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 2012. GODINU

Broj: 01/02/03-07-16-1-722/13

Sarajevo, septembar 2013. 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 11
4. Sistem internih kontrola 17
4.1. Antikorupcijske aktivnosti 19
5. Budžet 20
5.1. Planiranje budžeta 20
5.2. Izvršenje budžeta 22
5.3. Prestrukturiranje rashoda 23
6. Finansijsko-računovodstveni aspekt trezorskog sistema poslovanja 24
7. Pravni aspekt trezorskog sistema poslovanja 25
8. Finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika 27
9. Strateško planiranje 29
10. Konsolidovani finansijski izvještaj 30
11. Prihodi i primici 30
12. Donacije (novčane i nenovčane) 36
13. Rashodi 38
13.1. Bruto plaće i naknade 39
13.2. Naknade troškova zaposlenih 43
13.3. Putni troškovi 46
13.4. Izdaci za telefonske i poštanske usluge 47
13.5. Izdaci za upotrebu vozila 49
13.6. Ugovorene i druge posebne usluge 51
13.7. Kapitalni izdaci 54
14. Grantovi 55
15. Direktni transferi s Jedinstvenog računa Trezora 56
15.1. IPA fondovi 56
15.2. Sudski sporovi 58
15.3. Problematika vezana za predmete i robu koji su oduzeti u postupcima vođenim kod nadležnih organa BiH 59
16. Tekuća rezerva 60
17. Obračun viška prihoda nad rashodima 62
18. Bilans stanja 63
19. Popis sredstva i izvora sredstva 64
20. Upravljanje jedinstvenim računom trezora 67
21. Realizacija sporazuma o sukcesiji 70
22. Proces zapošljavanja u institucijama BiH 71
23. Višegodišnji projekti 73
24. Programi posebnih namjena 75
25. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovana sredstva 76
26. Proces javnih nabavki na nivou institucija BiH 78
27. Informacioni sistem 85
III KORESPONDENCIJA 90
Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH za period 2012. . 91

I MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. 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 2012. 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 budžeta) i Parlamentarnu skupštinu 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 2012. 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 mišljenje sa rezervom

- Budžet za 2012. godinu nije pravovremeno donesen.
- Nakon četiri godine od usvajanja Zakona o plaćama i naknada u institucijama BiH nisu još uvijek usvojena podzakonska akta koja regulišu pitanje izdataka za vozila, reprezentaciju i službene telefone, mada je rok prema Zakonu bio 60 dana 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 itd.).
- Značajan broj preporuka datih u ranijim izvještajima o obavljenim revizijama izvještaja o izvršenju budžeta nije relizovan, a u mnogim slučajevima se ne poštuju i ne realizuju ni zaključci Parlamentarne skupštine 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, tj. nije dovoljno uočljiva veza između planiranja i raspodjele troškova na jednoj strani, i mjerljivih rezultata i ostvarenih ciljeva na drugoj strani.
- 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.
- I dalje je prisutan 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 još uvijek ima određenih nedostataka.
- Veliki broj institucija BiH nema izrađene akcione planove za borbu protiv korupcije i prevare, kao ni vizije odnosno strateške planove razvoja institucija.

Mišljenje sa rezervom

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte navedene u Osnovi za mišljenje sa rezervom, finansijski Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH prikazuje fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na 31.12.2012. godine, izvršenje budžeta i rezultate poslovanja za godinu koja se završila na navedeni datum u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijske transakcije i informacije prikazane u finansijskom Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH u toku 2012. godine bile su u svim značajnim aspektima usklađene sa odgovarajućim zakonima i propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Osnovi za mišljenje sa rezervom.

Sarajevo, 30.09.2013.godine

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dževad Nekić, v.r.

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA

Božana Trninić, v.r.

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 BiH za 2012. godinu. Ovaj izvještaj predstavlja konsolidovani izvještaj svih budžetskih korisnika i daje ukupnu sliku budžetske potrošnje na nivou institucija BiH. Izvještaj je razmatran i usvojeno na 50. sjednici Vijeća ministara BiH 21. maja 2013. godine kao i na 36. redovnoj sjednici Predsjedništva BiH održanoj 17. juna 2013. godine.

Prema podacima prezentovanim u Izvještaju ukupno ostvareni prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH u 2012. godini iznose 932.122.266 KM. Ukupni rashodi Budžeta institucija BiH u 2012. godini iznosili su 890.299.753 KM ili 93,7% u odnosu na usvojeni Budžet, odnosno 82% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (932.122.266 KM) i rashoda (890.299.753 KM) u tekućoj 2012. godini, predstavlja višak prihoda nad rashodima u iznosu od 41.822.513 KM. Ostvareni višak prihoda nad rashodima za 2012. godinu raspoređen je na sljedeći način: 14.611.748 KM za tekuću rezervu za narednu godinu, 26.767.620 KM namjenski se prenosi budžetskim korisnicima u budžet 2013. godine i 443.145 KM usmjerava se na ime korekcije viška prihoda iz prethodnih godina za povrat donacija i drugo.

U 2012. godini budžetska sredstva su koristile 74 institucije koje su egzistirale - funkcionisale na nivou institucija BiH, a u njima je na 31.12.2012. godine bilo ukupno 22.174 zaposlenih ili 99% u odnosu na projekciju, a od tog broja 10.012 ili 45,15 % zapošljava Ministarstvo odbrane BiH. Napominjemo kako su sve institucije (73) bile predmet redovne godišnje revizije Ureda za reviziju institucija BiH. U toku 2012. godine nije bilo formiranja novih institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

Od 73 revidirana budžetska korisnika u 2012. godini, 4 institucije (1,26% izvršenja budžeta) su dobile čisto pozitivno revizorsko mišljenje, 58 institucija (37,72% izvršenja budžeta) pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta, 1 institucija (0,13% izvršenja budžeta) mišljenje s rezervom, 9 institucija (57,31% izvršenja budžeta) mišljenje s rezervom uz isticanje predmeta, dok se Ured za reviziju institucija BiH uzdržao od davanja mišljenja kod jedne institucije (3,59% izvršenja budžeta).

Tokom revizije Izvještaja o izvršenju budžeta za 2012. 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 govori o najvažnijim nalazima i preporukama u cilju ukazivanja na najznačajnije - sistemske probleme koji se tiču poslovanja institucija BiH za 2012. godinu. Nadalje ističemo kako smo veliku pažnju posvetili kreiranju i davanju odgovarajućih preporuka i iste su u izvještaju boldirane i pisane u italiku kako bi bile lako uočljive i prepoznatljive. Smatramo kako bi se realizacijom datih preporuka, u dobroj mjeri, mogli prevazići uočeni nedostaci i slabosti, te poboljšati, odnosno na znatno viši nivo podići kvalitet poslovanja i finansijska disciplina na nivou institucija BiH, te osigurati transparentno, zakonito i namjensko trošenje javnog novca.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti, Ured za reviziju institucija BiH je sve pojedinačne konačne izvještaje o izvršenoj reviziji budžetskih korisnika na nivou institucija BiH za 2012. godinu objavio na web stranici Ureda: www.revizija.gov.ba.

2. Sažetak – najvažniji nalazi i preporuke

Izvještajem se nastojao sagledati cjelokupan sistem planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta kao i značajniji procesi u neposrednoj svezi s planiranjem i izvršenjem budžeta institucija BiH za 2012. godinu. Revizijom je obuhvaćena i implementacija preporuka datih u Izvještaju za 2011. godinu.

U tekstu koji slijedi, ističemo najvažnije nalaze i preporuke sadržane u Izvještaju, s napomenom da se značajan dio nalaza i preporuka ponavlja već godinama.

➢ **Budžet za 2012. godinu nije usvojen pravovremeno.** Institucije BiH su, u prvoj polovini 2012. godine finansirane na osnovu odluka o privremenom finansiranju - do 31. maja kada je konačno usvojen budžet. Naglašavamo da nepravovremeno usvajanje budžeta ima višestruke negativne posljedice na poslovanje institucija BiH te ističimo da problematici planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta, po mišljenju revizije, treba pristupiti mnogo ozbiljnije, studioznije i sa više odgovornosti nego što je bila praksa do sada.
Preporuka: *Potrebno je dosljedno poštivati zakonske procedure i rokove za usvajanje zakona o budžetu institucija BiH, kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i aktivnosti institucija BiH.*

➢ **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 javni novac, 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 adekvatnu kontrolu namjenskog korištenja javnih sredstva. **Ton s vrha** – kao jedna od odrednica kontrolnog okruženja u smislu etičnog ponašanja i integriteta je u našem okruženju diskutabilan i sporan jer upravo čelni ljudi institucija ponekad svojim ponašanjem generiraju slabosti koje se odražavaju u neracionalnoj potrošnji javnog novca. Napominjemo kako se obaveza za integritet i etičke vrijednosti mora efikasno prenijeti na cijelu instituciju, a rukovodstvo institucije u svemu ovome ima ključnu ulogu. Osnova cjelokupnog sistema internih kontrola je kontrolno okruženje koje podrazumijeva lični i profesionalni integritet i etičke vrijednosti kako rukovodećih lica tako i svih uposlenih.
Preporuka: *Smatramo kako bi zakonsko uređivanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH – donošenjem zakona o fiskalnoj odgovornosti ili zakona o finansijskom upravljanju i kontroli, bilo značajan korak ka unaprjeđenju cjelokupnog sistema internih kontrola u javnoj upravi (PIFC).*

➢ **Ponovno ističemo činjenicu da 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).
Revizija ne vidi racionalno i razumno objašnjenje zašto Vijeće ministara, već godinama nije reguliralo navedene kategorije osjetljivih i visoko rizičnih troškova. Stiče se dojam da je razlog zastoju u regulisanju navedenih kategorija troškova činjenica da su korisnici navedenih kategorija troškova uglavnom (imenovana lica) istovremeno i lica koja trebaju jasno regulisati, odnosno kreirati strožija pravila i procedure, kao i standarde potrošnje i ponašanja.
Naglašavamo kako nedostatak ovih pravila - procedura jednostavno **onemogućuje djelovanje** sistema internih kontrola, što stvara pogodno tlo za razne zlouporabe kada su u pitanju korištenje javnih sredstava. Korisnici spomenutih prava osjećaju se i nadasve ponašaju komotno upravo znajući kako sve to što čine nije ničim definirano i propisano i da je sve jednostavno svedeno na pitanje osobne savjesti rukovodilaca institucija i uposlenih i na poštivanje budžetskih ograničenja i ograničenja utvrđenih internim pravilima. *Potrošnja sredstava u odobrenim budžetskim okvirima ili čak i u manjim iznosima nije automatski i potvrda da su sredstva utrošena namjenski i racionalno.*
Preporuka: *Ponovno naglašavamo da Vijeće ministara treba bez ikakvog odlaganja jasno i precizno regulisati ovaj vid javne potrošnje, tj. rizičnu - osjetljivu kategoriju troškova koja dobrim dijelom generiše neracionalnu potrošnju javnih sredstava i onemogućuje djelovanje sistema internih kontrola.*

- **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 i mobilni aparata, 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, kupuju isključivo skuplju i „kvalitetniju“ opremu, višu klasu vozila, češće mijenjaju vozni park i kompjutersku opremu, uzimaju najnovije mobilne aparate bez stvarne potrebe – više radi imidža i prestiža, na putovanja šalju veći broj lica nego što je neophodno, prisustvuju svim seminarima i konferencijama, a efekti prisustva istim su često upitni i diskutabilni, itd.
Navedeno generira problem – sistem ponašanja kojeg nazivamo **"domino efekat"** u smislu potrošnje i ponašanja budžetskih korisnika. Prema našem mišljenju, problem "domino efekta" je prvenstveno uzrokovan nedostatkom jedinstvenih pravila i ponašanja u institucijama BiH, kao i nedostatkom odgovarajućih standarda kada su u pitanju određene kategorije osjetljivih troškova i naravno nedostatka javne odgovornosti i svijesti raspolaganja javnim sredstvima. Čelnici institucija se rukovode logikom „ponašaj se poput svih drugih“, s obzirom da za takvo ponašanje nema nikakvih sankcija. Kada govorimo o "domino efektu" tu prije svega mislimo na način nabavljanja i korištenja službenih automobila, nabavke računarske oprema, mobilnih aparata, isplata raznih novčanih osobnih primanja, određivanje limita određenih kategorija troškova, itd.
Preporuka: *Potrebno je pod hitno kreirati i izgraditi standarde potrošnje i ponašanja u institucijama BiH, uvažavajući okolnosti u kojem se društvo nalazi te uzimajući u obzir raspoloživa finansijska sredstva, ista koristiti racionalno i domaćinski.*

- **Uočene su manjkavosti i nedostaci postojeće zakonske regulative za područje javnih nabavki.** Navedeno značajno utiče na proces provođenja procedura javnih nabavki. Primijetili smo da zaposleni koji provode procedure javnih nabavki nisu u

dovoljnoj mjeri educirani te da je potrebno poboljšati saradnju između ugovornih organa i nadležnih tijela u području javnih nabavki.
Preporuka: *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.*

➢ **Cjelokupan proces upravljanja projektima velikih kapitalnih ulaganja nije zadovoljavajući - od pripremnih radnji, provođenja procedura javnih nabavki do same finalizacije - realizacije projekta.** Dosadašnja praksa da cjelokupni posao obavljaju pojedinačno svaka institucija za sebe je diskutabilna i ne čini se najboljim rješenjem sa aspekta stručnosti, educiranost i **fokusiranosti osoblja** - uposlenih kojim ta institucija raspolaže. Zašto bi, npr. policijske ili porezne ili bilo koje druge profesionalne institucije gradile građevinske objekte kada za to iskreno rečeno, jednostavno nisu osposobljenje, a niti u krajnjem slučaju trebaju biti, iste prvenstveno trebaju raditi posao za koji su zadužene, odnosno obavljati zadatke koji proizlaze iz zakonskim propisima koji reguliraju njihov rad.
Preporuka: *Mišljenja smo kako bi nadležne institucije BiH, u prvom redu Vijeće ministara trebalo razmotriti ovu problematiku i iznaći odgovarajuća optimalna - sistemska rješenja kada su pitanju velike kapitalne investicije, a korisno bi bilo i analizirati primjere dobre prakse u okruženju i šire.*

➢ **Proces zapošljavanja, općenito posmatrano na nivou institucija BiH, nije još dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovom provođenju.** Posebno ističemo praksu zapošljavanja putem ugovora o djelu (i ugovora o privremenim i povremenim poslovima), što predstavlja upošljavanje na netransparentan način.
Preporuka: *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 još ne postoje u potpunosti zadovoljavajuće računovodstvene politike na nivou institucija BiH (mada su učinjeni određeni pomaci u tijeku 2012. godini).
Preporuka: *Neophodno je usvojiti MRS za javni sektor kao i donijeti kvalitetne računovodstvene politike ili ažurirati već postojeće na nivou institucija BiH – donijeti jasne instrukcije, smjernice i pravila, posebno imajući uvijek 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 itd).*

➢ **Reguliranje 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) nije u cijelosti regulisano na način da se odvojeno promatra problematika u zakonodavnoj, izvršnoj, sudskoj vlasti i drugim institucijama**,** te postoje određene poteškoće kada se na zaposlene u istoj instituciji primjenjuje više propisa.
Preporuka: *Po mišljenju revizije 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.**
Preporuka: Neophodno *je da institucije BiH (Predsjedništvo BiH, Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) rade na sistemskom rješavanju pitanja raspolaganja imovinom na nivou BiH što je jedan od segmenata opće problematike državne imovine u Bosni i Hercegovini.*

➢ **Proces izvještavanja na nivou institucija BiH po mišljenju revizije nije u potpunosti zadovoljavajući.** Isti bi trebalo unaprijediti i osmisliti kvalitetniji način izvještavanja budžetskih korisnika, uzimajući u obzir samu suštinu i specifičnost javnog sektora. U prvom redu mislimo na iznalaženje modela koji bi preferirao izvještavanje o ostvarenim i planiranim rezultatima/učincima, o namjenskom korištenju sredstava, a ne samo o ostvarenim i planiranim finansijskim sredstvima – nastojati povezati ciljeve/rezultate sa sredstvima programskog budžetiranja. Programsko budžetiranje dobrim dijelom postoji kod planiranja budžeta ali ne i kod izvršenja budžeta. Potrebno je uspostaviti link - vezu između planiranja i raspodjele troškova na jednoj strani, i planiranih i očekivanih mjerljivih rezultata i ciljeva, na drugoj strani.
Preporuka: *Vijeće ministra, putem nadležnog ministarstva, treba izvršiti analizu i osmisliti sistem unaprjeđenja izvještavanja za institucije BiH, uzimajući u obzir specifičnosti javnog sektora.*

➢ **Borba protiv korupcija i prevara nije zaživila u punom kapacitetu u institucijama BiH.** Mnoge institucije nemaju ni strateške dokumente – akcione planove i nemaju u dovoljnoj mjeri proaktivan odnos prema ovom gorućem problemu u BiH - sve se uglavnom svodi na deklarativna opredjeljenja. Institucije BiH trebaju borbu protiv korupcije započeti u vlastitim redovima i tako pokazati svoju iskrenu i stvarnu namjeru za rješavanje ovog problema.
Preporuka: *Sve institucije BiH trebaju imati vlastite programe i akcione planove za borbu protiv korupcije kao i proaktivnu ulogu u borbi protiv ove pošasti po društvo - u prvom redu u vlastitim redovima.*

➢ **Nedostatak strateškog planiranja.** Institucije BiH nemaju jasnu vizija razvoja, sa konkretnim rješenjima koje bi u konačnici vodile poboljšanju učinkovitosti i kvaliteta rada institucija BiH.
Preporuka: *Sve institucije BiH, u skladu sa općom strategijom razvoja koju treba da sačini Vijeće ministra, trebaju imati i vlastite vizije razvoja te viziju razvoja koncipirati u skladu sa raspoloživim budžetskim sredstvima.*

➢ **IT sistem u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.** Revizijom smo utvrdili da je u toku nadogradnja ISFU sistema, koja treba da omogući unos budžeta u obliku u kojem je zakonski usvojen, unaprjeđenje modula Potraživanja, povezivanje modula Potraživanja sa Glavnom knjigom i kontrolu nad prihodima. U procesu je implementacija novih modula na ISFU i to za BMIS (planiranje budžeta), javni dug, SOFI (evidentiranje i izvještavanje po potpisanim međunarodnim ugovorima) i PIMIS (praćenje međunarodne ekonomske pomoći) koji trenutno nisu povezani sa ISFU-om. Jedna od ključnih aktivnosti je implementacija novog sistema plaća i kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sistema. Komunikaciona infrastruktura postaje usko grlo funkcionisanja ISFU i sistema plaća.
Preporuka: *Potrebno je unaprijediti postojeći modul Potraživanja i povezati sve nove module sa ISFU-om kako bi se dobio integrisan i sveobuhvatan sistem finansijskog*

upravljanja. Potrebno je implementirati novi sistem plaća i kadrovske evidencije kao i unaprijediti komunikacionu infrastrukturu, kako bi se nesmetano mogli koristiti ISFU i sistem plaća.

➢ Ovom prilikom želimo posebno istaći kako **nisu realizovane niti brojne preporuke i zaključci Parlamentarne skupštine BiH** koji su proistekli iz razmatranja, kako pojedinačnih revizijskih izvještaja tako i konsolidovanog revizijskog izvještaja za 2011. godinu (napominjemo kako zaključci Parlamentarne skupštine BiH uglavnom slijede revizijske preporuke), a iste se, u velikom broju slučajeva, ponavljaju već godinama. Ova činjenica svakako zaslužuje posebnu pažnju i smatramo da je ovakav odnos spram revizijskih preporuka, a ujedno i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH – **ignorantski odnos,** nedopustiv i ne doprinosi povećanju odgovornosti i jačanju finansijske discipline u trošenju javnih sredstava. Smatramo da bi javnu odgovornost, a to podrazumijeva i realiziranje ovih preporuka, trebalo podići na znatno viši nivo i da bi se obavezno trebali analizirati uzroci ovakvog ponašanja pojedinih institucija BiH. Ovakvo ponašanje znači da mnoge institucije BiH, pored toga što ne ispunjavaju svoju društvenu – javnu odgovornost u najširem smislu riječi dobrim dijelom narušavaju i sam dignitet kako Parlamentarne skupštine BiH tako i revizije kao profesije.

Navedeni pregled sadrži najvažnije nalaze i preporuke sadržane u Izvještaju koji su dobrim dijelom sistemskog karaktera i za čiju realizaciju je neophodan angažman kako Ministarstva finansija i trezora BiH, tako i Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH, kao i drugih institucija čija nadležnost je vezana za određenu problematiku. Smatramo da bi se realizacijom ovih preporuka stvorila dobra osnova za uspostavljanje nove i bolje organizacije institucija BiH i doprinijelo transparentnijem i zakonitom trošenju javnog novca.

3. Postupanje po ranijim preporukama

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2011. godinu te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke koje su realizovane:

- Ministarstvo finansija i trezora BiH sačinjava analize izvještaja budžetskih korisnika sa stajališta dostavljanja svih obrazaca koji čine propisani set finansijskog izvještaja, kao i tačnosti dostavljenog izvještaja.
- Vode se ažurne evidencije o primljenim naturalnim donacijama na osnovu kojih je moguće korigovati odobrena sredstva za kapitalne izdatke.
- Vezano za preporuku da se u cilju racionalizacije izdataka za pribavljanje potvrda o cijeni prijevoza razmotri izmjena postojeće Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u institucijama BiH, u dijelu koji definiše način i obavezu institucija da službenim putem osiguraju podatak o cijeni prijevoza i voznom redu za konkretnu relaciju, Ministarstvo je uputilo cirkularno pismo svim budžetskim korisnicima u kojem je data sugestija budžetskim korisnicima da se primarno obraćaju Ministarstvu radi provjere relacija i cijena u postojećoj bazi.
- U Pravilniku o računovodstvu iz januara 2012. godine uočena su određena poboljšanja u pogledu razgraničavanja troškova na tekuće i investiciono održavanje. Isto je potrebno dosljedno primjenjivati prilikom evidentiranja spomenutih troškova.

- U skladu sa aranžmanom sa MMF-om, ograničena su nova zapošljavanja, osim u slučaju da odluku o novom zapošljavanju donese Vijeće ministara BiH. Također, planiranjem budžeta ograničeno je zapošljavanje na nivo planiran u prethodnoj godini, osim u opravdanim slučajevima koji su morali biti navedeni i posebno obrazloženi u aneksu plana budžeta.
- Vijeće ministara BiH je u 2012. godini donijelo odluke o tri nova višegodišnja projekta kojima su precizirani izvori i način finansiranja.
- U 2012. godini revizijom nije utvrđeno prestrukturiranje rashoda sa pozicije višegodišnjih kapitalnih projekata.
- Realizovani su ugovori sa dobavljačima koji imaju eksterni pristup sistemu (ISFU i COIP) kojima se obavezuje poštovanje Pravilnika pristupa udaljenih korisnika IS sistemu i Pravilnika za upotrebu informatičkog sistema MFT BiH.
- Analizirane su potrebe implementacije automatskog unosa podataka u Modul potraživanja.
- Osigurane su rezervne kopije podataka na adekvatnom mjestu izvan sjedišta Ministarstva finansija i trezora BiH.
- Nastavljene su aktivnosti na provođenju mjera za unaprjeđenje kvaliteta informacionih sistema.

Preporuke čija je realizacija u toku:

- Preduzete su aktivnosti na uspostavljanju interne revizije u institucijama BiH na način da je u junu 2012. godine donesena Odluka o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije u institucijama BiH, a u oktobru 2012. godine Pravilnik o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH; međutim, interna revizija još uvijek nije zaživjela u skladu sa Zakonom o internoj reviziji i standardima revizije;
- U cilju unaprjeđenja procesa planiranja budžeta i uspostavljanja programskog budžetiranja, preduzete su aktivnosti na način da je započela implementacija novog informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom koji se već koristi počev od budžetskog ciklusa za period 2014.-2016. godina, a 2013. godina je testna godina za primjenu ovog informacionog sistema. Međutim, još je potrebno izvršiti nadogradnju informacionog sistema za finansijsko upravljanje odnosno evidentiranje poslovnih promjena i kontrolu izvršenja budžeta po ekonomskim kategorijama i programima u skladu sa usvojenim programskim budžetom institucija BiH;
- Ministarstvo finansija i trezora BiH je preduzelo niz aktivnosti na unaprjeđenju funkcioniranja ISFU sistema. Između ostalog, donesen je i Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama. Ministarstvo je pokrenulo proceduru javne nabavke za nadogradnju ISFU sistema za usklađivanje i rekonstrukciju kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja (uvođenje fondovskog računovodstva), te implementaciju pomoćne knjige potraživanja.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH je sačinilo Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH u kojem je propisana obaveza budžetskim korisnicima sačinjavanja zabilješke bilansnih pozicija uz bilans stanja, kao i izvještavanje o prihodima i primicima institucija BiH iz čega proizilazi da je Ministarstvo pokrenulo mjere za poboljšanje obrazloženja u izvještajima budžetskih korisnika.
- Određeni broj institucija preduzima aktivnosti na ograničavanju isplata naknada za rad u produženom radnom vremenu, ali je predmetno pitanje neophodno dodatno regulisati za institucije koje objektivno mogu koristiti druge modalitete vrednovanja tog rada, osim isplata, a u vezi sa prirodom i vrstom osnovne djelatnosti institucije.

- Ministarstvo finansija i trezora BiH je sredinom 2013. godine donijelo novu instrukciju za obračun naknade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) kojom je sugerisano da se obračun predmetnih naknada za zaposlenike institucija BiH čije je mjesto prebivališta u Federaciji BiH vrši shodno odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju FBiH.
- Prema raspoloživim informacijama Ministarstvo finansija i trezora BiH priprema radni materijal kao podlogu za prijedlog nove odluke o ostvarivanju prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u institucijama BiH.
- U 2012. godini je bilo aktivnosti prema Centralnoj banci BiH u cilju iznalaženja mogućih načina plasmana slobodnih sredstava, a provedena je i procedura izbora poslovnih banaka za oročavanje sredstava u narednom periodu. Međutim, još uvijek nije došlo do napretka kada je u pitanju način utvrđivanja iznosa raspoloživih za plasman i vremenskog perioda raspoloživosti datih sredstava;
- U toku je implementacija Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH na osnovu kojih će sve institucije uskladiti svoje pravilnike sa odredbama ovih odluka u roku od godinu dana, a efekti će biti sagledani u narednoj godini.
- Analiza donesenih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta na nivou svih institucija te usklađenosti istih sa stvarnim organizacionim i kadrovskim potrebama u institucijama i stvarnim obimom poslova, vršiće se pri provedbi odredaba odluka navedenih u prethodnoj tački.
- Prema raspoloživim informacijama i dokumentaciji, preduzimaju se određene aktivnosti na rješavanju problema vezanih za pitanje sukcesije imovine BiH, ali i dalje postoje određeni problemi koji su istaknuti kroz Izvještaj o radu Sektora za provedbu sukcesije bivše SFRJ i upravljanja imovinom BiH u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH;
- Ministarstvo finansija i trezora BiH je preduzelo određene aktivnosti u smislu dostavljanja instrukcija budžetskim korisnicima o načinu planiranja sredstava i izvještavanja o IPA fondovima;
- Preduzete su određene aktivnosti na unaprjeđenju izvještavanja o realizaciji IPA projekata način da korisnici predmetnih sredstava, na osnovu instrukcija Ministarstva finansija i trezora BiH, dostavljaju izvještaj o realizaciji IPA projekata; međutim, institucije BiH još uvijek ne sačinjavaju detaljnije izvještaje o dinamici realizacije projekata, statusu projekata te rezultatima projekata;
- U toku je procedura nabavke usluga nadogradnje ISFU sistema kako bi se osigurala dalja podrška sistemu od strane proizvođača, kojom je predviđena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, implementacija pomoćne knjige potraživanja koja bi omogućila integrisanje procesa upravljanja prihoda budžetskih korisnika sa Glavnom knjigom trezora;
- Procedurom nadogradnje ISFU sistema predviđeno je da se uradi izmjena postavki postojeće trezorske aplikacije koja treba da omogući budžetsku kontrolu po raznim izvorima finansiranja, mogućnost izvještavanja iz ISFU sistema po izvorima finansiranja i unos budžeta u obliku u kojem je zakonski usvojen.
- Pokrenuta je procedura nadogradnje ISFU sistema kroz proces javnih nabavki, a istom je, između ostalog, predviđeno unaprjeđenje modula potraživanja, povezivanje modula potraživanja sa Glavnom knjigom, kontrola nad prihodima u skladu sa ranije datim preporukama.

- U toku je realizacija stavljanja u funkciju modula za praćenje zaliha i sitnog inventara;
- U toku je implementacija modula za praćenje javnog duga i analiza potreba za komunikacionim kapacitetima.
- Modul za planiranje budžeta (BPMIS) je implementiran, a interfejs za razmjenu podataka sa ISFU je planiran da se kreira u procesu nadogradnje ISFU.
- Ministarstvo je uradilo analizu potreba za komunikacionim kapacitetima na svim aktivnim lokacijama. Sagledane su opcije iznajmljivanja linkova od privatnih operatera i korištenja SDH mreže i pokrenute su određene inicijative u tom pogledu.
- Procedura nabavke novog sistema za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo odbrane BiH je okončana. Implementacija ovog sistema, kao jednog od prioritetnih zadataka Ministarstva finansija i trezora BiH, je u toku. Ukoliko bi se novi sistem obračuna plaća za Ministarstvo odbrane BiH pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća, kao i za kadrovsku evidenciju za sve budžetske korisnike.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Vijeće ministara BiH nije donijelo podzakonske akte u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojima bi se regulisalo pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškova fiksnih i mobilnih telefona i reprezentacije.
- Ministarstvo nije kreiralo listu najčešće postavljanih pitanja koja bi bila dostupna svim institucijama BiH u cilju izbjegavanja višestrukog ponavljanja istih ili sličnih upita i odgovora.
- U zakonom predviđenom roku nije usvojen Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu.
- Nije realizovana preporuka koja se odnosi na jačanje koordinacije aktivnosti vezanih za usvajanje budžeta kroz veći nivo angažiranosti Fiskalnog vijeća BiH, jer Fiskalno vijeće BiH ponovo nije u zakonom predviđenom roku usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH.
- Izvještaj o ostvarenim prihodima nije sačinjen po grupama konta iz kontnog plana.
- Nisu utvrđena jedinstvena pravila i procedure vezane za rashodovanje i prodaju stalnih sredstava (pravila provođenja licitacija).
- Još uvijek se knjiženje primljenih donacija vrši na više analitičkih konta u okviru tri grupe, ali se na osnovu pomoćne evidencije mogu utvrditi donacije po korisnicima.
- Nije formirano, odnosno definisano tijelo pri Vijeću ministara BiH nadležno za primjenu člana 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno tijelo nadležno za vođenje upravnog postupka u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucija BiH u vezi s primjenom odredbi navedenog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu ličnih primanja zaposlenih.
- I dalje je prisutno različito postupanje u istim ili sličnim situacijama kad je u pitanju ostvarivanje prava iz radnih odnosa što generira sudske sporove, a samim tim i isplatu značajnih budžetskih sredstva za kamate i sudske troškove.
- U određenim slučajevima nisu ispoštovane ili nisu provedene propisane procedure kao podloga za rješavanje pitanja isplate posebnih dodataka na plaću zaposlenika u pojedinim institucijama.
- Kada je u pitanju preporuka vezana za poštivanje hijerarhije pravnih akata prilikom donošenja akata od strane nadležnih organa (produženi radno-pravni status),

nisu nam dostavljeni dokazi da je izvršena odgovarajuća analiza predmetne problematike koja je bila podloga za datu preporuku.

