija Ministarstva finansija i trezora BiH o provedbi pojedinih aneksa Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ donijelo određene zaključke. Usvojena je Informacija o prijavi potraživanja prema agencijama Beogradske banke i Jugobanke u New Yorku, te je zadužen ovlašteni predstavnik BiH u Odboru za raspodjelu aktive i pasive iz Aneksa C Sporazuma o pitanjima sukcesije da potpiše ovlaštenje Narodnoj banci Srbije da u ime država sukcesora izvrše prijavu potraživanja. U cilju provedbe Memoranduma između Vijeća ministara Republike Albanije i Vijeća ministara BiH, i vlada ostalih pet država sljednica bivše SFRJ, o podmirenju duga Republike Albanije koji se odnosi na obračun iznosa na računima na temelju razmjene roba između Republike Albanije i bivše SFRJ, potpisan je Sporazum o podmirenju duga odnosno načina otplate duga prema Bosni i Hercegovini. Usvojena je Informacija o implementaciji Aneksa B Sporazuma o pitanjima sukcesije i donijet je zaključak da se pokrene postupak prodaje objekata diplomarno-konzularne imovine bivše SFRJ, zgrada ambasade u Bonu i rezidentnog stana u New Yorku, za koje je utvrđeno da ne postoji zainteresiranost niti jedne države sljednice bivše SFRJ.

Shodno navedenom te dosadašnjim saznanjima vezanim za problematiku sukcesije imovine bivše Jugoslavije, može se zaključiti da proces sukcesije imovine bivše Jugoslavije traje dosta dugo i da to nije u interesu Bosne i Hercegovine.

Uzimajući u obzir kompleksnost problematike vezane za sukcesiju imovine bivše Jugoslavije kao i oportunitetne troškove koji nastaju za institucije BiH zbog odugovlačenja sa rješavanjem pitanja imovine i njenog preuzimanja od strane Bosne i Hercegovine, mišljenja smo da bi trebalo izvršiti detaljnu analizu i presjek postojećeg stanja u navedenoj oblasti sa iznošenjem osnovnih problema sa kojima se suočava Bosna i Hercegovina, kao i mjerama koje bi trebalo poduzeti na njihovom otklanjanju.

Pri tome treba poseban akcenat dati na ona pitanja koja se tiču učinkovitosti i mjera koje preduzima ili treba da preduzme delegacija BiH kao strana u sukcesiji imovine bivše Jugoslavije.

21. IPA fondovi

Programima i projektima koji se finansiraju iz IPA fondova u ime BiH još uvijek upravlja Delegacija Evropske komisije sve dok Evropska komisija ne prenese ovu nadležnost na institucije BiH, odnosno dok se ne uspostave sve neophodne funkcije i strukture decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima (DIS)[21]. Nema značajnijih pomaka

[21] Okvirnim sporazumom koji je 20.02.2008. godine zaključen između BiH i Komisije Evropskih zajednica o pravilima saradnje po pitanju IPA-e određeni su principi koordinacije, rokovi i uslovi za pravilno finansijsko upravljanje pomoći EU. Ovim sporazumom BIH se obavezala da će uspostaviti sistem decentralizovanog upravljanja IPA programima (DIS). DIS je sistem implementacije eksterne pomoći EU gdje EK prenosi nadležnosti na vlasti BiH za određene aktivnosti kao što su provođenje procedura javnih nabavki, ugovaranje i plaćanje. Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja EU

i aktivnosti na uspostavljanju DIS-a, još uvijek se radi o početnoj fazi ovog procesa. Pojedine neophodne funkcije su imenovane (državni IPA koordinator-direktorica DEI, službenik za akreditovanje-ministar Ministarstva, službenik za ovjeravanje-pomoćnik ministra Ministarstva). Unutar Ministarstva je krajem 2007. godine uspostavljen Državni fond i Sektor za upravljanje programima i projektima EU, međutim još uvijek nije postignuta saglasnost sa entitetskim IPA koordinatorima po pitanju operativnih struktura za prvu IPA komponentu. Evropska komisija je ocijenila da je napredak na uspostavljanu DIS sistema ograničen, te u maju 2011. godine dostavila preporuke kako bi se ubrzao proces uspostavljanja DIS sistema u BiH. Preporučeno je, između ostalog, da se definiše mapa puta i akcioni plan sa odgovornostima i rokovima, međutim ni na tom planu nije bilo aktivnosti. Mapu puta koju je sačinilo Ministarstvo finansija u decembru 2009. godine Vijeće ministara nikada nije usvojilo.

Postignut je određeni napredak po pitanju decentralizacije upravljanja programima druge IPA komponente - prekogranična saradnja. Vijeće ministara je u septembru 2011. godine usvojilo Odluku o uspostavi operativne strukture za implementaciju programa prekogranične saradnje sa zemljama korisnicima IPA-e, međutim da bi se dobila akreditacija za decentralizovano upravljanje, neophodno je uspostavljanje revizorskog tijela u BiH za IPA programe, a po ovom pitanju do sad nije bilo ozbiljnijih aktivnosti.

Zbog nedovoljnog napretka u uspostavljanju DIS-a, Evropska komisija je otkazala implementaciju jednog projekta (projekt tehničke pomoći DIS 2 iz IPA programa za 2008. godinu u iznosu 1,5 miliona EUR) i realocirala sredstva za druge namjene.
Povodom rasprave o Informaciji Ministarstva finansija o uspostavljanju funkcija i struktura DIS-a, Predstavnički dom je u maju 2012. godine donio zaključke kojim su konstatovane posljedice kašnjenja i prolongiranja rokova za uspostavu DIS-a (BiH je sa vodeće pozicije došla na začelje zemalja iz regiona) te uputio zahtjev svim institucijama uključenim u ovaj proces da se dalje angažuju u cilju bržeg i efikasnijeg uspostavljanja DIS sistema.

Ponovo preporučujemo da sve institucije koje su uključene u ovaj proces ulože dodatne napore te preduzmu intenzivnije aktivnosti u vezi sa uspostavljanjem decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima.

Zakonom o budžetu institucija BiH u okviru direktnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora odobrena je pozicija *Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova* u iznosu 2.450.230 KM koja je i realizovana u istom iznosu ili 100%.

