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 2013. GODINU

Broj: 01/02/03-07-16-1-722/14

Sarajevo, septembar 2014. godine

S A D R Ž A J

I MIŠLJENJE REVIZORA 4
II NALAZI I PREPORUKE 7
1. Uvod 7
2. Rezime – glavni nalazi i preporuke 8
3. Postupanje po ranijim preporukama 14
4. Sistem internih kontrola 19
4.1. Interna revizija 20
4.2. Antikorupcijske aktivnosti 21
5. Upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH 23
5.1. Analiza troškova zaposlenih i broja zaposlenih u institucijama BiH 23
5.2. Problematika isteka mandata imenovanih lica 25
6. Rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH 27
7. Strateško planiranje 32
8. Budžet 33
8.1. Planiranje budžeta 33
8.2. Izvršenje budžeta 34
8.3. Prestrukturiranje rashoda 35
9. Finansijsko izvještavanje 37
9.1. Izvještaji budžetskih korisnika 38
9.2. Konsolidovani finansijski izvještaj 38
9.3. Finansijsko-računovodstveni aspekt funkcionisanja ISFU sistema 39
10. Prihodi i primici 40
11. Rashodi 45
11.1. Tekući izdaci 46
11.1.1. Bruto plaće i naknade 46
11.1.2. Naknade troškova zaposlenih 49
11.1.3. Putni troškovi 50
11.1.4. Izdaci za mobilne telefone, korištenje vozila i usluge reprezentacije 51
11.1.5. Troškovi zakupa 53
11.1.6. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima 55
11.2. Kapitalni izdaci 56
11.2.1. Višegodišnji projekti 59
11.2.2. Programi posebne namjene 61
11.3. Tekući grantovi 62
11.4. Kapitalni grantovi 63
11.5. Direktni transferi s Jedinstvenog računa Trezora 64
11.5.1. Članarine BiH u međunarodnim organizacijama 65
11.5.2. IPA fondovi 65
11.5.3. Sudski sporovi 69
11.5.4. Realizacija sredstva za projektnu dokumentaciju Koridor Vc 70
11.5.5. HIPERB 3 – Bolnica Kasindo 70
11.6. Izdaci iz tekuće rezerve 71
12. Obračun viška prihoda 75

13. Bilans stanja 76
13.1. Proces popisa sredstava i izvora sredstava 81
13.2. Problematika sa oduzetom robom 82
13.3. Status državne imovine 83
13.4. Realizacija Sporazuma o sukcesiji 86
14. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora 88
15. Javne nabavke na nivou institucija BiH 94
16. Informacioni sistem 98
III KORESPONDENCIJA 103

I MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj o izvršenju budžeta) kojeg je sačinilo Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo) i usvojilo Vijeće ministara BiH.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvještaja o izvršenju budžeta 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 2013. 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 BiH (donošenje provedbenih propisa, upućivanje prijedloga zakonskih rješenja Parlamentarnoj skupštini 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 izvršenju budžeta 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 izvršenju budžeta ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze te da je poslovanje u skladu sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija Izvještaja o izvršenju 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 2013. 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

- 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.
- Podzakonska akta koja regulišu pitanje izdataka za telefone, službena vozila i reprezentaciju donesena su u martu 2014. godine, pet i po godina nakon usvajanja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH mada je rok prema Zakonu bio 60 dana od stupanja na snagu (01.07.2008. godine), uz napomenu da će primjena istih započeti tek u 2015. godini. Nepostojanje sistematski utvrđenih okvira potrošnje omogućava neracionalno i nenamjensko korištenje javnih sredstava.
- 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 nedostaci kada je u pitanju sistem javnih nabavki u institucijama BiH (provođenje procedura, realizacija ugovora, efikasnost procesa i sl.) koji su dijelom uslovljeni postojećom zakonskom i podzakonskom regulativom koja reguliše pomenuto područje.
- Proces upravljanja projektima velikih kapitalnih ulaganja nije zadovoljavajući - od pripremnih radnji, provođenja procedura javnih nabavki do same finalizacije - realizacije projekata.
- Pitanje statusa državne imovine nije riješeno što ima značajnog uticaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom.
- Nisu ispunjeni preduslovi za povlačenje sredstava iz IPA fondova - Instrumenata za pretpristupnu pomoć - u punom kapacitetu (nisu uspostavljene funkcije i strukture decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima - DIS, nije usvojena strategija razvoja zemlje, itd.)
- 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.
- Proces zapošljavanja, uopćeno posmatrano na nivou institucija BiH, nije dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovom provođenju.
- I dalje je prisutna neefikasnost i letargičnost u procesu prevencije korupcije.

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 31.12.2013. 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 2013. 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, 23.09.2014. godine

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dževad Nekić

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA

Božana Trninić

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ured za reviziju institucija BiH je, u skladu sa važećim Zakonom o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu. Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu je razmatran i usvojen na 100. sjednici Vijeća ministara BiH, 10. juna 2013. godine. Ovaj izvještaj predstavlja konsolidovani - zbirni izvještaj svih budžetskih korisnika i daje ukupnu sliku budžetske potrošnje na nivou institucija BiH.

Prema podacima prezentovanim u Izvještaju, ukupno ostvareni prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH u 2013. godini iznose 990.382.088 KM. Ukupni rashodi budžeta institucija BiH u 2013. godini iznosili su 904.694.399 KM. Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka i rashoda u tekućoj 2013. godini, predstavlja višak prihoda nad rashodima za 2013. godinu u iznosu od 85.687.689 KM, a koji je raspoređen na sljedeći način: 22.359.282 KM za tekuću rezervu za narednu godinu, 63.328.407 KM namjenski se prenosi budžetskim korisnicima u budžet institucija BiH za 2014. godinu (za neutrošena donirana sredstva, višegodišnje projekte i dr.)