- Nisu pokrenute aktivnosti oko harmonizacije propisa koji regulišu pitanja obračuna naknada plaća za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) u cilju ujednačavanja visine naknade za sve zaposlene u institucijama BiH. Predmetna problematika se pokušava riješiti instrukcijama čije odredbe u određenim slučajevima nisu usklađene sa važećim propisima, a što je podloga za pokretanje sudskih sporova.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH nije uspostavilo adekvatnu kontrolu primjene odredaba Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH.
- Nisu razmatrani modaliteti kontrole u cilju prevencije mogućih zloupotreba vezanih za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza na posao i s posla.
- U institucijama BiH nije usvojena praksa analiziranja putnih troškova sa stanovišta utvrđenih poslovnih ciljeva i ostvarenih efekata.
- Ne sačinjavaju se planovi putovanja u svim institucijama na osnovu kojih se potražuju budžetska sredstva.
- Prilikom sačinjavanja periodičnih izvještaja ne dostavljaju se informacije o realizovanim službenim putovanjima u inostranstvo koje bi bile osnova za planiranje navedenih izdataka u budžetu.
- Tokom vršenja revizije uočili smo kako se još uvijek u potpunosti ne koriste resursi sistema e-vlade.
- Nije uspostavljen odgovarajući sistem praćenja realizacije ugovora vezanih za nabavke materijala sa količinskog i vrijednosnog aspekta.
- Sredstva reprezentacije u određenim slučajevima nisu trošena na transparentan način koji bi nedvosmisleno potvrdio namjensko korištenje datih sredstava;
- Obrazloženja pri podnošenju zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za potrebe angažovanja osoblja na osnovu ugovora o djelu su nedovoljna, bez preciziranja broja izvršitelja i vremena trajanja angažmana.
- I dalje se na kontu ostalih nespomenutih usluga evidentiraju finansijski značajni iznosi.
- Budžetska rezerva se, kao i ranijih godina, ne koristi u skladu sa propisima koji jasno definišu osnovu odobravanja korištenja ovih sredstava.
- Planiranje nabavki u institucijama BiH se i dalje vrši nesistematično, odnosno planovi se donose nasumično samo da bi formalno postojali.
- U procedurama nabavki i dalje su prisutni značajni probleme koji se tiču ugovaranja nabavke goriva, avio karata i usluga održavanja gdje se propusti ne mogu isključivo i samo vezati za institucije i provođenje procedura, već se više tiču i same neadekvatnosti Zakona o javnim nabavkama BiH i nepostojanja drugih propisa koji bi trebali pratiti javne nabavke.
- U većini institucija BiH ne postoji adekvatan sistem internih kontrola koji osigurava sistematično praćenje ugovorenih odredbi.
- Planovi novčanih tokova se sačinjavaju kao i prethodnih godina i odstupanja plana u odnosu na ostvareno su značajna.
- Nije bilo promjena kada su u pitanju kadrovski kapaciteti Odsjeka za upravljanje Jedinstvenim računom trezora u odnosu na prethodnu godinu.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH je izradom pravilnika *Upravljanje osnovnim sredstvima – Inventura* kreiralo priručnik za vršenje popisa stalnih sredstava kojeg su mogle koristiti institucije prilikom popisa; međutim, uvidom u izvještaje sa popisa

institucija, mišljenja smo da sam proces popisa nije još uvijek na zadovoljavajućem nivou.

- Salda na kontima poravnanja (konto 111822 i 111823) nisu bila predmetom popisa i ove godine, a imaju direktan uticaj na poziciju novčanih sredstava u bilansu stanja.
- Ponovo nisu bila predmetom popisa sva potraživanja i obaveze koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH.
- Modul stalnih sredstava je uveden 31.12.2012. godine tako da upotreba modula u svrhe planiranja još uvijek nije zaživjela niti su definisane jedinstvene politike upravljanja stalnim sredstvima.
- Nije u potpunosti ispoštovana preporuka da tekstualno obrazloženje uz zbirni bilans stanja treba sadržavati detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilansu u dijelu gdje se posebno trebaju obrazložiti oni dijelovi konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor). U izvještaju o izvršenju budžeta za 2012. godinu obrazložene su pozicije zbirnog bilansa stanja.
- Evidentiranje akumuliranog viška prihoda nad rashodima još uvijek nema podlogu u Glavnoj knjizi trezora. Na osnovu postojećih knjigovodstvenih evidencija ne može se potvrditi tačnost i raspored akumuliranog viška prihoda.
- U proceduri usvajanja odluka o izmjenama i dopunama sistematizacija radnih mjesta, institucije nemaju obavezu dostavljati integralni tekst pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji što predstavlja poteškoću za kvalitetnu analizu opravdanosti podnesenih zahtjeva. U dinamici zapošljavanja, odnosno tabelarnom pregledu koji je sastavni dio izvještaja, ne navodi se broj sistematizovanih radnih mjesta.
- Nismo se uvjerili da je posvećena dužna pažnja pitanjima koja se tiču učinkovitosti i mjera koje preduzima ili treba da preduzme delegacija Bosne i Hercegovine kao strana u sukcesiji imovine bivše SFRJ.
- Još uvijek nije uspostavljen decentralizovan sistema upravljanja IPA fondovima.
- Nismo mogli utvrditi da li su urađene analize angažovanja korištenja sredstava vanjskih kredita za koje se plaća *commitment fee*.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH je u instrukciji za izradu prijedloga budžeta za 2013. godinu dalo uputu budžetskim korisnicima da iskažu potrebe za realizaciju pravosnažnih presuda, ali nije propisalo način na koji bi korisnici finansijskih izvještaja bili informisani o potencijalnim obavezama po sudskim sporovima.
- Nije riješeno pitanje efikasnog postupanja svih učesnika u postupku izmirenja obaveza po sudskim presudama.
- Nisu analizirani razlozi za pokretanje sudskih sporova.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH još uvijek nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo interfejs između sistema COIP i ISFU, planove razvoja, sigurnosti i oporavka sistema niti je testiralo procedure za oporavak i povrat podataka. Predložena analiza rizika kao i strategija razvoja se nalaze u procesu dorade.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH nije provodilo edukaciju stručnog osoblja koje radi na trezorskim sistemima.
- Ministarstvo finansija i trezora BiH nije implementiralo novu WebADI aplikaciju za import podataka u ISFU.
- 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;
- Postojeći COIP sistem i dalje ne omogućava da se generišu sve vrste izvještaja za sve zaposlene, nego se izvještaji moraju generisati zasebno po entitetima.

- Ministarstvo nije preduzimalo aktivnosti vezane za obuku budžetskih korisnika koji imaju više od 15 zaposlenih da samostalno vrše unos podataka o plaćama.

4. Sistem internih kontrola

Sistem internih kontrola označava sve politike i postupke usvojene od rukovodstva institucije radi postizanja svojih ciljeva u smislu osiguranja efikasnosti i uspješnosti poslovanja, pouzdanosti finansijskog izvještavanja, saglasnosti sa postojećim zakonima i propisima i zaštita imovine od neovlaštenog prisvajanja, korištenja ili otuđenja. Revizijom je konstatovano da sistem internih kontrole po COSO modelu koji se sastoje od pet međusobno povezanih komponenti: kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija i monitoringa još uvijek nije uspostavljen na efikasan i efektivan način.

Slabosti sistema se ogledaju u sljedećim nedostacima: i dalje se budžet ne usvaja pravovremeno; programsko budžetiranje i evidentiranje troškova po programima je još uvijek u fazi implementacije; nisu doneseni svi podzakonski akti u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH; jedinstvena pravila i procedure za korištenje službenih i privatnih vozila, troškova fiksnih i mobilnih telefona i reprezentacije nisu još uvijek donesene iako su morale biti usvojene u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona o plaćama, odnosno do septembra 2008. godine; postojeća pravila potrošnje nisu dovoljno jasna i precizna; kod pojedinih institucija je utvrđena nedosljedna primjena važećih pravila i propisa; kod određenih institucija proces imenovanja rukovodstva institucija traje više godina; neadekvatne su procedure usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, odnosno postupak usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji predugo traje; značajan broj vanjskih saradnika angažuje se putem ugovora o djelu - što predstavlja netransparentan vid zapošljavanja; veoma značajne odluke donose se bez adekvatnih analiza i strategija; prisutne su slabosti kod provođenja postupaka javnih nabavki i slabosti informacionog sistema.

Nabrojane slabosti predstavljaju tek neke od 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 obrađeni kroz pojedinačna poglavlja.

Tokom 2012. godine Vijeće ministara BiH je donijelo neke od podzakonskih akata kojim se reguliše budžetska potrošnja, međutim potrebno je donijeti i preostale podzakonske akte kao i preispitati postojeće, kako bi se smanjio rizik u pogledu racionalne i namjenske potrošnje budžetskih sredstava. Zbog nepostojanja jedinstvenih pravila i procedura javljaju se različita rješenja i postupci regulisanja potrošnje za pojedine kategorije troškova.

Važan segment efikasnog sistema internih finansijskih kontrola u javnoj upravi je **uspostava interne revizije** u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 27/08, 32/12) i standardima revizije koja još uvijek nije zaživjela (npr. Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Uprava za indirektno oporezivanje itd.) Preduzete su određene aktivnosti na uspostavljanju interne revizije u institucijama BiH na način da je u junu 2012. godine donesena Odluka o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije u

institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 49/12) dok je u oktobru 2012. godine donesen Pravilnik o zapošljavanju internih revizora u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 81/12).

Strategijom za provođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH, koju je usvojilo Vijeće ministara BiH na 110. sjednici održanoj 30.12.2009. godine, definisani su osnovni elementi sistema interne finansijske kontrole javnog sektora (PIFC) i to: finansijsko upravljanje i kontrola (FMC); funkcionalno nezavisna interna revizija (IA) i Centralna jedinica za harmonizaciju i koordinaciju sistema finansijskog upravljanja i kontrole i metodologija interne revizije (CHJ). Akcionim planom koji je sastavni dio Strategije definisane su operativne aktivnosti i rokovi na razvoju i implementaciji PIFC-a u periodu 2009.-2012. godina. U vezi sa implementacijom aktivnosti iz akcionog plana Strategije za provođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH nisu realizovane sve predviđene aktivnosti npr. još uvijek nisu urađene izmjene pravilnika o organizaciji i sistematizaciji institucija BiH radi uspostavljanja adekvatne strukture upravljačke odgovornosti i finansijskog upravljanja. Odluka o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH donesena je tek u junu 2012. godine, a istom je za institucije koje su u obavezi da uspostave jedinicu interne revizije određen rok od 180 dana za podnošenje zahtjeva za pribavljanje saglasnosti CHJ u vezi sa dijelom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koji se odnosi na internu reviziju.

Ponovo preporučujemo da Vijeće ministara BiH hitno donese preostala podzakonska akta prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, utvrdi standarde potrošnje i pravila ponašanja, preispita postojeća podzakonska akta kao i da donese ostale akte koji će na jedinstven i transparentan način regulisati značajnije izdatke koji su zajednički za sve budžetske korisnike (troškovi telefona, upotreba vozila, troškovi reprezentacije).

Uspostavljanje kvalitetnog i efikasnog sistema internih kontrola važno je za zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima. U tom smislu, ističemo da je neophodno intenzivirati aktivnosti na uspostavljanju funkcije nezavisne interne revizije u institucijama BiH u potpunosti prema Zakonu o internoj reviziji u institucijama BiH, Zakonu o finansiranju institucija BiH i standardima interne revizije. Nadalje, potrebno je da Centralna harmonizacijska jedinica MFT BiH, u saradnji sa ostalim harmonizacijskim jedinicama u BiH, osigura jedinstvenu platformu za javnu internu finansijsku kontrolu (PIFC), te u tom pravcu treba povećati obim svojih aktivnosti.

Nedostatak jedinstvene i precizne regulative ima za posljedicu visok rizik nenamjenskog i neracionalnog trošenja javnih sredstava što dalje onemogućuje učinkovito djelovanje internih kontrola.

Napominjemo da je Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH na sjednici održanoj 22.12.2012. godine usvojio zaključak (što je bila praksa i prethodnih godina), 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).

4.1. Antikorupcijske aktivnosti

Uočili smo da mnoge institucije BiH nemaju u dovoljnoj mjeri aktivan odnos prema općem društvenom problemu korupcije i prevare. Poznata je činjenica da je Vijeće ministara BiH 2009. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije 2009-2014 godine i Akcioni plan za provedbu strategije koji podrazumijevaju preuzimanje proaktivne uloge prema prijevari i korupciji, odnosno izradu politike i strategije institucije u sprječavanju korupcije, jačanje svijesti i povećanje odgovornosti u korištenju javnog novca, uticaj na transparentnost svih postupaka, te predočavanje rezultata rada. Dojam revizije kako je ova strategija dobrim dijelom ostala samo "mrtvo slovo na papiru", te nije proizveo snažnu i osmišljenu borbu protiv prevare i korupcije u institucijama BiH. Utvrdili smo da brojne institucije nemaju planove djelovanja u skladu sa navedenim dokumentima Vijeća ministara BiH, što bi značilo da nemaju niti izgrađene kapacitete za efikasno provođenje programa za prevenciju korupcije, educiranje osoblja i podizanje svijesti o rizicima od korupcije.

Borba protiv korupcije i prevare u institucijama sistema više liči na deklarativnu podršku – dnevno politička tema negoli na stvarnu i istinsku borbu, što bi trebalo što prije promijeniti. Ovom prilikom revizija bi posebno istakla pitanje osnovnih pretpostavki za borbu protiv prevare i korupcije, kojih po našem mišljenju još nema dovoljno u našem društvu.

Jedan od važnijih segmenata - pretpostavki borbe protiv korupcije po našem mišljenju jeste svakako kreiranje i pravovremeno donošenje kvalitetnih zakonskih rješenja, donošenje jasnih i preciznih podzakonskih akata koji ne bi ostavljali prostor za osobna tumačenja i razne zloupotrebe, tj. institucije sistema trebale bi kreirati kvalitetan zakonski okvir te izgraditi efikasan sistem internih kontrola u javnom sektoru (PIFC). Dobra i kvalitetna zakonska rješenja, izgrađeni standardi potrošnje i ponašanja, izgrađena visoka svijest raspolaganja javnim novcem kao i društvena odgovornost za javnu potrošnju, odabir kompetentnih, a ne podobnih kadrovskih rješenja u javnom sektoru, kao i odgovarajuća zaštita onih koji prijave korupciju su neki od osnovnih preduslova za početak borbe protiv prevare i korupcije. Neadekvatna zakonska ili podzakonska rješenja i nedorečenost istih, nepravovremeno donošenje odgovarajućih zakona i odluka ili kada određena područja javne potrošnje nisu uopće regulisana na odgovarajući način, postavljanjem nekompetentnih osoba na značajne javne funkcije, slabo organizirane institucije sistema itd. dobrim djelom su generatori korupcije i prevare.

Uloga Ureda za reviziju u suzbijanju rizika za pojavu korupcije i prijevare dominantno je preventivnog karaktera, odnosno nema represivnu funkciju. U tom smislu Ured za reviziju provjerava da li su uspostavljeni i da li dobro funkcionišu sistemi i procedure interne kontrole, koji će spriječiti prijevaru i korupciju ili im umanjiti prostor za djelovanje.

Ured za reviziju institucija BiH preporučuje u prvom redu Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH - da budu snažan pokretač proaktivnog odnosa u kreiranju kvalitetnog zakonskog i podzakonskog okvira za poslovanje institucija BiH. Potrebno je izraditi kvalitetne strategije i akcione planove za borbu protiv korupcije u svim institucijama BiH, kao i osigurati njihovu implementaciju.

5. Budžet

Parlamentarna skupština BiH u skladu sa članom VIII 1. Ustava BiH, svake godine, na prijedlog Predsjedništva BiH, usvaja budžet kojim se finansiraju troškovi potrebni za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Shodno članu VIII 2. Ustava BiH, ukoliko se budžet ne usvoji blagovremeno, budžet za prethodnu godinu će biti korišten na privremenoj osnovi.

Registar budžetski korisnika: Procesom revizije je utvrđeno kako Ministarstvo finansija nema ažuriran registar budžetskih korisnika sa svim potrebnim podacima na propisanom obrascu.

Preporučujemo ažuriranje registra korisnika budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH.

5.1. Planiranje budžeta

I pored jasno Zakonom definisanih procedura i rokova usvajanja, Zakon o budžetu za 2012. 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 BiH[1] o privremenom finansiranju. Parlamentarna skupština BiH je na 28. sjednici Predstavničkog doma održanoj 24.05.2012. godine i na 15. sjednici Doma naroda održanoj 15.05.2012. godine odobrila Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2012. godinu koji je objavljen u Službenom glasniku BiH broj 42/12 od 31.05.2012. godine.

Prema Zakonu o finansiranju institucija BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH je početkom 2011. godine budžetskim korisnicima dostavilo instrukciju sa budžetskim kalendarom za pripremu dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a) za period 2012.-2014. godina i budžeta za 2012. godinu, te smjernice za pripremu tabela prioriteta budžetskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, kao ulaznih elemenata za izradu DOB-a. Nakon što je utvrđena gornja granica rashoda Ministarstvo finansija i trezora BiH je pripremilo Nacrt Dokumenta okvirnog budžeta za period 2012-2014. godine.

Obzirom da Vijeće ministara BiH nije razmatralo nacrt DOB-a, shodno odredbama člana 6. Zakona o finansiranju institucija BiH, kao i da Fiskalno vijeće BiH nije usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period od 2012.-2014. godine iako je to obaveza do 31. maja svake godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH je 08.07.2011. godine budžetskim korisnicima dostavilo Instrukciju broj 2 sa indikativnim gornjim granicama rashoda izvedenim iz nacrta DOB-a. Istom su date upute za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za 2012. godinu. Nakon izvršenih analiza zahtjeva budžetskih korisnika i održanih konsultacija sa budžetskim korisnicima Ministarstvo finansija i trezora BiH je sačinilo Nacrt Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu u ukupnom iznosu 1.531.990.000 KM, od čega su ukupni rashodi institucija BiH utvrđeni u iznosu 1.087.062.000 KM, a rashodi za

[1] Odluka o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza za period januar-mart 2012. godine (Službeni glasnik BiH, broj 02/12) i Odluka o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza za period april-juni 2012. godine broj (Službeni glasnik BiH, broj 31/12 i 39/12)

servisiranje vanjskog duga u iznosu 445.625.000 KM i isti 02.12.2011. godine (zakonski rok je 1. oktobar) dostavilo Vijeću ministara BiH na usvajanje.

Nadalje, Ministarstvo finansija i trezora BiH je na osnovu zaključka Vijeća ministara BiH od 14.02.2012. godine ponovo dostavilo Instrukciju svim budžetskim korisnicima sa uputstvima za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za 2012. godinu. Fiskalno vijeće BiH je 14.03.2012. godine usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2012.-2014 godine, kojim je za finansiranje institucija BiH određen okvir u iznosu od 950 miliona KM i udio finansiranja institucija BiH sa jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje u iznosu od 750 miliona za svaku godinu.

Nakon usvajanja Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2012.-2014 godine, Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 30.03.2012. godine razmotrilo mjere za postizanje ušteda kako bi se ispoštovao dogovoreni okvir budžeta za 2012. godinu i podržalo mjere ušteda predložene od Ministarstva finansija i trezora BiH. Ministarstvo finansija i trezora BiH je 04.04.2012. godine dostavilo Vijeću ministara BiH Nacrt budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu i isti je 05.04.2012. godine razmatran od strane Vijeća ministara BiH.

Također, na sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 05.04.2012. godine doneseni su zaključci koji se pored Nacrta zakona o izvršenju budžeta institucija BiH odnose i na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o plaćama, prijedlog Zakona o prestanku važenja Zakona o dopuni Zakona o službi u Oružanim snagama BiH kao i na podzakonske akte koji proizilaze iz Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Shodno navedenom zaključku Ministarstvo finansija je sačinilo Korigovani nacrt budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu i 09.04.2012. godine ga dostavilo Vijeću ministara BiH koje je 18.04. 2012. godine usvojio Nacrt budžeta institucija BiH za 2012. godinu i zadužio Ministarstvo finansija i trezora BiH da isti dostavi Predsjedništvu BiH u dalju proceduru. Ministarstvo je isti dan tj. 18.04.2012. godine dostavilo Predsjedništvu BiH Nacrt zakona o budžetu institucija BiH (zakonski rok 15.10.2011. godine).

Predsjedništvo BiH je na sjednici održanoj 27.04.2012. godine utvrdilo konačan Prijedlog zakona o budžetu za 2012. godinu i isti dostavilo Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH radi usvajanja. U Službenom glasniku BiH, broj 42, od 31.05.2012. godine objavljen je Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu prema kojem ukupni rashodi institucija iznose 950.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 444.928.000 KM.

Ponovo naglašavamo da usvajanje budžeta pet mjeseci nakon zakonom predviđenog roka i finansiranje institucija za isti period na privremenoj osnovi može imati za posljedicu neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i značajno povećava rizik neefikasnog i neučinkovitog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Preporučujemo dosljedno poštivanje zakonskih procedura i rokova za usvajanje zakona o budžetu institucija kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i aktivnosti institucija BiH. 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.

Također preporučujemo pravovremeno donošenje odluka Fiskalnog vijeća BiH i usvajanje globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH na početku budžetskog ciklusa kako bi se osiguralo efikasnije i efektivnije srednjoročno planiranje budžeta institucija BiH.

Procesom revizije je uočeno kako zaključci Parlamentarne skupštine BiH koji se odnose na umanjenje budžeta institucijama koje su nakon obavljene revizije dobile negativno ili mišljenje sa rezervom za 10% i /ili 20 % na pojedinim budžetskim stavkama nisu jasni i precizni u smislu da nije tačno navedeno od kojeg iznosa budžeta (npr. realizovanog budžeta za prethodnu godinu ili zahtjeva budžeta za narednu godinu) se vrši navedeno umanjenje.

Ured za reviziju skreće pažnju Parlamentarnoj skupštini BiH da prilikom donošenja zaključaka o smanjenju budžeta na pojedinim budžetskim stavkama jasno i precizno navede budžet od kojeg se vrši umanjenje.

Reforma pripreme dokumenata programskog budžeta još uvijek je u fazi implementacije. Implementacija informacionog sistema omogućit će automatizovan proces pripreme budžeta po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji i kontrolu izvršenja budžeta po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Procesom revizije je utvrđeno da se informacioni sistem već koristi počev od budžetskog ciklusa za period 2014.-2016. godina i da je 2013. godina testna godina za primjenu ovog informacionog sistema, međutim još uvijek nisu stvoreni preduslovi za praćenje realizacije budžeta institucija BiH i u skladu s tim i mjera učinaka koji će biti osnovni pokazatelji utroška budžetskih sredstava. Potrebno je uraditi nadogradnju informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) odnosno evidentiranje poslovnih promjena i kontrolu izvršenja budžeta po ekonomskim kategorijama i programima u skladu sa usvojenim programskim budžetima institucija BiH.
Preporučujemo da se nastave aktivnosti u vezi sa unaprjeđenjem procesa planiranja budžeta i uspostavljanja programskog budžetiranja u potpunosti zasnovanog na aktivnostima i ciljevima budžetskih korisnika, kao i izvještavanje o ostvarenim aktivnostima i ciljevima i pripadajućim troškovima.

5.2. Izvršenje budžeta

Ukupni rashodi institucija BiH odobreni Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu iznose 950.000.000 KM, od čega se na rashode budžetskih korisnika (ukupno 74 institucije) odnosi 917.941.000 KM, na direktne transfere sa Jedinstvenog računa trezora 28.594.000 KM i na sredstva rezervisanja 3.465.000 KM.

Ukupno ostvareni rashodi Budžeta institucija BiH u 2012. godini iznose **890.299.753 KM** ili **93,7%** u odnosu na usvojeni Budžet, odnosno 82% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva. Ukupni rashodi institucija BiH izvršeni su manje za 12,2 mil. KM ili 1,4% u odnosu na isti period prethodne godine, što je rezultat ostvarenih

ušteda u skladu sa Pismom namjere za realizaciju Stand-by aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF-om).

U okviru rashoda budžetskih korisnika, izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 789.212.700 KM ili 97% u odnosu na Budžet, odnosno 94% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva. Ukupni tekući izdaci institucija BiH su za oko 36,7 mil. KM ili 4% manji u odnosu na prethodnu godinu, što je rezultat ušteda na bruto plaćama, naknadama troškova zaposlenih i materijalnim troškovima. Kapitalni izdaci su realizovani u iznosu od 44.446.127 KM ili 63% u odnosu na usvojeni Budžet za 2012. godinu, odnosno 31% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva, što je za 26,9 mil. KM više u odnosu na isti period prethodne godine. Izvršenje tekućih grantova u 2012. godini iznosi 42.696.429 KM ili 137% u odnosu na Budžet za 2012. godinu, odnosno 81% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva, što je za 1,6 mil. KM ili 3,9% više u odnosu na isti period prethodne godine. Kapitalni grantovi su izvršeni u iznosu 2.209.195 KM ili 106% u odnosu na budžet, odnosno 38% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva.

U strukturi ostvarenih rashoda (878.564.450 KM), 98,68% se odnosi na rashode budžetskih korisnika, 1,22% na direktne transfere i 0,10% na sredstva rezervisanja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih (628.254.676 KM) čine 71,50 % od ukupno ostvarenih rashoda budžetskih korisnika ili 70,56% sveukupnih rashoda institucija.

U cilju postizanja ušteda dogovorenih u Pismu namjere za realizaciju Stand-by aranžmana sa MMF-om, usvojen je Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu i donesene su odluke Vijeća ministara BiH o smanjivanju osnovice za plaću, koja je smanjena za 4,5% (odnosno sa 498,10 KM na 475,69 KM) osim za zaposlenike čiji je koeficijent za plaću 1, zatim o smanjivanju naknada za topli obrok sa 8 KM dnevno na 6 KM dnevno, o smanjivanju naknada za korištenje godišnjeg odmora (regres) za oko 50%, o smanjivanju naknada za odvojeni život i smještaj dužnosnika i o smanjivanju naknada za prijevoz, koje su smanjene prema kilometraži do prebivališta, što je uticalo na smanjene bruto plaća i naknada troškova zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

5.3. Prestrukturiranje rashoda

U skladu sa članom 16. Zakona o finansiranju institucija BiH i članom 15. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu, Ministarstvo finansija i trezora BiH je u drugoj polovini 2012. godine donosilo odluke o prestrukturiranju rashoda institucija BiH u okviru odobrenog budžeta za 2012. godinu. Prestrukturiranje rashoda unutar odobrenog budžeta izvršilo je 67 institucija. U 2012. godini doneseno je 96 odluka o prestrukturiranju rashoda u ukupnom iznosu od 12.823.040 KM ili 1,35% u odnosu na budžet za 2012. godinu (950.000.000 KM), odnosno 1,44% u odnosu na ukupno izvršenje budžeta za 2012. godinu (890.299.753 KM).

Prestrukturiranje rashoda uglavnom je vršeno unutar tekućih izdataka zbog relativno kasnog usvajanja Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za

2012. godinu (31.05.2013. godine), usljed čega se nije moglo primjeniti planirano linearno smanjivanje rashoda kod budžetskih korisnika, jer je već u prvoj polovini 2012. godine bilo evidentno izvršenje pojedinih materijalnih troškova ili je bilo nedovoljno odobreno sredstava budžetom za realizaciju planiranih programskih aktivnosti. Na prestrukturiranje rashoda uticao je i rast cijena energenata, goriva kao i rasta kursa stranih valuta (veće cijene zakupa u DKP mreži). Značajno prestrukturiranje na poziciji bruto plaća i naknada troškova zaposlenih odnosilo se na Ministarstvo odbrane BiH, jer nije realizovano planirano otpuštanje zaposlenih, kao i zbog nedovoljno planiranih naknada za prijevoz, naknada za odvojeni život i smještaj, te kod nekolicine korisnika koji nisu planirali dovoljna sredstva za naknade u slučaju smrti i teških bolesti.

6. Finansijsko-računovodstveni aspekt trezorskog sistema poslovanja

S finansijsko-računovodstvenog aspekta funkcionisanja ISFU sistema može se zaključiti kako je funkcionisanje sistema centralizovano, a nadzor i kontrolu nad sistemom provodi Ministarstvo finansija i trezora BiH. Provođenjem revizije kod budžetskih korisnika uočen je prostor za unaprjeđenje postojećeg sistema. U nastavku ukazujemo na nedostatak određenih procedura i pravila postupanja, odnosno slabosti i nedostatke funkcionisanja ISFU sistema:

- ne vrši se pravodobno periodično zatvaranje perioda u Glavnoj knjizi tako da kvartalni finansijski izvještaji ne daju tačne i pouzdane podatke;
- ne postoji jednoobraznost u pogledu knjiženja pojedinih izdataka te se isti rashodi evidentiraju na više konta;
- nazivi pojedinih konta suštinski ne odgovaraju poslovnim promjenama koje se knjiže na ta konta;
- uočene su određene nedosljednosti između sintetičkog kontnog plana i otvorenih analitičkih konta u Glavnoj knjizi;
- modul potraživanja u okviru ISFU sistema još uvijek nije funkcionalan;
- pojedina aktivna konta u Glavnoj knjizi na kraju perioda imaju pasivan saldo;
- ne postoje propisane procedure za provođenje licitacija pri prodaji stalnih sredstava, procedure donacije ili razmjene sredstava između budžetskih korisnika, niti procedure uništavanja rashodovanih stalnih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava;
- nije kreirana posebna procedura čuvanja i evidentiranja privremeno oduzete robe u postupcima koji se vode kod institucija BiH;
- nije propisana procedura evidentiranja obaveza iz prethodnih perioda u tekućem periodu;
- kreirani izvještaji iz Glavne knjige u printanoj verziji imaju logo Ministarstva finansija i trezora BiH na svakoj stranici koji bespotrebno zauzima značajan prostor, a neki izvještaji iz Glavne knjige u zaglavlju imaju oznaku klijenta samo na prvoj stranici;
- nije kreirana lista najčešće postavljenih pitanja budžetskih korisnika koja bi bila objavljena na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH čime bi se izbjeglo ponavljanje istih pitanja budžetskih korisnika i postiglo jednoobrazno postupanje.

Preporučamo Ministarstvu finansija i trezora BiH da izvrši analizu navedenih slabosti i nedostataka i preduzme radnje iz svoje nadležnosti, odnosno pokrene procedure prema nadležnim institucijama, kako bi se navedene slabosti otklonile.

Posebno skrećemo pažnju na potrebu usvajanja procedure za evidentiranje obaveza iz prethodnog perioda kojom bi se definisale obaveze budžetskih korisnika u tom slučaju te sistemski onemogućilo evidentiranje obaveza iz prethodnog perioda bez prethodno provedene procedure.

Nadalje, napominjemo kako na nivou institucija BiH još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor. Usvajanje ovih standarda u velikoj mjeri bi riješilo dileme i nejasnoće računovodstvene prirode. Obzirom kako budžetski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike jer funkcionišu u sistemu trezorskog poslovanja, usvajanje računovodstvenih standarda na nivou institucija BiH dobiva dodatnu važnost. Za usvajanje ovih standarda, u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH, nadležna je Komisija za računovodstvo i reviziju BiH. Svrha usvajanja ovih standarda je izrada pouzdanih finansijskih izvještaja koji će biti interno i međunarodno uporedivi.

Preporučuje se Ministarstvu finansija i trezora BiH da prema nadležnim institucijama pokrene inicijativu za donošenje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

Do usvajanja Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor Ministarstvo finansija i trezora BiH je 20.01.2012. godine donijelo novi Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH s datumom primjene od budžetske 2012. godine. Isti je distribuiran budžetskim korisnicima te objavljen na web stranici Ministarstva. Pravilnik o računovodstvu definiše opće odredbe računovodstva, računovodstvene knjige i knjigovodstvene isprave, unos podataka u informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU), načela iskazivanja imovine, potraživanja, obaveza, prihoda i rashoda, popis imovine, obaveza i potraživanja, te sadržaj i primjenu kontnog plana. Iako je spomenutim Pravilnikom definisano kako je sastavni dio Pravilnika i kontni plan, Ministarstvo još uvijek nije donijelo niti objavilo kontni plan. Nadalje, prema Pravilniku, konta su razvrstana na: klase, glavne kategorije, potkategorije, glavne grupe, podgrupe i analitička konta. Postojeći način računovodstvenog evidentiranja u okviru ISFU sistema ne omogućava izvještavanje prema navedenoj kategorizaciji konta.

Potrebno je u što kraćem roku usvojiti kontni plan te uspostaviti izvještavanje u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH.

7. Pravni aspekt trezorskog sistema poslovanja

Budući da je trošenje javnih sredstava uvijek vezano određenim propisom, pravni dio revizije predstavlja važnu kariku u lancu revizijskih procedura. U vezi s tim, tokom revizije institucija, Ured je došao do značajnih podataka i pokazatelja na osnovu kojih se može zaključiti da pojedini propisi, odluke, rješenja i drugi akti iz nadležnosti institucija, pokazuju određeni stepen nekonzistentnosti, bilo u donošenju ili u primjeni istih.
Jedan od primjer je popunjavanje upražnjenih radnih mjesta državnih službenika putem ugovora o djelu, unatoč tome što Zakon o radu u institucijama BiH isti ne poznaje. Mnoge institucije ovu praksu pravdaju hitnošću, odnosno potrebom da se poslovi obavljaju pravovremeno, ali se detaljnim uvidom da primijetiti da predmetni ugovori traju

mnogo duže, čak i po nekoliko mjeseci ili godina, te da se sa istim osobama potpisuju novi ugovori po isteku prethodnog, iako je tokom trajanja već potpisanog, hitnošću uslovljenog, institucija mogla i trebala raspisati konkurs za popunu radnog mjesta državnog službenika. Nadalje, praksa je da se po osnovu takvih ugovora izvršiocima osiguravaju i prava po osnovu rada iako ugovor o djelu nisu prepoznali ni već spomenuti Zakon o radu u institucijama BiH, kao ni Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, s obzirom da je isti regulisan odredbama Zakona o obligacionim odnosima. Rješenje ovih problema bi moglo biti u iznalaženju načina da se upražnjena radna mjesta popunjavaju tako da se kroz sistem odmah registruje nastalo upražnjeno mjesto te pokrenu adekvatne procedure popunjavanja istog.