Izvršenje sredstava u iznosu od 694.580 KM prikazano u Tabeli 3. Pregled izvršenja budžeta po budžetskim korisnicima u okviru direktnih transfera sa JRT na poziciji izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova predstavlja direktno finansiranje dijela učešća BiH u finansiranju projekata institucija BiH iz IPA fondova. Radi se o plaćanju kontribucije BiH za 2011. godinu za učešće u Sedmom okvirnom programu Evropske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti FP7, a na osnovu Memoranduma o razumijevanju između BiH i EZ koji je u primjeni od 01.01.2009. godine i kontribucije BiH za 2011. godinu za učešće u programu *EU kultura* prema Memorandumu o razumijevanju između BiH i EU koji je potpisan u decembru 2010. godine.

fondovima je ključni elemenat za svaku zemlju kandidata i potencijalnog kandidata jer na taj način dokazuju svoju sposobnost za preuzimanje obaveza iz članstva.

Dio odobrenih sredstva u iznosu 1.755.645 KM dat je u toku godine budžetskim korisnicima na njihov zahtjev na raspolaganje za sufinansiranja projekata i to: Direkciji za evropske integracije za realizaciju tri programa prekogranične saradnje u ukupnom iznosu 151.864 KM, Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka za realizaciju ugovorenog projekta nabavke opreme u iznosu 97.792 KM, Institutu za mjeriteljstvo BiH za realizaciju dva projekta u ukupnom iznosu 870.344 KM te Institutu za standardizaciju BiH za ugovoreni projekat u iznosu 635.645 KM.
Prema finansijskim izvještajima navedenih budžetskih korisnika odobrena sredstva su realizovana u veoma niskom procentu ili nikako i prenesena su u 2012. godinu. Realizacija sredstava zavisi od dinamike realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura i sl.

Što se tiče planiranja sredstava i praćenja realizacije sredstava na ovoj poziciji u okviru budžeta ima poboljšanja u odnosu na prethodne godine, ali tek u 2012. godini. Kao što je i prethodne godine spomenuto, Ministarstvo je u 2011. godini s ciljem osiguranja podataka za izradu projekcije budžeta za 2012. godinu, instrukcijom za budžetske korisnike za izradu projekcije budžeta za 2012. godinu predvidjelo način na koji će budžetski korisnici dostaviti podatke o sufinansiranju IPA projekata u toku 2012. godine.

Kroz pojedinačne revizije je uočeno da institucije o realizovanim IPA projektima u finansijskim izvještajima uglavnom izvještavaju ukoliko je bilo realizacije sredstava ili kroz izvještaj o radu samo usput spomenu da se realizuje IPA projekat, dok detaljnijeg izvještavanja o dinamici realizacije projekata, statusu projekta, ukupnoj vrijednosti realizovanih projekata (bez obzira da li je bilo povlačenja sredstava iz budžeta institucija BiH) te rezultatima projekata nema.

Preporučujemo nastavak aktivnosti na unaprjeđenju koordinacije između svih subjekata uključenih u ovaj proces kako bi se unaprijedio proces planiranja sredstava za sufinanisranje IPA projekata za ove namjene u smislu osiguranja neophodnih sredstava i nepotrebnog rezervisanja sredstava. Također, i dalje smo mišljenja da transparentnost izvještavanja o realizaciji IPA projekata treba podići na veći nivo.

22. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovana sredstva

Prema podacima Ministarstva, ugovoreni iznos vanjskih kredita zaključno sa 31.12.2011. godine ukupno iznosi 9.605.073.006 KM (u ovaj iznos uključena su i direktna zaduženja entiteta koja iznose 204.407.880 KM). Od ukupno ugovorenog iznosa angažovano je 7.810.479.520 KM, a očekuje se angažovanje 1.794.593.486 KM.

Stanje vanjske zaduženosti javnog sektora BiH na 31.12.2011. godine iznosi 6.660.217.614 KM, od čega se na direktno zaduženje entiteta odnosi 151.357.622 KM. U ukupnom stanju vanjskog duga BiH na institucije BiH odnosi se 27.969.333 KM.

Stanje vanjske zaduženosti BiH sa 31.12.2011. povećalo se za 371,40 miliona KM ili za 5,90% u odnosu na stanje sa 31.12.2010. godine[22]. Procentualno povećanje zaduženosti iskazano u 2011. godini je manje u odnosu na 2010. godinu kada je iznosilo 20,16% ili 23,44% u 2009. godini.

Obaveze BiH na osnovu vanjskog duga u 2011. godini izmirene su u ukupnom iznosu od 340,02 miliona KM, od čega je za otplatu kamata, bankarskih provizija, servisnih i drugih troškova plaćeno 104,49 miliona KM. 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 neangažovanja sredstava – *commitment fee*.

Ukupno plaćeni iznos navedenog troška za period od 1997. do 31.12.2011. je 28.154.211 KM, dok plaćeni *commitment fee* za 2011. godinu iznosi 3.678.835 KM.

Analiza isplate *commitment fee*-a u 2011. godini (3.678.835 KM), pokazuje da se 86,41% navedenog iznosa odnosi na troškove po odobrenim kreditima EBRD-a (3.178.709 KM), 11,06% na odobrene kredite KfW-a (406.706 KM), 1,73% (63.557 KM) na kredite Raiffeisen banke, 0,75% (27.695 KM) na kredite Kraljevine Španije, itd.

Tokom 2011. godine najveći dio troškova po osnovu *commitment fee*-a (1.713.754 KM ili 46,58% od ukupno plaćenog iznosa za 2011. godinu) je plaćen po kreditu EBRD-a za projekt „Koridor Vc“. Navedeni kredit je postao efektivan 25.02.2009. godine, dok je zatvaranje kredita u skladu sa dinamikom provedbe predviđeno 31.12.2012. Također, značajan iznos troškova (504.130 KM) po ovoj osnovi plaćen je za projekat „Željeznice 2“ koji je postao efektivan 08.04.2008., dok je datum zatvaranja ovog kredita 31.12.2012. godine.