U 2013. godini budžetska sredstva je koristilo 75 institucija koje su egzistirale - funkcionisale na nivou institucija BiH, a u njima je na 31.12.2013. godine bilo ukupno 22.214 zaposlenih ili 99,32% u odnosu na projekciju, a od tog broja 9.906 ili 44,59% zapošljava Ministarstvo odbrane BiH. Napominjemo kako su 73 institucije bile predmet redovne godišnje revizije Ureda za reviziju institucija BiH. U toku 2013. godine osnovana je nova institucija, Vijeće za državnu pomoć BiH, koja nije bila predmet revizije u 2013. godini.
Od 73 revidirana budžetska korisnika u 2013. godini, 22 institucije (7,48% izvršenja budžeta) su dobile čisto pozitivno revizorsko mišljenje, 43 institucije (34,29% izvršenja budžeta) pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta, 7 institucija (54,42% izvršenja budžeta) mišljenje s rezervom uz isticanje predmeta, dok se Ured za reviziju institucija BiH uzdržao od davanja mišljenja kod jedne institucije (3,81% izvršenja budžeta).

Tokom revizije Izvještaja o izvršenju budžeta za 2013. 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 2013. godinu. Nadalje ističemo kako smo veliku pažnju posvetili kreiranju i davanju odgovarajućih preporuka i iste su u izvještaju podebljane i pisane u kurzivu 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 2013. godinu objavio na web stranici Ureda: www.revizija.gov.ba.

2. Rezime – glavni nalazi i preporuke

Izvještajem se nastojao sagledati cjelokupan sistem planiranja, usvajanja i izvršenja budžeta kao i značajniji procesi u neposrednoj vezi s planiranjem i izvršenjem budžeta institucija BiH za 2013. godinu. Revizijom je obuhvaćena i implementacija preporuka datih u Izvještaju za 2012. 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.

➢ **Realizacija odluka Ustavnog suda, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije** – Uočeno je dugogodišnje **odsustvo realizacije brojnih preporuka i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH** koji su proistekli iz razmatranja, kako pojedinačnih revizijskih izvještaja tako i konsolidovanog revizijskog izvještaja za 2012. 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, kao najvišeg zakonodavnog tijela države**,** nedopustiv i ne doprinosi povećanju odgovornosti i jačanju finansijske discipline u trošenju javnih sredstava. Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH uočili smo i ukazali, takođe, na problem neprovođenja odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obavezujuće (za preko 80 odluka Ustavnog suda BiH je doneseno rješenje o neizvršenju).

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 Ustavnog suda, Parlamentarne skupštine BiH, kao i Ureda za reviziju institucija BiH. **Ignorantski odnos naspram** odluka, zaključaka i preporuka navedenih institucija – kazuje da je **vladavina prava i javna odgovornost na izuzetno niskom nivou.**

Preporuka: *Smatramo da bi javnu odgovornost i ponašanje u skladu sa temeljnim principima vladavine prava demokratskog društva, a to podrazumijeva i realizaciju odluka Ustavnog suda, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije trebalo podići na znatno viši nivo i da bi se obavezno trebali analizirati uzroci odsustva djelovanja i poduzeti odgovarajuće mjere protiv ovakvog ponašanja nadležnih institucija BiH.*

➢ **Sistem internih kontrola, posmatrano u cjelini u institucijama BiH, nije na zadovoljavajućem nivou.** Po mišljenju revizije, efikasnost sistema internih kontrola može se poboljšati djelovanjem u tri glavna segmenta, i to:

- jačanjem javne odgovornosti za utrošeni javni novac i jačanje odgovornosti za realizaciju preporuka revizije;
- izvještavanjem o ostvarenim i planiranim rezultatima/učincima, a ne samo o ostvarenim i planiranim sredstvima – povezati ciljeve/rezultate sa sredstvima programskog budžetiranja;
- potpunim uvođenjem i unaprjeđenjem sistema internih financijskih kontrola u javnoj upravi koji počiva na tri stuba (Sistem financijskog upravljanja i kontrole - Interna revizija - Centralna harmonizacijska jedinica); jačanjem interne revizije u skladu sa skalom rizika, tj. u prvom redu, zaživljavanje interne revizije u punom kapacitetu u većim i značajnijim institucijama BiH po pitanju obima budžetskih

aproprijacija (npr. UIO, MVP, MO, SIPA, Granična policija, Ministarstvo pravde, Ministarstvo civilnih poslova, IDDEEA itd.).

Preporuka: *Vijeće ministara BiH, putem nadležnog ministarstva ili drugih nadležnih institucija, treba preduzeti odgovarajuće aktivnosti u cilju jačanja internih kontrola i iste podići na znatno viši nivo od dosadašnjeg. Modaliteti razvoja i institucionalne organizacije internih kontrola u praksi su različiti, ali svrha i cilj su uglavnom isti, a to je jačanje odgovornosti za utrošeni javni novac, organizacija finansijske discipline te zakonito, racionalno, efikasno i transparentno trošenje javnih sredstava.*

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.

➢ **Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu je usvojen pravovremeno.** Napominjemo, pored činjenice kako je izuzetno važno donijeti budžet institucija BiH u skladu sa zakonskim procedurama, također, važno je uvesti praksu razmatranja i usvajanja istog na temelju kvalitetnih i temeljitih analiza opravdanosti za mnogobrojne troškove i rashode. Postavlja se jednostavno pitanje zašto se kupuju službeni automobili visoke klase sa full opremom, najnoviji mobilni aparati, računarska oprema sa visokim tehničkim karakteristikama itd. – je li to zaista u svim slučajevima opravdano i nužno?

Preporuka: *Potrebno je prilikom planiranja i usvajanja budžeta izvršiti kvalitetne i temeljite analize opravdanosti svakog troška – rashoda ponaosob.*

➢ ***Podzakonski akti u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (upotreba vozila, telefoni, reprezentacija) doneseni su u 2014. godini.*** *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) s napomenom kako primjena već donesenih akata počinje tek u 2015. godini.* Revizija ne vidi racionalno i razumno objašnjenje zašto Vijeće ministara BiH dugi niz godina nije regulisalo ovu izuzetno osjetljivu kategoriju troškova, a kada je istu i regulisalo, primjena će biti tek od naredne godine.