Skrećemo pažnju i na slučajeve pogrešne primjene propisa u smislu drugih prava iz radnog odnosa, a koja nemaju karakter plaće, poput naknade za topli obrok ili regres. U pojedinim se situacijama, recimo, osobama koje rade po osnovu ugovora o djelu, odobrava godišnji odmor. Mnoge situacije su rezultirale tužbama službenika protiv Bosne i Hercegovine zbog neisplaćenih naknada ili razlika poreza, što predstavlja udare na budžet.

Nadalje, Ured, tokom revizije, svake godine uočava i probleme u vezi sa javnim nabavkama i propisima koji regulišu ovu oblast. Ovdje iznova naglašavamo to da aspekt javnih nabavki na nivou Bosne i Hercegovine predstavlja dugogodišnji problem. Mišljenja smo da je predmetni Zakon potrebno detaljno revidirati u cilju kreiranja što jasnijeg i preciznijeg propisa te odredbi unutar istog. Sadašnja situacija ne odgovara potrebama institucija niti na adekvatan način osigurava uštedu javnih sredstava kroz procedure javnih nabavki.

Poseban problem su i pitanja internih akata institucija. Revizori kontinuirano primjećuju da institucije ne pridaju dovoljno pažnje ovoj oblasti, u smislu da pojedini akti nisu pravovremeno ažurirani ili da uopće nisu doneseni. Među navedene najčešće se mogu ubrojati pravilnici, procedure i evidencije u vezi sa korištenjem, na primjer, službenih vozila, mobilnih telefonskih uređaja i slično tome. Apostrofiramo pitanja u vezi sa korištenjem službenih vozila te praksu institucija da odobrava korištenje istih, nekada čak i na 24 sata dnevno, licima i zaposlenicima kojima, gledajući kroz poslove koje obavljaju i zaduženja koja imaju, ista uopće nisu potrebna. Slična situacija je i sa upotrebom mobilnih telefona. Donošenje jedinstvenih propisa, na nivou svih institucija BiH, kojim bi se dale smjernice institucijama za postupanje u vezi ovih pitanja bi moglo predstavljati dobro rješenje.

Opće je poznata činjenica da je na sudovima veliki broj parnica u kojima je Bosna i Hercegovina tužena strana. Gledajući kroz osnove tužbi, ne ulazeći u sam postupak parnica koje su u toku, odnosno meritum već donesenih presuda, očito je da je potrebno što prije reagovati kako bi se ovaj trend zaustavio i to u smislu da se otkrije uzrok problema, bio on u pogrešnoj primjeni propisa, sučeljavanju dvaju ili više propisa ili problemu pravne praznine. Imajući u vidu da ne postoje naznake smanjenja kvantiteta sporova protiv Bosne i Hercegovine, potrebno je iznaći načina da se ovaj problem riješi, počevši od toga da se prvenstveno identifikuje uzrok ili uzroci, a zatim isti otklone. Nadalje, kada su u pitanju isplate po pravomoćnim presudama, potrebno je usaglasiti stajališta i procedure na relaciji Ministarstvo finansija i trezora BiH – Pravobranilaštvo BiH, kako bi se iste vršile pravovremeno čime bi se izbjegli eventualni dodatni troškovi po isteku dobrovoljnog roka za izvršavanje presudom određenog plaćanja. Ministarstvo

finansija i trezora BiH u određenom broju slučajeva nije postupilo po pravomoćnim presudama jer nisu mogli utvrditi broj računa na koji bi se uplatila sredstva. Mišljenja smo da je unutar Ministarstva moguće i potrebno riješiti pitanje pribavljanja informacija potrebnih u ove svrhe – dakle nedostajućih brojeva računa. Sa druge strane, ne postoji razlog da i Pravobranilaštvo sa svoje strane ne izađe u susret Ministarstvu, osiguravajući potrebne podatke, ukoliko je to moguće.

Upotreba – korištenje faksimila: Ured je nemali broj puta došao i do akata različite težine i važnosti, koje su donijele institucije, a koji su, na mjestu potpisa ovlaštene osobe ili rukovodioca institucije umjesto potpisa imali faksimil. Poznati su razlozi radi kojih se faksimil koristi u pravnom prometu: ekonomičnost, cjelishodnost postupanja, fizička odsutnost ili prezauzetost ovlaštenog lica ali ipak smo mišljenja da bi pitanje faksimila trebalo urediti na adekvatan način. S obzirom da sudska praksa ne tretira faksimil kao autentičan potpis ovlaštenog lica, da se zaključiti da faksimil nema potrebnu težinu kakvu ima autentičan potpis. Revizori su u svome radu nailazili na različite akte sa utisnutim faksimilom, od kojih su pojedini imali i veliku važnost što, mišljenja smo, ne bi smjelo da se događa u institucijama BiH.

Korištenje i utiskivanje faksimila na akte i isprave trebalo bi biti uređeno posebnim propisom kojim će se tačno odrediti za koje i kakve akte i isprave se može koristiti faksimil, te na kojim se aktima faksimil ne bi smio koristiti, odnosno na kojima bi se važećim smatrao isključivo originalni potpis.

8. Finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika

➢ Finansijski izvještaji

Kontrola izvršenja budžeta i izvještavanje budžetskih korisnika o izvršenju Budžeta institucija BiH za 2012. godinu obavljeni su u skladu sa važećim zakonskim i podzakonskim aktima. U cilju koordiniranog djelovanja sa budžetskim korisnicima tokom 2012. godine Odsjek za kontrolu izvršenja budžeta i izvještavanje je sačinio i objavio na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH više instrukcija za sačinjavanje propisanih izvještaja kao i obavijesti o načinu ostvarivanju određenih prava.

Prema raspoloživim informacijama 74 budžetska korisnika su dostavila finansijske izvještaje uglavnom u propisanom roku od 27.02. do 11.03.2013. godine. Prilikom prijema pojedinačnih izvještaja budžetskih korisnika Ministarstvo finansija i trezora BiH provodi proceduru analize istih na način da se pregledaju dostavljeni propisani akti - tabele koje čine set finansijskih izvještaja i ukoliko se uoči bilo koji nedostatak od korisnika se traži odmah ispravka ili dopuna.

Analiza izvršenih rashoda u odnosu na planirane i ukupno odobrene za 2012. godinu po budžetski korisnicima, ekonomskim kategorijama i ostalim budžetskim pozicijama vršena je kroz izvještaje o izvršenju budžeta za 2012. godinu. Osim godišnjeg izvještaja za 2012. godinu sačinjeni su tromjesečni izvještaji za 3, 6 i 9 mjeseci. Putem ovih izvještaja vršilo se praćenje ostvarenja planiranih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka za 2012. godinu. Konsolidovani izvještaji o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za svako tromjesečje kao i godišnji izvještaj su sačinjeni u zakonom predviđenom roku i isti su od strane Ministarstva finansija i trezora BiH u roku predati

Vijeću ministara BiH na usvajanje. Međutim, i dalje nisu dostavljana sadržajna obrazloženja bilansnih pozicija većine budžetskih korisnika.

Preporučujemo da se u kontekstu svih datih preporuka za rješavanje problematike unaprijeđenja sistema izvještavanja budžetskih korisnika, odobravanja budžetskih sredstava kako u okviru budžetske godine tako i u okviru DOB-a nastavi sa zahtjevanjem spram korisnika budžeta za dostavljanjem sadržajnih obrazloženja pojedinačnih bilansnih pozicija u cilju pribavljanja potpunih i pouzdanih finansijskih podataka i detaljnih pisanih informacija koje će biti dobra osnova za buduće planiranje i odobravanje zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava kao i za izradu kvalitetnih i korisnih analiza.

- **Program rada i Izvještaj o radu**

Na osnovu Uputstva o postupku pripreme Programa rada Vijeća ministara BiH se propisuje postupak pripreme, sadržaj, donošenje, provedba i praćenje godišnjeg programa rada. Nositelji programskih zadataka su dužni dostavljati Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH izvještaje o provedbi programskih zadataka u skladu sa uputama Generalnog sekretarijata. Praćenje provedbe Godišnjeg programa rada vrši Genaralni sekretarijat i o tome tromjesečno informiše Vijeće ministara BiH.

Upustvom o metodologiji izrade Izvještaja o radu Vijeća ministara BiH utvrđena je metodologija izrade Izvještaja o radu Vijeća ministara BiH i s tim u vezi njegov sadržaj, struktura i forma, period izvještavanja, obim tematskih cjelina, nosioci aktivnosti, te postupak izrade i usvajanje. Nosioci aktivnosti u izradi Izvještaja o radu su: Ured predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH - za izradu uvodnog dijela Izvještaja o radu, ministarstva, samostalne upravne organizacije i pojedina tijela Vijeća ministara BiH - za izradu pojedinačnih izvještaja o aktivnostima i stanju u oblastima iz njihovog djelokruga rada. Generalni sekretarijat provjerava njihovu pripremljenost u skladu sa Uputstvom, objedinjava tematske cjeline u jedinstven izvještaj o radu i dostavlja ga Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje do 31. januara. Vijeće ministara BiH razmatra i usvaja Izvještaj o radu na sjednici i dostavlja ga Parlamentarnoj skupštini BiH.

Institucije su sačinjavale pojedinačne programe rada i izvještaje o radu u skladu sa navedenim uputstvima. Programom rada Vijeća ministara BiH za 2012. godinu obuhvaćeni su pojedinačni programi rada institucija.

Kako obaveza strateškog planiranja u institucijama Vijeća ministara BiH nije definisana, niti je utvrđena obaveza pripreme sveobuhvatnih programa rada institucija koji bi obavezno bili usuglašeni s programskim budžetskim zahtjevom u izvještajima sačinjenim u reviziji finansijskih izvještaja pojedinačnih institucija BiH naglasili smo važnost strateškog planiranja. Ured za reviziju je preporučio svim institucijama koje nemaju strateški plan da, u narednom periodu, posvete pažnju ovom pitanju. Također, u slučajevima gdje postoje okvirni strateški dokumenti preporučeno je da se posveti pažnja usvajanju jasno definisanog akcionog plana sa utvrđenim linijama odgovornosti i vremenskim okvirom za implementaciju, osiguravanju dobrog upravljanja i efikasnog provođenja istog, te izradi periodičnih izvještaja u kojima bi se naveo napredak u odnosu na svaki ključni prioritet koji je u fazi provođenja.

Podsjećamo da je obavljena posebna revizija učinka na temu „Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara BiH“, a detaljnije 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.

U cilju uspostavljanja transparentnog sistema izvještavanja preporučujemo da Ministarstvo finansija i trezora BiH i Vijeće ministara BiH u okviru zakonskih nadležnosti propišu obavezu objavljivanja finansijskih izvještaja, izvještaja o planovima i programima rada i izvještaja o radu na službenim web stranicama pojedinačnih korisnika budžeta.

9. Strateško planiranje

Strateško planiranje ima za cilj donošenje temeljnih odluka i preduzimanje temeljnih aktivnosti koje oblikuju i vode to što institucija jeste i čime se bavi. Kroz proces strateškog planiranja institucije utvrđuju svoje ciljeve, prioritete i strategije, te definišu mjere za procjenu uspješnosti ostvarenja tih ciljeva. Uvođenjem sistema strateškog planiranja može se postići veće poboljšanje u poslovanju i rezultatima rada institucija kao na primjer: povećati učinkovitost kroz ispunjavanje mandata i misije organizacije, povećati učinkovitost putem ostvarivanja boljih rezultata, a uz upotrebu manje resursa, postići bolje donošenje odluka, unaprijeđene organizacijske sposobnosti; poboljšati komuniciranje putem koordinacije i saradnje, veća transparentnost i odgovornost stvaranjem okvira prema kojem se može ocjenjivati učinak (rezultat) institucije. Strateško planiranje je kontinuiran proces koji obuhvata ne samo izradu strateških i operativnih planova, nego i praćenje realizacije, te procjenjivanje ovih planova, kao i njihovo povezivanje sa godišnjim procesima planiranja i praćenja izvršenja budžeta.

Procesom revizije je utvrđeno da većina institucija nema strateški plan razvoja kao programski dokument koji predstavlja integrisani skup strateških i operativnih ciljeva i aktivnosti, koji su potrebni kako bi se u budućnosti ostvarili željeni rezultati. Na osnovu strateških planova institucije bi trebale pristupiti izradi godišnjih planova rada, koji detaljnije definišu odgovornost za izvršenje plana, rokove, potrebne resurse, eventualno organizacijske i operativne korake koje je potrebno uraditi kako bi se postigli ciljevi definisani strateškim planom.

Preporučujemo donošenje strateškog plana razvoja institucija BiH kao i donošenje jedinstvene metodologije za izradu strateških planova na nivou institucija BiH. Također, potrebno je postupak izrade strateškog plana uskladiti sa postupkom izrade dokumenta okvirnog budžeta odnosno potrebno je mjere predviđene programom rada uskladiti sa usvojenim budžetom i osigurati odgovarajući sistem praćenja ostvarenih rezultata.

10. Konsolidovani finansijski izvještaj

Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2012. godinu je sačinjen u skladu sa odredbama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH koje se odnose na godišnji izvještaj (Službeni glasnik BiH, broj: 33/07, 16/10 i MFT broj: 01-05-02-1-656-1/12), a na osnovu podataka, koje su budžetski korisnici putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu Trezora, podataka koji se generiraju i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka budžetskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug.

11. Prihodi i primici

Konsolidovani bilans institucija BiH koji se odnosi na prihode i primitke zasniva se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i podrškama za finansiranje koji se u skladu sa članovima 2. i 19. Zakona o finansiranju institucija BiH iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja[2]. Prema članu 27. Pravilnika o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH prihod je povećanje ekonomskih koristi tokom izvještajnog perioda u obliku priliva novca i novčanih ekvivalenata.

Ukupni prihodi, primici i podrške za finansiranje institucija BiH u 2012. godini iznose 963.919.266 KM ili 101% u odnosu na projekciju iskazanu u budžetu institucija BiH u iznosu od 950.000.000 KM.

U narednoj tabeli dat je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u budžetskoj 2012. godini prema strukturi prikazanoj u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH:

R. br.	Izvori finansiranja	Odobreni budžet za 2012.	Ostvareno u 2012.	Ostvareno u 2011.	Indeks (4/3)	Struktura ostvarenih prihoda u 2012. u %
1	2	3	4	5	6	7
I	**Prihodi**	**887.281.000**	**924.454.845**	**848.293.309**	**104**	**95,90**
1	Porezni prihodi	750.000.000	750.000.000	689.000.000	100	77,81
2	Neporezni prihodi	125.082.000	132.081.810	122.174.291	106	13,70
3	Tekuće podrške u novčanom obliku (donacije)	12.199.000	22.070.565	18.416.548	181	2,29
4	Prihodi Fonda za povratak-udružena sredstva		700.000	500.000		0,07
5	Prihodi od GSM licenci		2.000.000	600.000		0,21

[2] Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja prema članu 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH znači da se prihodi priznaju u izvještajnom periodu u kojemu su postali raspoloživi i mjerljivi, da se ne priznaju usljed procjene vrijednosti imovine i da se za donacije u naturalnom obliku ne iskazuju prihodi nego se evidentiraju prema procjenjenoj vrijednosti zaduženjem stalnih sredstava i odobrenjem izvora sredstava.

6	Prihodi od UMTS dozvola		17.602.470	17.602.470		1,82
II	**Primici**	**7.388.000**	**7.667.421**	**570.459**	**104**	**0,80**
7	Primici od prodaje stalnih sredstava	188.000	395.128	570.459	210	0,05
8	Primici od prodaje kasarne Maršal Tito	7.200.000	7.272.293		101	0,75
III	**Ostalo finansiranje**	**55.331.000**	**31.797.000**		**57**	**3,30**
9	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	31.797.000	31.797.000		100	3,30
10	Makrofinansijska pomoć Evropske komisije	19.534.000			0	0,00
11	Kreditna sredstva i donacije za kupovinu zgrada za smještaj institucija BiH	4.000.000			0	0,00
IV	**UKUPNO PRIHODI, PRIMICI I FINANSIRANJE NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BIH (I+II+III)**	**950.000.000**	**963.919.266**	**848.863.768**	**101**	**100,00**

Kako je vidljivo iz prethodne tabele u strukturi izvora finansiranja najveće je učešće prihoda od indirektnih poreza u ukupnom iznosu od 750.000.000 KM ili 77,81%. Zatim slijede neporezni prihodi u iznosu od 132.081.810 KM ili 13,70%. Ostali izvori finansiranja u ukupnom iznosu od 81.837.456 KM čine preostalih 8,49%.

- **Porezni prihodi / Prihodi od indirektnih poreza**

Prihodi od indirektnih poreza[3] za finansiranje institucija BiH u 2012. godini ostvareni su u planiranom iznosu od 750.000.000 KM ili 100%. Poredeći ostvarene prihode od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH s prethodnom godinom vidi se da su oni za 61 milion KM veći u odnosu na prethodnu godinu, koja je protekla u odlukama o privremenom finansiranju, koje su zasnovane na Zakonu o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2010. godinu.

Uplatu prihoda od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH vrši Uprava za indirektno oporezivanje. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od indirektnih poreza koji se kao planska projekcija uključuju u Budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za tekuću godinu. Visina prihoda od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH za 2012. godinu definisana je na osnovu Sporazuma o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2012-2014 godine koji je zaključen u martu 2012. godine između Vijeća ministara BiH, Vlade Republike Srpske i Vlade Federacije, a u vezi sa odredbama Zakona o fiskalnom vijeću u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 63/08).

[3] U smislu Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 34/07, 49/09) pojam "indirektni porez" odnosi se na uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatnu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine.

➢ Neporezni prihodi

Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 132.081.810 KM ili 106% u odnosu na projekciju u iznosu od 125.082.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2012. godinu prikazana je sljedeća struktura neporeznih prihoda:

R. br.	Izvori finansiranja	Odobreni budžet za 2012.	Ostvareno u 2012.	Ostvareno u 2011.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5	
1	Prihodi od taksi i naknada	38.060.000	34.308.597	34.978.484	90
2	Prihodi od posebnih naknada i taksi	36.123.000	41.787.810	45.992.816	116
3	Prihodi od vlastite djelatnosti	14.418.000	17.090.868	11.740.623	119
4	Prihodi od poreznih i kontrolnih markica UINO	4.000.000	3.716.043	3.876.670	93
5	Prihodi iz dobiti Centralne banke BiH	27.558.000	27.558.694	19.907.423	100
6	Vanredni prihodi	4.923.000	7.619.798	5.678.275	155
7	**UKUPNO NEPOREZNI PRIHODI**	**125.082.000**	**132.081.810**	**122.174.291**	**106**

Prihodi od taksi i naknada, prihodi od posebnih taksi i naknada i prihodi od vlastite djelatnosti iskazanu u ukupnom iznosu od 93.187.275 KM predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH shodno odredbama Zakona o administrativnim taksama, Naredbe o uplatnim računima za administrativne takse i propisa koji regulišu osnovnu djelatnost pojedinih institucija.

Prihodi od akciznih markica[4] Uprave za indirektno oporezivanje iskazani su u iznosu od 3.716.043 KM ili 93% u odnosu na plan, dok su u odnosu na isti period prethodne godine manji za 4% ili za 0,16 milion KM. Prihodi po ovom osnovu služe za pokriće troškova štampanja akciznih markica Uprave za indirektno oporezivanje.

Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci BiH (Službeni glasnik BiH, broj 09/05) definisana je raspodjela ostatka čistog profita Centralne banke BiH u omjeru 60% za Budžet institucija BiH i 40% za povećanje kapitala i rezervi Centralne banke BiH. Centralna banka BiH je u izvještajnom periodu uplatila iznos od 27.558.694 KM na Jedinstveni račun trezora, a što je u poređenju sa prošlom godinom više za 7,65 miliona ili za 38%.

[4] Duhanske prerađevine, alkoholna pića, voćna prirodna rakija, kafa i vina koja se stavljaju u promet u pakovanjima predviđenim za prodaju na malo u BiH moraju biti obilježene akciznim markicama koje izdaje Uprava za indirektno oporezivanje shodno odredbama Zakona o akcizama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 49/09).

U okviru vanrednih prihoda iskazani su prihoda od kamata i pozitivnih kursnih razlika (2,48 miliona KM), iznajmljivanja ostale materijalne imovine (490.737 KM), trajno oduzetih predmeta (723.445 KM), povrata sredstava od Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi (BH ANSA) Direkciji za civilnu zrakoplovstvo BiH za plaćenu ratu po EBRD kreditu iz prethodne godine (1,41 milion KM), zatvaranja vremenskih razgraničenja Ministarstva odbrane BiH (706.240 KM), te prihodi od refundacije bolovanja iz ranijih godina, uplata materijalnih šteta, povrata taksi itd.

Naprijed prikazana struktura neporeznih prihoda ne odražava strukturu prihoda po kontima Glavne knjige trezora. Također, uočeno je da raspored analitičkih konta unutar glavne grupe konta ne odražava suštinu glavne grupe, ta da važeći kontni plan u dijelu koji se odnosi na prihode nije usaglašen sa strukturom prihoda kako je to definisano odredbama člana 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. U Izvještaju o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2011. godinu konstatovano je da Ministarstvo finansija i trezora BiH planira preduzeti određene aktivnosti u cilju generisanja izvještaja iz sistema Glavne knjige trezora, ali navedena aktivnost nije okončana tokom 2012. godine. Prema raspoloživim informacijama početak primjene novog kontnog plana planiran je za budžetsku 2014. godinu.

Mada su u većini slučajeva stvoreni preduslovi da budžetski korisnici mogu vršiti sravnjenja uplata sa pomoćnim evidencijama još uvijek nisu osigurani uslovi da sve institucije mogu na efikasan i pouzdan način izvršiti kontrolu naplate neporeznih prihoda iz razloga što nisu otvorene odgovarajuće šifre (po vrsti prihoda) ili se prihodi djelimično iskazuju u okviru zbirne šifre u Glavnoj knjizi trezora (Uprava za indirektno oporezivanje, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Granična policija itd.). Također, zbog suprotstavljenih stavova između Ministarstva finansija i trezora BiH i pojedinih institucija u smislu ovlaštenja za donošenje odluka o visini naknada za pružanje usluga kako je to uređeno propisima koji definišu osnovnu djelatnost tih institucija uočena su kašnjenja u pokretanju postupka naplate određenih propisanih prihoda (Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH i sl.).

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH dodatno analizira osnovu po kojoj institucije BiH ostvaruju neporezne prihode i usaglasi izvještavanje sa odredbama propisa koji definišu strukturu prihoda, te u koordinaciji sa ostalim budžetskim korisnicima osigura uslove za pouzdano praćenje i efikasnu naplatu neporeznih prihoda.

- **Prihodi Fonda za povratak – udružena sredstva**

Fond za povratak je zadužen za finansijsku realizaciju projekata rekonstrukcije i povratka, te projekata održivosti povratka koje svojom odlukom odobri Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Sredstva za realizaciju projekata koja su na raspolaganju Fondu ili se dodjeljuju putem Fonda prikupljaju se na posebnom podračunu otvorenom u okviru Jedinstvenog računa trezora BiH.

Dio sredstava za realizaciju projekata se osigurava na osnovu Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za podršku procesu povratka koji za svaku fiskalnu godinu potpisuju: Fond za povratak, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Federalno

ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta BiH. Potpisnici sporazuma o udruživanju sredstava vrše sukcesivne uplate na podračun Fonda u okviru Jedinstvenog računa trezora BiH. U izvještajnom periodu 01.01.-31.12.2012. godine Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica uplatilo je sredstva u iznosu od 700.000 KM po osnovu duga za 2009. i 2010. godinu i isto više nema neizmirenih obaveza po zaključenim sporazumima. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske u toku 2012. godine nije vršilo uplate, a ukupan dug po zaključenim sporazumima iz ranijeg perioda iznosi 4.341.455 KM. Vlada Brčko distrikta BiH nema neizmirenih obaveza po zaključenim sporazumima. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za 2012. godinu nije bio potpisan do kraja fiskalne 2012. godine.

Realizacija odobrenih projekata nije vezana za budžetsku godinu, a za praćenje realizacije prikupljenih sredstava u ISFU sistemu su uspostavljeni posebni projektni kodovi za svaki od odobrenih projekata. Prema raspoloživim informacijama neutrošena prikupljena sredstava na kraju 2011. godine iznosila su 18.110.234 KM i ista su prenesena u 2012. godinu.

Sredstva u iznosu od 1.500.000 KM koja su Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu odobrena u okviru budžeta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH su na osnovu Odluke Vijeća ministara BiH broj 229/12 prenesena na podračun Fonda u 2013. godini.

Kada se obuhvate uplate od entiteta (700.000 KM), neutrošena sredstva iz 2011. godine (18.110.234 KM) i učešće budžeta institucija BiH za 2012. godinu (1.500.000 KM) ukupno raspoloživa udružena sredstva za projekte Fonda za povratak u periodu 01.01.-31.12.2012. godine iznosila su 20.310.234 KM. Po ranije započetim projektima u 2012. godini realizovana su sredstva u iznosu od 11.535.435 KM, a nerealizovana sredstva u iznosu od 8.774.799 KM prenesena su u 2013. godinu.

- **Prihodi od GSM licenci**

Naplata sredstava za korištenje GSM licenci definisana je odlukama Vijeća ministara BiH i to Odlukom o vrijednosti GSM licence za BiH i roku za dodjelu III GSM licence (Službeni glasnik BiH, broj 44/03) i Odlukom o načinu raspodjele sredstava naplaćenih izdavanjem GSM licence za BiH (Službeni glasnik BiH, broj 37/04). U toku 2012. godine na posebnom namjenskom računu u okviru Jedinstvenog računa trezora evidentiran je priliv sredstava u ukupnom iznosu od 42.000.000 KM koji je shodno određenim instrukcijama raspoređen korisnicima i to Federaciji BiH 26.600.000 KM, Republici Srpskoj 13.400.000 KM i budžetu institucija BiH 2.000.000 KM.

Transferi u iznosu od 2.000.000 KM za izmirenje obaveza izrade projektne dokumentacije za Koridor Vc planirani su članom 20. stav (1) Zakona o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 42/12). Iz 2011. godine za ove namjene prenesena su neutrošena sredstva u iznosu od 9.240.014 što sa odobrenim sredstvima čini ukupno raspoloživa sredstva u iznosu 11.240.014 KM. U toku 2012. godine utrošena su sredstva u iznosu od 829.972 KM, a neutrošena sredstva u iznosu od 10.410.042 KM prenesena su u 2013. godinu.

Transferi GSM operatera za Koridor Vc prikazuju se kao direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora i imaju tretman kapitalnih izdataka. Prijenos sredstava s namjenskog računa za izmirenje obaveza prema dobavljačima vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH na osnovu dokumentacije koju dostavlja Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je u obavezi da pripremi izvještaje o realizaciji ugovora za predmetne transfere koji čine sastavni dio periodičnih izvještaja o izvršenju Budžeta.

- **Prihodi od UMTS dozvola**

Odlukom Vijeće ministara BiH o dozvolama za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sisteme (Službeni glasnik BiH, broj 21/09) utvrđeni su uslovi pod kojima Regulatorna agencija za komunikacije BiH dodjeljuje GSM operaterima UMTS dozvole, cijena, način i postupak plaćanja dozvola i način raspodjele uplaćenih sredstava. Prema Odluci Vijeća ministara BiH o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS (Službeni glasnik BiH, broj: 50/10, 68/12) prikupljena sredstva se usmjeravaju u omjeru 15% za razvoj sektora telekomunikacija, a 85% za finansiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture.

U toku 2011. i 2012. godine na posebnom namjenskom računu u okviru Jedinstvenog računa trezora evidentiran je priliv sredstava u ukupnom iznosu od 35.204.940 KM. Raspored ovih sredstava definisan je Odlukom Vijeća ministara BiH o korištenju prenesenih namjenskih sredstava na ime dodijeljene dozvole za UMTS iz 2011. godine i prihoda ostvarenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS u 2012. godini (Službeni glasnik BiH, broj 72/12) na način da se iznos od 5.280.741 KM (15%) usmjerava za razvoj sektora telekomunikacija u skladu sa posebnom odlukom Vijeće ministara BiH, a iznos od 29.924.199 KM (85%) se usmjerava za finansiranje višegodišnjih kapitalnih projekata i to Nadzor i izgradnja međudržavnih mostova Gradiška (5.500.000 KM) i Svilaj (13.219.259 KM), Izrada plansko-studijske dokumentacije za Jadransko-jonsku autocestu na dijelu kroz Bosnu i Hercegovinu (1.600.000 KM), Priprema za izgradnju i izgradnja graničnih prijelaza Bijača (4.042.535 KM) i Svilaj (2.400.000 KM) na autocesti na Koridoru Vc i graničnog prijelaza Gradiška (3.162.405 KM) na autocesti Banja Luka-Gradiška-Okučani.

Za praćenje realizacije sredstava u iznosu od 29.924.199 KM u okviru Glavne knjige trezora otvoreni su programi posebne namjene na osnovu zahtjeva institucija nadležnih za njihovu realizaciju (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH i Uprava za indirektno oporezivanje). Prema raspoloživim informacijama u toku 2012. godine utrošena su sredstva u iznosu od 1.575.312 KM, a neutrošena sredstva u iznosu od 28.348.887 KM prenesena su u 2013. godinu.

U toku 2012. godine Vijeća ministara BiH nije donijelo posebnu odluku o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj telekomunikacija te su raspoloživa sredstva u iznosu od 5.280.741 KM prenesena u 2013. godinu.

- **Primici od prodaje stalnih sredstava**

U 2012. godini evidentirani su primici od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 395.128 KM ili 210% u odnosu na planirana sredstva, a odnose se na prodaju vozila budžetskih

korisnika (373.852 KM) i prodaju opreme (21.276 KM). Članom 9. stav (2) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu propisano je da se primici koje budžetski korisnici ostvare od prodaje opreme uključujući i motorna vozila mogu koristiti za nabavku opreme istih namjena u vrijednosti većoj od iznosa planiranog u okviru rashoda za predmetne namjene.

- **Problematika rashodovanja i prodaje stalnih sredstava**

Tokom provođenja pojedinačnih revizija u institucijama BiH konstatovano je kontinuirano povećanje i gomilanje otpisanih materijalnih sredstava koja ničemu ne služe i zauzimaju prostore u magacinima i poslovnim prostorima institucija. Uzrok ovakvih gomilanja i nerješavanja otpisane imovine leži u nepostojanju propisa i regulativa vezanih za prodaju i provođenje licitacije za otpisana i rashodovana sredstva. U većini slučajeva institucije provedu proceduru otpisa sredstava, sačine potrebnu dokumentaciju, donesu odluku o rashodovanju i tu se završe sve aktivnosti. Ovako otpisana materijalna sredstva većinom ostaju u institucijama zauzimajući značajne i korisne poslovne površine. Barijera ne rješavanja i kumuliranja otpisanih sredstava leži u nepostojanju propisa i u okviru istog valjanog i sistemski uređenog procesa postupanja sa otpisanim sredstvima u smislu definisanja načina procjene i prodaje, definisanja postupaka i procedura licitacije ili pak načina i procedura doniranja određenim državnim institucijama kojima bi eventualno otpisana sredstva bila od koristi.

Neophodno je da Vijeće ministara BiH u koordinaciji sa svim budžetskim korisnicima na nivou BiH preduzme mjere koje će osigurati uspostavljanje jedinstvenog i preciznog sistema otpisivanja, rashodovanja i isknjižavanja materijalnih sredstava, a shodno tome, i pravno zasnovanog i proceduralno definisanog načina i postupka prodaje sredstava, u smislu provođenja licitacija sa jasnim redoslijedom aktivnosti, kao i postupaka uništavanja i uslova za pretvaranje u sekundarne sirovine.