Commitment fee je trošak koji se obračunava na odobrena, a neiskorištena sredstva, što znači da se osnovica za obračun troška smanjuje angažovanjem sredstava, te se najveći iznos *commitment fee*-a plaća u prvim obračunskim periodima kada je najmanje sredstava angažovano.
Ostaje otvoreno **pitanje dinamike angažovanja odobrenih kredita**, koja, u slučaju zastoja u fazi provedbe kredita tj. realizacije projekta, pretpostavlja veće troškove na neangažoovani dio kredita (*commitment fee*). *Commitment fee* predstavlja trošak koji se obračunava u skladu sa generalnim uslovima kreditora (EBRD, Svjetska banka, KfW, Raiffeisen bank i dr.) i kao takav je (uglavnom) ugrađen u standardne uslove poslovanja inokreditora.

Visina obračunatih sredstava po osnovu ovog troška, prije svega, zavisi od visine ugovorenih sredstava, datuma 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 zavisi od stepena 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

[22] Ministarstvo je naknadno revidiralo podatak o iznosu vanjskog duga koji je naveden u Informaciji o stanju javne zaduženosti BiH na 31.12.2010. godine. Prema izmijenjenom podatku, stanje vanjske zaduženosti na 31.12.2010. godine iznosi 6.289 mil. KM. U Izvještaju o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2010. godinu naveden je podatak iz Informacije o stanju javne zaduženosti BiH na 31.12.2010. godine.

uglavnom u ingerenciji entiteta, odnosno jedinica za implementaciju projekata (PIU). Za angažovanje 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 preduslova za angažovanje sredstava ima za posljedicu plaćanje dodatnih troškova koji se ne bi platili da su svi uslovi pravovremeno ispunjeni i da je poštovana ugovorena 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.

Sektor za javni dug ne raspolaže podacima vezanim za implementaciju ugovora (implementacija i povlačenje sredstava je na entitetima), odnosno podacima o angažiranju sredstava od strane entiteta, te nije u mogućnosti dati informaciju o plaćanju ovog troška zbog neadekvatnog korištenja kreditnih sredstava.

Preporučujemo i Vijeću ministara BiH da, u saradnji sa nadležnim organima, detaljno analizira angažovanje 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 realizovale ugovorene dinamike implementacije projekata i izbjeglo plaćanje dodatnog troška -* commitment fee*.

23. Sudski sporovi

Izvršenje budžeta institucija BiH na ime plaćanja obaveza po pravosnažnim sudskim presudama u 2011. godini iznosilo je 2.503.626 KM. U podnesenom Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH Ministarstvo finansija i trezora je prikazalo nastali trošak, međutim isti nije obrazložen, niti analiziran.

U procesu revizije utvrdili smo da se značajan broj sudskih sporova vodi protiv institucija i da je primjetan pasivan odnos po predmetnoj problematici, što se opravdava činjenicom da se plaćanje obaveza vrši sa Jedinstvenog računa trezora. S obzirom da se bilježi rast broja sudskih sporova, potrebno je osigurati da budžetski korisnik u tekstualnom dijelu izvještaja o izvršenju budžeta objasni uzroke i posljedice sudskih sporova vezanih za njihov djelokrug rada. I pored činjenice da Ministarstvo ima stav da, u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, budžetskom korisniku nije dozvoljeno da stvara obaveze, odnosno rashode ili opterećenja budžetskih pozicija ako sredstva za te rashode ili opterećenja budžetskih pozicija nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu budžetsku instituciju, mišljenja smo da iskazivanjem vrijednosti potencijalnih obaveza u narativnom dijelu finansijskog izvještaja budžetski korisnik ne stvara obaveze, odnosno rashode. Iskazivanje istih samo može unaprijediti proces planiranja i izvršenja budžeta.

Cijeneći okolnosti da se presude isplaćuju sa JRT-a, a ne iz budžeta konkretne institucije, mišljenja smo da je potrebno osigurati da budžetski korisnik

potencijalne obaveze objavi i obrazloži u svom godišnjem izvještaju, u dijelu analize izvršenja budžeta (tekstualni dio).

Analizirajući isplate obaveza po pravosnažnim sudskim presudama konstatovano je da je i u 2011. godini plaćanje većeg broja presuda izvršeno na osnovu sudskog rješenja o izvršenju pravosnažne presude, odnosno da plaćanje nije izvršeno u paracionom (dobrovoljnom) roku. Prema našim spoznajama, plaćanje se ne vrši u paracionom roku uslijed nedostatka određenih podataka (ime i prezime primaoca, broj bankovnog računa primaoca te ukupan iznos koji treba biti isplaćen),a što za posljedicu ima stvaranje dodatnih troškova koji nastaju pokretanjem postupka prinudne naplate po presudama nakon isteka roka za dobrovoljno ispunjenje. U cilju rješavanja problema plaćanja sudskih presuda u paracionom roku, Ministarstvo je u šestom mjesecu 2011. godine sačinilo Instrukciju o načinu izvršenja-plaćanja izvršnih sudskih presuda preko budžeta institucija BiH kojom su naložene i određene obaveze Pravobranilaštvu BiH da, prilikom dostavljanja pravosnažne presude, Ministarstvu finansija i trezora dostavi i «Nalog za plaćanje» po pravosnažnoj sudskoj presudi. Međutim, institucija Pravobranilaštva osporava datu Instrukciju navodeći da su Pravobranilaštvu stavljeni u zadatak određeni poslovi i zadaci koji su izvan njihove nadležnosti i djelatnosti. Pomenuta instrukcija se, uslijed navedenog, ne primjenjuje u praksi.

Imajući u vidu činjenicu da Ministarstvo nije direktni i jedini učesnik u procesu, odnosno da navedena problematika direktno utiče na budžet institucija BiH, potrebno je da viši nivo vlasti precizno definiše obaveze i odgovornosti svih učesnika u ovom procesu, a kako bi se osiguralo blagovremeno izmirenje obaveza na efikasan i ekonomičan način.

Prema podacima prezentovanim u izvještaju o radu Pravobranilaštva BiH, može se konstatovati da od ukupnog broja predmeta (6.374) koji su bili u radu 2011. godine, značajniji broj (43%) se odnosi na parnične predmete. U okviru parničnih predmeta, Pravobranilaštvo navodi da poseban segment zauzimaju predmeti iz radno-pravnog statusa, tj. predmeti u kojima zaposlenici institucija BiH tuže Bosnu i Hercegovinu ili matičnu instituciju po različitim osnovama (prijema u rad, obračuna plaća, obračun pojedinih naknada i sl.). Također, u navedenom izvještaju je iznesen podatak da od ukupnog broja (1.196) zaprimljenih predmeta u 2011. godini čak 878 (73%) predmeta se odnosi na radno-pravne sporove. U većini slučajeva tuženo je Ministarstvo odbrane (678 predmeta), a predmeti tužbe su isplata toplog obroka, isplata otpremnine bivšim vojnicima i isplata razlike osnovice za obračun plaće.