Naglašavamo kako nedostatak ovih pravila - procedura jednostavno **onemogućuje djelovanje** sistema internih kontrola, što stvara pogodno tlo za razne vrste zloupotreba kada je u pitanju korištenje javnih sredstava tj. u prvom redu nenamjensko trošenje 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 lične savjesti rukovodilaca institucija i zaposlenih i na poštivanje budžetskih ograničenja i ograničenja utvrđenih internim pravilima. Što se tiče kvaliteta donesenih pravila i procedura, isti ćemo **isključivo cijeniti po uspješnosti sprječavanja nenamjenske potrošnje javnih sredstava i odgovornosti** spram upotrebe javnih sredstava kod ovih izuzetno osjetljivih i visoko rizičnih troškova javne administracije.

Preporuka: *Obzirom da implementacija donesenih pravilnika počinje tek u 2015. godini, sugerišemo Vijeću ministara BiH i svakoj instituciji BiH ponaosob da izvrše racionalizaciju spomenutih kategorija troškova, te kreiraju stroga pravila i procedure vođenja evidencija o korištenju službenih automobila, telefona i troškova reprezentacije (**uredne, cjelovite i ažurne evidencije su temeljna pretpostavke za revidiranje namjenskog trošenje javnih sredstava**) iz kojih bi se jasno i nedvosmisleno mogla utvrditi namjensko trošenje javnih sredstava. Rukovodstvo svih institucija na nivou BiH treba svojim vlastitim primjerom ("ton s vrha") pokazati odgovornost spram trošenja javnih sredstava na transparentan, racionalan i efikasan način.*

➢ **Kodeks ponašanja:** Trenutno ne postoje kodeksi ponašanja za izabrane zvaničnike u BiH. Kodeksi ponašanja, popraćeni regulatornim odredbama o sankcijama za slučajeve kršenja etičkih pravila, bi unaprijedili standarde integriteta i odgovornosti i osigurali širi obim nekrivičnog sankcionisanja neetičkih ponašanja koja ugrožavaju javni interes. S obzirom na specifičnosti nekrivičnih sankcija primjenjivih na izabrane zvaničnike, u poređenju sa ostalim kategorijama javnih zvaničnika (tj. imenovani zvaničnici, državni službenici, itd.), ovime bi se također osiguralo i efektivnije sprovođenje pravila integriteta putem samoregulacije.

Preporuka: *Potrebno je kreirati i izgraditi standarde ponašanja u institucijama BiH te iste dosljedno poštovati.*

➢ Novi **Zakon o javnim nabavkama** donesen je u 2014. godini, a njegova implementacija počinje krajem 2014. godine.

***Preporučujemo** nadležnim institucijama (Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi, Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH i druge relevantne institucije) da, svaka u okviru svojih nadležnosti, preduzmu sve neophodne aktivnosti u cilju efikasne implementacije novog Zakona o javnim nabavkama i uopće unaprjeđenja efikasnosti cjelokupnog sistema javnih nabavki te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva.*

➢ **Cjelokupan proces upravljanja projektima velikih kapitalnih ulaganja nije zadovoljavajući - od pripremnih radnji, provođenja procedura javnih nabavki do same finalizacije - realizacije projekta.** Prisutan je dugogodišnji problem niske realizacije kapitalnih projekata (27% u 2013. godini). Dosadašnja praksa da cjelokupni posao obavljaju pojedinačno svaka institucija za sebe nije polučila planirane rezultate i ne čini se najboljim rješenjem sa aspekta stručnosti, educiranost i **fokusiranosti osoblja** - zaposlenih kojim ta institucija raspolaže. Čest slučaj koji u praksi imamo jeste da velike investicione projekte vode institucije koje uopće nemaju educirano osoblje za takve aktivnosti, što predstavlja veliki rizik za uspješnu i zakonitu realizaciju određenog projekta. Realizovati velika kapitalna ulaganja (mislimo na velika finansijska sredstva) sa nekompetentnim i nestručnim ljudima je u najmanju ruku neodgovorno i izloženo svakojakim rizicima.

Preporuka: *Ponovno naglašavamo kako bi nadležne institucije BiH, u prvom redu Vijeće ministara BiH, trebale 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, jer dosadašnja praksa nije se pokazala uspješnom i nije u cijelosti odgovorila ovom zahtjevnom poslu.

➢ **Proces zapošljavanja, uopćeno posmatrano na nivou institucija BiH, nije 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 zapošljavanje na netransparentan način (nema jedinstvenih pravila i procedura u pogledu angažovanja putem ugovora, ni visine naknada i trajanja ugovora). Napominjemo kako se u ovom segmentu u dosta slučajeva iskorištavaju i preporuke revizije (krivo protumačene i shvaćene revizijske preporuke) za svrhe netransparentnog i novog zapošljavanja, što definitivno nije bila naša namjera. Naime, uočena je praksa prevođenja forme radnog odnosa temeljem ugovora o djelu u stalni radni odnos upravo osoba koje su bile angažovane temeljem ugovora o djelu, uz provođenje formalnih procedura. Prevashodno je potrebno koristiti unutrašnje resurse na bolji, kvalitetniji i racionalniji način. Nadalje, uočili smo da se određen broj radnih mjesta u institucijama BiH popunjava prijemom kandidata s rezervnih lista, i to na način što se nakon prijema prvorangiranog kandidata izvršava interni premještaj na drugo radno mjesto, a radno mjesto za koje je raspisan konkurs popunjava prijemom drugog ili trećeg uspješnog kandidata s rezervne liste kandidata.

Preporuka: *Potrebno je unaprijediti rad organa koji imaju uticaja na proces zapošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu BiH , Ministarstvo pravde BiH - Upravna inspekcija), jasnije i preciznije definisati uslove u kojima je moguće angažovanje osoba na osnovu ugovora o djelu, kao i sprječavanje svjesne manipulacije zapošljavanja s rezervnih lista kandidata.*

➢ **Upravni i nadzorni odbori, vijeća, komisije i druga radna tijela u institucijama BiH:** Još uvijek nisu uspostavljene evidencije o osnovanim odborima, vijećima, komisijama, i drugim tijelima na nivou institucija BiH, kako onih koja se finansiraju iz budžeta institucija BiH tako i onih koja se finansiraju iz drugih izvora finansiranja i izvan su sistema JRT. Tokom revidiranja ovoga procesa uočili smo kako ne postoje jasni kriteriji i pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela institucija BiH te kako se ista uglavnom formiraju bez rokova za završetak posla i jasno postavljenih ciljeva i mjerljivih rezultata koje trebaju ostvariti. Također, naknade članovima navedenih tijela nisu opravdane sa aspekta ostvarivanja ciljeva zbog kojih su i osnovani.