- **Primici od prodaje kasarne Maršal Tito**

U 2012. godini evidentirani su primici od prodaje kasarne Maršal Tito u iznosu od 7.272.903 KM. Navedeni iznos je uplaćen u ranijim godinama i bio je evidentiran na analitičkom kontu 391323-Sredstva od prodaje objekta Maršal Tito, a evidentiranje na poziciji primitaka izvršeno je shodno odredbi člana 10. stav (2) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu i Instrukciji Ministarstva finansija i trezora BiH.

12. Donacije (novčane i nenovčane)

Prema podacima iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu evidentirane su tekuće donacije u novčanom obliku u vrijednosti od 22.070.565 KM što je u poređenju sa 2011. godinom više za 3.654.017 KM ili za 20%. U ovaj iznos uključena su i grantovi drugih nivoa vlasti u iznosu od 318.898 KM. Sredstva se uplaćuju se na Jedinstveni račun trezora ili na posebni namjenski račun, a namijenjena su kao podrška pojedinim institucijama BiH za tekuće i kapitalne nabavke te tekuće i kapitalne grantove drugim institucijama. Neutrošena sredstva donacija, grantova i namjenski udruženih sredstva iz 2011. godine su po

Zakonu o budžetu prenesena u 2012. godinu u iznosu od 19.717.436 KM su također bila raspoloživa u 2012. godini.

Od ukupnog iznosa donacija najveći dio sredstva doniran je Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (8.964.740 KM), Uredu za veterinarstvo BiH (3.292.757 KM), Uredu koordinatora za reformu javne uprave (2.132.659 KM), Ministarstvu finansija i trezora BiH (1.622.570 KM), Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH (1.539.423 KM) te Ministarstvu odbrane BiH (1.010.000 KM).

Provođenjem procesa revizije kod budžetskih korisnika nisu uočeni veći propusti u dijelu evidentiranja i praćenja novčanih donacija. Za sve donacije otvoreni su projektni kodovi u ISFU sistemu čime je omogućeno praćenje utroška doniranih novčanih sredstava. Utrošak sredstava je izvršen za namjene predviđene pojedinačnim ugovorima sa donatorima, a neutrošena sredstva se, također u skladu sa ugovorima, na kraju godine prenose u sljedeću godinu ili vraćaju donatoru. Za veliki dio projekata donator zahtijeva angažovanje nezavisne revizije koja daje potvrdu da su sredstva realizovana u skladu sa odredbama ugovora potpisanih između donatora i korisnika sredstava (institucija BiH).

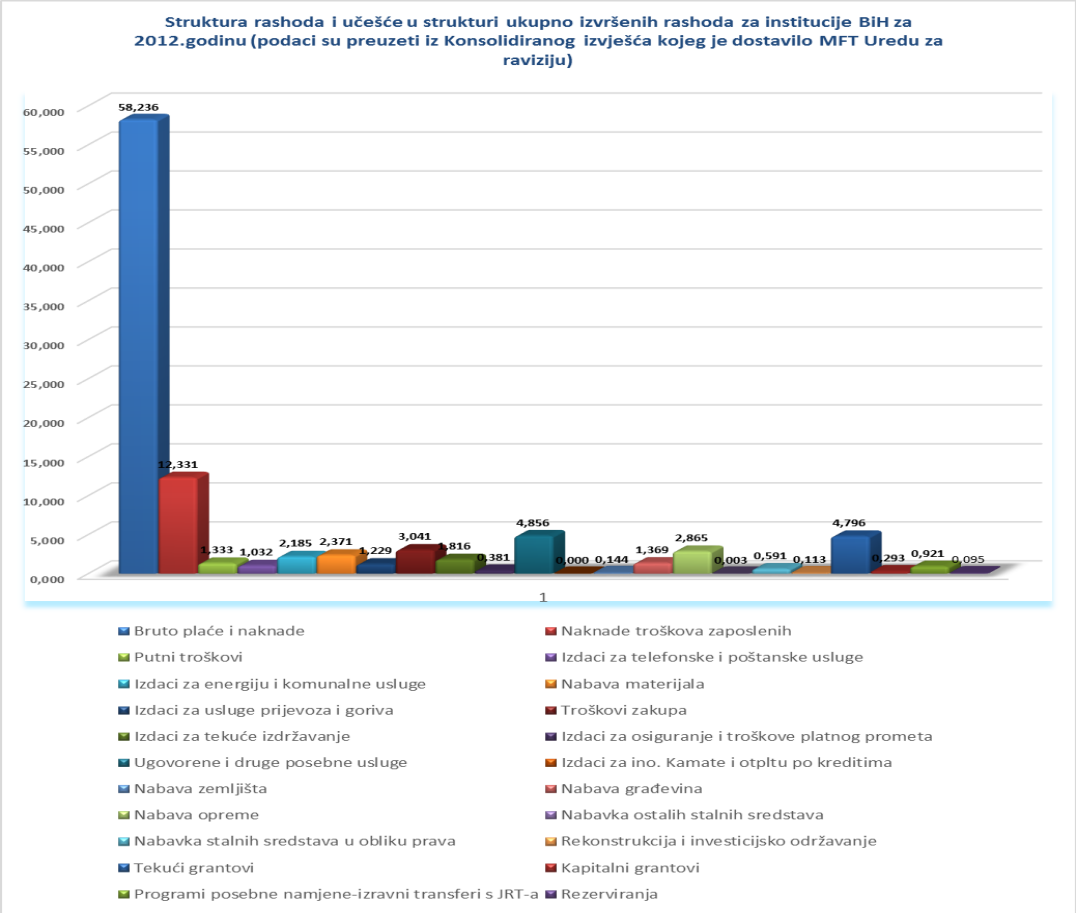
Prema podacima iz pojedinačnih izvještaja budžetskih korisnika i podataka navedenih u Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu konstatovano je da ukupni rashodi finansirani iz donacija iznose 16.628.639 KM. U ovaj iznos nisu uključeni rashodi plaćeni sa direktnih transfera koji su također finansirani dijelom ili u potpunosti iz donacija (660.446 KM), kao ni donacija data Ministarstvu vanjskih poslova BiH koja je uključena u rashode budžeta (622.318 KM). Naime, izdaci realizovani iz primljene donacije uključeni su u zbirni obrazac 2-Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama, ali nisu posebno prikazani kao program posebnih namjena te je preporučeno da se u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH riješi pitanje evidentiranja izdataka iz donacije.

Vrijednost nenovčanih donacija odnosno donacija stalnih sredstava u 2012. godini iznosi 14.542.236 KM i odnosi se na kompjutersku opremu (1.846.928 KM), motorna vozila (837.819 KM), softver (192.997 KM), namještaj (38.346 KM) i ostalu opreme (11.626.146 KM). Najvišu vrijednost naturalnih donacija evidentirali su Ministarstvo odbrane BiH (6.216.847 KM), Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (3.727.176 KM) i Memorijalni centar Srebrenica (1.748.170 KM).

13. Rashodi

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda – troškova (u skladu sa procijenjenom skalom rizika) uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sistemu internih kontrola koji regulišu potrošnju kako roba tako i usluga. Rashodi na nivou institucija BiH za 2012. godinu iskazani su u sljedećem pregledu:

Red. br.	Vrsta rashoda	Iznos (KM)	% učešća
1	Bruto plaće i naknade	518.472.774	58,236
2	Naknade troškova zaposlenih	109.781.902	12,331
3	Putni troškovi	11.870.307	1,333
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	9.185.945	1,032
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	19.451.127	2,185
6	Nabavka materijala	21.110.853	2,371
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	10.944.231	1,229
8	Troškovi zakupa	27.072.019	3,041
9	Izdaci za tekuće održavanje	16.164.378	1,816
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	3.390.523	0,381
11	Ugovorene i druge posebne usluge	43.236.726	4,856
12	Izdaci za ino. kamate i otplatu po kreditima	0	0,000
13	Nabavka zemljišta	1.280.041	0,144
14	Nabavka građevina	12.190.920	1,369
15	Nabavka opreme	25.503.708	2,865
16	Nabavka ostalih stalnih sredstava	26.000	0,003
17	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	5.265.480	0,591
18	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	1.009.951	0,113
19	Tekući grantovi	42.696.428	4,796
20	Kapitalni grantovi	2.607.214	0,293
21	**Ukupno rashodi budžetskih korisnika**	**881.260.527**	**98,985**
22	Programi posebne namjene-direktni transferi s JRT-a	8.197.626	0,921
23	Rezervisanja	841.600	0,095
24	**Sveukupni rashodi institucija BiH**	**890.299.753**	**100,000**



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.

13.1. Bruto plaće i naknade

Na poziciji bruto plaća i naknada plaća iskazano je izvršenje u iznosu od 518.472.774 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 527.323.991 KM. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2012. godinu ovi rashodi učestvuju sa 58,24% i čine pojedinačno najveći izdatak budžeta. Smanjenje rashoda na ime bruto plaća i naknada plaća za 3.952.101 KM u odnosu na prethodnu godinu rezultat je smanjenja osnovice za plaću zaposlenih u institucijama BiH (osim zaposlenika čiji je koeficijent za obračun plaće 1) prema Odluci Vijeća ministara BiH od 01.05.2012. godine za 4,5% (sa 498,10 na 475,69 KM), a u vezi sa Pismom namjere s MMF-om za realizaciju Stand-by aranžmana iz 2012. godine.

Na ovoj poziciji iskazuju se neto plaće i naknade plaća (305.661.853 KM), te porezi (19.858.969 KM) i doprinosi (192.951.952 KM) na plaće i naknade plaća. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12)

za 69 institucija, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH (Službeni glasnik BiH, broj 90/05) za 4 institucije i posebnom Odlukom za Jedinicu za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 58/10, 02/11, 01/12)[5].

Ovom prilikom podsjećamo na problematiku primjene različitih zakona pri obračunu plaća zaposlenika u pojedinim institucijama (npr. primjena odredaba Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH za stručno osoblje, a za ostale zaposlenike primjena odredaba Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH).
Revizija ponavlja svoj stav da bi bilo nužno razmotriti pitanje donošenja zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za nivo zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).

Nadalje, shodno odredbama navedenih zakona obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja zaposlenih u institucijama BiH vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta zaposlenog. Međutim, već i površnom analizom stanja i primjene propisi u vezi sa pravima iz radnog odnosa dolazi se do zaključaka koji ukazuju da su važeći propisi u oblasti radnog prava u BiH u značajnom dijelu nejasni, nedorečeni i neusklađeni. Posljedica ovakve situacije je da se u pojedinim slučajevima propisi iz ove oblasti tumače po vlastitom nahođenju a da primjena tih tumačenja često dovodi do apsurdne nejednakosti pri ostvarivanju prava iz radnih odnosa zaposlenika u institucijama BiH što je u konačnici osnova za pokretanje sudskih sporova u ne malom broju slučajeva (osnovice, koeficijenti, porezi, bolovanja i sl).

Nadzor nad primjenom zakona: U Izvještaju o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2011. godinu konstatovano je da je Ministarstvo finansija i trezora BiH pri primjeni odredaba člana 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH postupalo na različite načine u smislu da je u određenim slučajevima primijenjena povoljnija opcija za zaposlene, a u nekim drugim slučajevima nepovoljnija opcija.

Članom 53. propisano je da nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, a da u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucije BiH u vezi s primjenom odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu ličnih primanja zaposlenih, primjenjuje se postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara.

Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nije definisano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u datom slučaju iako prema našim saznanjima u praksi postoje određena neslaganja između Ministarstva finansija i trezora BiH i pojedinih institucija BiH. Ministarstvo

[5] Osoblje Jedinice, odnosno lica odgovorna za implementaciju Projekta ne zasnivaju radno-pravni status, već se ta lica angažuju po ugovorima o djelu sa utvrđenim mjesečnim iznosom naknade. Revizija je u izvještajima o finansijskoj reviziji Ministarstva pravde BiH ranijih godina iznosila svoj stav da postoji izuzetno visok rizik za efikasnu upotrebu javnih sredstava pri implementaciji Projekta na način definisan trenutno važećim odlukama, te da je neophodno razmotriti predmetnu oblast i definisati jasne zadatke i odgovornosti, a sve u skladu sa odgovarajućom zakonskom regulativom.

finansija i trezora BiH je u januaru 2012. godine uputilo Vijeću ministara BiH Prijedlog formiranja tijela pri Vijeću ministara BiH za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka.

Posebnu nejasnoću predstavlja pitanje koji je to upravni akt na osnovu kojeg bi bio pokrenut upravni postupak s obzirom da u ovim slučajevima Ministarstvo finansija i trezora BiH ne donosi upravni akt. Naime, u situaciji spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i neke od institucija BiH oko određivanja koeficijenata za plaće zaposlenih, zaposlenici mogu pokrenuti upravni spor samo protiv svoje institucije, ali ne i protiv Ministarstva finansija i trezora BiH iz razloga što isto ne donosi upravni akt.

Slična situacija je i oko određivanja dodataka na plaću. Odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisani su posebni dodaci na plaću za radna mjesta koja zahtijevaju posebne uslove ili ovlaštenja za obavljanje dodijeljenih poslova. Podzakonske akte vezane za isplatu većine ovih dodataka shodno odredbama navedenog Zakona donosi Vijeće ministara BiH. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatovano je da se u određenim institucijama (Granična policija BiH, SIPA) isplaćuju dodaci na plaću na osnovu akata koje su donijeli rukovodioci tih institucija bez da su prethodno doneseni podzakonski akti od strane Vijeća ministara BiH, a jedan od razloga za postupanje na navedeni način je neslaganje između tih institucija BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po pitanju visine dodatka za određena radna mjesta. Nadalje, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije po zahtjevima određenih institucija BiH (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH) koje su formirane nakon usvajanja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH riješilo pitanje dodatka na plaću zaposlenika koji bi po prirodi posla trebali ostvariti to pravo po principu ista plaća za isti ili sličan posao.

Neophodno je da Vijeće ministara BiH definiše postupke i procedure za rješavanje eventualnih sporova između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucija BiH u vezi sa primjenom odredaba Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH zauzme proaktivan stav po pitanju donošenja provedbenih akata vezanih za posebne dodatke na plaću u skladu sa odgovarajućim propisima.

Produženi radno-pravni status izabranih lica i imenovanih zvaničnika u institucijama BiH: Vijeće ministara BiH 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 BiH, definisalo pojam izabranog zvaničnika i nosioca dužnosti kako slijedi: "Izabranim zvaničnicima i nosiocima dužnosti, u smislu stava (1) ovog člana, smatraju se članovi Predsjedništva BiH, predsjedavajući, ministri i zamjenici ministara Vijeća ministara BiH, te direktor, zamjenik direktora i glavni inspektor Obavještajno sigurnosne agencije“.
Pri donošenju navedene Odluke, Vijeće ministra BiH 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, navedeno pravo se utvrđuje za izabrane zvaničnike i nosioce dužnosti, ne spominjući mogućnost da Vijeće ministara odredi poimenice koji zvaničnici imaju pravo na ovu naknadu, nego dajući Vijeću ministara obavezu da odredi uslove i način sticanja istog.

Donošenjem navedene Odluke Vijeće ministara je derogiralo član 48. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH pobrojavši samo neke od imenovanih i izabranih zvaničnika kojima je omogućeno navedeno pravo.

Mišljenja smo da predmetnu Odluku treba preispitati i izvršiti odgovarajuće korekcije.

Privremena spriječenost za rad - bolovanje: Članom 34. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da zaposlenici imaju pravo na naknadu za bolovanje do 30 dana u visini osnovne neto plaće isplaćene za prethodni mjesec, a da se za isplatu naknade za više od 30 dana primjenjuju propisi kojima se uređuje ova oblast prema mjestu uplate doprinosa zaposlenog.

Nisu uočene dileme niti nejasnoće u postupanju budžetskih korisnika pri obračunu i isplati naknade za bolovanje preko 30 dana za zaposlene u institucijama BiH sa mjestom prebivališta u Republici Srpskoj. Međutim, određene dileme i nejasnoće prisutne su prilikom obračuna ovih naknada za zaposlenike sa prebivalištem u Federaciji BiH.

Osnovica i minimum prava koja pripadaju zaposleniku za vrijeme privremene spriječenosti za rad je utvrđena Zakonom o zdravstvenom osiguranju (Službene novine FBiH, broj: 30/97, 7/02, 70/08 i 48/11). Visinu naknade plaće i najviši iznos naknade plaće koja se isplaćuje na teret kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja utvrđuje upravni odbor kantonalnog zavoda zdravstvenog osiguranja. Nesporno je da naknadu uvijek isplaćuje poslodavac, s tim da naknada za vrijeme bolovanja do 42 dana pada na teret poslodavca, a nakon toga na teret kantonalnog zavoda zdravstvenog osiguranja, koji je te izdatke dužan refundirati poslodavcu. Problemi i dileme se pojavljuju kod pitanja refundacije s obzirom na usvojena rješenja i načine postupanja u pojedinim kantonima[6]. Ministarstvo finansija i trezora BiH je instrukcijama pokušalo ujednačiti postupanje i stavove unutar institucija BiH pri obračunu i isplati naknada za bolovanje, međutim smatramo da se u ovom kao i u nekim drugim slučajevima pri donošenju akata od strane nadležnih organa mora poštovati hijerarhija pravnih akata.

Naime, stiče se utisak da se ad hoc pristupa rješavanju problema koji nastaju pri primjeni propisa u oblasti radnog prava te je stoga neophodno sistemski pristupiti ovoj problematici, predložiti rješenja koja će osigurati dosljednu primjenu važećih propisa uz uvažavanje izvornih nadležnosti pojedinih institucija i razmotriti mogućnosti za pokretanje inicijativa za harmonizaciju legislative iz oblasti radnih odnosa.

Naknada plaće za prekovremeni rad: Revizijom ovih isplata u pojedinim institucijama nismo se mogli uvjeriti u stvarne potrebe i obim prekovremenog angažovanja zaposlenih, s obzirom na propisano određenje i smisao prekovremenog rada. Isplate po ovom osnovu zasnivaju se na odredbama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 04/09). Napominjemo da su ovom odlukom definisani i drugi modaliteti, osim isplata, naknada za prekovremeni rad.

[6] S obzirom na obimnost predmetne problematike u ovom slučaju ne dajemo detaljan osvrt na pravnu regulativu.

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH preduzme aktivnosti koje će osigurati da se u institucijama gdje to ne ugrožava nesmetano obavljanje osnovnih funkcija prevashodno primjenjuju drugi modaliteti, osim isplata, vrednovanja prekovremenog rada.

13.2. Naknade troškova zaposlenih

Na poziciji naknada troškova zaposlenih iskazano je izvršenje u iznosu od 109.781.902 KM ili 97% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 113.210.497 KM. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2012. godinu ovi rashodi učestvuju sa 12,33%.

U cilju postizanja ušteda dogovorenih u Pismu namjere za realizaciju Stand-by aranžmana sa MMF-om u toku 2012. godine donesene su odluke o smanjenju naknade za topli obrok (sa 8 KM na 6 KM dnevno), naknade za korištenje godišnjeg odmora (regres) oko 50% (sa 586 KM na 300 KM za zaposlene sa koeficijentima za plaću do 4, dok je zaposlenicima čiji je koeficijent za plaću iznad 4 regres 1 KM), naknade za prijevoz koja je smanjena prema kilometraži, naknade za odvojeni život za 25% i naknade za smještaj dužnosnika što je uticalo na smanjene naknada troškova zaposlenih u institucijama BiH za 16.163.657 KM ili 13% u odnosu na prethodnu godinu.

Naknade za prijevoz na posao i prijevoz s posla: Naknade za prijevoz na posao i s posla iskazane su u ukupnom iznosu od 27.939.868 KM i veće su za 1.975.944 KM ili 7,61% u odnosu na prethodnu godinu. Pravo na pokriće troškova prijevoza definisano je Odlukom o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 04/09, 58/09, 06/12) koju je shodno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH donijelo Vijeće ministara BiH. Prema odredbi člana 53. stav (1) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH Ministarstvo finansija i trezora BiH je nadležno za vršenje nadzora nad primjenom ovog zakona.

Ministarstvo finansija i trezora BiH u okviru sistema COIP vodi poseban šifrarnik relacija u kome evidentira podatke vezane za relacije na kojima zaposleni u institucijama BiH putuju i visinu cijena prijevoza na istim. Navedene podatke Ministarstvo finansija i trezora BiH dobija od institucija BiH službenim putem s tim da se u šifrarnik shodno članu 3. stav (7) Odluke unosi najniža cijena ovlaštenog prijevoznika na konkretnoj relaciji.

Odredbama člana 2. Odluke utvrđeno je pravo na naknadu troškova prijevoza refundacijom stvarnih troškova prijevoza na posao i s posla na osnovu mjesečnih karti prijevoznika ili isplatom naknade troškova prijevoza u drugim slučajevima u skladu sa odredbama ove Odluke.

Revizijom predmetnih naknada u institucijama BiH uočeno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH i pored preporuka eksterne i interne revizije nije osiguralo uslove za dosljednu primjenu odredaba naprijed navedene Odluke, a što u određenoj mjeri može imati za posljedicu neracionalno korištenje javnih sredstava. Navodimo neke od primjera:

Stav Ministarstva finansija i trezora BiH da zaposlenik po važećoj Odluci ima alternativno pravo na izjašnjavanje da li će koristiti mjesečnu ili pojedinačnu kartu dovodi nas u situaciju da se za istu relaciju u istom radnom vremenu isplaćuju različiti iznosi naknada odnosno cijena mjesečne karte ili 70% cijene pojedinačne karte (za mjesečnu kartu 334 KM, a pojedinačne za mjesec 414 KM, za mjesečnu karta 130 KM, a pojedinačne za mjesec 179 KM itd.). Prema tumačenju Ministarstva finansija i trezora BiH na relacijama za koje je na potvrdi prijevoznika navedena cijena stanične usluge ista se uračunava u iznos naknade (npr. pojedinačne karte sa uračunatom staničnom uslugom u ukupnom mjesečnom iznosu od 179 KM, a da nije uračunata stanična usluga trebalo bi isplatiti 149 KM, dok je mjesečna karta 130 KM). Odluka utvrđuje pravo na naknadu troškova prijevoza obračunatu na osnovu vrijednosti pojedinačne karte u slučaju kada prijevoznik ne izdaje mjesečnu kartu ili kada je vozni red organizovan tako da zaposleni ne može u razumno vrijeme koristiti javni prijevoz za dolazak na posao i s posla (član 3. stav 3.), ili ne putuje dnevno (član 3. stav 4.), pa je s tim u vezi naknada troškova po cijeni sa uračunatom staničnom uslugom upitna.

Pojedinačno posmatrano prikazane i slične razlike ne predstavljaju relativno velike iznose, ali kada se pomnože sa brojem korisnika dolazimo do značajnih iznosa sredstava koja se neracionalno koriste. Osim pitanja racionalne upotrebe sredstava i dalje je prisutan problem namjenske upotrebe sredstava s obzirom da postoji mogućnost fiktivnih prijava prebivališta na osnovu kojih se ostvaruje pravo na naknadu troškova prijevoza. U Izvještaju o finansijskoj reviziji Ministarstva finansija i trezora BiH za 2011. godinu preporučeno je da se razmotri potreba izmjene postojeće Odluke. Prema raspoloživim informacijama Ministarstvo finansija i trezora BiH priprema radni materijal kao podlogu za prijedlog nove Odluke.

S obzirom da se za troškove prijevoza izdvajaju značajna sredstva i da Ministarstvo finansija i trezora BiH nije uspostavilo adekvatnu kontrolu primjene odredaba postojeće Odluke neophodno je ubrzati aktivnosti oko predlaganja rješenja koja će osigurati poštovanje principa racionalne i namjenske upotrebe javnih sredstava.

Naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima: Prema raspoloživim podacima za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima izvršene su isplate u ukupnom iznosu oko 3.100.000 KM, od čega je za članstvo u odborima (upravni, nadzorni, savjetodavni i dr.) isplaćeno oko 1.100.000 KM[7], a za članstvo u komisijama (interresornim radnim tijelima) isplaćeno je oko 2.000.000 KM[8].

Uvidom u Glavnu knjigu trezora i na osnovu informacija prikupljenih tokom revizije finansijskih izvještaja institucija BiH konstatovano je da se naknade po osnovu angažmana u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima (komisijama) evidentiraju na više konta (bilansnih pozicija) u okviru grupe 6112-Naknade troškova zaposlenih i grupe 6139-Ugovorene usluge.

[7] Isplate za upravne, nadzorne i druge odbore: Uprava za indirektno oporezivanje BiH 221.710 KM, Fiskalno vijeće BiH 137.000 KM, Institut za nestala lica BiH 104.400 KM, Agencije za sigurnost hrane BiH 71.200 KM itd.

[8] Komisije: za Projektne odbore BH ATM 150.821 KM, za polaganje pravosudnog ispita 106.248 KM, za polaganje upravnog ispita 95.350 KM, za praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije 78.874 KM, za plaće i naknade oko 60.000 KM, za državnu imovinu 33.060 KM itd.

Shodno odredbi člana 63. stav (2) Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH na grupi konta 611200 iskazuju se sve naknade zaposlenika iz radnog odnosa i po osnovu radnog odnosa, a naknade koje se isplaćuju po osnovi upravnih i nadzornih odbora, ugovora o djelu, privremenih i povremenih poslova, te članstva u komisijama drugih institucija evidentiraju se na grupi konta 613900. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatovano je da se navedena odredba različito tumači pa shodno tome uočen je različit pristup evidentiranju isplata za članstvo u istoj komisiji u različitim institucijama.

Naime, u situaciji kada svaka institucija isplaćuje naknadu svom zaposleniku za članstvo u određenom interresornom radnom tijelu (komisiji) predmetna isplata se u različitim institucijama knjiži na različitim grupama konta 6112 ili 6139. Navedeno ima za posljedicu da se precizno ne može utvrditi visina isplata zaposlenicima institucija BiH i ostalim vanjskim saradnicima, pa se postavlja pitanje svrhe ovakvog evidentiranja predmetnih isplata. Nadalje, kako u većini slučajeva svaka institucija plaća svog zaposlenika za članstvo u određenom interresornom radnom tijelu ne postoji mogućnost da se na jednom mjestu utvrdi visina isplate za rad u određenom radnom tijelu. U principu radi se o interresornim radnim tijelima koja dodijeljene zadatke obavljaju duži niz godina uz isplatu redovnih mjesečnih naknada, a zadaci se često preklapaju sa nadležnostima pojedinih institucija BiH.

Prema instrukcijama Ministarstva finansija i trezora BiH isplate za rad u upravnim, nadzornim i drugim odborima iz nadležnosti institucija BiH iskazuju se u okviru konta 613991-ostale nespomenute usluge tako da se na pouzdan način ne može utvrditi visina isplata po konkretnom predmetu (vidjeti tačku Izvještaja). Također, isplate za rad u određenim sličnim tijelima iskazana su na kontima u okviru grupe 6112, te na direktnim transferima sa Jedinstvenog računa trezora.

Iz navedenog se može zaključiti da sistemski nije riješeno pitanje evidentiranja predmetnih isplata a što je neophodno riješiti s obzirom da pouzdane evidencije predstavljaju osnovu za planiranje i analizu racionalnosti i efikasnosti izdataka. Ured za reviziju institucija BiH je u okviru revizije učinka analizirao efikasnost rada komisija institucija BiH na osnovu koje je zaključeno da komisijama nisu definisani mjerljivi rezultati ni ciljevi koje trebaju ostvariti, da nadzor, evaluacija, praćenje i izvještavanje o radu nisu usmjereni ka efikasnom radu komisija, ta da se isplate naknada komisijama ne vrše na osnovu ostvarenih rezultata rada. 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.

Odlukom o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima iz nadležnosti institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 19/09 i 10/12) propisani su kriteriji za određivanje visine novčane naknade i način isplate za rad. Članom 5. navedene Odluke definisano je da isplata za učešće u radu više i/ili različitih radnih tijela može iznositi maksimalno 24 prosječne neto plaće isplaćene u BiH u prethodnoj godini, što za posmatranu 2012. godinu iznosi 19.584 KM. Uvidom u COIP - Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća Ministarstva finansija i trezora BiH uočeno je da su pojedinim članovima radnih tijela isplaćene godišnje naknade u iznosu oko 30.000 KM po osnovu članstva u više radnih tijela.

Isplate u većem iznosu od utvrđenog maksimuma rezultat su između ostalog i članstva u odborima i komisijama koje su izuzete od primjene ograničenja definisanih Odlukom (Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, Upravni odbor uprave za indirektno oporezivanje BiH i Komisija za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH). Također, na osnovu stava Ministarstva finansija i trezora BiH iz primjene odredaba Odluke izuzeto je članstvo u Fiskalnom vijeću BiH iz razloga što se rad istog finansira iz udruženih sredstava institucija BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH.

Vijeće ministara BiH je na 12. sjednici održanoj 04.07.2012. godine razmatralo pregled isplata radnim tijelima iz nadležnosti institucija BiH za 2011. godinu i s tim u vezi zadužilo Ministarstvo finansija i trezora BiH da u skladu sa raspravom vođenom na sjednici predloži mjere i zaključke s ciljem reduciranja izdataka za ove namjene. Prema raspoloživim informacijama još uvijek je u toku priprema materijala za Vijeće ministara BiH.

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH osigurati jednoobrazan i pouzdan sistem evidentiranja naknada za rad u radnim tijelima institucija BiH.

Neophodno je da Vijeće ministara BiH ubrza aktivnosti na donošenju novih pravila i procedura za formiranje interresornih radnih tijela (komisija) u smislu da se pri uspostavljanju radnog tijela neophodno definisati ko je nosilac posla, sredstva za rad, rok u kome će se zadatak obaviti i sačiniti izvještaj o radu i sl. Neophodno je definisati ograničenja u pogledu racionalnih iznosa kumulativnih isplata za članstvo u više radnih tijela (upravni odbori, komisije i slična radna tijela) za sve korisnike ovih primanja.

13.3. Putni troškovi

Putni troškovi na nivou institucija BiH u toku 2012. godine realizovani su u iznosu 11.870.307 KM, od čega se na putne troškove u zemlji odnosi 3.764.713 KM, a na putne troškove u inostranstvu 8.105.594 KM. Značajniji izdaci za putne troškove u inostranstvu odnose se na: troškove prijevoza javnim sredstvima (2.746.563 KM), troškove smještaja (2.194.798 KM) i troškove dnevnica (2.907.764 KM). Značajniji izdaci za putne troškove u zemlji odnose se na troškove smještaja (1.179.422 KM) i troškove dnevnica (2.129.224 KM).

Ukupno izvršenje putnih troškova u 2012. godini manje je za 28% (4.649.678 KM) u odnosu na izvršenje u prethodnoj godini (16.519.985 KM). Izdaci za putne troškove u zemlji manji su u odnosu na prethodnu godinu (6.629.406 KM) za 43% ili 2.864.693 KM. Vijeće ministara BiH je u 2012. godini donijelo Odluku o smanjenju dnevnica u inostranstvu za 10% što je uticalo na smanjenje ukupnih troškova.

Način ostvarivanja prava na naknadu troškova službenog putovanja, odobravanje, obračun troškova, izvještavanje, te ograničenje kumuliranja naknada definisano je Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje (Službeni glasnik BiH, broj: 6/12). Institucije BiH još uvijek ne sačinjavaju analize opravdanosti i ekonomičnosti realizovanih troškova putovanja u skladu sa poslovnim ciljevima i politikama. Također, nije uspostavljena

praksa izrade plana putovanja kao osnove za efikasnije planiranje i upravljanje ovim izdacima.

Ured za reviziju institucija BiH je revizijom pojedinačnih institucija dao preporuke vezano za realizaciju putnih troškova. Utvrđeni nedostaci uglavnom se odnose na:

- pravdanje troškova službenog putovanja na osnovu nepotpune i neadekvatne dokumentacije (na prilaganje avio karata i poziva za službeno putovanje) koja je osnova za pravilan obračun troškova;
- nepravovremeno pravdanje naloga za službena putovanja;
- neizdavanje naloga za službena putovanja koja se evidentno realizuju, s obzirom da se osim dnevnica prikazuje realizacija ostalih troškova službenog putovanja (korištenje vozila, reprezentacija);
- kao što je isticano i u izvještajima ranijih godina, vršene su isplate dnevnica vozačima za dane vikenda prilikom službenog putovanja u mjesto koje je istovremeno mjesto njihovog prebivališta;
- u revizijskim izvještajima pojedinih institucija utvrđeni su značajni izdaci za korištenje privatnog vozila u službene svrhe bez adekvatne analize racionalnosti i opravdanosti takvog postupanja;
- uočeni su slučajevi izdavanja naloga za službeno putovanje za duži vremenski period (putovanje u kontinuitetu traje čitav mjesec) prilikom upućivanja zaposlenih na usavršavanja i seminare.