U cilju sprječavanja podizanja novih tužbi, potrebno je analizirati razloge za pokretanje tuženih zahtjeva te uspostaviti sistem koji će omogućiti otklanjanje uzroka, odnosno nedostataka koji su doveli do presuda na štetu institucija Bosne i Hercegovine. Ne treba isključiti ni pokretanje odgovornosti ukoliko se ispostavi da je rast sporova posljedica nepoštivanja važećih propisa.

24. Informacioni sistem

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva finansija i trezora. Kako se finansijsko poslovanje svih budžetskih korisnika

obavlja putem informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) i sistema za centralizovani obračun i isplatu plaća (COIP), to se može zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacionih sistema.

Posebno naglašavamo kako je utvrđeno da dio preporuka koje su već više puta navođene u prethodnim izvještajima još uvijek nisu realizovane. Naime, Ministarstvo još uvijek nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo interfejs između sistema COIP i ISFU, planove razvoja, sigurnosti i oporavka sistema i procedure za kreiranje rezervnih kopija. Procedure oporavka i povrata podataka na nadograđenom sistemu nisu testirane. Ugovori sa dobavljačima (udaljenim korisnicima) koji imaju eksterni pristup ne obavezuju poštivanje Pravilnika pristupa udaljenih korisnika kao ni Pravilnika za upotrebu sistema.

Od ranije navedenih preporuka, revidirani su postojeći izvještaji u ISFU i provedene mjere poboljšanja, implementiran je novi proces kreiranja rezervnih kopija, usvojene su adekvatne procedure backup-a, pušten je u potpunu funkciju modul osnovnih sredstava i provedena je interna revizija.

Od preporuka čija je realizacija u toku navodimo učitavanje podataka u modul za praćenje zaliha i sitnog inventara, provođenje procedura za implementaciju modula javnog duga i modula za planiranje budžeta, kao i provođenje aktivnosti na unaprjeđenju sistema u smislu osiguranja neprekidnog poslovanja.

ISFU se sastoji od pet modula: Glavna knjiga, Nabavka, Obaveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom i Potraživanja. Svi moduli su integrisani s Glavnom knjigom trezora, izuzev modula Potraživanja. Trenutna verzija baze i aplikacije ISFU od strane proizvođača ima podršku do kraja godine. Potrebno je planirati budžetska sredstva kako bi se pravovremeno izvršila neophodna nadogradnja postojećeg sistema i tako izbjegli rizici koji iz ovoga proizilaze. Prilikom nadogradnje treba razmotriti i doradu novih funkcionalnosti na sistemu. U cilju boljeg praćenja budžeta i unaprjeđenja budžetskih kontrola treba uskladiti izgled zakonskog budžeta sa unesenim budžetom u sistemu. Potrebno je sve stavke razvrstane po projektima/transferima u donesenom budžetu preslikati u sistem i osigurati mogućnost unosa rezerve, zakonskog i operativnog budžeta, kao i praćenje istih po zahtijevanim kriterijima.

Neki budžetski korisnici za rad na ISFU trenutno koriste ADI aplikaciju putem koje se vrši unos podatka u sistem. Postojeća aplikacija zahtijeva da se izvrši dosta ručnih radnji prilikom prebacivanja podataka iz excel (.xls) fajla u ISFU, što stvara prostor za pravljenje ljudske greške i istovremeno usporava rad prilikom obrade podataka. Pored navedenog, postojeća ADI aplikacija radi samo sa dokumentima verzije Office 2003 ili starijim. Revizijom je utvrđeno da je moguće unaprijediti ovaj segment poslovanja.

U proteklom periodu na modulu potraživanja su izvršena određena poboljšanja (npr. kreiran izvještaj otvorenih stavki) koja su olakšala rad krajnjih korisnika. Međutim, korisnici koji imaju potrebu za unosom velikog broja fakturisanih prihoda, zbog sporosti sistema, ne mogu vršiti direktno unose u sistem. Oni vode svoje ručne evidencije u .xls fajlovima, a potom vrše ponovo ručne unose u modul potraživanja čime je povećana mogućnost ljudske greške. ISFU sistem trenutno ne omogućava automatsko importovanje podatka iz ručnih .xls evidencija u sistem koje bi znatno olakšalo rad korisnika i smanjilo mogućnost ljudske greške.

Modul Potraživanja trenutno se samo parcijalno koristi za evidenciju transakcija bez direktne veze odnosno integrisanosti sa Glavnom knjigom. Depozitni izvodi, odnosno izvodi sa računa prihoda se učitavaju tako da u sistemu postoji samo evidencija o izvršenoj naplati. Fakture koje izdaju, npr. Regulatorna agencija za komunikacije ili Služba za zajedničke poslove, se generišu u drugim sistemima ili se ručno izdaju. Aktiviranjem modula AR (Accounts Receivables) bi se kompletan poslovni proces evidentirao u jednom sistemu. Postojala bi jedinstvena baza klijenata, fakture bi se štampale iz sistema i bilo bi moguće učitavanje izvoda sa svim naplaćenim prihodima odnosno njihovo usklađivanje sa fakturama. Ovim bi se izbjegao trenutno isparčani proces i eliminisao manuelni rad koga danas ima kod svih korisnika koji imaju svoje prihode, a postiglo bi se da na jednom mjestu postoje sve informacije vezane za naplatu prihoda države. Integracijom sa Glavnom knjigom bi se zaokružio kompletan proces.
Provedenim revizijama konstatovano je kako nisu u cijelosti iskorištene mogućnosti koje pruža modul Potraživanja.

Ministarstvo je dobilo sredstva od holandske vlade za implementaciju modula za praćenje javnog duga. Tenderska procedura za implementaciju navedenog modula je u toku, a predviđeni modul je licenciran Oracle modul i sastavni je dio postojećeg ISFU.
Prilikom nadogradnje sistema treba voditi računa i o nadogradnji ovog modula radi potpune kompatibilnosti.