Preporuka: *U prvom redu potrebno bi bilo izvršiti strogu racionalizaciju izdataka po isplatama naknada u članstvima odbora i raznih komisija. Nadalje, hitno uspostaviti sistemske evidencije o osnovanim odborima, vijećima, komisijama i drugim tijelima na nivou institucija BiH i njihovim izdacima (kako onih koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH tako i iz drugih izvora finansiranja), uspostaviti jasne kriterije i pravila za formiranje odbora, vijeća, komisija i drugih tijela, utvrditi transparentne procedure i kriterije za imenovanje članova tijela, prilikom osnivanja određenog tijela definisati jasne zadatke i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti, definisati jednoobrazne procedure i pravila izvještavanja o radu tijela, isplatu naknada za rad zasnivati na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve, definisati ograničenja u pogledu racionalnih iznosa kumulativnih isplata za članstvo u više radnih tijela za sve korisnike ovih primanja bez izuzetka, a imajući u vidu činjenicu da su članovi tijela uglavnom službenici i imenovana lica zaposleni u drugim institucijama.*

➢ **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 posmatra problematika u izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti i drugim institucijama**,** te postoje određene poteškoće kada se na zaposlene u istoj instituciji primjenjuje više propisa.

Preporuka: *Smatramo da bi neophodno bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za nivo izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).*

➢ **Status državne imovine i dalje nije riješen,** što uveliko povećava rizik koji se odnosi na racionalno i domaćinsko upravljanje istom.

Preporuka: *Neophodno je da institucije BiH (Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH) rade na sistemskom rješavanju pitanja raspolaganja imovinom na nivou BiH što je jedan od segmenata opće problematike državne imovine u Bosni i Hercegovini. Nadalje, potrebno je što prije donošenje zakonske regulative koja bi uredila ovo područje.*

➢ **Proces izvještavanja na nivou institucija BiH, po mišljenju revizije, nije u potpunosti zadovoljavajući.** Ponovno naglašavamo kako 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 BiH, putem nadležnog ministarstva, treba izvršiti analizu i osmisliti sistem unaprjeđenja izvještavanja za institucije BiH, uzimajući u obzir specifičnosti javnog sektora – nastojati povezati ciljeve sa sredstvima programskog budžetiranja.*

➢ **Sudski sporovi:** Tokom revizije utvrdili smo kako BiH ima veliki broj izgubljenih sporova i da kroz iste gubi značajna sredstva. Ukupno isplaćena sredstva u 2013. godini iznose 3.576.152 KM.

Preporuka: *Potrebno je izvršiti detaljnu analizu sudskih sporova kroz koju će se locirati problemi i nedostaci u sistemu koji proizvode sudske sporove. Nadalje, potrebno je uspostaviti mehanizme za utvrđivanje odgovornosti za štete koje se nanose institucijama BiH, odnosno budžetu BiH.*

➢ **Institut tehničkog mandata** – pozitivnim zakonodavstvom BiH nije uređeno - regulisano pitanje nadležnosti, trajanja i druga pitanja vezana za ovaj institut (prava, obaveze, ovlaštenja, itd.). Trenutno više od desetak institucija BiH funkcioniše u tehničkom mandatu kada je u pitanju čelni čovjek institucije. Nastavljanje s radom poslije

isteka mandata, a da prethodno nisu jasno i precizno regulisana prava i obaveze, može imati za posljedicu višestruke negativnosti u određenim slučajevima (problemi naročito eskaliraju u slučajevima uočavanja propusta i nedostataka nastalih u tzv. tehničkom mandatu).

Preporuka: *Vijeće ministara BiH, putem nadležnog ministarstva, hitno treba regulisati pitanje tehničkog mandata u punom kapacitetu (prava, obaveze i ovlaštenja).*

➢ **Borba protiv prevare i korupcije**, i dalje je prisutna neefikasnost i letargičnost u procesu borbe i prevencije korupcije i prevare. Izrada strateških dokumenata – akcionih planova i planova integriteta u mnogim institucijama je u toku. Napominjemo kako kreiranje ovih dokumenata predstavlja tek temeljnu pretpostavku za istinsku borbu protiv prevare i korupcije.

Preporuka: *Institucije BiH trebaju borbu protiv korupcije u prvom redu započeti u vlastitim redovima i tako pokazati svoju iskrenu i stvarnu namjeru za rješavanje ovog problema. Nadalje, potrebno je redovno provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja. Institucije vlasti trebaju osigurati političku klimu za borbu protiv korupcije kroz sistemsko djelovanje i temeljit monitoring implementacije strateških dokumenata iz ove oblasti.*

➢ **Upravljanje ljudskim resursima** je temeljni preduslov za ostvarivanje strateških ciljeva razvoja svake institucije. Strateško upravljanje ljudskim potencijalima obuhvata planiranje potreba i strukture zaposlenih, analiziranje i oblikovanje poslova i radnih mjesta, pribavljanje i izbor osoblja, praćenje i ocjenjivanje uspješnosti, motiviranje i nagrađivanje, obrazovanje i razvoj zaposlenih, te stvaranje odgovarajuće organizacijske klime i kulture.

Preporučujemo *da se u ovom segmentu izvrše odgovarajuće stručne analize - evaluacije iz kojih bi proistekli strateški planovi upravljanja ljudskim resursima. Ured za reviziju preporučuje, kako Vijeću ministra BiH tako i ponaosob rukovodstvima institucija BiH, da više pažnje posvete HRM – upravljanju ljudskim resursima, u svim aspektima kako bi zacrtane ciljeve i zadatke što uspješnije izvršili, te ispunili obaveze koje proizilaze iz zakonom utvrđenih nadležnosti.*

➢ **Nisu usvojeni Međunarodni računovodstveni standardi (MRS) za javni sektor**.