U cilju unaprjeđenja sistema internih kontrola putnih troškova, smatramo da bi odluke o upućivanju na službeni put trebale detaljnije definisati svrhu i cilj putovanja te jasno precizirati vrstu troškova i ko snosi troškove putovanja.

Potrebno je uspostaviti praksu analiziranja realizovanih svih troškova u skladu sa utvrđenim poslovnim ciljevima, analizirati ostvarene koristi i stvarne potrebe. Adekvatna analiza predstavlja osnovu za sačinjavanje plana službenih putovanja, planiranje troškova te svrsishodno i racionalno korištenje budžetskih sredstava.

Mišljenja smo da bi bilo korisno da se prilikom periodičnog izvještavanja budžetskih korisnika dostavljaju i podaci i informacije o realizovanim službenim putovanjima 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.

13.4. Izdaci za telefonske i poštanske usluge

PTT troškovi na nivou institucija BiH u 2012. godini ostvareni su u iznosu 9.185.945 KM i manji su za 636.845 KM ili 6,48 % u odnosu na 2011. godinu. Ukupne izdatke za PTT troškove u 2012. godini čine izdaci za fiksne telefone (3.767.969 KM), izdaci za mobilne telefone (1.928.807 KM), izdaci za poštanske usluge (2.367.744 KM), izdaci za internet (975.953 KM) i izdaci za BIH PAK (145.472 KM).

Troškovi fiksnih i mobilnih telefona: Na nivou institucija BiH još uvijek nije usvojen podzakonski akt koji bi na jedinstven način uredio korištenje mobilnih i fiksnih telefona. U cilju standardizacije troškova koji su propisani Zakonom o plaćama naknadama u

institucijama BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH je, između ostalih pravilnika tokom 2010. i 2011. godine sačinilo i prijedlog Pravilnika o uslovima i načinu korištenja službenih mobilnih i fiksnih telefona. Na osnovu Zaključka Vijeća ministara BiH sa 14. sjednice održane 26.07.2012. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH je izvršilo korekciju ranije sačinjenih prijedloga pravilnika i iste, u cilju razmatranja i usvajanja, ponovo dostavilo Vijeću ministara BiH početkom 2013. godine.

Obzirom na nepostojanje odgovarajućih podzakonskih akata kojim bi se riješila pitanja potrošnje u institucijama BiH, većina institucija BiH je donijela interne akte i propisala interne procedure za praćenje izvršenja pojedinih izdataka (kao što su telefonske usluge) tako da se sistem internih kontrola ovih troškova zasniva na pojedinačnim internim aktima budžetskih korisnika koji na različite načine regulišu navedeni vid potrošnje. Praćenje ove potrošnje vodi se u pomoćnim evidencijama, a kontrola izdataka vrši se na mjesečnoj osnovi. Uvažavajući obim smanjenja navedenih troškova, u 2012. godini određenom 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.

Ponovo preporučujemo Vijeću ministara BiH da, u cilju uspostavljanja efikasne kontrole nad ovim izdacima i unaprjeđenju racionalnosti trošenja budžetskih sredstava za ove namjene, ubrza donošenje jedinstvenih pravila za korištenje službenih i mobilnih telefona na nivou institucija BiH koja će osigurati racionalno trošenje sredstava i definisati razumna ograničenja potrošnje za sve nivoe odgovornosti u institucijama BiH.

Preporučujemo da se racionalizaciji troškova ove vrste doprinese izborom najpovoljnije ponude modela usluga (fiksna i mobilna telefonija) koje nude postojeći telekom operateri na tržištu.

Troškovi interneta: Revizorskim procedurama utvrđeno je da i dalje određen broj institucija BiH ne koristi mogućnosti upotrebe resursa definisanih Odlukom o elektronskom poslovanju i „e-vladi“ u Vijeću ministara BiH[9] zaključno sa 31.12.2012. godine. 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 informacionog sistema.

Iako je uočeno je da je povećan broj institucija BiH koje koriste usluge e-vlade u poređenju sa 2011. godinom, pojedinim institucijama je ponovo preporučeno da ispitaju mogućnost povezivanja na sistem e-vlade, čime bi se smanjili troškovi za sve navedene usluge, a zadržao ili popravio nivo funkcionalnosti informacionog sistema. Preporučujemo da Vijeće ministara BiH preko resornog ministarstva napravi analizu koje institucije mogu koristiti sistem „e-vlade“ i korištenja resursa ovog sistema.

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

13.5. Izdaci za upotrebu vozila

Ukupni izdaci za upotrebu vozila[10], uključujući i teška transportna sredstva iz Ministarstva odbrane BiH, u 2012. godini, prema podacima iz Glavne knjige trezora, iznosili su 17.375.168 KM, a obuhvataju izdatke za gorivo i motorno ulje (8.468.311 KM), registraciju (491.182 KM), osiguranje (1.383.508 KM), tekuće održavanje vozila (6.307.978 KM), pranje i parkiranje vozila (289.887 KM) i zakup parking prostora (434.302 KM).

Prema informacijama i podacima iz tabela koje su nam date tokom obavljanja pojedinačnih revizija, institucije BiH raspolažu sa 1827 vozila M1 kategorije[11]. 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 da se troškovi Oružanih snaga ne vode pod posebnom šifrom u Glavnoj knjizi Ministarstva odbrane BiH.

I pored činjenice da je Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji je stupio na snagu 01.07.2008. godine propisana obaveza donošenja podzakonskih akata u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, da je Parlamentarna skupština BiH donosila određene zaključke o regulisanju ove oblasti, da je Ured za reviziju institucija BiH već dugi niz godina kako u svojim pojedinačnim izvještajima tako i u izvještajima o reviziji izvršenja budžeta institucija upozoravao na **opću neuređenost ove oblasti**, odnosno nepostojanje jedinstvenih pravila i procedura koja bi omogućila efikasnu upotrebu vozila i osigurala namjensko, transparentno i racionalno korištenje sredstva prilikom upotrebe vozila, ponovo ističemo da jedinstveno pravilo kojim bi na isti način bila regulisana upotreba vozila još uvijek nije donesen.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je sačinilo Prijedlog pravilnika o uslovima i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Ovaj prijedlog bio je predmetom razmatranja Vijeća ministara BiH 21.12.2011. godine, ali je vraćen na doradu. Zatim je ponovo 21.02.2013. godine dostavljen Vijeću ministara BiH na razmatranje, **međutim navedeni pravilnik još uvijek nije usvojen.**

Revizijom je konstatovano da prilikom nabavke službenih vozila nema kriterija – standarda nabavke i zanavljanja vozila. Vozila se najčešće nabavljaju kada se mijenja rukovodstvo institucije, a postoje i situacije da pojedine institucije nabavljaju bolja i novija vozila nakon 2 ili 3 godine starosti bez obzira na broj prijeđenih kilometara. Također je konstatovano da se nabavljaju vozila različitih marki i modela, a isti je slučaj i sa dodatnom opremom koja se nabavlja prilikom nabavke vozila bez prethodno utvrđenih pravila kojim bi bilo definisano šta se može nabaviti od dodatne opreme. Naglašavamo kako su cijene vozila sa dodatnom opremom znatno veće u odnosu na cijenu vozila bez

[10] U cilju sagledavanja potpunije slike vezane za korištenje službenih vozila u okviru ovog naslova su uključeni svi troškovi vezani za korištenje službenih vozila iako se isti, prema kontnom planu, ne knjiže na istoj grupi konta. S tim u vezi, neki troškovi pomenuti u okviru ovog naslova će biti navedeni i na poziciji gdje su knjiženi, ali neće biti posebno obrazlagani.

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

uključene dodatne opreme. Dakle, institucije same u skladu sa svojim potrebama i budžetom odlučuju o broju vozila i količini dodatne opreme koje će nabaviti.
Ističemo kako nije definisano koja radna mjesta u okviru institucija imaju pravo na vozača. Trenutno imamo situacije da neki rukovodioci institucija imaju vozača, dok drugi ne.

Radi nedostatka jedinstvenih pravila i procedura na nivou institucija BiH, način korištenja službenih vozila je uređen internim pravilima svake institucije pojedinačno. Stoga se donesena pravila među institucijama razlikuju, a razlike su naročito izražene u pogledu obima prava i broju lica koja ta prava mogu koristiti.

Interna pravila i procedure u većini slučajeva ne definišu određena pitanja kao što su način i mjesto parkiranja vozila, upotrebu vozila za vrijeme vikenda i godišnjeg odmora, odgovornost za namjensko korištenje vozila i mehanizme kontrole, procedure za popravku i održavanje vozila, uslove za nabavku novog vozila, uslove zamjene guma i sl., a česta je pojava i nedosljedne primjene internih pravila.

Procesom revizije je konstatovano da pravo na stalnu upotrebu vozila (24 sata na dan) na osnovu internih pravila ostvaruje značajan broj lica u institucijama BiH (uglavnom su to imenovana lica i rukovodeći službenici). Međutim, nije precizno definisano šta podrazumijeva upotreba vozila 24 sata na dan. Neograničeno korištenje vozila, odnosno odluke o korištenju vozila 24 sata na dan**, imaju za posljedicu visok rizik mogućeg nenamjenskog korištenja vozila, odnosno korištenja vozila u svrhe koje se ne mogu podvesti pod službene, rizik otuđenja vozila, te direktno utiču na povećavanje ukupnih troškova.** Nadalje procesom revizije je konstatovano da su institucije primjenjivale različitu pravnu osnovu prilikom donošenja internih pravila koji se odnose na stalnu upotrebu vozila (24 sata na dan), tako da se nismo mogli uvjeriti koja je zapravo pravna osnova za donošenje internog pravilnika koji podrazumijeva upotrebu vozila 24 sata na dan.

Uvidom u putne naloge i interne evidencije budžetskih korisnika u određenom broju slučajeva konstatovano je da se najčešće ne evidentiraju svi propisani podaci o relaciji vožnje, vremenu polaska i povratka, početnoj i krajnjoj kilometraži, a uočeni su i slučajevi da se u putnim nalozima evidentira samo stanje kilometraže na početku i na kraju mjeseca. Primijećene su i 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, godišnjih odmora i za dolazak i odlazak sa posao, da se ne sačinjavaju zabilješke prilikom kvarova, te visoki troškovi održavanja pojedinih vozila.

Institucije koje su uspostavile interne evidencije o upotrebi vozila koje nisu u svim slučajevima sistemski uređene na način da bi se mogle vršiti određene analize. Ovakve evidencije obično se vode za svaku budžetsku godinu posebno, a ne u kontinuitetu od početka korištenja vozila, nisu predmet kontrole i kao takve ne mogu predstavljati osnovu za odobravanje nastanka troškova. Isto tako, rukovodstvo institucija vrlo rijetko koristi ove evidencije kao osnovu za donošenje odluka (odluke se donose bez uvida u postojeće evidencije i analize opravdanosti visine troškova upotrebe vozila).

Imajući u vidu broj službenih vozila u institucijama BiH, značajne izdatke koji nastaju prilikom njihove upotrebe, navedene slabosti te dojam revizije kako ovo područje predstavlja **sistemski neuređenu oblast** poslovanja institucija BiH, Ured za reviziju institucija BiH preporučuje:

Vijeću ministara BiH da hitno uredi područje upotrebe službenih vozila te bez odlaganja donese jedinstvena pravila i procedure korištenja službenih vozila na nivou institucija BiH u cilju transparentnog, racionalnog i namjenskog trošenja javnih sredstava. Tim pravilima trebalo bi definisati lica koja mogu ostvariti pravo na upotrebu vozila i u kojem obimu (obim prava, stalna upotreba), lica koja mogu ostvariti pravo na vozača, klasu vozila po funkcijama i pozicijama zaposlenih, uslove za nabavku novog vozila (definisati pitanje klase vozila i dodatne opreme), način i vrste osiguranja, vrijeme i mjesto parkiranja, način vođenja i kontrole evidencija o troškovima vozila.

13.6. Ugovorene i druge posebne usluge

Ukupni izdaci na poziciji Ugovorene i druge posebne usluge u 2012. godini ostvareni su u iznosu od **43.236.727 KM**, od čega je na budžetske korisnike alocirano 42.999.349 KM, a na programe posebne namjene 237.378 KM. Ovi izdaci su oko 2,5% manji u odnosu na prethodnu godinu. Finansijski značajniji iznosi odnose se na ugovore o djelu 6.685.248 KM, usluge reprezentacije 3.127.519 KM, ugovore o privremenim i povremenim poslovima 1.476.960 KM, pravne usluge 3.346.234 KM, te ostale ugovorene usluge 8.008.757 KM.

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2012. godini, uočeno je kako proces planiranja izdataka za ove namjene nije na zadovoljavajućem nivou. Kao prilog ovoj konstataciji navodimo sljedeće činjenice: Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodni obaveza BiH za 2012. godinu za ove namjene su predviđena sredstva u iznosu od 47.613.000 KM. Prestrukturiranjem su naknadno sredstva za ove namjene uvećana za 15.723.396 KM i ukupno su iznosila 63.336.396 KM. Ukupno izvršenje budžeta na ovoj poziciji iznosilo je 42.999.349 KM. Smatramo kako način planiranja i definisanja potreba za ove namjene još uvijek nije dovoljno jasan i transparentan. Obrazloženja budžetskih korisnika koja prate zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta najčešće su neargumentovana ili neadekvatna. Smatramo kako bi obrazloženja planiranih rashoda trebala predstavljati podlogu pri analizi zahtjeva budžetskih korisnika.

Potrebno je unaprijediti proces planiranja i odobravanja izdataka za ove namjene te pri izradi prijedloga budžeta insistirati, odnosno nastojati da zahtjevi za dodjelu sredstava iz budžeta budu zasnovani na odgovarajućim analizama, obrazloženjima ili dokumentima.

Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima: Ukupni neto izdaci za ove namjene u 2012. godini iznosili su 8.162.208 KM i neznatno su manji (oko 3%) u odnosu na prethodnu godinu.

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2012. godini, ponovno je kao i prethodnih godina potvrđeno kako se angažman osoba na osnovu ugovora o djelu vrši krajnje netransparentno, bez jasnih pravila i procedura u pogledu visine naknade, trajanja

ugovora, izvještavanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl. U rijetkim slučajevima institucije su raspisivale javne oglase za prijem osoba po ugovoru o djelu.

Evidentna je praksa institucija BiH, da se uslijed ograničenja novog zapošljavanja vrši angažovanje osoba na osnovu ugovora o djelu za obavljanje istih ili sličnih poslova definisanih sistematizacijom radnih mjesta na duže vremenske periode. Neprihvatljivo je da se ugovori o djelu sklapaju za poslove definisane sistematizacijom radnih mjesta te da služe kao zamjena za novo zapošljavanje**.**

Smatramo kako angažman osoba na osnovu ugovora o djelu treba obavljati samo u iznimnim i opravdanim slučajevima, u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima.

Također, analizirajući strukturu poslova za koje se zaključuju ugovori o djelu može se konstatovati kako su budžetski korisnici koji nemaju sjedište u zgradama zajedničkih institucija, na različite načine rješavali pitanje održavanje čistoće poslovnih prostorija. Pojedine institucije imaju sistematizovana i popunjena radna mjesta higijeničara, nekim institucijama ove poslove obavlja Služba za zajedničke poslove institucija BiH, dok većina institucija vrši angažman osoba po ugovoru o djelu. Plaćanje naknade za te poslove vrši se bez jasno definisanih kriterija u pogledu cijene izvršene usluge.

Potrebno je analizirati navedenu problematiku te u skladu s tim ovo pitanje urediti na ekonomski najprihvatljiviji način.

Usluge reprezentacije: Ukupni troškovi prema podacima iz Konsolidovanog izvještaja iznose 3.127.519 KM. Procedure realizacije troškova reprezentacije i dalje su definisane internim aktima budžetskih korisnika, obzirom kako još uvijek od Vijeća ministara BiH nije donesen akt kojim bi se na jedinstven način uredila ova materija. Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH definisano je kako se pravo na korištenje sredstava reprezentacije uređuje podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva finansija i trezora BiH uz uvažavanje posebnosti pojedinih institucija BiH i vodeći računa o primjeni načela transparentnosti. U toku je izrada Prijedloga pravilnika o reprezentaciji i poklonima koji bi trebao biti upućen od Ministarstva finansija i trezora BiH prema Vijeću ministara BiH. Donošenjem kvalitetnog podzakonskog akta kojim bi se regulisale nepravilnosti koje u nastavku navodimo, osiguralo bi se jednako postupanje i veća transparentnost pri korištenju sredstava za navedene namjene.

Kao i prethodnih godina, ponovno su u 2012. godini uočeni nedostaci kod pojedinih budžetskih korisnika vezano za realizaciju troškova reprezentacije kao što su:

- pravdanje troškova reprezentacije na osnovu neadekvatne i nepotpune dokumentacije;
- nepostojanje adekvatnog obrazloženja nastanka troška iz kojeg bi se pouzdano i nedvosmisleno mogla utvrditi stvarna svrha i namjena troška reprezentacije;
- korištenje takozvane „interne“ reprezentacije se svodi na svakodnevnu konzumaciju pića (čak i jela) zaposlenih bez adekvatnog povoda;
- pravdanje troškova reprezentacije vrši se putem blagajne;
- troškovi reprezentacije se često ne mogu dovesti u vezu s obavljanjem poslova i zadataka iz djelokruga rada i interesa institucije.

Također, napominjemo kako na nivou institucija BiH ne postoje propisane procedure kad je u pitanju davanje darova i promotivnog materijala (ko su ovlaštene osobe za davanje darova, u kojim prilikama, do kojeg iznosa i sl.). Provođenjem revizije budžetskih korisnika u 2012. godini smo se uvjerili kako institucije izdvajaju značajna sredstava za ove namjene.

Ponovo preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora BiH, odnosno Vijeću ministara BiH donošenje jasnih i preciznih pravila za korištenje sredstava reprezentacije u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Ostale nespomenute usluge: Izdaci prikazani na kontu ostalih nespomenutih usluga u iznosu 8.008.757 KM evidentirani su po različitim osnovama, bez jasnog razgraničenja onih troškova koji bi trebali teretiti navedeni konto. Mišljenja smo kako se, u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja, na navedenom kontu trebaju knjižiti samo usluge koje se po svojim karakteristikama ne mogu podvesti pod odgovarajuća konta u skladu sa važećim analitičkim kontnim planom. Ovakav način knjiženja ne osigurava precizne informacije o nastalim troškovima na nivou institucija BiH te ne osigurava adekvatnu podlogu za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka. Obzirom kako se od ukupnih izdataka za ugovorene i druge posebne usluge, na konto Ostale nespomenute usluge odnosi skoro 20%, potrebno je knjiženje na ovom kontu svesti na najmanju moguću mjeru.

Potrebno je analizirati knjiženja na kontima s predznakom „ostali" te definisati posebna konta za one vrste ugovorenih usluga sa značajnijim finansijskim iznosima, a sve u cilju tačnog finansijskog izvještavanja.

Evidencije o troškovima krivičnog postupka: Zakonom o krivičnom postupku BiH, tačnije članom 185. stav 4., propisano je da se troškovi krivičnog postupka i neophodni izdaci postavljenog advokata isplaćuju unaprijed iz sredstava Tužilaštva BiH, odnosno Suda BiH, a naplaćuju se kasnije od osoba koje su dužne da ih nadoknade po odredbama istog zakona. Organ koji vodi krivični postupak (u konkretnom slučaju Tužilaštvo BiH), ali i ostala tužilaštva na nižim nivoima, shodno entitetskim propisima, dužna su da sve troškove koji su unaprijed plaćeni unese u popis troškova koji se prilaže spisu. Članom 188. stav 1. Zakona o krivičnom postupku BiH propisano je da će, u situaciji kad Sud BiH optuženog proglasi krivim, u presudi izreći da je isti dužan da nadoknadi troškove krivičnog postupka.
Tokom obavljanja revizionih postupaka, a na osnovu obavljenih intervjua sa odgovornim licima u Tužilaštvu BiH, mogao se steći utisak da nadležni tužioci troškove krivičnog postupka dokumentuju i dostavljaju Sudu BiH uz krivični spis.
U određenim slučajevima, prema dobijenim informacijama, presudama Suda BiH okrivljena strana je obavezana da nadoknadi u cijelosti ili djelimično troškove krivičnog postupka.
Postoje i slučajevi gdje Sud BiH lice koje je proglašeno krivim oslobodi troškova postupka na osnovu člana 188. stav 4. Zakona o krivičnom postupku.
Na isti ili sličan način je regulisano pitanje troškova postupka kada su u pitanju entitetski krivični zakoni.
Tokom revizije je konstatovano da Tužilaštvo BiH ne posjeduje formirane evidencije o podnesenim troškovima krivičnog postupka po predmetima, od Suda BiH prihvaćenih i presudama obuhvaćenih troškova kojim su terećene okrivljene strane, kao i presudama u kojima se strana proglašena krivom oslobađa plaćanja troškova postupka.

Shodno navedenom, preporučujemo da Vijeće ministara, putem resornog Ministarstva, razmotri mogućnost dogradnje postojećeg CMS[12] sistema (ili na drugi način osigura vođenje evidencija o troškovima postupka) kako bi se formirale evidencije o troškovima postupka koji se prvobitno isplaćuju iz budžetskih sredstava, a potom idu na teret lica koja su proglašena krivim.
S tim u vezi smatramo da je neophodno da se osigura saradnja sa MFT u cilju dobijanja informacija o izvršenim uplatama.

13.7. Kapitalni izdaci

Izvršenje kapitalnih izdataka budžetskih korisnika u 2012. godini iznosi 44.446.127 KM ili 63% u odnosu na usvojeni Budžet za 2012. godinu, odnosno 31% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva. Pregled izvršenja kapitalnih izdataka u 2012. godini dat je u sljedećoj tabeli:

Red. br.	Vrsta kapitalnog izdatka	Iznos (KM)	% učešća
1.	Nabavka zemljišta (na koje institucije se odnosi)	1.280.041	2,83
2.	Nabavka građevina	12.190.920	26,92
3.	Nabavka opreme	25.503.708	56,33
4.	Nabavka ostalih stalnih sredstava	26.000	0,06
5.	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	4.435.507	9,80
6.	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	1.009.951	2,23
	Ukupno institucije BiH	**44.446.127**	**98,17**
7.	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava -Direktni transferi s JRT - Projekat „Koridor Vc“	829.972	1,83
	Ukupni kapitalni izdaci	**45.276.099**	**100**

Nabavka zemljišta: Izvršenje stavke nabavka zemljišta se odnosi na Upravu za indirektno oporezivanje BiH u iznosu od 1.250.921 KM (od čega na ime projekta za pripremu izgradnje GP Bijača 1.221.221 KM finansiranog iz namjenskih sredstava od prihoda od UMTS dozvola i za eksproprijaciju zemljišta za GP Strmica 29.700 KM), te na Ministarstvo vanjskih poslova BiH u iznosu od 29.120 KM.

Nabavka stalnih sredstava u obliku prava: Nabavka stalnih sredstava u obliku prava u 2012. godini realizovana je u iznosu od 5.265.480 KM od čega je 4.435.508 KM realizovano u okviru budžeta institucija BiH, a 829.972 KM u okviru direktnih transfera sa JRT na ime obaveza za prostorno-plansku dokumentaciju za Glavni projekt Koridora Vc. Izvršenje nabavki u iznosu od 4.435.508 KM odnosi se na Ministarstvo komunikacija i

[12] CMS (Case Management System) - Sistem upravljanja predmetima koji ima za svrhu potpunu automatizaciju procesa rada u sudovima i tužilaštvima za sve profile zaposlenih što će omogućiti veću efikasnost i transparentnost u radu osoblja, te praćenje statističkih podataka i izvještavanje, kako na nivou pojedinačnih sudova, kantona/okruga, entiteta te na nivou cijele države.

prometa BiH (4.353.952 KM) na ime obaveza za nabavku Microsoft licenci i usluga Premier podrške za potrebe Vijeća ministara BiH[13], na Memorijalni centar Srebrenica (69.953 KM) na ime projekta II faze izgradnje Memorijalnog centra finansiranog iz namjenskih sredstava i na Agenciju za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (11.603 KM).

14. Grantovi

Kapitalni grantovi: Ukupno izvršenje kapitalnih grantova institucija BiH u 2012. godini iznosi **2.607.214 KM** od čega je iznos od 398.019 KM prikazan na Direktnim transferima s Jedinstvenog računa Trezora i odnosi se na Jedinicu za sprovođenje projekta sanacije psihijatrijske klinike "Podromanija" Sokolac. Realizacija ostalih kapitalnih grantova u ukupnom iznosu od 2.209.195 KM se odnosi na Institut za nestala lica BiH (1.044.948 KM), Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (821.932 KM) i Ured koordinatora za reformu javne uprave (342.316 KM).

Tekući grantovi: Izvršenje tekućih grantova u 2012. godini iznosi **42.696.429 KM** što je za 1.609.869 KM ili 3,8% više u odnosu na prethodnu godinu. Najveće izvršenje tekućih grantova odnosi se na Ministarstvo odbrane BiH (20.951.540 KM), Fond za povratak-udružena sredstva (11.535.435 KM), Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (5.078.399 KM) i Ministarstvo civilnih poslova BiH (3.975.714 KM).

Najveći dio izvršenja tekućih grantova odnosi se na Ministarstvo odbrane BiH, koje je na ime tekućih grantova izvršilo 20.951.540 KM od čega se 19.473.625 KM odnosi na implementaciju Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o Oružanim snagama odnosno finansiranja obaveza po osnovu penzija za otpuštena vojna lica iz Oružanih snaga Bosne i Hercegovine od 2010. godine zaključno sa 31.05.2012. godine. Pored toga u 2012. godini izvršen je prijenos sredstava treće tranše iz budžeta Ministarstva u iznosu od 977.915 KM (500.000 EUR) na osnovu Odluke o udruživanju sredstava iz budžeta Ministarstva u NATO Trust Fund za projekt zbrinjavanja otpuštenog osoblja Oružanih snaga BiH za period 2010.-2012. godine.

Izvršenje tekućih grantova Fonda za povratak – udružena sredstva odnosi se na realizaciju ranije započetih projekata (ukupno 16 projekata), obzirom da u 2012. godini nisu donošene odluke o odobravanju novih projekata, a za koje su sredstva u iznosu 20.310.234 KM osigurana sporazumima iz prethodnih godina. U periodu 01.01.2012.-31.12.2012. realizovana su sredstva u iznosu od 11.535.439 KM, a neutrošena sredstva u iznosu 8.774.795 KM prenesena su u narednu godinu.

[13] Okvirni sporazum za nabavku Microsoft licenci i Ugovor o pružanju usluga Premier podrške za potrebe Vijeća ministara BiH zaključeni su u junu 2010. godine na period od tri godine počevši od dana potpisivanja. Obaveza za 2012. godinu realizovana je u iznosu od 4.353.952 KM, od čega se na nabavku Microsoft licenci odnosi 4.063.792 KM, a na ime obaveza prema Ugovoru o pruženju usluga Premier podrške 290.160 KM. Ukupan broj ugovorenih licenci (kroz ESA) za 2012. godinu je bio 9800. Do kraja aprila 2013. godine je preuzeto 7252 licecne OfficePro Plus i 253 licence Office2013. Dakle na stanju je ostalo 2295 licenci prema izvještaju koji nam je dostavilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. Licence koje su na stanju su rezervisane za institucije BiH koje su ih tražile prilikom sklapanja ugovora a nisu ih preuzele u toku ugovorenog perioda. Po preporukama revizije pokrenute su aktivnosti od strane Vijeća ministara BiH i Ministarstvo komunikacija i promet BiH kako bi se ESA i slični ugovori ubuduće prilagodili stvarnim potrebama.

Najznačajniji tekući grantovi u Ministarstvu civilnih poslova BiH odnose se na sufinansiranje projekata u oblasti kulture (2.400.000 KM) i sufinansiranje sportskih manifestacija (1.040.000 KM). U Izvještaju o reviziji Ministarstva civilnih poslova BiH za 2012. je konstatovano da se u skladu sa preporukama revizije datim u prethodnim godinama značajno unaprijedio proces dodjele sredstava tekućih grantova, ali je naglašena potreba za izvještavanjem o utrošku sredstava od strane krajnjeg korisnika te uspostavljanjem kontrole namjenskog korištenja sredstava od strane Ministarstva te da se izvještaji o takvoj kontroli dostave Vijeću ministara BiH.

15. Direktni transferi s Jedinstvenog računa Trezora

Direktni transferi s Jedinstvenog računa Trezora izvršeni su u iznosu od **10.893.703 KM** ili 38% u odnosu na Budžet (28.594.000 KM). Pregled izvršenja direktnih transfera dat je u sljedećoj tabeli:

Red. br.	Vrsta transfera	Iznos (KM)	% učešća
1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	3.899.954	35,80
2.	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	1.014.106	9,31
3.	Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	1.205.659	11,07
4.	Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.128.220	28,72
5.	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	155.346	1,43
6.	Prostorno-projektna dokumentacija – „Koridor Vc“	829.972	7,62
7.	Fiskalno vijeće BiH – udružena sredstva	192.053	1,76
8.	Projekat obnove i rekonstrukcije HiPERB	20.311	0,19
9.	Jedinica za implementaciju projekta sanacije psihijatrijske klinike "Podromanija" Sokolac	448.082	4,11
10.	**Ukupni direktni transferi**	**10.893.703**	**100,00**

Kao što se vidi iz prethodne tabele najveći iznosi se odnose na isplate za članarine BiH u međunarodnim organizacijama (3.899.954 KM)[14] i isplate po pravosnažnim sudskim presudama (3.128.220 KM). Zatim slijede isplate za bankarske troškove i negativne kursne razlike evidentirane na osnovu primljenih izvoda od banaka po osnovu promjene kursa valuta (1.205.659 KM), izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova itd.

15.1. 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

[14] Članarine BiH u međunarodnim organizacijama plaćaju se po nalogu Ministarstva vanjskih poslova BiH koji vodi centralnu evidenciju istih.

decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima (DIS)[15]. Procesom revizije je konstatovano da i dalje nema značajnijih pomaka i aktivnosti na uspostavljanju DIS-a.

Bosna i Hercegovina je u procesu uspostave sistema decentralizovanog upravljanja EU sredstvima dužna uspostaviti nezavisnu revizorsku instituciju koja bi bila nadležna za obavljanje poslova i koordiniranje aktivnosti u saradnji sa vladama Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH koje se odnose na reviziju i potvrđivanje usklađenosti sistema za provođenje programa Evropske unije za koje je odgovornost za upravljanje prenesena na BiH, u skladu sa obavezama iz Okvirnog sporazuma između BiH i Komisije Evropskih zajednica o pravilima saradnje koja se odnosi na finansijsku pomoć EZ Bosni i Hercegovini u okviru pružanja pomoći putem IPA i na način utvrđen sporazumom u okviru uspostave decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima Evropske Unije.

Povodom rasprave o Informaciji Ministarstva finansija i trezora BiH o uspostavljanju funkcija i struktura DIS-a, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH 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 7.204.000 KM koja su realizovana u iznosu od 2.239.160 KM ili 31% .

Izvršenje sredstava u iznosu od 1.014.106 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 2012. godinu za učešće u Sedmom okvirnom programu Evropske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti FP7, dvije tranše 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.

Dio odobrenih sredstva u iznosu 1.225.054 KM dat je u toku godine budžetskim korisnicima na njihov zahtjev na raspolaganje za sufinansiranja projekata i to: Agenciji za

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

statistiku (50.000 KM), Agenciji za lijekove i medicinska sredstva (48.896 KM), Ministarstvu civilnih poslova BiH (586.749 KM), Parlamentarnoj skupštini BiH (122.239 KM), Uredu za veterinarstvo BiH (391.681 KM), Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (10.820 KM) i Agenciji za nadzor nad tržištem (14.669 KM). Prema finansijskim izvještajima navedenih budžetskih korisnika odobrena sredstva su realizovana u veoma niskom procentu ili nikako i prenesena su u 2013. godinu. Realizacija sredstava zavisi od dinamike realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura i sl.

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.

15.2. Sudski sporovi

Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama u 2012. godini iznosi 3.128.220 KM, što je više za 624.594 KM ili 25% u odnosu na isti period prethodne godine. U Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH Ministarstvo finansija i trezora BiH je prikazalo nastali trošak u dijelu koji se odnosi na direktne transfere sa Jedinstvenog računa Trezora, **ali kao ni prethodne godine ovaj trošak nije detaljnije obrazložen niti analiziran.** Prema preporukama revizije iz 2011. godine Ministarstvo je u okviru instrukcije budžetskim korisnicima za izradu prijedloga budžeta za 2013. godinu dalo uputu budžetskim korisnicima da u okviru svojih zahtjeva iskažu i potrebe za realizaciju pravosnažnih odnosno izvršnih sudskih presuda.