Pored navedenog, u toku je i tenderska procedura za nabavku i implementaciju modula za planiranje budžeta. Modul za planiranje budžeta će biti nezavisan modul pa treba voditi računa o kompatibilnosti i načinu razmjene podataka sa postojećim ISFU.

Provedena je interna revizija informacionog sistema u segmentu plaćanja i prijenosa sredstava sa računa Centralne banke BiH i realizovane date preporuke.

ISFU se stalno proširuje implementacijom novih funkcionalnosti i novih modula, i ima potrebu za adekvatnom antivirusnom zaštitom gdje je rad sistema direktno zavisan od kvaliteta komunikacionih kanala putem kojih se prenose podaci. Kako komunikacije ne bi postale usko grlo u ovako složenom sistemu javlja se potreba za stalnim unaprjeđenjem istih što smatramo kao jednu od bitnijih aktivnosti u ovom trenutku.

Pored svega navedenog, uočili smo napredak u pogledu funkcionisanja ISFU koji je prvenstveno uzrokovan implementacijom novih modula u ISFU. Na sistemu su kreirani novi izvještaji i reprogramirani stari na kojima su ranije uočene greške, čime je sistem dodatno poboljšan.

U toku je završna faza puštanja u rad dodatnog modula za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU.

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

- ***Realizovati ranije definisane preporuke koje se odnose na analizu rizika postojećih informacionih sistema, kreiranje interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sistema COIP u ISFU sistem i dokumentovanje postojećih sistema. Kreirati plan daljeg razvoja informacionog sistema,***

plan sigurnosti informacionog sistema i plan oporavka u slučaju pada sistema i testiranje procedura za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU sistema.

- ***Ugovorom o održavanju definisati da pristup udaljenih korisnika bude u skladu sa Pravilnikom o pristupu udaljenih korisnika i Pravilnikom o upotrebi sistema.***

- ***Stimulisati kontinuiranu edukaciju kadrova koji rade na trezorskim sistemima i time omogućiti efikasniji rad sistema, primjenu savremenih tehnoloških rješenja i manju zavisnost od eksternih pružalaca usluga.***

- ***Pravovremeno implementirati nadogradnju ISFU kako bi se osigurala neprekidna podrška proizvođača na postojećem sistemu. Nakon nadogradnje, izvršiti testiranje tačnosti svih funkcionalnosti na sistemu.***

- ***Planirati i uraditi izmjenu postavki postojeće trezorske aplikacije koja treba da omogući budžetsku kontrolu po raznim izvorima finansiranja kao i mogućnost izvještavanja iz ISFU sistema po izvorima finansiranja. Izmjene koje je neophodno uraditi obuhvataju definisanje novih segmenata na postojećem računovodstvenom flekspolju, ažuriranje svih računovodstvenih kombinacija na kojima se vršilo knjiženje u ISFU u proteklim godinama, kao i provjeru dostupnosti svih kombinacija kroz sve funkcionalnosti unutar Oracle modula Glavne knjige, Nabavke, Obaveza prema dobavljačima, Upravljanja gotovinom i Potraživanja. Time će se omogućiti unos budžeta u obliku u kojem je zakonski usvojen.***

- ***Implementirati savremenu Web ADI aplikaciju (za potrebe Predsjedništva i Ministarstva vanjskih poslova) koja će omogućiti brži unos podataka iz .xls fajlova u ISFU sistem, smanjiti mogućnost ljudske greške i podržati rad sa novim verzijama programa MS Office.***

- ***Analizirati potrebe i implementirati funkcionalnost automatskog importa podataka (knjige izlaznih faktura) iz .xls fajla u Modul potraživanja za korisnike koji imaju potrebu velikog broja unosa fakturisanih prihoda. U skladu sa mogućnostima, povezati transakcijski broj sa korisnikom. Navedena funkcionalnost bi se mogla koristiti i nakon unaprjeđenja modula Potraživanja i stavljanja istog u potpunu funkcionalnost.***

- ***Detaljno analizirati i ispitati mogućnosti modula Potraživanja te, shodno potrebama budžetskih korisnika, izvršiti dalja unaprjeđenja modula u cilju postizanja cjelovitog nadzora nad procesom naplate prihoda. Obuhvatiti implementaciju novih funkcionalnosti kao npr. obavezno unošenje svih prihoda (fakturisanih i nefakturisanih) u modul Potraživanja, povezivanje modula sa Glavnom knjigom i kontrolu nad prihodima.***

- ***Rezervne backup medije čuvati u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva.***

- ***Završiti importovanje podataka u novi modul za praćenje zaliha i sitnog inventara ISFU, te navedeni modul zvanično staviti u funkciju.***

- ***Nastaviti proceduru daljeg unapređenja ISFU kroz implementaciju modula za praćenje javnog duga. Osigurati nadogradnju navedenog modula u skladu sa nadogradnjom postojećeg ISFU.***

- ***Nastaviti proces implementacije modula za planiranje budžeta. Predvidjeti i implementirati interfejs za razmjenu podataka sa ISFU. Omogućiti funkcionalnost interfejsa za razmjenu podataka i nakon nadogradnje ISFU.***

- ***Kreirati detaljnu analizu potreba za komunikacionim kapacitetima na svim aktivnim lokacijama. Na svim lokacijama gdje postoji konkurencija treba provesti novu proceduru javne nabavke i izabrati najpovoljnije rješenje koje zadovoljava sve tehničke zahtjeve. Na lokacijama gdje samo telekom operateri mogu pružiti usluge treba pregovarati o mogućem unaprjeđenju komunikacija primjenom novih tehnologija i sl. Pravovremeno treba planirati i hardverska proširenja komunikacione opreme koja mogu zahtijevati savremeniji tipovi komunikacija. Ovim bi se osigurala kvalitetna komunikaciona infrastruktura neophodna za nesmetan rad trezorskih sistema.***

- ***Nastaviti aktivnosti na provođenju mjera za unaprjeđenje sistema (nabavkom rezervnih servera, virtuelizacijom sistema, implementacijom udaljene rezervne lokacije). Time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacionih sistema i osigurati pravovremeni nastavak poslovanja.***