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

➢ **IT sistem u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou.** 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 novog modula na ISFU javni dug koji trenutno nije povezan sa ISFU-om. Modul za planiranje budžeta (BMIS) je implementiran, ali također nije povezan sa ISFU. Jedna od ključnih aktivnosti je implementacija novog sistema plaća i

kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sistema. Komunikaciona infrastruktura neophodna za funkcionisanja ISFU i sistema plaća je značajno unaprjeđena u prethodnoj godini.

Preporuka: *Potrebno je završiti nadogradnju ISFU, unaprijediti postojeći modul Potraživanja i povezati nove module sa ISFU-om kako bi se dobio integrisan i sveobuhvatan sistem finansijskog upravljanja. Potrebno je implementirati novi sistem plaća i kadrovske evidencije.*

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 doprinijelo transparentnijem i zakonitom trošenju javnog novca, te vladavinu prava u našem društvu podiglo na znatno veći nivo od dosadašnjeg.

3. Postupanje po ranijim preporukama

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2012. godinu te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke koje su realizovane:

- Tokom 2014. godine Vijeće ministara BiH je donijelo podzakonske akte za troškove reprezentacije, telefona i upotrebu službenih vozila u institucijama BiH. Primjena navedenih pravila počinje od januara 2015. godine.
- Ministarstvo finansija i trezora je ažuriralo Registar korisnika budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH i donijelo novo Uputstvo o sadržaju i načinu vođenja Registra korisnika budžeta institucija BiH.
- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu je usvojen pravovremeno.
- Kontinuirano se preduzimaju aktivnosti na unaprjeđenju sistema izvještavanja budžetskih korisnika.
- U aprilu je usvojen novi Zakon o javnim nabavkama BiH čija primjena počinje u novembru 2014. godine.
- Izvršena je analiza potreba za komunikacionim kapacitetima, provođena je edukacija stručnog osoblja koje radi na trezorskim sistemima, implementirana nova WebADI aplikacija za import podataka u ISFU, povezan ISFU sa sistemom registra novčanih kazni.
- Implementirana je SDH mreža i sve lokacije su povezane na ISFU putem ove mreže.
- Realizovane su određene softverske optimizacije i poboljšanja sistema. Implementirana je funkcionalnost da se sa jednim logovanjem u postojećem COIP sistemu može vršiti unos i izvještavanje plaća svih zaposlenih, bez obzira kojem entitetu pripadaju.
- Fiskalno vijeće BiH je usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2013.-2015. godine.

Preporuke čija je realizacija u toku:

- Još uvijek nije uspostavljen dovoljno učinkovit sistem internih kontrola: postojeća pravila potrošnje nisu dovoljno jasna i precizna; kod pojedinih institucija je utvrđena nedosljedna primjena važećih pravila i propisa; 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 provedbi postupaka javnih nabavki i slabosti informacionog sistema.
- Funkcionalno nezavisna interna revizija još uvijek nije u potpunosti uspostavljena prema Zakonu o internoj reviziji institucija BiH i standardima revizije.
- Većina institucija BiH je donijela vlastite planove borbe protiv korupcije. Proces izrade planova integriteta/sistem upravljanja rizicima od korupcije unutar institucija BiH još nije razvijen, iako je rok za ovu aktivnost prema Akcionom planu za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije bio maj 2012. godine.
- Vezano za pitanje izrade strategije upravljanja ljudskim resursima u institucijama BiH, preduzete su određene aktivnosti na način da je Ured koordinatora za reformu javne uprave poslao dopis resornim ministarstvima (Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, te Odjeljenju za stručne i administrativne poslove Brčko Distrikta BiH), 18.04.2014.godine, kao i nacrt dokumenta „Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH“, u kojem se traži od njih da isti upute na svoje vlade/Vijeće ministara BiH na usvajanje.
- U 2013. godini nije postojao jednoobrazan sistem evidentiranja naknada za rad u radnim tijelima institucija BiH. Tek u 2014. godini Ministarstvo finansija i trezora BiH je izvršilo izmjene kontnog plana te otvorilo posebna konta za evidentiranje ovih izdataka.
- Većina institucija BiH je u 2013. godini donijela vlastite strateške planove razvoja, međutim još uvijek postupak izrade strateškog plana nije usklađen sa postupkom izrade dokumenta okvirnog budžeta, odnosno mjere predviđene programom rada nisu usklađene sa usvojenim budžetom i još uvijek nije osiguran odgovarajući sistem praćenja ostvarenih rezultata.
- U januaru 2013. godine je implementiran informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS), međutim još uvijek nije uspostavljen sistem za praćenje realizacije budžeta institucija BiH i u skladu s tim i mjere učinaka koji će biti osnovni pokazatelji utroška budžetskih sredstava.
- Ministarstvo je preduzimalo radnje na unaprjeđenju funkcionisanja ISFU sistema. To se prvenstveno ogleda u pokretanju procedure javne nabavke za nadogradnju ISFU sistema čijom implementacijom bi se otklonile slabosti u njegovom funkcionisanju.
- Procedura usvajanja kontnog plana je u završnoj fazi.
- Ne analiziraju se koristi od službenih putovanja, ali se prate izdaci i prave analize u smislu da li postoji dovoljno raspoloživih sredstava. Prema Instrukciji za budžetske korisnike br.2 (koja se odnosi na projekciju budžeta za 2015. godinu) putne troškove je potrebno planirati na osnovu zadataka i aktivnosti koje uslovljavaju ove naknade, a iste iskazivati prema analitičkim kategorijama putnih troškova uz obavezan unos obrazloženja potrebnih sredstava kao i dostavu plana putovanja za 2014. godinu shodno kojem se traže sredstva za ove namjene. Primjenu navedene instrukcije i njene efekte ćemo moći sagledati tokom revizije za 2014. godinu.
- Preduzete su određene aktivnosti u smislu dostavljanja instrukcija budžetskim korisnicima o načinu planiranja sredstava i izvještavanja o IPA fondovima. Međutim, i dalje smo mišljenja da transparentnost izvještavanja treba podići na veći nivo, posebno u dijelu koji se odnosi na planiranu dinamiku i realizaciju IPA projekata u cilju osiguranja

većeg procenta realizacije planiranih sredstava u zadatim rokovima i rezultata samih projekata.