Međutim, i dalje je prisutna potreba za detaljnijom analizom sudskih sporova na nivou institucija BiH te utvrđivanja odgovornosti za nastajanje istih obzirom da iz godine u godinu troškovi po ovom osnovu imaju konstantni trend rasta.

Prema podacima prezentovanim u izvještaju o radu Pravobranilaštva BiH od ukupnog broja predmeta 6.441 koji su bili u radu 2012. godine (ovaj broj uključuje predmete prenesene iz prethodnih godina kao i one koji su primljeni u 2012. godini) 3.073 se odnosi na parnične predmete, od kojih je tokom godine riješeno 525. U okviru parničnih predmeta Pravobranilaštvo BiH je posebno izdvojilo radno pravne sporove kojih je u 2012. godini bilo 713 od ukupno 970 primljenih parničnih predmeta. Predmeti tužbe su isplate otpremnina bivših vojnika, isplata razlike osnovice plaća te isplata razlike poreza. Najvećim dijelom tuženo je Ministarstvo odbrane BiH (283), Ministarstvo finansija i trezora BiH (153), te Granična policija (179).

Pravobranilaštvo BiH je u svom Izvještaju također navelo podatak da je broj izvršnih predmeta smanjen u odnosu na prethodnu godinu na što je uticalo plaćanje u paricionom roku. Međutim navodi se da bi se ovakvi predmeti uveliko smanjili da Ministarstvo finansija i trezora BiH postupa po pravosnažnim presudama. Na ovaj problem je ukazano i u Izvještaju o reviziji za 2011. godinu.

Analizirajući isplate obaveza po pravosnažnim sudskim presudama konstatovano je da je i u 2012. godini plaćanje većeg broja presuda izvršeno na osnovu sudskog rješenja o izvršenju pravosnažne presude, odnosno da plaćanje nije izvršeno u paricionom (dobrovoljnom) roku. Ovakav način isplate je obrazložen činjenicom da u sudskim presudama nisu precizno navedeni podaci o fizičkom ili pravnom licu kojem trošak treba biti isplaćen (ime, prezime, žiro račun i sl.) ili ti podaci nisu ažurirani pogotovo u procesima koji duže traju (promjena imena, adrese, računa, smrt lica i sl.).

Budući da u procesu izvršenja obaveza po pravosnažnim presudama učestvuje više institucija BiH potrebno je unaprijediti međusobnu saradnju svih učesnika, kako bi se obaveze izvršavale pravovremeno i na taj način izbjegli dodatni troškovi.

Revizijom Uprave za indirektno oporezivanje utvrđeno je da se plaćaju troškovi po sudskim presudama gdje nije jasno definisano koji se troškovi plaćaju iz budžeta Uprave, a koji sa direktnih transfera sa JRT te je data preporuka da se riješi ova problematika kako si se onemogućilo duplo izmirivanja obaveza po sudskim presudama. Također, revizijom je utvrđeno da su rashodi na ovoj poziciji u okviru direktnih transfera s Jedinstvenog računa Trezora precijenjeni za iznos od 157.000 KM budući da je dva puta izvršeno knjiženje na osnovu istog sudskog rješenja, ali je obaveza plaćena samo jednom.

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH definiše jedinstvena pravila za evidentiranje obaveza po pravosnažnim sudskim presudama i uspostavi pouzdan sistem internih kontrola kako bi se onemogućilo duplo izmirivanje obaveza po pravosnažnim sudskim presudama.

15.3. Problematika vezana za predmete i robu koji su oduzeti u postupcima vođenim kod nadležnih organa BiH

U toku obavljanja poslova iz okvira dodijeljenih nadležnosti, institucije BiH kao sastavni dio tih aktivnosti vrše i privremeno oduzimanje predmeta i roba koji su predmet krivičnog djela, prekršaja i sl. Institucije koje su dominatno uključene u postupak oduzimanja predmeta i roba, shodno dodijeljenim nadležnostima, su Tužilaštvo i Sud BiH, Uprava za indirektno oporezivanje i Granična policija.

Kao jedno od pitanja koje je u posljednje vrijeme posebno aktuelno je pitanje rješavanja statusa oduzetih predmeta i roba odnosno njihovo adekvatno čuvanje i skladištenje. S tim u vezi i Ured za reviziju institucija BiH je vršio reviziju učinka na temu „Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima“ (dostupno na www.revizija.gov.ba).

Kada su u pitanju oduzeti predmeti i robe, smatramo da je potrebno imati u vidu više aspekata u pogledu pravilnog pristupa njenog rješavanja. Naime, treba prije svega uzeti u obzir samu osnovu ili povod za pravovremeno oduzimanje predmeta ili roba od strane nadležnih organa. Drugo pitanje od iznimne važnosti je vremensko trajanje postupka kod nadležnog organa, koji nerijetko traju dugo pa i predmet odnosno roba koja je premet spora bude duži vremenski period u statusu privremeno oduzete. Pitanje čuvanja i adekvatnog skladištenja oduzetih predmeta i roba za vrijeme vođenja postupka ima ključni uticaj na stanje odnosno vrijednost istih na kraju postupka.

Prethodno spomenutom revizijom učinka je, između ostalog, utvrđeno da se oduzeti predmeti i robe čuvaju u neadekvatnim uslovima duži vremenski period. Na kraju se, kao epilog samog postupka, nerijetko od strane subjekata protiv koji je vođen postupak protiv nadležne institucije pokreću parnice u cilju nadoknade izgubljene dobiti za vrijeme vođenja postupka naročito u slučajevima kada je postupak okončan u korist pravnih subjekata. Uzimajući u obzir navedeno, može se zaključiti da postoje značajne slabosti u postupcima oduzimanja, čuvanja i skladištenja, te vođenja postupaka vezanih za oduzete predmete i robe.

Smatramo za potrebnim da Vijeće ministara BiH putem nadležnih ministarstava preispita dosadašnji način postupanja nadležnih organa kada je u pitanju oduzimanje, čuvanje i skladištenje predmeta i roba, te vremensko trajanje vođenja postupka koji je u neposrednoj vezi sa oduzetim predmetima i robama. S tim u vezi, potrebno je razmotriti donošenje akata koji bi detaljno propisali postupanje nadležnih organa i rokove u kojima su u obavezi preduzimati aktivnosti u postupcima kako bi se vrijeme od momenta oduzimanja predmeta i roba (odnosno pravosnažnosti akata) do okončanja postupka optimiziralo.

16. Tekuća rezerva

Budžetom institucija BiH za 2012. godinu na ime tekuće rezerve je odobren iznos od **3.465.000 KM.** Tekuća rezerva je realizovana u ukupnom iznosu od 3.464.178 KM od čega je 2.622.578 KM preneseno na raspolaganje budžetskim korisnicima, a 841.600 KM je realizovano kroz direktno korištenje tekuće rezerve.

Tekuća rezerva za budžetske korisnike: Na osnovu 14 pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH u 2012. godini odobren je iznos tekuće rezerve u iznosu od 2.622.578 KM za 13 institucija za pokriće neprecizno planiranih kapitalnih i tekućih izdataka i to:

- Ministarstvu pravde BiH 1.383.375 KM za isplatu naknade troškova za izvršenje mjere pritvora i kazne zatvora izrečene u krivičnom postupku od strane Suda BiH (1.090.000 KM) i za godišnji osnovni budžet ReSPA-e za 2010. godinu (293.375 KM);
- Ministarstvu komunikacija i prometa BiH 461.162 KM za dio obaveza za 2012. godinu iz Okvirnog sporazuma za nabavku „Microsoft“ licenci za potrebe Vijeća ministara BiH;
- Ministarstvu sigurnosti BiH 150.000 KM za izdatke koji proističu iz međunarodne pomoći za pružanje usluge dejstva helikoptera za gašenje požara u BiH;
- Upravi za indirektno oporezivanje 110.400 KM za opremu za informacioni sistem;
- Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH 100.000 KM za održavanje Međunarodnog susreta za mir 09.-11.09.2012. godine i 100.000 KM za potrebe rada Međureligijskog vijeća u BiH;
- Službi za poslove sa strancima BiH 100.000 KM, Institutu za akreditiranje BiH 76.000 KM, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela 61.239 KM, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH 30.000 KM, Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH 22.946 KM, Agenciji za nadzor nad tržištem BiH 14.800 KM, Agenciji za rad i zapošljavanje BiH 12.656 KM, za tekuće izdatke.

Tekuća rezerva za interventno korištenje: Ukupno realizovana sredstva za interventno korištenje budžetske rezerve iznose 841.600 KM, a ista su realizovana na osnovu pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH (703.000 KM) i odluka predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (138.600 KM).

Pojedinačne odluke Vijeća ministara BiH bile su osnova za isplate fizičkim osobama, odnosno vrhunskim sportistima i internacionalnim sportistima na nivou BiH (66.000 KM) i neprofitnim udruženjima iz oblasti kulture, sporta, religije i drugo (637.000 KM). Smatramo da se neki transferi iz interventnog korištenja budžetske rezerve suštinski mogu planirati i realizovati u okviru budžeta pojedinačnih budžetskih korisnika što bi poboljšalo transparentnost odobravanja, realizacije i izvještavanja o istom (sufinasiranje aktivnosti iz oblasti kulture, sporta, obilježavanja značajnih godišnjica i drugo).

Raspoloživi iznos na osnovu Odluke o prijenosu ovlasti predsjedavajućem Vijeća ministara BiH i njegovim zamjenicima je iznosio 138.600 KM, a realizovan je na osnovu pojedinačnih odluka za jednokratne isplate fizičkim osobama (46.400 KM) i za isplate potpora raznim neprofitnim udruženjima (92.200 KM). Članom 13. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2012. godinu je definisano da će predsjedavajući Vijeća ministara BiH i njegovi zamjenici **utvrditi kriterije za korištenje sredstava interventne budžetske rezerve. Konstatovali smo da su isti samo formalno definisani i predstavljaju netransparentan okvir za realizaciju.**

Članom 17. Zakona o finansiranju institucija BiH je definisano da se sredstva tekuće rezerve mogu koristiti za finansiranje hitnih i vanrednih izdataka i programe koji nisu uvršteni u budžet, finansiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža, finansiranje novih institucija BiH koje tokom fiskalne godine steknu status budžetskog korisnika, grantove neprofitnim organizacijama, a na način i u iznosu koji se utvrdi u posebnoj odluci Vijeća ministara BiH.

Iz gore navedenog možemo zaključiti da se budžetska rezerva, kao i ranijih godina, ne koristi u skladu sa propisima koji jasno definišu osnovu odobravanja i korištenja iste, pa se događa da se uvodi **„nepisano pravilo“** putem kojeg se pokrivaju slabosti u planiranju i odobravanju budžeta za pojedinačne korisnike kao i slabosti u procesu izvještavanja. Posebno je uočljiva praksa da se kod realizacije Odluke o prijenosu ovlasti predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH za interventno korištenje budžetske rezerve, sredstva tekuće rezerve kontinuirano odobravaju fizičkim osobama. I dalje se donose odluke Vijeća ministara BiH za interventno korištenje budžetske rezerve kako u korist fizičkih osoba tako i neprofitnih udruženja, a što bi se suštinski moglo realizovati kroz direktne transfere budžetskih sredstava pojedinih budžetskih korisnika.

Preporučujemo da Vijeće ministara BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH osiguraju dosljednu primjenu važećih propisa vezanih za korištenje sredstava budžetske rezerve, a u cilju namjenskog raspolaganja odobrenim javnim sredstvima, pouzdanog izvještavanja o predmetnoj poziciji, kao jednog segmenta budžeta, i otklanjanja mogućnosti iskorištavanja ove pozicije za prikrivanje posljedica lošeg i neadekvatnog planiranja ukupnog budžeta institucija BiH.

17. Obračun viška prihoda nad rashodima

U Tabeli 1. Pregled prihoda, primitaka i finansiranja u prilogu Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu, iskazani su ukupni prihodi u iznosu od **924.454.845 KM**, a sastoje se od poreznih prihoda od 750.000.000 KM (od Uprave za indirektno oporezivanje), neporeznih prihoda – 132.081.810 KM (prihodi od taksi, prihodi od posebnih taksi, prihodi od vlastite djelatnosti, prihodi od poreznih i kontrolnih markica, prihodi od dobiti Centralne banke BiH i vanredni prihodi), tekuće podrške u novčanom obliku – 22.070.565 KM (donacije budžetskim korisnicima), prihodi od udruženih sredstava Fonda za povratak – 700.000 KM, prihodi od GSM licenci – 2.000.000 KM, te prihodi od Univerzalnih mobilnih telekomunikacijskih sistema (UMTS dozvole) – 17.602.470 KM. Kad se ukupnom iznosu prihoda pridodaju i primici od prodaje stalnih sredstava – **395.128 KM** te primici od prodaje objekta kasarna Maršal Tito – **7.272.293 KM**, dobije se iznos od **932.122.266 KM**.

Ukupni rashodi prikazani u Tabeli 2. Zbirni pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama pomenutog Izvještaja, iskazani su u iznosu od **890.299.753 KM**. Od toga se direktno na budžetske korisnike odnosi 878.564.451 KM, na programe posebne namjene i direktne transfere s JRT-a 10.893.702 KM, a na tekuću rezervu budžeta 841.600 KM.

Dakle, sučeljavanjem ukupnih prihoda i primitaka s ukupnim rashodima institucija BiH ostvarenim u 2012. godinu, konstatujemo kako je ostvaren višak prihoda nad rashodima u iznosu od **41.822.513 KM**.

Ostvareni višak prihoda nad rashodima za 2012. godinu raspoređen je na sljedeći način:

- **14.611.748 KM** usmjereno je za narednu godinu u tekuću rezervu budžeta institucija BiH;
- **26.767.620 KM** namjenski je preneseno budžetskim korisnicima u budžet 2013. godine (za neutrošena donirana sredstva, višegodišnje projekte i dr.);
- **443.145 KM** usmjereno je na ime korekcije viška prihoda iz prethodnih godina za povrat donacija i drugo.

Na osnovu podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih perioda u ukupnom iznosu od **143.375.131 KM** te ostvarenog viška prihoda nad rashodima u 2012. godini u iznosu od **41.822.513 KM,** utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od **185.197.644 KM**. Akumulirani višak prihoda obuhvata sljedeće iznose:

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih perioda	143.818.276
2.	Korekcija prihoda za povrat donacija donatorima	- 443.145
3.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2012. godini	932.122.266
4.	Ukupno prihodi	1.075.497.397
5.	Realizovani rashodi institucija BiH u 2012. godini	890.299.753
Akumulirani višak prihoda		**185.197.644**

Korištenje ovih sredstava uslovljeno je postojećim propisima kojima je regulisana njihova namjena, a detaljan raspored akumuliranog viška prihoda nad rashodima prikazan je u Tabeli 7a, u prilogu Izvještaja o izvršenju budžeta.

Obzirom kako sistemom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana posebna knjiženja namjenski raspoređenih sredstava akumuliranog viška prihoda nad rashodima, nismo mogli potvrdit tačnost navedenog rasporeda.

Ponovno ukazujemo na potrebu knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima na način koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi Trezora te shodno tome sačinjavanju godišnjeg izvještaja na osnovu zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.

18. Bilans stanja

Prema Zbirnom bilansu stanja ukupna aktiva iznosi 780.158.334 KM, a istu čine novčana sredstva u iznosu od 255.614.769 KM, kratkoročna potraživanja 8.089.329 KM, kratkoročni plasmani 1.920.976 KM, finansijski i drugi interni obračunski odnosi 198.250 KM, kratkoročna razgraničenja 3.000.800 KM, te stalna sredstva u iznosu od 511.334.210 KM.

Ukupan iznos aktive je identičan ukupnom iznosu pasive, a istu čine: kratkoročne obaveze i razgraničenja od 81.753.078 KM (kratkoročne tekuće obaveze 31.798.723 KM, obaveze prema radnicima 29.529.463 KM, kratkoročna razgraničenja 19.715.889 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 699.989 KM, obaveze po osnovu hartija od vrijednosti 9.014 KM), dugoročne obaveze i razgraničenja u iznosu od 15.646.640 KM i izvori sredstva u iznosu od 682.758.616 KM.

Stalna sredstva: Veći dio stalnih sredstava odnosi se na Ministarstvo odbrane BiH. Ministarstvo odbrane BiH preduzelo je određene aktivnosti u vezi sa procjenom pokretne perspektivne vojne imovine gdje je u toku 2013. godine izvršena procjena vrijednosti dijela pokretne perspektivne vojne imovine (motorna vozila, borbena vozila, helikopteri) u iznosu od 74.224.754 KM. Aktivnosti u vezi sa procjenom i evidentiranjem pokretne perspektivne vojne imovine su još uvijek u toku. Obzirom na navedeno za godinu koja je završila 31.12.2012. godine u poslovnim knjigama Ministarstva nije vrijednosno prikazana pokretna vojna imovina koja će po Sporazumu o konačnom raspolaganju svim pravima i obavezama na pokretnoj imovini i dalje služiti za potrebe Ministarstva. Time su stalna sredstva i izvori sredstava podcijenjeni za najmanje 74.224.754 KM i u zbirnom bilansu stanja na 31.12.2012. godine.

Kratkoročna razgraničenja (grupa konta 19): U sumarnom bilansu stanja ova pozicija je iskazana u iznosu 3.000.800 KM i manja je za 52% u odnosu na 2011. godinu što je rezultat rješavanja računa sukcesije 049181, odnosno negativnih kursnih razlika koje su se vodile na ovoj grupi konta. Iz navedenog zaključujemo da su u 2012. godini preduzete određene aktivnosti oko sređivanja stanja pojedinačnih konta ove grupe. Međutim, glavni problem je nepostojanje odgovarajućeg kontnog plana koji bi dobrim dijelom riješio jednoobrazno knjigovodstveno evidentiranje određenih poslovnih transakcija kod pojedinačnih korisnika i pročistio postojeće šarenilo. Također nedostaju detaljna obrazloženja pozicija razgraničenja kako u pojedinačnim izvještajima tako i u

konsolidovanom izvještaju. Ovo posebno ističemo za pozicije koje nemaju prometa već se prenose salda iz godine u godinu bez pouzdane informacije o vrsti po predmetu i ročnoj strukturi ovih razgraničenja.

Kratkoročne razgraničenja (grupa konta 39): U sumarnom bilansu stanja u okviru ove pozicije iskazan je saldo u iznosu 19.715.889 KM, što je za 34% manje u odnosu na 2011. godinu kada su ista iznosila 29.859.072 KM. Analizom pozicija u okviru ove grupe konstatovano je da je na poziciji razgraničenih prihoda (3911) iskazan saldo u iznosu od 3.524.914 KM koji se najvećim dijelom odnosi na razgraničenja iz ranijih godina (2004.-2009.g.) i da se ista prenose iz godine u godinu.

Uvažavajući kompleksnost sastavljanja izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i postojanja mnogih ograničavajućih faktora u rješavanju problematike u sistemu izvještavanja od pojedinačnih korisnika do konsolidovanog izvještaja smatramo da je potrebno ozbiljno analizirati sva salda koja se prenose kontinuirano duži niz godina i razjasniti navedena stanja u cilju pouzdanog izvještavanja o istom.

Posebnoj pažnji preporučujemo konačno rješavanje situacije oko knjigovodstvenog evidentiranja i izvještavanja o pozitivnim i negativnim kursnim razlikama, transparentnom i detaljnom izvještavanju o potraživanjima kako po ročnoj strukturi tako i statusu rješavanja istih i obrazlaganju pozicija sa predznakom „ostali“.

19. Popis sredstva i izvora sredstva

Status državne imovine: Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje 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, čuvanja i moguće visoke rizike otuđenja.

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 ili u pomoćnim evidencijama.

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. Pored toga, obzirom da imovina nije uknjižena u Glavnu knjigu institucija BiH, isto otežava sam proces popisa sredstava i utvrđivanja stvarnog stanja. U situaciji kada veliki dio stalnih sredstava nije evidentiran u poslovnim knjigama zbog neriješenog pitanja vlasništva, jasno je da postoje poteškoće da se izvrši usaglašavanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstava.

Ovdje želimo istaknuti i pitanje zajedničkog korištenja određenih objekata od strane više institucija (npr. granični prelazi), te se stoga javljaju poteškoće oko upravljanja tom imovinom, održavanjem takvih objekata i sredstva u istim. U pojedinačnim revizorskim izvještajima institucijama kod kojih je prisutan ovaj problem davana je preporuka da se ubrzaju aktivnosti vezane za procjenu vrijednosti i uknjižavanje ove imovine u poslovne knjige.

Ponovno preporučujemo da se u cilju realnog iskazivanja bilansnih pozicija ubrza proces rješavanja pitanja državne imovine, a nakon konačnog rješavanja pitanja vlasništva državne imovine izvrši uknjiženje vlasništva ove imovine, njena procjena vrijednosti i nakon toga, evidentiranje iste u poslovnim knjigama titulara.

Proces popisa sredstava i izvora sredstava: Na bazi provedenih revizorskih procedura smatramo da sam proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Na nivou institucija BiH pojavljuju se različiti problemi u provođenju popisa sredstava i izvora sredstava. S obzirom na prirodu problema popisa, 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.

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, 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. Uvođenjem modula osnovnih sredstava sam proces popisa sredstava bi trebao biti unaprijeđen u narednom periodu.

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 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. Mišljenja smo da popisu sredstava treba pristupiti s više pažnje i sistematičnije kako bi isti imao svoju svrhu.
Ponovo preporučujemo da se popisu sredstava i izvora sredstava pristupi planski i detaljno, što podrazumijeva kompletnu pripremu svih faza popisa, i praćenje realizacije procesa popisa kao i finalnih knjiženja svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

Također, ponovo sugerišemo da se popisom treba obuhvatiti sva potraživanja i obaveze koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH, a za sva odstupanja i prijedloge konstatovane popisom predložiti preduzimanje određenih mjera.

Modul – Stalna sredstva: Sa 31.12.2012. godine, modul osnovnih sredstava je stavljen u funkciju u svim institucijama BiH, odnosno nesmetano radi u punom kapacitetu. Sve državne institucije su dostavile podatke i učitale osnovna sredstva u modul.

Modul osnovnih sredstava omogućava sveobuhvatno praćenje i povlačenje različitih izvještaja, a jedan od njih je i izvještaj o sredstvima koja su u potpunosti amortizovana i otpisana po vrstama sredstava i periodima. Po informacijama koje smo dobili ovi izvještaji se još uvijek ne koriste u svrhe planiranja i unaprjeđenja procesa upravljanja stalnim sredstvima.

Ministarstvo finansija i trezora BiH još uvijek nije izvršilo procedure i aktivnosti vezane za izradu politika i smjernica za zanavljanje sredstava korištenjem podataka iz modula. Do sada je prioritet bio učitavanje i ažuriranje podataka, otklanjanje uočenih problema i sistemska rješenja u modulu stalnih sredstava koje je bilo potrebno otkloniti odnosno popraviti. Korištenje modula u ove svrhe očekuje se u narednom periodu.

Ponovo se preporučuje 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.

Zalihe materijala koje se vode samo u pomoćnim evidencijama: Provedenim revizorskim procedurama ustanovili smo da kod pojedinih budžetskih institucija postoje određene zalihe materijala koje nisu iskazane u glavnoj knjizi ili u vanbilansnoj evidenciji, a stanje istih se utvrđuje popisom i vode se samo u ručnim, pomoćnim evidencijama institucija. Ovdje se prije svega misli na stikere viza i bjanko obrasce putnih listova u sjedištu i u DKP kod Ministarstva vanjskih poslova BiH, akcizne markice u Upravi za indirektno oporezivanje, kao i na ostale institucije kod kojih se pojavljuje vođenje određenih zaliha materijala samo u pomoćnim ručnim evidencijama. Potrebno je napomenuti da u ovom slučaju nije primijenjeno vrijednosno već količinsko praćenje navedenih zaliha.

Mišljenja smo, da je radi kontrolnog praćenja količina na stanju i evidencija o izdavanjima ove vrste zaliha materijala potrebno uspostaviti centralnu vanbilansnu evidenciju u Glavnoj knjizi koja će ažurno pratiti količinsko stanje navedenih dokumenata, a isto će se sravnjavati sa izvještajem sa popisom. Ovo bi na određeni način doprinijelo unaprjeđenju sistema upravljanja navedenih zaliha jer će omogućiti praćenje stvarnog stanja zaliha, unaprijediti proces naručivanja potrebnih količina zaliha na vrijeme jer će se na ovaj način vidjeti da li u regionalnim centrima ima viška ili manjka u poređenju sa potrebnim količinama i sl.
Preporučujemo da se osigura određena softverska podrška u cilju uspostavljanja evidencije zaliha u Glavnoj knjizi sa kojom će se moći uporediti fizički popis navedenih zaliha materijala. Mišljenja smo da treba odrediti efikasniji način utvrđivanja i praćenja stvarnog stanja ove vrste zaliha.

20. Upravljanje jedinstvenim računom trezora

Zakonom o trezoru institucija BiH[16] uspostavljen je Jedinstveni račun trezora (JRT) u institucijama BiH. Jedinstvenim računom trezora obuhvaćeni su računi otvoreni kod Centralne banke BiH kao i poslovnih banaka preko kojih se izvršavaju plaćanja i drže novčana sredstva Budžeta institucija BiH kao i budžetskih korisnika.

Korisnici Budžeta institucija BiH, u skladu sa zakonskim propisima, imaju autonomno pravo raspolaganja odobrenim budžetskim sredstvima. Putem automatiziranog sistema, Ministarstvo finansija i trezora BiH u ime korisnika budžeta a u skladu sa principom ažurnosti i usvojenim procedurama, vrši sva plaćanja obaveza budžetskih korisnika kao i usklađivanje stvarnih i knjigovodstvenih stanja na bankovnim računima.

Najveći dio aktivnosti vezan za upravljanje JRT-om vrši se u okviru Sektora za trezorsko poslovanje. U okviru navedenog sektora postoji Odsjek za upravljanje jedinstvenim računom trezora koji uglavnom obavlja operativne poslove vezane za plaćanja.

Računi i plaćanja sa JRT: U toku 2012. godine plaćanja su se odvijala prema planiranoj dinamici, te nisu postojali problemi u vezi sa likvidnošću. 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.
Izvršenje plaćanja se vrši shodno Internim procedurama plaćanja sa JRT i rasporeda izvršitelja plaćanja te Tehničkim uputstvom za primjenu ugovora koji su zaključeni sa poslovnim bankama.
Konstatovano je da su na transakcijskim računima poslovnih banaka na kraju godine evidentirana salda u značajnijim iznosima koja ne bi trebala postojati uzimajući u obzir način funkcionisanja plaćanja sa JRT-a. Naime prijenos sredstva sa računa kod Centralne banke BiH prema internim procedurama bi trebalo vršiti na poslovne banke u iznosima koji se vežu za kreirane naloge za plaćanje.

Potrebno je prilikom provođenja procesa plaćanja pridržavati se internih procedura u dijelu koji se odnosi na prenose sredstva sa Centralne banke BiH na poslovne banke.

Planovi novčanih tokova: Ministarstvo finansija i trezora BiH je, prema Zakonu o finansiranju institucija BiH[17], 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 institucija BiH, 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 osnovu iskustva, bez dokumentirane osnove koja uključuje informacije i podatke iz različitih izvora, odnosno sektora Ministarstva finansija i trezora BiH.

[16] Zakon o trezoru institucija BiH je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 27/00, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj:49/09) prestaje da važi navedeni zakona.
[17] Zakon o finansiranju institutcija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04,49/09, 42/12 i 87/12)

Proces planiranja novčanih tokova nije bitno izmijenjen u odnosu na prethodnu godinu. Uvidom u sačinjene planove novčanih tokova konstatovano je da su u određenim mjesecima postojala značajna odstupanja između planiranih i stvarno raspoloživih sredstava na kraju mjeseca.

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

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo finansija i trezora BiH, u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, može plasirati bilo koji iznos sa 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 BiH nema zaključen ugovor za obavljanje poslova investicionog menadžera, već te poslove obavlja ministar.
Prema Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2012. godinu prihodi od kamata i pozitivnih kursnih razlika iskazani su u iznosu od 2.477.209 KM od čega se na prihode od kamata na budžetske depozite odnosi 1.426.425 KM. Prema istom izvoru, prihodi od kamata na budžetske depozite bilježe pad u odnosu na prethodnu godinu kada su iznosili 1.9 mil. KM, obzirom da su kako je navedeno kamate komercijalnih banaka manje u odnosu na raniji period.
U strukturi prihoda na prihode od kamate na oročene depozite kod poslovnih banaka se odnosi 1.327.990 KM, prihode od kamate po osnovu plasmana putem Centralne banke BiH 53.853,13 KM, dok se ostatak prihoda odnosi na kamate na depozite po viđenju na računima poslovnih banaka i Centralne banke BiH. Komparacije radi u 2011. godini prihodi od plasmana sredstava putem Centralne banke BiH iznosili su 1.075.796 KM.

Tokom 2012. godine Ministarstvo je sredstva koja se nalaze na JRT a koja u datom trenutku nisu potrebna za budžetske namjene oročavalo putem Centralne banke BiH i tri poslovne banke. Tokom revizije je utvrđeno da je na osnovu datih prijedloga za investiranje slobodnih budžetskih sredstava koje sačinjava Sektor za trezorsko poslovanje, ministar potpisivao odluke o investiranju javnih sredstava kod Centralne banke BiH. Posljednje oročenje sredstva kod Centralne banke BiH u iznosu od 13,7 miliona EUR-a isteklo je 21.12.2012. godine i nakon toga nije produžen plasman istih zbog nepovoljnih uslova na tržištu.

Putem tri poslovne banke tokom godine vršen je plasman 60 miliona KM (po 20 miliona KM). Plasman slobodnih novčanih sredstava preko poslovnih banaka (kratkoročni periodi oročavanja od 60, 90 i 180 dana) vršen je u skladu sa zaključenim ugovorima (ugovor sa jednom bankom zaključen u 2010. godini a sa dvije banke u septembru 2011. godine).

Utvrđeno je kroz revizijske postupke da kratkoročno plasiranje sredstava sa JRT-a sa stajališta sačinjavanja analiza nije značajnije unaprijeđeno u odnosu na prethodnu godinu. Naime nismo se mogli uvjeriti da postoje dokumentirane analize na osnovu kojih su sačinjavani prijedlozi za investiranje slobodnih sredstva na JRT-u.

Potrebno je unaprijediti proces upravljanju sredstvima koja se nalaze na JRT-u a koja u datom trenutku nisu potrebna za budžetske namjene, u cilju ostvarenja maksimalnih efekata po osnovu plasmana datih sredstava.

Postupak izbora poslovnih banaka za oročavanje viška sredstva na JRT: Obzirom da su ugovori sa poslovnim bankama o nabavci usluga kratkoročnog oročavanja sredstva na JRT-u bili na snazi do kraja 2012. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH je prije isteka navedenih ugovora pokrenulo proceduru javne nabavke navedenih usluga za naredni period.

Postupak javne nabavke usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT a koja nisu u datom trenutku potrebna za budžetske namjene je pokrenut na osnovu člana 27. i 31. Zakona o finansiranju institucija BiH. Odlukom o pokretanju postupka predviđeno je da se ugovori zaključe sa 4 ponuđača koji dostave najpovoljnije prihvatljive ponude. Tenderskom dokumentacijom propisano je da su predmet nabavke usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT a koja nisu u datom trenutku potrebna za budžetske namjene. Predviđeno je oročavanje sredstva kod četiri poslovne banke na period od 60, 90 i 180 dana, pri čemu je za svaku izabranu banku predviđeno po 5 miliona KM za svaki period oročavanja. Tendersku dokumentaciju je preuzelo devet poslovnih banaka a ponude je dostavilo 5 banaka i sve ponude su bile potpune.

Prema dostavljenim ponudama najpovoljniju ponudu dostavila je banka sa ponderisanom kamatnom stopom od 2,84%, dok je najnepovoljniju ponudu banka sa ponderisanom kamatnom stopom od 0,3%. Odluka o izboru poslovnih banaka donesena je dana 18.12.2012. godine prema kojoj se biraju četiri poslovne banke. Ugovori sa poslovnim bankama su zaključeni 31.12.2012. godine a prenosi sredstava na račune banaka izvršeni u 2013. godini.

Konstatovano je da su sve četiri banke kako je to i predviđeno tenderskom dokumentacijom na oročenje dobile po 15 mil. KM a da su kamate koje su ponudile i koje će plaćati na plasirana sredstva značajno razlikuju (najviša 2,84% a najniža 0,5% - ponderisana).