Centralizovani obračun i isplata plaća (COIP): Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšan u nekim segmentima obrade, ali smatramo da bi postojeći COIP trebalo još unaprijediti. Ranije definisane preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sistemu COIP, analizu kvaliteta i funkcionalnosti sistema te optimizaciju i unaprjeđenje rada istog nisu realizovane. Procedura za sklapanje novog ugovora za podršku sistemu COIP nije nikad pokrenuta. Ranije realizovana nabavka hardvera za sistem COIP, zahtijevana od strane dobavljača koji pruža podršku pomenutom sistemu, doprinijela je unaprjeđenju rada u određenoj mjeri. I pored toga, mišljenja smo da treba pristupiti softverskoj optimizaciji, nadogradnji i poboljšanju sistema. Aplikacija prilikom unosa podataka, pretrage i izvještavanja zahtijeva da se za svaki entitet (RS, FBiH) vrši zasebno logovanje, što prilično usporava rad i čini ga manje efikasnim. Takav sistem ne omogućava da se pokrene nijedan sumarni izvještaj, nego se izvještaji moraju generisati po entitetima, što smatramo nedostatkom navedene aplikacije. Ministarstvo nema pristup izvornom kodu aplikacije, kao ni adekvatnu dokumentaciju o sistemu. Pod uslovom da dobavljač više ne bude u mogućnosti da pruža 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 nabavke novog sistema za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo odbrane BiH je u toku. Implementacija ovog sistema je svakako jedan od prioritetnih zadataka

Ministarstva. Prilikom implementacije ovog sistema bilo bi korisno ugraditi u sistem plaća i kadrovsku evidenciju, čime bi dobili znatno funkcionalniji sistem. Potrebno je pravovremeno planirati aspekte razmjene podataka (interfejs) novog sistema plaća sa ISFU. Ukoliko bi se novi sistem pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća za sve budžetske korisnike.

Preporučujemo Ministarstvu da pokrene realizaciju aktivnosti vezanih za implementaciju, podršku, obuku i nabavku licenci za pomenuti softver. S tim u vezi, Ministarstvo treba preduzeti sljedeće:

- ***Realizovati ranije date preporuke koje se odnose na sklapanje novog ugovora za podršku sistemu COIP, analizu kvaliteta rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sistema. U skladu sa finansijskim mogućnostima, kroz softversku optimizaciju sistema, izvršiti unaprjeđenje koje bi omogućilo efikasnije poslovanje dok je postojeći sistem u upotrebi.***

- ***Implementirati funkcionalnost da se sa jednim logovanjem u postojećem COIP sistemu može vršiti unos i izvještavanje plaća svih zaposlenih, bez obzira kojem entitetu pripadaju.***

- ***Realizovati proceduru nabavke novog sistema za obračun plaća za potrebe Ministarstva odbrane, čim to bude moguće. Implementirati kadrovsku evidenciju kao sastavni dio novog sistema i kreirati odgovarajući interfejs putem kojeg će se razmjenjivati podaci sa ISFU. Razmotriti potrebe Ministarstva nad vlasništvom izvornog koda nove aplikacije.***

- ***Sagledati mogućnost da se implementacija novog sistema za obračun plaća za Ministarstvo odbrane BiH iskoristi kao osnova za razvoj sveobuhvatnog COIP sistema. Na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanja postojećeg COIP sistema.***

Ministarstvo trenutno vrši unos i obradu plaća za dosta „malih“ budžetskih korisnika, a potom vrši prosljeđivanje i faksiranje svih unesenih podataka korisnicima, što je prilično složen proces. Kako određeni budžetski korisnici za koje Ministarstvo vrši unos imaju veći broj zaposlenih i sistematizovana i popunjena radna mjesta u svojim finansijskim odjelima, realna je mogućnost da isti samostalno vrše unos plaća za svoje zaposlene.

Kako bi dodatno unaprijedili COIP sistem, preporučujemo Ministarstvu da obuči sve budžetske korisnike koji imaju više od 15 zaposlenih da samostalno vrše unos podataka o plaćama i da se time proces obrade plaća učini efikasnijim i ekonomski prihvatljivijim.

III. KORESPONDENCIJA

Nacrt izvještaja je dostavljen na očitovanje Vijeću ministara BiH i Ministarstvu.
U ostavljenom roku Vijeće ministara nije dostavilo komentare na Nacrt izvještaja mada se značajan broj nalaza i preporuka odnosi na aktivnosti iz nadležnosti Vijeća ministara. Ministarstvo je u zakonskom roku (15 dana) dostavilo svoje kometare.

U komentarima Ministarstva, u najvećem dijelu su iznesene informacije koje su reviziji bile poznate i tokom revizije.
Data obrazloženja i komentari su uglavnom potvrde nalaza navedenih u Izvještaju, odnosno opis aktivnosti koje su preduzete ili se planiraju preduzeti u narednom periodu shodno datim preporukama.
Objašnjenje dijela komentara koji nisu prihvaćeni (i dijela koji su prihvaćeni) dato je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvještaja o reviziji koji je dostavljen rukovodstvu Ministarstva uz konačan Izvještaj o reviziji za 2011. godinu.

Shodno navedenom u Izvještaju o obavljenoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH u odnosu na Nacrt nisu izvršene bitnije izmjene koje bi značajnije uticale na iznesene nalaze i preporuke pa samim tim i na dato revizorsko mišljenje.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor

U reviziji učestvovali:

Snježana Baštinac, viši revizor

Nataša Avdalović, viši revizor

Nermin Hamzagić, viši revizor

Mirela Bošnjak, revizor

Nataša Pavlović, revizor

Dragan Vukajlović, revizor

Slaviša Vuković, IT revizor

Lutvija Šrndić, pomoćni revizor

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor

Rukovodilac Odjela za razvoj metodologiju i kontrolu kvaliteta

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Prilog:

Tabela 2. - Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH u 2011. godini sa zapažanjima revizije