- Ponovo su u 2013. godini kod značajnog broja institucija identifikovane slabosti kod planiranja nabavki. U aprilu 2014. godine je usvojen novi Zakon o javnim nabavkama BiH prema kojem je plan nabavke obavezujuća kategorija, što bi trebalo da dovede do unaprjeđenja procesa planiranja javnih nabavki.
- U toku su kontinuirane obuke iz oblasti javnih nabavki i pripreme za primjenu novog Zakona o javnim nabavkama BiH, a implementacija je stvar svake institucije pojedinačno.
- Iako je većina institucija uspostavila sistem praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama, neophodno je dalje unaprjeđenje sistema internih kontrola koji bi trebao osigurati sistematično praćenje ugovorenih odredbi čime bi trebalo stvoriti čvrst temelj za buduće planiranje i izvršenje budžeta vezanog za nabavke. U tom smislu, Agencija za javne nabavke bi trebala unaprijediti Wisppa aplikaciju.
- Ministarstvo finanisija i trezora je u toku godine poduzimalo aktivnosti na rješavanju salda koja se odnose na prethodne godine. Međutim i dalje je evidentno da tekstualno obrazloženje uz zbirni bilans stanja ne sadrži detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilansu onih dijelova konačnih salda koji se prenose iz godine u godinu (analiza ročne strukture).
- Ministarstvo je u toku godine poduzimalo aktivnosti na rješavanju salda koja se odnose na obaveze i potraživanja za pozitivne i negativne kursne razlike, međutim ova oblast bi trebala biti popraćena odgovarajućim uputstvom o osnovama i načinu priznavanja i evidentiranja istih. I dalje je evidentno da tekstualno obrazloženje uz zbirni bilans stanja ne sadrži dovoljno informacija o navedenoj problematici, informacije o ročnoj strukturi potraživanja, i detaljnijem obrazlaganju pozicija sa predznakom “ostali”.
- 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.
- Uvidom u salda na transakcijskim računima nisu uočeni značajniji iznosi u poređenju na salda na kraju 2012.godine.
- U prvom kvartalu 2014.godine uz plan novčanih tokova sačinjeno je i tekstualno obrazloženje, ali i dalje smatramo da izradi plana novčanih tokova treba pristupiti sistematičnije uz korištenje više izvora informacija kako bi planirani novčani tokovi bili u što većoj mjeri usklađeni sa stvarno relizovanim.
- Kako bi se realizovale ugovorene dinamike implementacije projekata i izbjeglo plaćanje dodatnog troška - commitment fee - pri realizaciji vanjskih kredita, produženo administriranje zaključivanja međunarodnog ugovora u dijelu postupka ratifikacije riješeno je usvajanjem Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora na način da je definisana hitna procedura u postupku ratifikacije međunarodnih ugovora kojima BiH preuzima kreditne i druge finansijske obaveze. Međutim, do perioda obavljanja revizije, Vijeće ministara BiH nije donijelo odluku kojom bi se utvrdili uslovi procesuiranja aplikacije za nova kreditna zaduženja sa posebnim osvrtom na kompletnost - gotovost projekta kao i obavezu održavanja fiskalne discipline.
- Pokrenuta je procedura nadogradnje ISFU kojom 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 realizacija stavljanja modula za praćenje zaliha i sitnog inventara u funkciju, implementacija modula za praćenje javnog duga i razvoj Modula Oracle Internet Expense za upravljanje blagajničkim poslovanjem.
- Procedura nabavke novog sistema za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo odbrane BiH je okončana i implementacija ovog sistema, kao jedan od prioritetnih zadataka Ministarstva, je u toku. Predviđeno je da sistem, pored evidencije plaća, vrši i kadrovsku evidenciju. Novi sistem je zamišljen kao sastavni dio ISFU čime će biti unaprijeđena razmjena podataka novog sistema plaća sa ISFU.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Još uvijek nisu preduzete konkretne aktivnosti na donošenju novih pravila i procedura za formiranje interresornih radnih tijela. Unutar Ministarstva finansija i trezora BiH formirana je radna grupa koja je sačinila prijedlog odluke koji je dostavljen u Kabinet ministra finansija u januaru 2014. godine (prema informacijama datim od strane članova radne grupe) na razmatranje i saglasnost za dostavljanje Vijeću ministara BiH koje treba da donese konačan akt.
- Nije propisana obaveza objavljivanja finansijskih izvještaja, izvještaja o planovima i programima rada i izvještaja o radu na službenim web stranicama pojedinačnih korisnika budžeta.
- Još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodsveni standardi za javni sektor.
- Nije uređeno pitanje korištenja faksimila.
- Pitanje plaća i naknada u institucijama BiH nije u cijelosti regulisano na način da se odvojeno posmatra problematika u izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti i institucijama koje imaju posebne zakone (lex specialis).
- Još uvijek nije riješeno pitanje državne imovine, niti ostale aktivnosti koje bi prethodile evidentiranju iste u poslovnim knjigama titulara.
- Nije definisano koje tijelo je nadležno za primjenu člana 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno za vođenje upravnog postupka u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucija BiH u vezi sa primjenom odredbi navedenog Zakona.
- Još uvijek nisu provedene propisane procedure kao podloga za rješavanje pitanja isplate posebnih dodataka na plaću zaposlenika određenih institucija.
- Kada je u pitanju preporuka vezana za poštivanje hijerarhije pravnih akata prilikom donošenja određenih podzakonskih akata kojima su definisana prava iz radnog odnosa (naknade za produženi radno-pravni status, bolovanje i sl.), nisu nam dostavljeni dokazi da je izvršena odgovarajuća analiza koja bi trebala biti podloga za predlaganje rješenja koja bi trebala osigurati ista prava za sve zaposlene u istim ili sličnim situacijama čime bi se umanjile eventualne štetne posljedice po budžet (kamate, sudski troškovi i sl.) u slučajevima pokretanja sudskih sporova.
- U određenim institucijama nije uspostavljen dovoljno pouzdan sistem internih kontrola pri obračunu naknada za produženi rad niti su definisani kriteriji koji bi trebali osigurati racionalnu i namjensku potrošnju javnih sredstava pri isplati ovih naknada.
- 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 s posla u institucijama BiH, niti je razmotrilo mogućnosti uspostavljanja pouzdanih kontrola u cilju prevencije mogućih zloupotreba veznih za ostvarivanje predmetnih prava.