Prilikom provođenja postupka javne nabavke usluga kratkoročnog oročavanja sredstava koja se nalaze na JRT a koja u datom trenutku nisu potrebna za budžetske namjene potrebno je razmotriti i druge modalitete izbora banaka s ciljem izbjegavanja situacije da više banaka plaća različite iznose kamata za iste iznose plasiranih sredstava. (npr. podjela predmeta nabavke na LOT-ove, dodjela različitih iznosa za plasiranje bankama zavisno od ponuđene kamate uzimajući pri tome u obzir disperziju rizika).

Preusmjerena sredstva od finansiranja SDS-a: Srpska demokratska stranka (SDS) dostavila je Ministarstvu finansija i trezora BiH zahtjev od 03.11.2011. godine u kojem se, shodno odluci visokog predstavnika za BiH od 10.05.2011. godine, traži povrat deblokiranih sredstva u iznosu od 540.337 KM koja su prethodno blokirana Odlukom visokog predstavnika za BiH iz 2004. godine. O navedenom pitanju je i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH donio zaključak 24.11.2011. godine broj: 01/a-50-1-15-14/11 u kojem se zadužuje Ministarstvo finanasija i trezora BiH da izvrši povrat sredstava u iznosu od 540.337 KM koja se nalaze na posebnom računu u skladu sa Odlukom visokog predstavnika u BiH broj: 202/04 od 02.04.2004. godine te da obavijesti Predstavnički dom i Ured visokog predstavnika u BiH o izvršenom transferu sredstava na račun Srpske demokratske stranke.

Uzimajući u obzir činjenicu da se u zahtjevu SDS-a i Zaključku Parlamentarne skupštine BiH navodi iznos od 540.337 KM i da se pri tome ne navodi račun na kojem se sredstva nalaze, a da se na računu JRT-a broj 371131 – Preusmjerena sredstva od finasiranja SDS-a - nalazi iznos od 544.640,09 KM, što je za 4.303,09 KM više od potraživanog iznosa, Ministarstvo finansija i trezora BiH se obratilo Uredu visokog predstavnika za BiH u cilju otklanjanja dilema u vezi sa postupanjem u konkretnom slučaju.

MFT je u 2012. godini, prema Uredu visokog predstavnika za BiH, uputilo dvije urgencije u cilju dobijanja odgovora po navedenom pitanju i, prema našim saznanjima, još nije dobilo odgovor.

Uzimajući u obzir sve navedeno, smatramo da Ministarstvo finansija i trezora treba postupiti po Zaključku Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH od 24.11.2011.godine.

21. Realizacija sporazuma o sukcesiji

Prema raspoloživim informacijama i dokumentaciji preduzimaju se određene aktivnosti ali i dalje postoje određeni problemi koji su istaknuti kroz Izvještaj o radu Sektora za provedbu sukcesije bivše SFRJ i upravljanja imovinom BiH u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH, a u izjašnjenju o realizaciji programskih zadataka za 01-12/2012. godine Ministarstvo finansija i trezora BiH je izvijestilo sljedeće:

- Program implementacije Aneksa A Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ. Poslano Vijeću ministara BiH (u aprilu) u proceduru usvajanja i razmatranja.
- Informacija o realizaciji Platforme za implementaciju Aneksa B Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ. Isto je realizovano.
- Informacija o implementaciji Aneksa C Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ (11/2012 rok za dostavljanje Vijeću Ministara BiH). Isto je realizovano.
- Informacija o implementaciji Aneksa E Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ (11/2012 rok za dostavljanje Vijeću Ministara BiH) u proceduri.
- Memorandum između Vlade AR Egipat i Vijeća ministara BiH, Vlade Republike Makedonije, Vlade Republike Srbije, Vlade Republike Slovenije, Vlade Republike Hrvatske, Vlade Crne Gore o izmirenju duga AR Egipat prema zemljama sukcesorima bivše SFRJ nije realizovan iz razloga što zemlje sukcesori nisu pristupili multilateralnim pregovorima zbog političko-ekonomske situacije u AR Egipat u 2012.g.
- Sporazum između Vijeća ministara BiH i Vlade Ruske Federacije po obračunima vezanim uz robnu razmjenu između bivšeg SSSR-a i bivše SFRJ nije ralizovan iz razloga što nije data saglasnost na Osnove za zaključivanje međunarodnog sporazuma od strane Predsjedništva BiH.
- Memorandum između Vlade Mongolije, Vijeća ministara BiH, Vlade Republike Makedonije, Vlade Republike Srbije, Vlade Republike Slovenije, Vlade Republike Hrvatske i Vlade Crne Gore o izmirenju duga AR Egipat prema zemljama sukcesorima bivše SFRJ nije realizovan iz razloga što zemlje sukcesori nisu obavile pregovore o načinu izmirenja duga Mongolije.
- Sporazum o izmirenju duga AR Egipat između Vijeća ministara BiH i Vlade AR Egipat na osnovu robne razmjene s bivšom SFRJ nije realizovan iz razloga što zemlje

sukcesori nisu pristupili multilateralnim pregovorima zbog ekonomske i političke situacije u AR Egipat.

U 2012. godini je od strane Ministarstva finansija i trezora BiH donesena Odluka o raspodjeli raspoloživih novčanih sredstava sukcesije (Službeni glasnik BiH, broj 81/12) kojom je utvrđen pripadajući iznos i raspodjela raspoloživih novčanih sredstava koja se nalaze na računima Ministarstva finansija i trezora BiH, a koje je Bosna i Hercegovina dobila po Aneksu "C" Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH, broj 10/01). Pripadajući iznos sredstava utvrđuje se u skladu sa odredbama člana 8. stav 2. Zakona o raspodjeli, namjeni i korištenju finansijskih sredstava dobivenih po Aneksu "C" Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH, broj 76/09).
Raspoloživa sredstva su uplaćena dana 28.09.2012. godine i nalaze se na računu broj 062124 - Obaveze po sredstvima CV BiH-Klirinški podračun Aneks C, podmirivanje duga Republika Albanija kod Centralne banke BiH iznos od 627.385,56 USD. Instrukcijom je definisano da se pripadajući transfer obavi prema kursu USD na dan 04.10.2012. godine kada je ukupan iznos 627.385,56 USD-a (kurs 04.10.2012.g. 1,515677) imao protuvrijednost od 950.913,87 KM koja je raspoređena na sljedeći način: institucije BiH 95.091 KM; Federacije BiH 551.530 KM; Republike Srpska 275.765 KM i Brčko Distrikt BiH 28.527 KM.

Obzirom na sve navedene aktivnosti, a u vezi s činjenicom da je u ovaj proces uključen određeni broj činilaca različitih interesa, smatramo da je potrebno kontinuirano raditi detaljne analize i presjeke stanja, te informisati i upućivati konkretne prijedloge kojima bi se postiglo efikasnije djelovanje na rješavanju predmetne problematike.

22. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

U institucijama Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2012. godine bilo je zaposleno 22.174 osoba što je, u odnosu na brojno stanje zaposlenih na dan 31.12.2011. više za 135 zaposlenika. Prema podacima Ministarstva finansija i trezora BiH i Ministarstva odbrane BiH u decembru 2012. godine obračunata je plaća za ukupno 22.205 osoba[18] od kojih najveće učešće imaju oružane snage 43,95%, državni službenici 20,41%, namještenici 17,09% te policijski službenici 15,01%. Struktura zaposlenih u institucijama BiH je data u sljedećoj tabeli:

Klasifikacija radnih mjesta	Broj zaposlenih u decembru 2012. godine	Učešće u ukupnom broju zaposlenih (%)
Izabrana lica	52	0,23
Imenovana lica	229	1,03
Sudije, tužioci i stručno osoblje u pravosudnim institucijama	420	1,89
Stručno osoblje nezavisnih, regulatornih i drugih institucija	86	0,39
Državni službenici	4.533	20,41

[18] U sistemu Ministarstva finansija i trezora BiH nije moguće utvrditi broj zaposlenih na određeni dan tako da dajemo strukturu zaposlenih osoba za koje je obračunata plaća u decembru 2012.g.

Policijski službenici	3.332	15,01
Namještenici	3.795	17,09
Oružane snage	9.758	43,95
UKUPNO	**22.205**	**100,00**

Vezano za preporuku iz 2011. godine o potrebi za sistemskim pristupom sačinjavanju i usvajanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji svakog pojedinačnog budžetskog korisnika, Vijeće ministara BiH je usvojilo Odluku o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH koje su stupile na snagu 31.04.2013. godine. Pomenutim odlukama propisana su načela, sadržaj i procedura donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kao i kriteriji za opis poslova radnih mjesta, razvrstavanje radnih mjesta zaposlenih u institucijama kao i druga pitanja vezano za donošenje pravilnika. Institucije su dužne u roku godinu dana od dana stupanja na snagu Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta, donijeti nove pravilnike o unutrašnjoj organizaciji, u skladu s odredbama ove odluke. U skladu sa tim, ministar pravde je formirao Komisiju za analizu radnih mjesta koja će izvršiti analizu svakog pojedinačnog prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji što će biti osnovu za davanje mišljenja Ministarstva pravde na isti. Prema informacijama koje smo dobili iz Ministarstva pravde Komisija je već razmatrala nekoliko pravilnika u skladu sa spomenutom Odlukom.

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 da popunjenost radnih mjesta u 2012. godine nije bila u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji radnih mjesta te nedovoljna transparentnost u zapošljavanju. Naime, prema važećoj sistematizaciji radnih mjesta u 2012. godini u Upravi je uposleno 696 lica koja se nalaze na nesistematizovanim radnim mjestima, a 697 radnih mjesta je sistematizovano, a nije popunjeno. Osim toga veliki broj lica ima status zaposlenika koji rade na mjestima visoke školske spreme, a koji nemaju status državnog službenika. Ta lica su značajnim dijelom uključena u poslove nadzora i kontrole i shodno tome primaju i dodatak na plaću, a nemaju riješen status u skladu sa Zakonom o državnoj službi. Dodatni problem predstavlja i određeni broj „bivših pripravnika“ kojih ima 166 i kojima se obnavlja ugovor o radu na određeno vrijeme već duži period. Također je utvrđeno da je i u 2012. godini prijem zaposlenih u Upravu vršen kao i u ranijem periodu, gdje je posebno istaknut problem prijema na neodređeno vrijeme nakon uzastopnog obnavljanja ugovora o radu na određeno vrijeme od tri mjeseca u periodu od dvije godine te je preporučena dosljedna primjena zakonske regulative kada je u pitanju zapošljavanje sa posebnim akcentom na povećanje transparentnosti.

U Ministarstvu vanjskih poslova BiH je također prisutan problem usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koji je od 2005. godine pretrpio nekoliko izmjena u formi zaključaka, ali nije okončana kompletna procedura verifikacije sa navedenim izmjenama na Vijeću ministara BiH. Tek nakon verifikacije se mogu započeti aktivnosti na utvrđivanju organizacione strukture u skladu sa stvarnim potrebama Ministarstva. Prema važećem pravilniku svi zaposleni imaju status diplomatsko-konzularnog osoblja, čime je omogućena fluktuacija zaposlenih bez jasno definisanih pravila i kriterija. Nepostojanje jasno definisanih pravila i kriterija zastupljeno je i prilikom rasporeda za odlazak u DKP mrežu, ali i kod internih premještaja u sjedištu Ministarstva.

Kao i prethodnih godina tokom 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.

Ured za reviziju sugeriše preduzimanje aktivnosti na izradi i sačinjavanju strategije upravljanja ljudskim resursima u institucijama BiH kako bi se stvorili uslovi za kvalitetan razvoj ljudskih potencijala što bi doprinijelo efikasnosti cjelokupne javne administracije.

23. Višegodišnji projekti

Realizacija višegodišnjih projekata definisana je Zakonom o finansiranju institucija BiH i Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu. Ministarstvo finansija i trezora BiH je 10.01.2012. godine donijelo Instrukciju o višegodišnjim projektima19 kojom je određena procedura donošenja Odluke o višegodišnjem projektu, planiranje sredstava u budžetu institucija BiH, utvrđivanje mjesta potrošnje kroz ISFU, prijenos neutrošenih sredstava, davanje saglasnosti na namjensku strukturu, izvještavanje i knjiženje. Navedena Instrukcija nije objavljena u Službenom glasniku BiH (reviziji nisu data pojašnjenja zašto navedena Instrukcija nije objavljena), međutim ista je proslijeđena budžetskim korisnicima na postupanje.

Revizija preporučuje usvajanje pisanih procedura vezano za realizaciju višegodišnjih projekata.

Raspoloživa sredstva za višegodišnje projekte (25 projekata) u 2012. godini iznosila su **88.685.876 KM.** Neutrošena namjenska sredstva za višegodišnje projekte iz 2011. godine u iznosu 30.800.716 KM prenesena su u 2012. godinu. Zakonom o budžetu institucija BiH za 2012. godinu odobrena su dodatna sredstva za višegodišnje projekte u iznosu 51.036.473 KM. Budžetska sredstva su uvećana za prenesena sredstva iz 2011. godine u iznosu 6.848.687 KM za projekte ("Projekt digitalizacije" i "Digitalni tahografi") koji su finansirani iz viška prihoda Regulatorne agencije za komunikacije. Zbog neblagovremenog usvajanja Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu, sredstva za realizaciju višegodišnjih projekta u budžetskoj 2011. godini nisu odobravana korisnicima te je izvršen prenos nerealizovanih sredstva u 2012. godinu.
Sredstva za višegodišnje projekte (88.685.876 KM) u 2012. godini realizovana su u iznosu **15.681.336 KM ili (18%)** za ukupno 16 projekata. Devet projekata za koje su odobrena sredstava u 2012. godini, nisu realizovani.
Planirana sredstva donacija za višegodišnje projekte u 2012. godini u iznosu 45.327.568 KM, realizovana su 3% (1.457.995 KM), dok su planirana kreditna sredstva u iznosu 37.747.519 KM realizovana 10% (3.726.871 KM).

[19] Pod pojmom "višegodišnji projekt" u smislu navedene Instrukcije podrazumijeva se ulaganje u značajniju nabavku radova, sredstava ili usluga, a koje zahtijeva višegodišnje investiranje u trajanju od najmanje tri godine u iznosu od najmanje 1.000.000 KM.

Analizirajući izvršenje višegodišnjih kapitalnih projekata može se konstatovati da se isti ne realizuju planiranom dinamikom. Kašnjenje u realizaciji projekata i potrošnji raspoloživih sredstava rezultiralo je značajnim iznosom neutrošenih sredstava na kraju godine (73.004.540 KM). I dalje se nastavlja trend niskog procenta realizacije raspoloživih sredstava koji je u 2009. godini iznosio 54%, u 2010. godini 34%, 2011. godini 19 %, a 2012. godini 18%. Objektivni razlozi koji su uticali na nizak procent realizacije višegodišnjih projekata u 2012. godini su: kašnjenje u usvajanju Budžeta, nepravovremeno pokretanje postupaka javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, te neriješeni imovinsko-pravnih odnosa vezanih za zemljišta i objekte.
Ostali razlozi odnose se na slabosti sistema odobravanja i realizacije projekata: stručno i realno planiranje potrebnih sredstava i dinamike realizacije od stane institucija, nepostojanje odgovarajućih mehanizama kontrole predloženih projekata sa aspekata opravdanosti, potrebnih sredstava i vremena realizacije od strane Ministarstva finansija i trezora BiH i Vijeća ministara BiH, upravljanje projektima i realizacija od strane uposlenika koji nemaju potrebna znanja i iskustvo.

Ured za reviziju izvršio je reviziju učinka na temu „Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH“ kojom je ukazano na slabosti sistema realizacije projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja, značajna kašnjenja u realizaciji projekata te određene slabosti u svim fazama njihove realizacije koje uzrokuju kašnjenja. Opširnije informacije o nalazima, 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.

Preporučujemo Vijeću ministara BiH da analizira način i dinamiku realizacije višegodišnjih projekata, te ažurira donesene Odluke o višegodišnjim projektima u skladu sa Zakonom o budžetu. Potrebno je sistemski regulisati pitanje višegodišnjih projekata (planiranje, realizacija) te uspostaviti mehanizme kontrole koji će osigurati efikasno korištenje ograničenih budžetskih sredstava. Nadalje bilo bi korisno analizirati primjere dobre prakse u okruženju i šire.

Revizijom je konstatovano da u pojedinim slučajevima Odluke Vijeća ministara BiH o višegodišnjim projektima nisu usaglašene sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Odlukom Vijeća ministara BiH od 12.06.2012. godine odobren je Projekt izgradnje objekata Uprave za indirektno oporezivanje BiH procijenjene vrijednosti 57.869.100 KM. Realizacija projekta prikazana je u godišnjem izvještaju za 2012. godinu kroz tri odvojena projekta: izgradnja objekata za regionalne centre Mostar, Tuzla, Sarajevo i Banja Luka (50.409.100 KM), izgradnja graničnog prelaza Gradiška i pripremni radovi za izgradnju graničnih prelaza Bijača i Svilaj (6.100.000 KM) i rekonstrukcija graničnih prelaza (1.360.000 KM).

Prema spomenutoj Odluci Vijeća ministara BiH za izgradnju objekta za smještaj u Mostaru odobrena su ukupna sredstva u iznosu od 7.100.000 KM, od čega 2.100.000 KM za kupovinu zemljišta (sredstva realizovana u 2007. godini) a 5.000.000 KM za izgradnju i opremanje objekta. Revizijom je utvrđeno da je za izgradnju i opremanje objekta utrošena sredstva koja prelaze iznos sredstava koja su odobrena Odlukom Vijeća ministara BiH.

Potrebno je za svaki višegodišnji projekt organizovati posebno mjesto potrošnje (subanalitički kod) u Informacijskom sistemu finansijskog upravljanja, na osnovu

čega će se pratiti utrošak sredstava od početka do kraja realizacije projekta, te onemogućiti realizacija sredstava izvan okvira odobrenog iznosa za dati projekt.

Ukoliko se ukaže potreba za sredstvima izvan okvira odobrenih po određenom projektu, budžetski korisnici su dužni dostaviti Vijeću ministara BiH prijedlog izmjene odluke koji uključuje dodatna sredstva za realizaciju projekta.

24. Programi posebnih namjena

Članom 12.) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu definisano je da će rashode posebnih namjena za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obaveza posebnog praćenja i evidentiranja, za donacije koje su donatori uslovljavali posebnim izvještavanjem, kao i za rashode posebnih namjena koje predlože budžetski korisnici, Ministarstvo finansija i trezora BiH voditi kao programe posebne namjene.

Programi posebnih namjena finansirani iz sredstava donacija i udruženih sredstava dodaju se budžetskim sredstvima u skladu s članovima 6., 9., i 14. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu.

Izvršenje Programa posebnih namjena u 2012. godini iskazano je po ekonomskim kategorijama u zbirnim iznosima i konsolidovano je s budžetskim sredstvima radi iskazivanja ukupnog izvršenja. Programi posebnih namjena odnose se na rashode projekata kao cjeline i većinom su finansirani iz namjenskih sredstva, odnosno iz donacija, grantova i udruženih sredstava.

Ukupni rashodi finansirani iz Programa posebne namjene u 2012. godini iznose 33.278.894 KM, što je manje za 38,9 mil KM ili 53,9% u odnosu na isti period prethodne godine. Ukupni rashodi finansirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi budžetskih korisnika (32.618.447 KM) i programi posebnih namjena sa direktnih transfera (660.446 KM)

Ukupno izvršenje Programa posebnih namjena predstavlja 3,7% učešća u ukupnim rashodima budžetskih korisnika za 2012. godinu, a odnosi se na: tekuće izdatke (13.600.345 KM), kapitalne izdatke (5.027.695 KM), tekuće grantove (13.124.556 KM od čega Fond na povratak – udružena sredstva 11.535.435KM), na kapitalne grantove (865.852 KM), te na programe posebne namjene sa Direktnih transfera sa JRT-a ukupno 660.446 KM (od čega finansiranje Projekta obnove i rekonstruisanja HiPERB iznosi 20.311 KM, projekta sanacije psihijatrijske klinike "Podromanija" Sokolac iznosi 448.082 KM i Fiskalnog vijeća – udružena sredstva iznosi 192.053 KM).

Prema raspoloživim informacijama neutrošena namjenska sredstva za programe posebnih namjena prenesena su u 2013. godinu prema sljedećem pregledu:

Regulatorna agencija za komunikacije u BiH	5.828.580 KM
RAK i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	80.558 KM
Direkcije za civilno zrakoplovstvo	4.161.198 KM
Namjenska sredstva od GSM licenci	10.410.042 KM
Namjenska sredstva od UMTS	33.629.628 KM
Namjenska sredstva SDS	540.337 KM
Donacije, grantovi i udružena namjenska sredstva	25.030.272 KM
HiPERB	3.125.943 KM
Višegodišnji projekti	73.004.540 KM
Fond za povratak - udružena sredstva	8.774.799 KM

25. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovana sredstva

Prema podacima Vijeća ministara stanje vanjske zaduženosti javnog sektora BiH na dan 31.12.2012. godine iznosi 7.131.367.556 KM i veće je u odnosu na prethodnu godinu za 470.323.614 KM ili 7,06%.

Dug je alociran na entitete, Brčko distrikt i institucije BiH. U ukupnom iznosu stanja vanjske zaduženosti učestvuju: Federacija BiH sa 62,85%, Republika Srpska sa 36,60%, Brčko distrikt sa 0,15% i institucije BiH sa 0,40%. Od ukupnog iznosa vanjskog duga na institucije BiH odnosi se 28.648.131 KM.

Prema podacima Ministarstva finansija i trezora BiH, ugovoreni iznos vanjskih kredita zaključno sa 31.12.2012. godine ukupno iznosi 10.275.471.361 KM. Od ukupno ugovorenog iznosa angažovano je 8.506.697.307 KM, a očekuje se angažovanje 1.768.774.054 KM (u prethodnoj godini 1.794.593.486 KM).

Obaveze BiH na osnovu vanjskog duga u 2012. godini izmirene su u ukupnom iznosu od 413,31 miliona KM, od čega se na otplatu glavnice odnosi 305.38 miliona KM (73,89%), na otplatu kamata, servisnih i drugih troškova 107,90 miliona KM (26,10%), te na proviziju i bankarske troškove 0,03 miliona KM ili 0,01% ukupno plaćenog iznosa. 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 31.12.2012. je 31.221.835 KM, dok plaćeni *commitment fee* za 2012. godinu iznosi 3.067.624 (u 2011. godini plaćen je *commitment fee* u iznosu 3.678.835 KM).

Tokom 2012. godine najveći dio troškova po osnovu *commitment fee*-a (1.531.977 KM ili 49,94% od ukupno plaćenog iznosa za 2012. godinu) je plaćen po kreditu EBRD-a za projekt „Koridor Vc".
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 neangažovani 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 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.

Preporučujemo 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 - neefikasnim 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*.

26. Proces javnih nabavki na nivou institucija BiH

➢ Planiranje javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama BiH nije propisao obavezu donošenja plana nabavki za ugovorne organe. Shodno tome, ugovorni organi uglavnom ne planiraju javne nabavke kao posebnu kategoriju (stavku), niti takve planove, ukoliko i postoje, imaju obavezu javno objavljivati. Navedeno svakako predstavlja veliki problem za društvo u cjelini jer ova netransparentnost značajno generira korupciju budući da su u jednom takvom sistemu i kontrolni mehanizmi manjkavi i nedovoljni da spriječe sve veću korupciju u segmentu javnih nabavki.

S obzirom na ovakvo zakonsko rješenje, planiranje javnih nabavki se uglavnom reguliše u sklopu budžeta ugovornih organa, odnosno godišnjih planova poslovanja kao dio ukupnih aktivnosti planiranih za narednu poslovnu/budžetsku godinu nastalih na osnovu zakonskih propisa o budžetu institucija BiH. **Pravovremeno donošenje budžeta institucija BiH je polazna osnova za planiranje i realizaciju javnih nabavki,** jer nepravovremenost usvajanja budžeta za tekuću godinu, sa aspekta planiranja nabavki i provođenja procedura javnih nabavki, je zakonski neprepoznatljivo, a sa dobrim Evropskim praksama je nespojivo.

Plan nabavke na godišnjem nivou predstavlja prvi korak postupka provođenja nabavke. Zaposlenici odgovorni za provođenje postupaka javnih nabavki i relevantna odjeljenja treba da budu uključena u sam proces planiranja i izrade budžeta date institucije. Ovakvo uključivanje krajnjih korisnika u proces planiranja budžeta javnih nabavki je neophodno, ali zahtjeva od istih da raspolažu sa eksplicitnim podacima o stvarnim potrebama izvedenim iz uporednih godišnjih i višegodišnjih analiza kao i potrebu konstantnog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama. Podaci i informacije dobijene na ovaj način su ključni za planiranje javnih nabavki i uklapanje u bužetske okvire.

Planiranje budžeta i potreba je osnova 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.

Prednosti postupka planiranja javne nabavke su sljedeće:

- stvaraju se čvrste veze između zainteresovanih strana, odjeljenja finansija i nabavke i to od najranijeg poimanja da postoji izvjesni zahtjev;
- ekonomija obima se može dobiti objedinjavanjem zahtjeva iz različitih oblasti;
- mala je vjerovatnoća da će biti iznenađenja kada se zahtjevi manifestuju u kasnijim mjesecima;
- zahtjevi se vremenski mogu prilagoditi kraju fiskalne godine potencijalnih dobavljača kako bi se postigle dobre pogodbe;
- svi mogu planirati i rasporediti resurse efektivnije u dolazećoj godini;
- saradnja sa drugim ugovornim organima je plodnija;
- plan javne nabavke je povezan sa strateškim planom ugovornih organa.

Planiranje nabavki u institucijama BiH se vrši nesistematično, odnosno planovi se donose nasumično samo da bi formalno postojali i isti nemaju suštinski značaj. Osnovni razlozi za nastajanje problema vezanih za planiranje javnih nabavki ogledaju se u neozbiljnom, nesistematičnom i nesveobuhvatnom pristupu planiranju nabavki od samog definisanja potreba, preko dinamike provođenja procedura do ugovaranja i realizacije ugovora.

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 višegodišnje uporedne analize ugovora i realizacije ugovora 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.

Potrebno je promijeniti pristup planiranju javnih nabavki na nivou institucija BiH u smislu osiguravanja sveobuhvatnijeg sistema planiranja koji će omogućiti definisanje stvarnih potreba neophodnih za pravovremeno provođenje procedura javnih nabavki kao i nesmetanu realizaciju zaključenih ugovora.

- **Problemi i propusti u javnim nabavkama**

U 2012. godini na provedenim procedurama i samom sistemu javnih nabavki uočeni su nedostaci koji se u značajnoj mjeri ponavljaju iz godine u godinu, a odnose se na:

Nepostojanje plana javnih nabavki i loše planiranje: Problem nepostojanja plana javnih nabavki se manifestuje u značajnom broju institucija koji prouzrokuje nasumično pokretanje javnih nabavki bez postojanja optimalne dinamike i redoslijeda aktivnosti. Nepostojanje plana nabavki sa preciznom dinamikom u većini slučajeva rezultira kašnjenjem u pokretanju procedura i neokončanju istih, te mnogobrojnih drugih problema.

Neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije: U značajnom broju slučajeva veliki problem predstavlja neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije koje se uglavnom ogleda u neadekvatnom i lošem opisu predmeta nabavke, nepreciznom definisanju osnovnih zahtjeva i uslova, nedefinisanju potrebnih garancija, itd. Navedeni propusti i problemi u gotovo svim slučajevima rezultiraju bespotrebnim usložnjavanjem postupaka javnih nabavki koje nerijetko završavaju traženjem dodatnih obrazloženja i pojašnjenja, prigovora, žalbi i u konačnici i poništavanjem samog postupka.

Neefikasnost procesa javnih nabavki: Neefikasnost procesa se u suštini ogleda u nepravovremenom pokretanju javnih nabavki, nepreciznosti i nedetaljnosti tenderske dokumentacije što dovodi do ponavljanja postupaka, prigovora i žalbi i na kraju neblagovremenog potpisivanja ugovora i nabavki potrebnih sredstava.

Nepoštivanje uslova definisanih tenderskom dokumentacijom i ugovorom: Većinom se navedeni problemi dešavaju kod ugovaranja usluga i radova, ali nerijetko i kod ugovaranja roba. Suština problema je u tome što se ne poštuju uslovi iz ugovora kao što je na primjer rok završetka usluga ili radova, a navedeni rok je precizno definisan tenderskom dokumentacijom ili je bio kriterij za bodovanje. Navedeni uslovi su imali

uticaj na samu ponudu i izbor dobavljača, a kasnije nisu poštivani prilikom realizacije ugovora.

Nesrazmjerno i nejasno postavljanje kriterija za bodovanje i dodjelu ugovora prema predmetu nabavke: U pojedinim slučajevima primijećeno je nesrazmjerno i nejasno definisanje kriterija za bodovanje što ima za posljedicu dostavljanje nerealnih ponuda u svrhu dobijanja posla, i pojavu određenih problema pri dodjeli bodova prema zadatom kriteriju.

Izbor dobavljača koji ne ispunjava kvalifikacione uslove ili nije dostavio sve elemente ponude: U pojedinačnim slučajevima uočen je odabir ponuđača koji ne ispunjava kvalifikacione uslove, kao na primjer izbor dobavljača koji nije dostavio neki od dokumenata koji su traženi u kvalifikacijama, nije dostavio ponudu sa čvrstim uvezom itd. Navedeni propusti većinom proizvode žalbe i na kraju obaranje postupka.

Aneksiranje postojećih ugovora i značajni dodatni i nepredviđeni radovi: Na određenom broju slučajeva primijećena su značajne vrijednosti aneksiranja postojećih ugovora i velike vrijednosti dodatnih i nepredviđenih radova. Zakon o javnim nabavkama BiH ne prepoznaje praksu aneksiranja ugovora što znači da je za svaku dodatnu potrebu neophodno provesti odgovarajući zakonom definisani postupak. Problem dodatnih i nepredviđenih radova je učestao što govori o neadekvatnosti i nepreciznosti projekta ili mogućim skrivenim namjerama za favorizovanje određenih ponuđača.

Neprovođenje procedura javne nabavke: Uočene su pojave kako institucije nabavljaju robe a da prethodno nisu provedene zakonom propisane procedure ili gdje imamo slučajeve kada se produžuju ugovori iz ranijeg perioda, što je zakonski nedopušteno i neutemeljeno. Ovakvo postupanje ugovornih organa može dovesti do raznih negativnih konotacija a jedna od tih je i moguće poslovanja državnih institucija sa dobavljačima koji ne izmiruju porezne i druge obaveze prema državi ili kupovinu nekonkurentnih i nezadovoljavajućih roba i usluga.

Nepoznavanje instituta „Okvirni sporazum“: Navedeni problem se ogleda u provođenju procedura javne nabavke uz zaključivanje okvirnog sporazuma. U toku revizije primijećeno je nabavljanje dodatnih potreba po osnovu okvirnog sporazuma, što je zakonski nedopustivo. Okvirni sporazum je ograničen količinski ili vrijednosno i vremenski, ispunjenje bilo kog od navedenih ograničenja predstavlja zaključenje istog i prestanak važenja, tako da zakonski nije moguće vršiti dodatne nabavke po okvirnom sporazumu.

Edukacija i uloga službenika za provođenje procedura javne nabavke: Tokom revizije uočili smo kako državni službenici koji učestvuju u procedurama javnih nabavki nisu u dovoljnoj mjeri educirani za provođenje složenijih procedura javnih nabavki. Također smo zamijetili i višestruku ulogu članova komisija jer se često nalaze i u ulozi sastavljača tenderske dokumentacije, ocjenjivanja ponuda, sastavljanja ugovora itd, što nije spojivo.

Shodno gore navedenim propustima, Ured za reviziju institucija BiH preporučuje:

Neophodno je preduzeti konkretne aktivnosti u svrhu osiguravanja adekvatnog sistema planiranja javnih nabavki koji će osigurati pouzdane i precizne parametre

neophodne za provođenje procedura javnih nabavki. Plan nabavki bi suštinski morao biti odraz detaljnih analiza u smislu definisanja stvarnih potreba, opravdanosti nabavke do konačne projekcije, odobrenja finansijskih sredstava i izbora postupka dodjele ugovora.

Prilikom pripreme tenderske dokumentacije i procedure javne nabavke potrebno je voditi računa o svim detaljima nabavke od detaljnog i jasnog opisa predmeta nabavke i preciznog definisanja kvalifikacionih uslova do utvrđivanja nedvosmislene metodologije bodovanja i dodjele ugovora.
Neophodno je pridržavati se u potpunosti uslova i zahtjeva definisanih tenderskom dokumentacijom, kako tokom kompletnog procesa javne nabavke, tako i tokom realizacije ugovora.