Red. Broj	Vrsta rashoda	Ukupni rashodi u 2011 god	Zapažanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda
	Neto plaće i naknade	318.760.535	Regulisano 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 Parlament BiH internim aktima. Problem kod institucija koje su obuhvaćene zakonom, a imaju svoje *lex specialis* zakone.
	Porezi i doprinosi na plaće	203.664.340	Definisano entitetskim propisima; zbog različitosti propisa i u zavisnosti od prebivališta zaposlenog u praksi dolazi do različitog obračuna bruto plaće za isto radno mjesto; **neophodna harmonizacija propisa koji tretiraju navedenu oblast.**
1	**Bruto plaće i naknade**	**522.424.875**	
	Naknade za prijevoz s posla i na posao	25.963.924	Regulisano odlukom Vijeća ministara od 1.1.2009. godine.
	Naknade za korištenje ličnog vozila	165.614	Nisu jasno definisani slučajevi mogućeg korištenja ličnog vozila u službene svrhe.
	Naknade troškova smještaja dužnosnika	11.203.686	Regulisano Odlukom Vijeća ministara broj 46/12 od 18.04. 2012. godine.
	Naknade za odvojen život	12.681.419	Regulisano Odlukom Vijeća ministara broj 46/12 od 18.04. 2012. godine.
	Naknade za rad u komisijama	497.355	Retroaktivna primjena Odluka o naknadama, utvrđivanje mjesečnog iznosa naknade bez postojanja mjerljivih rezultata.
	Naknade za topli obrok tokom rada	34.380.624	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 učenicima	206.750	Nedostaje propis na nivou institucija BiH.
	Regres za godišnji odmor	13.222.444	Isplaćeni iznos naknade po zaposlenom fiksan i iznosio je 586,00 KM na osnovu odluke Vijeća ministara.
	Otpremnine zbog odlaska u penziju	1.193.605	Regulisano Odlukom VM broj 173/09 od 17.6.2009. godine
	Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	843.070	Regulisano Odlukom VM broj 167/09 od 17.6.2009. godine (do tada nije bilo regulisano)
	Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	2.513.595	Regulisano Odlukom VM broj 179/09 od 02.7.2009. godine (do tada nije bilo regulisano)
	Porezi i doprinosi na naknade	14.716.477	Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.
	Naknade skupštinskim zastupnicima	687.934	Nedovoljno transparentna naknada regulisana samo internim odlukama Parlamentarne skupštine

	Ostale naknade	2.495.219	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu odbrane BiH, dječji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova i ostale naknade
	Ostalo	5.173.843	Obuhvata: naknade za bolovanje, naknade za spoljne saradnike, naknade za paušal, naknade stručnim saradnicima,naknade novčanih primanja vojnih lica, naknade za mirovne misije.
2	**Naknade troškova zaposlenih**	**125.945.559**	
	Putni troškovi u zemlji	6.629.405	Regulisano Odlukom Vijeća ministara broj 240/11 od 21.12. 2011. Godine i Odlukom VM broj 241/11 od 21.12.2011. godine.
	Putni troškovi u inostranstvu	9.791.562	Regulisano Odlukom Vijeća ministara broj 44/12 od 18.04.2012. godine
	Ostale naknade putnih i drugih troškova	99.016	
3	**Putni troškovi**	**16.519.983**	
	Izdaci za fiksne telefone	4.200.951	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2011. godini; nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja.
	Izdaci za mobilne telefone	2.108.535	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2011. godini; nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja.
	Izdaci za internet	1.049.306	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2011. godini, nedostaju pravila potrošnje i ponašanja. Neophodno raditi na uvođenju sistema e-vlade u insitucijama gdje je to moguće.
	Izdaci za poštanske usluge	2.309.638	Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija BiH.
	Izdaci za BiH PAK	154.361	Nedostaju pisane analize o kvalitetu i cijeni usluga.
4	**Izdaci telefonskih i pošt. usluga**	**9.822.791**	
	Izdaci za energiju i komunalne usluge	19.079.436	Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija; nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
	Ostale komunalne usluge	454.441	Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija; nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
5	**Izdaci za energiju i komunalne usluge**	**19.533.877**	
	Izdaci za obrasce i papir	521.464	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki; uvesti internu evidenciju utroška.
	Izdaci za računarski materijal	2.172.789	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki; uvesti internu evidenciju utroška.
	Uredski materijal	1.611.349	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki; uvesti internu evidenciju utroška.
	Stručne knjige i literatura	216.163	Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.
	Izdaci za odjeću, uniforme i platno	1.919.306	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Hrana i prehrambeni materijal	5.250.771	Uglavnom se odnosi na Ministarstvo odbrane BiH (menze, kantine) i Službu za zajedničke poslove institucija BiH; nije jasno i precizno definisano na kojem osnovu funkcioniše restoran u okviru Službe za zajedničke poslove institucija BiH, odnosno da li se politikom cijena stvaraju dodatni rashodi za budžet, pokrivaju troškovi poslovanja ili se ostvaruju dodatni prihodi.
	Materijal za pranje i	547.789	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki.

	čišćenje		
	Materijali posebne namjene i sanacijske radove	125.841	Potrebne instrukcije u vezi sa knjiženjem ovih izdataka i praćenjem utroška (najveća izdvajanja odnose se na Centralnu izbornu komisiju)
	Izdaci za pasoške knjižice	4.961.113	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
	Izdaci za lične karte	1.299.868	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Ostala nabavka materijala	4.596.955	Nabavke specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i zaštitu podataka BiH i Ministarstvo odbrane BiH.
6	**Nabavka materijala**	**23.223.408**	
	Gorivo (benzin, dizel, ostalo)	11.361.599	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2011. godini; pojedine institucije nemaju uređene evidencije o potrošnji goriva.
	Motorno ulje	253.379	Većina institucija ne vodi evidencije o potrošnji.
	Usluge premještanja i selidbe	169.952	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH;
	Registracija motornih vozila	437.071	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Prijevozne usluge - taxi	369.971	Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda
	Ostalo	128.955	
7	**Izdaci za usluge prijevoza i goriva**	**12.720.927**	
	Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	23.925.490	Izuzeto je od primjene Zakona o javnim nabavkama; postoji velika neujednačenost u iznosima koji plaćaju institucije; nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora.
	Ostalo	5.170.505	Obuvata izdatke za unajmljivanje: skladišta, parkinga, smještaja telekomunikacione opreme, zemljišta, opreme, vozila, tornjeva, ADSL vodova.
8	**Unajmljivanje imovine i opreme**	**29.095.995**	
	Popravka zgrada	3.878.233	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	7.805.632	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	6.050.265	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
	Usluge pranja i parkiranja vozila	343.415	Nedostaju kriteriji i uputstva o priznavanju ovih troškova;
	Usluge održavanja softvera	972.761	
	Ostale usluge tekućeg održavanja	713.405	
	Ostalo	469.210	