- Nije unaprjeđen proces planiranja i odobravanja izdataka za ugovorene usluge.
- I dalje je prisutna praksa angažmana vanjskih saradnika na temelju ugovora o djelu bez jasno utvrđenih procedura - kriterija, odnosno na osnovu pojedinačnih procjena menadžmenta institucije, te bez precizne procjene potreba pri projekciji budžeta.
- Sredstva reprezentacije u određenim slučajevima nisu trošena na transparentan način koji bi nedvosmisleno potvrdio namjensko korištenje datih sredstava.
- Nisu usvojene pisane procedure vezano za realizaciju višegodišnjih projekata.
- Cjelokupan proces upravljanja projektima velikih kapitalnih ulaganja nije zadovoljavajući - od pripremnih radnji, provođenja procedura javnih nabavki do same finalizacije - realizacije projekta.
- Ponovo je uočeno da pojedini višegodišnji projekti nemaju otvorene posebne kodove u ISFU sistemu.
- Još uvijek nije uspostavljen decentralizovan sistem upravljanja IPA Fondovima.
- Nije riješeno pitanje efikasnog postupanja svih učesnika u postupku izmirenja obaveza po sudskim presudama niti su analizirani razlozi za pokretanje sudskih sporova.
- I dalje nisu definirani kriteriji za korištenje sredstava interventne budžetske rezerve, a realizovan je značajno veći iznos sredstava tekuće rezerve u odnosu na prethodnu godinu.
- Evidentiranje akumuliranog viška prihoda nad rashodima još uvijek nema podlogu u Glavnoj knjizi trezora. Na temelju postojećih knjigovodstvenih evidencija ne može se potvrditi tačnost i raspored akumuliranog viška prihoda.
- Vijeće ministara BiH nije imenovalo komisiju za zajedničke nabavke shodno donesenim odlukama o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavki za institucije BiH.
- Politike i smjernice koje bi regulisale politike zanavaljanja i upravljanja stalnim sredstvima na nivou institucija koristeći podatke iz modula stalnih sredstava još uvijek nisu donesene.
- Nisu preduzete aktivnosti kako bi se uspostavio jedinstven sistem rashodovanja materijalnih sredstava i pravno utemeljenog i proceduralno definisanog načina i postupka prodaje sredstava i postupka uništavanja i uslova za pretvaranje u sekundarne sirovine.
- Nisu preduzimane aktivnosti koje bi omogućile relevantnu softversku podršku vezano za omogućavanje evidencije zaliha u Glavnoj knjizi sa kojom će se moći usporediti popis zaliha materijala koji se vodi samo u pomoćnim evidencijama.
- Nije izvršen popis potraživanja i obaveza knjiženih u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora.
- Proces popisa sredstava i izvora sredstava na nivou institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, kao ni svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.
- Nismo se mogli uvjeriti da je provedena sistemska aktivnost kada je u pitanju postupanje sa privremeno oduzetim predmetima i robom u postupcima koje provode nadležne institucije BiH.
- Prilikom provedbe procedure nabavke usluga kratkoročnog oročavanja sredstva u iznosu od po 12,5 miliona KM na četiri banke u BiH nije primijenjena preporuka data u izvještaju za 2012. godinu koja se tiče izbora banaka (podjela nabavke na više lotova).
- U vezi sa upravljanjem viškom sredstava na JRT-u koja kratkoročno nisu neophodna, konstatovano je da u 2013. godini nije bilo plasmana preko Centralne banke BiH zbog nepovoljnih kamatnih stopa, a 18.11.2013. godine donesena je odluka o izboru

poslovnih banaka za plasman ukupno 50 mil. KM na period od 180 dana (sredstva prenesena na oročenje u 2014. godini). Obzirom da tokom cijele 2013. godine nije bilo dodatnih plasmana putem poslovnih banaka ili Centralne banke BiH može se zaključiti da je tokom godine značajan dio sredstava bio slobodan i nije bio plasiran.

- Pitanje sredstava Srpske demokratske stranke je u fazi rješavanja na osnovu jasne i precizne instrukcije Ureda visokog predstavnika.
- Ministarstvo finansija i trezora 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 će se raditi kroz Disaster Recovery plan koji Trezor realizuje nabavkom kroz IPA fond. Strategija razvoja je u procesu dorade.
- Završena je implementacija sistema za evidentiranje i izvještavanje po potpisanim međunarodnim ugovorima (SOFI) i sistema za praćenje međunarodne ekonomske pomoći (PIMIS). Navedeni SOFI i PIMIS moduli, odnosno sistemi su nezavisni, a kako se radi o izvještajnim sistemima, isti nisu povezani sa ISFU.
- 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.

4. Sistem internih kontrola

Ispitali smo sistem internih kontrola računovodstvenih i administrativnih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja s ciljem da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju godišnji finansijski izvještaji te da li je finansijsko upravljanje u potpunosti u skladu sa postojećim propisima.

Revizijom je konstatovano da sistem internih kontrola po COSO modelu, koji se sastoji 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.

Uočene slabosti sistema internih kontrola se ogledaju u sljedećim propustima: 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 (podzakonski akt kojim bi bila regulisana visina posebnog dodatka na osnovnu plaću za policijske službenike u skladu sa članom 19. stav (4) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH već dugi niz godina nije donesen); 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 provedbi 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

potrebno preduzeti konkretne mjere i aktivnosti su detaljnije obrađeni kroz pojedinačna poglavlja.

Tokom 2014. godine Ministarstvo finansija i trezora BiH je, u cilju unapređenja sistema internih kontrola, donijelo interna pravila za troškove reprezentacije, upotrebu telefona i upotrebu službenih vozila u institucijama BiH. Primjena navedenih pravila počinje tek od januara 2015. godine.