U svim pojedinačnim slučajevima u cilju transparentnog i racionalnog trošenja budžetskih sredstava, ugovorni organi su dužni decidno primjenjivati odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH u suštinskom i formalnom smislu, poštujući uputstva i stavove Agencije za javne nabavke BiH kao i dobre nacionalne i evropske prakse u javnim nabavkama.

- ***Sistemski problemi u javnim nabavkama***

U procedurama nabavke veoma bitno je spomenuti i značajne probleme koji se tiču ugovaranja nabavke goriva, avio karata i usluga održavanja, gdje se propusti ne mogu vezati za institucije i provođenje procedura već se tiču same besmislenosti provođenja procedura zbog neadekvatnosti Zakona o javnim nabavkama BiH i nepostojanja drugih propisa koji bi trebali pratiti javne nabavke.

Kod **ugovaranja goriva** gorući problem je promjenljivost cijene koja se mijenja sedmično putem OPC obrasca[20] - sistema 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, i odsustva pravične i otvorene konkurencije. Shodno tome, ovakve ponude sa niskim cijenama služe samo za dobijanje posla, a cijene su znatno veće pri isporuci i realizaciji ugovora, što znači da su manipulativnog karaktera uslijed čega procedura javne nabavke gubi smisao i svrhu. Ugovorni organi gube kontrolu nad ovakvim ugovorima, jer nemaju uticaj na promjene cijene niti definisanu adekvatnu metodologiju objektivnog utvrđivanja nastalih tržišnih promjena.

Slična situacija je i kod **ugovaranja usluga održavanja vozila i opreme** gdje se logično samo može ugovoriti norma sat ili radni sat sa eventualno ugovorenim pojedinim rezervnim dijelovima za redovan servis. Cijene ostalih rezervnih dijelova je nemoguće predvidjeti i tokom postupka apsolvirati i većinom se mijenjaju tokom realizacije ugovora što upućuje na gubljenje kontrole nad ugovorom i u dobrom dijelu besmislenost procedure javne nabavke.

[20] OPC obrazac – Obrazac promjene cijena

Ugovaranje **nabavke avio karata** je također propraćeno problemima čije adekvatno rješenje ne nudi postojeći Zakon o javnim nabavkama BiH. Kod nabavke avio karata vrlo je teško planirati destinacije putovanja i eventualne količine što je početni problem u samoj javnoj nabavci. Čak i kada se definišu određene količine i destinacije problem se javlja u tome što cijene u momentu dostavljanja ponude i cijene kada se ukaže potreba za avio kartom nisu iste i zavise od vremena rezervacije, trenutnih tržišnih kretanja i drugih uslova. Zbog nemogućnosti definisanja destinacija i količina u većini slučajeva ugovorni organi idu na ugovaranje TSC[21] provizije ponuđača-agencije kao posrednika za kupovinu avio karata. Pri ovakvim procedurama ponuđači idu sa enormno niskim i zanemarujućim provizijama kako bi dobili posao, a svoje zarade ostvaruju vjerovatno kroz cijene karata sa avio kompanijama. Iz svih navedenih problema može se zaključiti da procedure javne nabavke avio karata također nisu adekvatno rješene zakonom, gubi se smisao procedure kroz nemogućnost ostvarivanja kontrole nad ugovorom.

U okviru sistemskih propusta bitno je skrenuti pažnju i na **način primjene člana 5. Zakona o javnim nabavkama BiH**, odnosno način izuzeća određenih nabavki iz primjene zakona. Iz provedenih revizija evidentno je da ugovorni organi nemaju ustaljen sistem i način izuzimanja iz primjene procedura definisanim Zakonom o javnim nabavkama BiH, već su ovakva izuzimanja nasumična i proceduralno neuređena i nepotkrijepljena materijalnim propisom na kojem se zasniva izuzeće. Kod izuzimanja iz primjene Zakona posebno skrećemo pažnju na član 5. pod a), b) i d) koji govore o ugovorima koji se odnose na državne tajne, ugovori vezani za posebne mjere sigurnosti i ugovori iz oblasti odbrane. Kod navedenih izuzeća evidentno je da ne postoji adekvatan mehanizam i definicija na osnovu koga materijalnog propisa se izuzima, koje vrste roba i pod kojim uslovima.

Evropskom Direktivom 2009/81 definisani su ugovori na koje se primjenjuju izuzeća od primjene zakona, te se shodno članu 296. definisalo da država članica može preduzeti one mjere koje smatra neophodnim za zaštitu suštinskih sigurnosnih interesa, koji su povezani sa proizvodnjom ili trgovinom oružjem, municijom i ratnom opremom. U ovom članu se pravi jasna razlika između isključivo vojne opreme i opreme koja se koristi u kontekstu odbrane, ali nije isključivo „vojna“, poput proizvoda sa dvostrukom namjenom (tj. proizvodi koji mogu imati i civilnu i vojnu primjenu, npr. kompjuteri, odjeća, deke, hrana i lijekovi).
Odredba se ne primjenjuje na radove ili usluge, mada se vjerovatno primjenjuje na popravke i održavanje sistema, odnosno na usluge povezane sa spomenutom nabavkom, i samo na one proizvode koji su isključivo predmet člana 296. (1)(b).

Na osnovu navedene regulative i dobrih evropskih praksi svaka država pa i BiH u okviru nacionalnog zakonodavstva može i treba eksplicitno da definiše vrstu roba, radova i usluga čije ugovaranje nije predmet zakona.

Problemi vezani za **nabavku i ugovaranje goriva, avio karata i održavanja vozila i opreme** nisu adekvatno riješeni postojećom regulativom i pratećim propisima vezanim za javne nabavke. Njihovo rješenje u najvećoj mjeri bi bilo sublimirano donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama (u nacrtu) koji predviđa izbor tri dobavljača kroz potpisivanje okvirnih sporazuma i provođenje mini tendera kad god se ukaže potreba,

[21] TSC (eng. Ticket Service Charge) – provizija agencije na ime izdavanja avio karte

kao i izbor dobavljača na manje od tri ponude. Također je konstatovano da na nivou BiH nije definisan pouzdan i valjan sistem izuzeća iz primjene i odredaba zakona za ugovaranja roba, radova i usluga vezanih za potrebe sigurnosti, odbrane i državne tajne.

Neophodno bi bilo da, do donošenja novog zakona i regulativa, Vijeće ministara BiH i Agencija za javne nabavke BiH razmotre sve mogućnosti u cilju definisanja zvaničnih i prihvatljivih stavova i modela za lakše i svrsishodnije provođenje procedura javne nabavke goriva, avio karata i usluga održavanja.

Za nabavku avio karata sugerišemo da se detaljno izanalizira mogućnost kupovine Amadeus sistema preko koga se vrši rezervacija i kupovina karata, kako bi se eventualno sa jednog mjesta mogla vršiti rezervacija i nabavka karata za sve institucije BiH.

Sintetizovanjem svih preporuka na kraju je neophodno razmotriti donošenje novih regulativa vezanih za javne nabavke kroz donošenja novog zakona kojim bi evidentirane slabosti koje se dešavaju duži niz godina bile riješene i regulisane na jedinstven i realan način i osigurala saglasnost istog sa ostalim propisima u Bosni i Hercegovini.

Preporučuje se Vijeću ministara BiH da preduzme konkretne aktivnosti u cilju uspostavljanja adekvatnog sistema za izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavkama BiH, kao i eventualno definisanje objektivne liste roba, radova i usluga koje shodno sigurnosnim i odbrambenim aspektima mogu biti predmet izuzeća.

- **Zajedničke nabavke**

Vijeće ministara BiH je krajem 2010. godine donijelo Odluku o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavki za institucije BiH (VM 320/10) koja je objavljena u Službenom glasniku BiH, broj 2/11 od 11.01.2011. godine. Shodno navedenoj Odluci postupak zajedničke nabavke je trebao krenuti od 01.01.2012. godine za uredski materijal, tonere i ketridže, računare i računarsku opremu, kopir aparate, fax aparate i druge uredske aparate, avio karate i usluge organizacije putovanja, usluge servisiranja računara i računarske opreme i usluge servisiranja kopir aparata, fax aparata i drugih uredskih aparata.

Krajem 2011. godine odnosno 28.12.2011. godine Vijeće ministara BiH donosi Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavki za institucije BiH (VM 216/11) koja je objavljena u Službenom glasniku BiH, broj 104/11 od 28.12.2011. godine. Navedenom Odlukom je prolongiran rok otpočinjanja zajedničkih nabavki za 01.01.2013. godine.

Sagledavajući prezentovanu korespondenciju između Službe za zajedničke poslove institucija BiH sa jedne strane i Vijeća ministara BiH i Agencije za javne nabavke BiH sa druge strane, utvrđeno je da je Služba za zajedničke poslove prikupila potrebe vezane za zajedničke javne nabavke, **ali da Vijeće ministara BiH nije nikada imenovalo komisiju za provođenje zajedničkih javnih nabavki, shodno donesenim odlukama.** Reviziji nisu poznati razlozi zbog kojih navedeno nije učinjeno.

Neosporno je da je ideja o zajedničkim javnim nabavkama na nivou zajedničkih institucija BiH opravdana kako sa aspekta dobrog i pravovremenog planiranja tako i sa aspekta ostvarivanja ekonomije obima. Međutim, pristup organizaciji zajedničkih javnih nabavki je neozbiljan i neprofesionalan s obzirom na kompleksnost posla. Neozbiljnost pristupa se ogleda u nepravovremenosti pokretanja aktivnosti, nestvaranju uslova i ambijenta za funkcionisanje zajedničkih javnih nabavki i na kraju neimenovanju stručne komisije za provođenje zakonskih procedura nabavke. Iskustva iz prethodnih godina su pokazala da komisija koja je formirana ad hoc nije ni približno postigla očekivane rezultate. Ovakve zajedničke javne nabavke zahtijevaju stručnu komisiju-tim koji ima značajno iskustvo u procedurama javnih nabavki iznad domaćih vrijednosnih razreda, koji bi mogao odgovoriti na sve izazove i nedoumice koje nose ovakve nabavke.

Neophodno je da Vijeće ministara BiH zauzme proaktivan i profesionalan stav vezan za zajedničke javne nabavke u smislu formiranja stručne profesionalne komisije i odgovarajućeg poslovnog ambijenta za adekvatno i zadovoljavajuće provođenje ideje zajedničkih javnih nabavki.

- **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 glavni proizvod nepostojanja internih kontrola pri realizaciji ugovora pojavljuje se probijanje ugovorenih količina i vrijednosti kao i rokova isporuke i završetka radova što indirektno predstavlja nepoštovanje tenderske dokumentacije i Zakona o javnim nabavkama BiH. Adekvatan sistem internih kontrola pri realizaciji ugovora 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.

Preporučujemo da se uspostavi funkcionalan i pouzdan sistem internih kontrola pri realizaciji ugovora koji će na adekvatan način osigurati sistematično praćenje ugovorenih odredbi i stvoriti čvrst temelj za buduće planiranje i izvršenje budžeta vezanog za nabavke.

27. Informacioni sistem

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva finansija i trezora BiH. 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 niti je testiralo procedure za oporavak i povrat podataka. Predložena analiza rizika kao i strategija razvoja se nalaze u procesu dorade. Ministarstvo nije stimulisalo niti provodilo edukaciju stručnog osoblja koje radi na Trezorskim sistemima i nije implementiralo novu WebADI aplikaciju za import podataka u ISFU.

Od preporuka čija je realizacija u toku navodimo da je pokrenuta procedura nadogradnje ISFU kroz proces javnih nabavki. Istom je predviđeno da se uradi izmjena postavki postojeće trezorske aplikacije koja treba da omogući budžetsku kontrolu po raznim izvorima finansiranja, mogućnost izvještavanja iz ISFU sistema po izvorima finansiranja, unos budžeta u obliku u kojem je zakonski usvojen, unapređenje modula Potraživanja, povezivanje modula Potraživanja sa Glavnom knjigom, kontrola nad prihodima u skladu sa ranije datim preporukama. U toku je i realizacija preporuka zvaničnog stavljanja modula za praćenje zaliha i sitnog inventara u funkciju, implementacije modula za praćenje javnog duga i analiza potreba za komunikacionim kapacitetima. Modul za planiranje budžeta (BPMIS) je implementiran, a interfejs za razmjenu podataka sa ISFU je planiran da se kreira u procesu nadogradnje ISFU.

Od ranije navedenih preporuka realizovani su ugovori sa dobavljačima koji imaju eksterni pristup sistemu kojima se obavezuje poštovanje Pravilnika pristupa udaljenih korisnika i Pravilnika za upotrebu sistema, analizirane su potrebe implementacije automatskog unosa podataka u Modul potraživanja, osigurane rezervne kopije na adekvatnom mjestu izvan sjedišta Ministarstva i nastavljene aktivnosti na provođenju mjera za unapređenje informacionih sistema.

ISFU se trenutno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabavka, Obaveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutno su integrisani s Glavnom knjigom trezora, izuzev modula Potraživanja. U toku je procedura nabavke usluga nadogradnje ISFU kako bi se osigurala dalja podrška sistemu od strane proizvođača, kojom je predviđena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, implementacija pomoćne knjige Potraživanja koja bi omogućila integrisanje procesa upravljanja prihoda budžetskih korisnika sa Glavnom knjigom Trezora. Pored navedenog nadogradnja bi trebala da obuhvati sistem izvještavanja, postojeće interfejse sa bankama (EFT plaćanja, prihode, bankovne izvode), kao i interfejs sa sistemom BPMIS.

U proteklom periodu na modulu Potraživanja su izvršena određena poboljšanja koja su olakšala rad krajnjih korisnika. ISFU sistem trenutno ne omogućava automatsko importovanje podataka 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. Aktiviranjem modula Potraživanja AR (Accounts Receivables) bi se kompletan poslovni proces evidentirao u jednom sistemu. Provedenim revizijama konstatovano je kako nisu u cijelosti iskorištene mogućnosti koje pruža modul Potraživanja, ali su iste predviđene kroz proces nadogradnje ISFU.
Neki budžetski korisnici za rad na ISFU trenutno koriste ADI aplikaciju putem koje se vrši unos podataka u sistem. Postojeća ADI aplikacija radi samo sa dokumentima verzije Office 2003 ili starijim. Nakon nadogradnje ISFU sistema postojeća ADI aplikacija više neće biti upotrebljiva.

Revizijom je utvrđeno da su svi podaci importovani u modul za praćenje zaliha i sitnog inventara, i da je u toku testiranje istih kao završna faza puštanja u rad ovog modula.
Ministarstvo je dobilo sredstva od holandske vlade za implementaciju modula za praćenje javnog duga. Procedura javne nabavke za implementaciju navedenog modula je završena u 2012. godini, a u toku je implementacija istog. Navedeni modul je licenciran Oracle modul, ali nije sastavni dio postojećeg ISFU, tj. nije povezan sa Glavnom knjigom.

Pored navedenog, završena je implementacija modula za planiranje budžeta, te sistema za evidentiranje i izvještavanje po potpisanim međunarodnim ugovorima (SOFI), dok je u završnoj fazi implementacija sistema za praćenje međunarodne ekonomske pomoći (PIMIS). Navedeni moduli odnosno sistemi su nezavisni i trenutno nisu povezani sa ISFU.

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 unapređenjem istih što smatramo kao jednu od bitnijih aktivnosti u ovom trenutku. Ministarstvo je uradilo analizu potreba za komunikacionim kapacitetima na svim aktivnim lokacijama. Sagledane su opcije iznajmljivanja linkova od privatnih operatera i korištenja SDH mreže. Trezor je pokrenuo inicijativu i poslao dopise Agenciji za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEA) i Regulatornoj agenciji za komunikacije za korištenje SDH mreže. Od Regulatorne agencije za komunikacije nisu dobili saglasnost što je preduslov za implementaciju. Nakon toga je Vijeće ministara BiH donijelo odluku kojom se omogućava korištenje SDH mreže za postojeće budžetske korisnike koji koriste resurse ISFU i COIP sistema.

Pored svega navedenog, uočili smo napredak u pogledu funkcionisanja ISFU koji je prvenstveno uzrokovan implementacijom novih modula u ISFU. I pored toga sistem je svakako moguće dalje razvijati i unapređivati. Navodimo neke od mogućnosti daljeg unapređenja, koje bi se mogle realizovati nakon započete nadogradnje ISFU i to: proširenje ISFU sa modulom za upravljanje blagajničkim poslovanjem, uspostavljanje funkcionalnosti za odobravanje faktura i narudžbenica, povezivanje ISFU sa sistemom registra novčanih kazni, uvezivanje malih budžetskih korisnika na ISFU i COIP sisteme i sl.

Sagledavanjem postojećeg stanja, a imajući u vidu nerealizovane preporuke iz prethodnih izvještaja, Ured za reviziju, u cilju smanjenja rizika i omogućavanja kontinuiteta poslovanja te daljeg unapređenja, 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 i plan sigurnosti informacionog sistema. Kreirati i usvojiti plan oporavka u slučaju pada sistema, implementaciju istog realizovati preko odobrenih sredstava iz IPA fondova, te testirati procedure za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU 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 (zamjenu kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, nadogradnju na novu verziju ISFU instance, implementaciju pomoćne knjige Potraživanja koja bi omogućila integrisanje procesa upravljanja prihoda budžetskih korisnika sa Glavnom knjigom Trezora, implementaciju interfejsa sa sistemom BPMIS). Izvršiti detaljno testiranje tačnosti svih nadograđenih funkcionalnosti na sistemu, prije stavljanja istog u produkciju. Time osigurati neprekidnu podršku proizvođača na postojećem sistemu.***
- ***Kroz nadogradnju 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 postojećih Oracle modula. Na taj način omogućiti unos budžeta u obliku u kojem je zakonski usvojen.***
- ***Shodno potrebama budžetskih korisnika, a kroz proces nadogradnje ISFU, izvršiti unapređenja modula Potraživanja 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. Nakon nadogradnje implementirati funkcionalnost automatskog importa podataka (knjige izlaznih faktura) iz .xls fajla u Modul potraživanja za korisnike koji imaju potrebu velikog broja unosa fakturisanih prihoda. Hardversku infrastrukturu nabavljenu za nadograđeni ISFU što prije staviti u funkciju kako bi se maksimalno iskoristila garancija na istu.***
- ***Nakon nadogradnje ISFU implementirati savremenu Web ADI aplikaciju (za potrebe budžetskih korisnika) koja će omogućiti brži unos podataka iz .xls fajlova u ISFU sistem, smanjiti mogućnost ljudske greške i podržati rad na novoj verziji sistema kao i na novim verzijama programa MS Office.***
- ***Rezervne backup medije za ISFU i COIP sisteme čuvati u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, u skladu sa Procedurom za backup sistema, do realizacije Disaster Recovery plana.***

- ***Završiti testiranje importovanih podataka u novi modul za praćenje zaliha i sitnog inventara ISFU, te navedeni modul zvanično staviti u funkciju.***
- ***Implementirati modul za praćenje javnog duga, i povezati ga sa ISFU odnosno sa glavnom knjigom, kako bi se osiguralo automatsko knjiženje i računovodstvena evidencija događaja vezanih za upravljanje javnim dugom u glavnoj knjizi trezora, a što je i zahtijevano tenderskom dokumentacijom u provedenom procesu nabavke.***
- ***Analizirati potrebe za povezivanjem SOFI i PIMIS sistema sa ISFU i u skladu sa mogućnostima iste povezati.***
- ***Implementirati SDH mrežu za sve postojeće budžetske korisnike putem koje bi koristili resurse sistema COIP i ISFU. Time bi se osigurala kvalitetna komunikaciona infrastruktura neophodna za nesmetan rad trezorskih sistema, a ostvarila značajna ušteda finansijskih sredstava.***
- ***Analizirati potrebe za daljim unapređenjem ISFU. U skladu sa raspoloživim ljudskim i finansijskim resursima pokrenuti razvoj Modula Oracle Internet Expenses za upravljanje blagajničkim poslovanjem, kao i povezivanje ISFU sa sistemom registra novčanih kazni.***
- ***Kroz odobrena sredstva iz IPA fondova realizovati*** **povezivanje malih budžetskih korisnika na ISFU i COIP sisteme.**
- ***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. 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. 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, i Distrikt Brčko) vrši zasebno logovanje, što prilično usporava rad i čini ga manje efikasnim. Sistem ne omogućava da se generišu sve vrste izvještaja za sve zaposlene, nego se izvještaji moraju generisati zasebno po entitetima i nakon toga ručno sumirati. Također nije omogućeno pretraživanje ID broja zaposlenika u toku generisanja izvještaja (u jednoj formi). 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 okončana. Implementacija ovog sistema, kao jedan od prioritetnih zadataka Ministarstva, je u toku. Predviđeno je da sistem pored evidencije plaća vrši i kadrovsku evidenciju. Implementaciju novog sistema treba stimulisati kako bi ista bila realizovana u planiranim rokovima. Ukoliko bi se novi sistem pokazao kvalitetnim, mogao bi se u

budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća, kao i za kadrovsku evidenciju za sve budžetske korisnike.

Preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora BiH 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. Omogućiti automatsko pretraživanje ID broja zaposlenika kroz postojeće forme za generisanje izvještaja;***
- ***Implementirati novi sistem plaća i kadrovsku evidenciju kao sastavni dio ISFU sistema;***
- ***Sagledati mogućnost da se implementacija novog sistema za obračun plaća za Ministarstvo odbrane BiH iskoristi kao osnova za razvoj sveobuhvatnog sistema plaća i kadrovske evidencije. Na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanja postojećeg COIP sistema, kao i probleme kadrovske evidencije budžetskih korisnika.***

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 odsjecima, realna je mogućnost da isti samostalno vrše unos plaća za svoje zaposlene.

Kako bi dodatno unaprijedili COIP sistem, preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora BiH da obuči sve budžetske korisnike koji imaju više od 15 zaposlenih da samostalno vrše unos podataka o plaćama.

III KORESPONDENCIJA

Nacrt izvještaja o reviziji je dostavljen na očitovanje Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH. Vijeće ministara BiH nije u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvještaja o reviziji mada se značajan broj nalaza i preporuka odnosi na aktivnosti iz nadležnosti Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvještaja o reviziji. 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 Nacrtu izvještaja, 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 2012. 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 mišljenje revizora.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Mirsada Sijamić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH za period 2012. (podaci preuzeti iz konsolidovanog bruto bilansa)			
Red. Broj	**Vrsta rashoda**	**Ukupni rashodi u 2012 god**	**Zapažanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda**
	Neto place i naknade	305.661.853	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. Po mišljenju revizije nužno 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).
	Porezi i doprinosi na plaće	212.810.921	Regulisano entitetskim propisima. ***Neophodna harmonizacija propisa koji tretiraju navedenu oblast.***
1	**Bruto plaće i naknade**	**518.472.774**	
	Naknade za prijevoz na posao i s posla	27.939.868	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 04/09, 58/09 i 06/12). Nije osigurana dosljedna primjena odredaba važeće Odluke, a pojedine odredbe Odluke ostavljaju prostor za neracionalnu i nenamjensku upotrebu javnih sredstava. ***Neophodno donošenje nove odluke.***
	Naknade za korištenje ličnog vozila	192.993	***Nisu jasno definisani slučajevi mogućeg korištenja ličnog vozila u službene svrhe.***
	Naknade troškova smještaja dužnosnika	11.446.745	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12), primjenjuje se od 01. juna 2012.g.
	Naknade za odvojen život	10.049.193	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12) primjenjuje se od 01. juna 2012.g.
	Naknade za rad u komisijama	474.589	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definisani opći kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad. ***Kako su od donošenja Odluke provođene mjere ušteda i korigovane osnovice za isplatu ličnih primanja po svim osnovama osim izdataka za rad u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima neophodno je donošenje nove odluke.***
	Naknade za topli obrok tokom rada	29.136.664	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12), primjenjuje se od 01.maja 2012.g. ***Neophodno je razmotriti mogućnost da se naknada za topli obrok tokom rada isplaćuje na jedinstven način, odnosno u istim iznosima za sve institucije BiH.***
	Naknade učenicima	18.411	Nedostaje propis na nivou institucija BiH.
	Regres za godišnji odmor	6.927.554	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09 i 70/09). Isplaćeni iznos naknade po zaposlenom fiksan i iznosio je 300 KM na osnovu odluke Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 59/12), osim stručnog osoblja u pravosudnim institucijama. ***Neophodno je razmotriti mogućnost da se naknada za regres isplaćuju na jedinstven način, odnosno u istim iznosima za sve institucije BiH.***
	Otpremnine zbog odlaska u penziju	1.002.915	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09)
	Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	698.269	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09, 65/10)
	Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	2.760.391	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09 i 67/09
	Porezi i doprinosi na naknade	11.928.034	***Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.***

	Naknade skupštinskim zastupnicima	673.947	Regulisano internim odlukama Parlamentarne skupštine BiH, odnosi se na isplate paušala poslanicima.
	Ostale naknade	1.164.076	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu odbrane BiH, dječji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova i sl.
	Ostalo	5.368.254	Obuhvata: naknade za bolovanje, naknade za vanjske saradnike, naknade za paušal, naknade stručnim saradnicima, naknade novčanih primanja vojnih lica, naknade za mirovne misije.
2	**Naknade troškova zaposlenih**	**109.781.902**	
	Putni troškovi u zemlji	3.764.713	Regulisano odlukama Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 32/07, 06/12, 42/12). ***Neophodno uspostaviti sistem koji će osigurati da se ovi troškovi realizuju isključivo u svrhe vezane za poslove i zadatke iz opisa radnih mjesta.***
	Putni troškovi u inostranstvu	8.041.422	"
	Ostale naknade putnih i drugih troškova	64.173	"
3	**Putni troškovi**	**11.870.307**	
	Izdaci za fiksne telefone	3.767.969	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja.***
	Izdaci za mobilne telefone	1.928.807	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja.***
	Izdaci za internet	975.953	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno raditi na uvođenju sistema e-vlade u institucijama gdje je to moguće.***
	Izdaci za poštanske usluge	2.367.744	***Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija BiH.***
	Izdaci za BiH PAK	145.472	***Nedostaju pisane analize o kvalitetu i cijeni usluga***.
4	**Izdaci telefonskih i pošt. usluga**	**9.185.945**	
	Izdaci za energiju i komunalne usluge	19.036.015	***Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.***
	Ostale komunalne usluge	415.112	***Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.***
5	**Izdaci za energiju i komunalne usluge**	**19.451.127**	
	Izdaci za obrasce i papir, računarski materijal, uredski materijal	3.284.876	***Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki. Uvesti internu evidenciju utroška.***
	Stručne knjige i literature	203.302	***Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.***
	Izdaci za odjeću, uniforme i platno	2.667.837	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Hrana i prehrambeni materijal	5.334.332	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 čišćenje	402.344	***Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki.***
	Materijali posebne namjene i sanacijske radove	851.953	Najveća izdvajanja se odnose se na Centralnu izbornu komisiju za glasačke listiće.
	Izdaci za pasoške knjižice	4.412.274	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
	Izdaci za registraciju vozila	2.056.178	Troškovi se odnose na IDDEEA-u
	Ostala nabavka materijala	1.897.757	Nabavke specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo odbrane BiH.

6	**Nabavka materijala**	**21.110.853**	
	Gorivo (benzin, dizel, mlazno gorivo, ostalo)	9.424.647	Pojedine institucije nemaju uređene evidencije o potrošnji goriva. ***Neophodno utvrditi opća pravila potrošnje i ponašanja pri korištenju motornih vozila.***
	Motorno ulje	254.656	Većina institucija ne vodi evidencije o potrošnji.
	Usluge premještanja i selidbe	356.156	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH.
	Registracija motornih vozila	491.182	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Prijevozne usluge - taxi	350.377	***Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda.***
	Ostalo	67.213	Obuhvata izdatke za prijevoz robe, registracija motornih vozila, prijevozne usluge, troškovi utovara i istovara
7	**Izdaci za usluge prijevoza i goriva**	**10.944.231**	
	Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	23.127.255	Izuzeto je od primjene Zakona o javnim nabavkama. Postoji velika neujednačenost u iznosima koji plaćaju institucije. ***Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora.***
	Ostalo	3.944.764	Obuhvata izdatke za unajmljivanje: skladišta, parkinga, smještaja telekomunikacione opreme, zemljišta, opreme, vozila, tornjeva, ADSL vodova.
8	**Unajmljivanje imovine i opreme**	**27.072.019**	
	Popravka zgrada	1.600.362	***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 snižavanje troškova iznajmljivanja imovine).***
	Popravka opreme	6.433.324	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	6.307.978	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
	Usluge pranja i parkiranja vozila	289.888	Nedostaju kriteriji i uputstva o priznavanju ovih troškova;
	Usluge održavanja softvera	1.037.725	
	Ostale usluge tekućeg održavanja	174.291	
	Ostalo	320.809	Obuhvata izdatke za materijal za opravku, materijal za održavanje, potrošni materijal, materijal za opravku, usluge obilježavanja vozila, ostali materijal za tekuće održavanje
9	**Izdaci za tekuće održavanje**	**16.164.378**	
	Osiguranje imovine	152.228	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	1.383.508	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	264.894	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	291.	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
	Izdaci platnog prometa	172.142	Najveći izdaci odnose se na izdatke Uprave za indirektno oporezivanje.

	Izdaci za negativne kursne razlike	1.125.575	
	Ostalo	882	
10	**Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa**	**3.390.523**	
	Usluge medija	381.746	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge štampanja	921.330	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge javnog informisanja i odnosa s javnošću	713.521	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	3.127.519	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno definisati pravila potrošnje i ponašanja.***
	Usluge smještaja	470.350	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	224.131	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge stručnog obrazovanja	1.024.739	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka
	Izdaci za specijalizaciju i školovanje	713.400	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 77/09)
	Pravne usluge	3.346.234	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
	Autorski honorari	165.789	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Kompjuterske usluge	80.902	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Izrada projektne dokumentacije	52.662	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Usluge prevođenja	240.584	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Stručne usluge	3.065.533	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge primarne zdravstvene zaštite	2.146.772	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka; izdaci se uglavnom odnose na MO i MVP.
	Ostale medicinske i liječničke usluge	1.863.298	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Troškovi ekshumacije	366.803	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
	Ugovori o djelu	6.685.248	***Zaključuju se i za poslove koji po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ugovora o djelu.***
	Ugovori za privremene i povremene poslove	1.476.960	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedostaju instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. Najvećim dijelom se odnosi na troškove angažmana lokalnog osoblja u DKP mreži.
	Naknade poslanika	150.785	Isplate za rad poslanika na terenu. Definisano internim pravilima Parlamentarne skupštine BiH.
	Komisije drugih institucija	65.046	

	Neto komisije drugih institucija	595.828	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definisani opći kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad. ***Kako su od donošenja Odluke provođene mjere ušteda i korigovane osnovice za isplatu ličnih primanja po svim osnovama osim izdataka za rad u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima neophodno je donošenje nove odluke.***
	Porezi i doprinosi	1.731.963	Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.
	Usluge štampanja poreznih markica	3.140.298	Troškovi Uprave za indirektno oporezivanje.
	Ostale nespomenute usluge	8.008.757	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva odbrane i određenih Agencija.
	Ostalo	2.476.529	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**	**43.236.726**	
	Nabavka zemljišta	1.280.041	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavkama. Bez obzira na izuzeće, revizija sugeriše transparentnost prilikom realizacije ovakvih nabavki.
	Nabavka građevina	12.190.920	Izgradnja građevina opterećuje institucije u smislu angažovanja ljudskih i materijalnih poslova te se zbog toga manje mogu posvetiti svojoj osnovnoj zadaći.
	Nabavka opreme	25.503.708	Ne vrši se kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja; nedostaju pravila potrošnje.
	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	5.265.480	
	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	1.009.951	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja; nema jedinstvenog plana na nivou institucija.
	Nabavka ostalih stalnih sredstava	26.000	
12	**Kapitalni izdaci**	**45.276.099**	
13	**Tekući grantovi**	**42.696.428**	
14	**Kapitalni grantovi**	**2.607.214**	
I	**UKUPNO (1 do 14)**	**881.260.527**	
	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	3.899.954	Nedostaje sistematizovana informacija.
	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	1.014.106	
	Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.128.220	Nedostaje informacija o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na nivou institucija 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.
	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	155.346	
II	**DIREKTNI TRANSFERI S JRT**	**8.197.626**	
III	**TEKUĆA REZERVA**	**841.600**	***Neophodno definisati jasne i precizne kriterije za raspodjelu.***
22	**UKUPNO IZDACI INSTITUCIJA BiH (I+II+III)**	**890.299.753**	