9	**Izdaci za tekuće održavanje**	**20.232.921**	
	Osiguranje imovine	192.698	Ne postoje kriteriji na nivou institucija BiH o tome koja imovina treba biti osigurana; potrebno definisati donji prag vrijednosti imovine za obavezno osiguranje.
	Osiguranje vozila	1.316.921	Ne postoje jedinstvena pravila o osiguranju vozila na nivou institucija (koja vozila treba kasko osigurati, a koja ne, različita praksa od institucije do institucije).
	Osiguranje zaposlenih	444.667	Ne postoje jedinstvena pravila u pogledu kategorija zaposlenih koje imaju pravo na kolektivno osiguranje (da li svi zaposleni ili samo pojedine kategorije); instrukcija Ministarstva finansija i trezora kod planiranja budžeta nije jasno definisala ove izdatke.
	Izdaci za bankarske usluge	276.443	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
	Izdaci platnog prometa	209.032	Najveći izdaci odnose se na izdatke Uprave za indirektno oporezivanje.
	Izdaci za negativne kursne razlike	1.241.714	
	Ostalo	3.609	
10	**Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa**	**3.685.084**	
	Usluge medija	326.382	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge štampanja	799.694	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge javnog informisanja i odnosa s javnošću	867.520	Ne postoje kriteriji ko ima pravo na štampu i koliki broj dnevnih i sedmičnih novina je prihvatljivo nabaviti; izdaci se odnose i na objavljivanje raznih vrsta oglasa u dnevnim i sedmičnim novinama.
	Usluge reprezentacije	3.754.734	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2011. godini; postoji velika raznolikost u internim pravilima koja regulišu ovu potrošnju; nedostaju pravila potrošnje i ponašanja.
	Usluge smještaja	371.628	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	197.321	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge stručnog obrazovanja	1.127.353	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka
	Izdaci za specijalizaciju i školovanje	686.734	Regulisano Odlukom VM 210/09 od 3.9.2009. godine.
	Pravne usluge	2.972.016	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
	Autorski honorari	208.646	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Kompjuterske usluge	72.706	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Izrada projektne dokumentacije	156.024	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Usluge prevođenja	231.244	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.

	Stručne usluge	3.324.560	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge primarne zdravstvene zaštite	2.367.694	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka; izdaci se uglavnom odnose na MO i MVP.
	Ostale medicinske i liječničke usluge	1.913.887	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Troškovi ekshumacije	1.050.638	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
	Ugovori o djelu	6.840.568	Zaključuju se i za poslove koji po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ugovora o djelu.
	Ugovori za privremene i povremene poslove	1.555.247	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedostaju instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Porezi na ugovore	792.647	Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.
	Usluge štampanja poreznih markica	3.523.757	Troškovi Uprave za indirektno oporezivanje.
	Ostale nespomenute usluge	6.916.639	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva odbrane i određenih Agencija.
	Ostalo	4.438.522	Obuhvataju izdatke za: ostale stručne usluge, ostale izdatke za informisanje, usluge održavanja kurseva, računovodstvene i revizijske usluge, troškovi spora, usluge po nalogu Tužilaštva, posebne istražne radnje i sl.
11	**Ugovorene usluge**	**44.496.161**	
12	**Izdaci za ino kamate**	**1.411.357**	**Ne postoje analize koliko su plaćeni troškovi naknada na neangažovana sredstva uzrokovani eventualnim neadekvatnim korištenjem kreditnih sredstava.**
	Nabavka zemljišta	26.925	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavkama.
	Nabavka građevina	4.208.076	Izgradnja građevina opterećuje institucije u smislu angažovanja ljudskih i materijalnih poslova te se zbog toga manje mogu posvetiti svojoj osnovnoj zadaći.
	Nabavka opreme	8.729.733	Ne vrši se kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja; nedostaju pravila potrošnje.
	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	7.496.333	
	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	1.486.369	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja; nema jedinstvenog plana na nivou 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 Parlamenta BiH); bez jedinstvenog stava kada su u pitanju ulaganja u zgrade koji nisu vlasništvo BiH.
13	**Kapitalni izdaci**	**21.947.436**	
14	**Tekući grantovi**	**41.952.274**	**Najznačajniji iznos se odnosi na programe povratka relizovane putem Fonda za povratak u iznosu od 38.459.856 KM. Ostali izdaci se odnose na: grantove drugim nivoima vlasti, grantove pojedincima, grantove neprofitnim organizacijama i tekuće transfere u inostranstvo.**
	Kapitalni grantovi nižim nivoima vlasti	934.397	

	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama	543.721	
15	**Kapitalni grantovi**	**1.478.119**	
I.	**UKUPNO BUDŽETSKE POZICIJE (1+2+.....+15)**	**894.490.767**	
1	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama-kotizacije 6221	3.908.365	
2	Isplata obaveza po sudskim presudama	2.503.626	Nedostaje informacija o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na nivou institucija BiH. Nedostaju jedinstvena, jasna i precizna pravila i procedure u vezi sa raspolaganjem, čuvanjem, prodajom, doniranjem i sl. sredstva oduzetih u postupcima koje provode nadležne institucije na nivou BiH. U praksi nema pokretanja odgovornosti lica koja su uzrokovala određene sudske sporove i time direktno uticala na nastanak određene štete za budžet institucija BiH.
3	Tekuća rezerva-6861	742.439	Za dio sredstava nedostaju jasni kriteriji za dodjelu istih, svi korisnici sredstava ne dostavljaju izvještaj o njihovom utrošku.
	Izdaci za kreditni rejting BiH	152.792	
	Sufinansiranje u IPA fondovima	694.581	
4	**Izdaci za posebne namjene**	**847.372**	
II.	**UKUPNO IZDACI (1+2+3+4)**	**8.001.802**	
22	**UKUPNO IZDACI INSTITUCIJA BiH (I+II)**	**902.492.569**	

Napomena:

U prvom dijelu tabelarnog pregleda izdaci po budžetskim pozicijama su iskazani u ukupnom iznosu tj. isti uključuju kako budžetska sredstva tako i sredstva po programima posebnih namjena.

U drugom dijelu tabele prikazani su realizovani izdaci po osnovu: kotizacija i članarina u međunarodnim organizacijama , sudskim sporovima, tekućoj rezervi, sufinansiranja IPA fondova i kreditnog rejtinga BiH.