Da bi se osiguralo zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, potrebno je uspostaviti kvalitetan i efikasan sistem internih kontrola u svim poslovnim procesima, utvrditi standarde potrošnje i donijeti preostale podzakonske akte prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

4.1. Interna revizija

Važan segment efikasnog sistema internih finansijskih kontrola (PIFC - Public Internal Financial Control) u javnoj upravi je funkcionalno nezavisna interna revizija koja prema Zakonu o internoj reviziji u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 27/08 i 32/12) i standardima revizije još uvijek nije u potpunosti zaživjela. Proces implementacije učinkovite interne revizije je dosta spor posebno kod većih institucija (Ministarstvo odbrane, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prometa i komunikacija, Uprava za indirektno oporezivanje, Granična policija, Agencija za istrage i zaštitu, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, itd.) gdje zaista postoji potreba za internom revizijom, a s obzirom na kompleksnost institucije, visinu budžeta i broj zaposlenih.

U cilju poboljšanja poslovanja budžetskih korisnika i sistema internih kontrola, mišljenja smo da prilikom implementacije interne revizije u institucijama BiH treba dati prioritet institucijama koje su specifične po veličini i prirodi svog posla i raspolažu značajnim budžetom i brojem zaposlenih.

Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinice interne revizije u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 49/12 od 26.06.2012. god.) utvrđena je obaveza za uspostavu 17 samostalnih jedinica interne revizije (za obavljanje interne revizije u 73 institucije BiH) koje bi trebale biti direktno vezane za rukovodioca institucije i uspostavljene kao osnovne organizacione jedinice. Institucije koje su ovlaštene da uspostave jedinice interne revizije bile su dužne da do kraja 2012. godine podnesu zahtjev za pribavljanje saglasnosti Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ) u vezi sa dijelom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koji se odnosi na internu reviziju, te da kroz izmjene i dopune postojećih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji iste usklade sa ovom saglasnosti. Tokom 2013. godine od 17 institucija, samo Ministarstvo sigurnosti BiH nije dostavilo zahtjev, odnosno pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta na saglasnost CHJ.

Procesom revizije institucija BiH je uočeno kako u većini institucija BiH nisu usvojene izmjene i dopune pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjestu u djelu koji se odnosi na internu reviziju i pored toga što su institucije BiH dobile pozitivno mišljenje CHJ na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. S druge strane, za određen broj institucija BiH su usvojene izmjene pravilnika o unutrašnjoj

organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, ali sa 31.12.2013. godine nije izvršeno kadrovsko popunjavanje.

Evidentno je kašnjenje u implementaciji sistema PIFC-a u institucijama BiH, odnosno kašnjenje u implementaciji Strategije za provođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH koju je usvojilo Vijeće ministara BiH 2009. godine. 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 kao npr. još uvijek nisu urađene izmjene pravilnika o organizaciji i sistematizaciji institucija BiH radi uspostavljanja adekvatne strukture upravljačke odgovornosti i finansijskog upravljanja.

Da bi se uspješno implementirao sistem PIFC-a u institucijama BiH neophodno je: implementirati Zakon o internoj reviziji u institucijama BiH koji je donesen prije šest godina, da Vijeće ministara BiH usvoji izmjene i dopune pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u djelu koji se odnosi na uspostavljanje interne revizije u institucijama BIH, da Vijeće ministara BiH posvetiti više pažnje pitanju kadrovske politike i osigura odgovarajuće obuke u svim institucijama koje su uključene u praktičnu primjenu sistema PIFC-a u svrhu ostvarivanja efikasnijeg procesa rada.
Također se preporučuje Centralnoj harmonizacijskoj jedinici preduzmanje daljih aktivnosti na implementaciji Odluke o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH i uspostavljanju i razvoju sistema interne revizije u institucijama BiH.

4.2. Antikorupcijske aktivnosti

Korupcija u svim sferama društva narušava stabilnost i prosperitet Bosne i Hercegovine. Da bi se korupcija suzbijala i da bi se osiguralo očuvanje osnovnih društvenih vrijednosti u Bosni i Hercegovini, javlja se potreba za primjenom konzistentnih i efikasnih mjera za suzbijanje korupcije.

Vijeće ministara BiH 2009. godine je usvojio Strategiju za borbu protiv korupcije 2009.-2014. godine i Akcioni plan za provedbu strategije koji podrazumijevaju preuzimanje proaktivne uloge prema prevari i korupciji, odnosno izradu politike i strategije institucije u sprječavanju korupcije, uzdizanje javne svijesti i promocije etičkog ponašanja i povećanje odgovornosti u korištenju javnog novca, uticaj na transparentnost svih postupaka, te predočavanje rezultata rada. U skladu sa Strategijom za borbu protiv korupcije Vijeća ministara BiH i Akcionim planom za provođenje Strategije, institucije BiH su bile dužne donijeti vlastiti plan djelovanja protiv korupcije i planove integriteta.

Ured za reviziju institucija BiH je putem izvještaja o reviziji za 2012. i 2013. godinu skretao pažnju na potrebu poboljšanja sistemskog pristupa u borbi protiv korupcije kroz akcentiranje uspostave efikasnih internih kontrola, te nužnosti postojanja vlastitih programa i akcionih planova za borbu protiv korupcije, kao i planova integriteta koje institucije na državnom nivou trebaju donijeti. Većina institucija BiH je donijela vlastite planove borbe protiv korupcije. Proces izrade planova integriteta/sistem upravljanja

rizicima od korupcije unutar institucija BiH još nije razvijen, iako je rok za ovu aktivnost prema Akcionom planu za provođenje strategije bio maj 2012. godine.

U Bosni i Hercegovini nije uspostavljen efikasan sistem za nadzor i praćenje implementacije Strategije i Akcionog plana u oblasti borbe protiv korupcije. Iako je uspostava efikasnog sistema nadzora nad implementacijom Strategije bio jedan od kratkoročnih ciljeva Strategije predviđen da se realizuje do kraja 2010. godine, četiri godine od donošenja i usvajanja Strategije i uspostave Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije taj sistem još nije uspostavljen. Ne postoji sveobuhvatan izvještaj o provedbi važeće Strategije i Akcionog plana. U revidiranom periodu još uvijek se nije pristupilo analizi rezultata provedbe postojeće Strategije kao prvog koraka u procesu donošenja nove Strategije i Akcionog plana. Ove aktivnosti predviđene su za 2014. godinu.

Do kraja vremenskog okvira koji obuhvata Strategija, potrebno je posvetiti pažnju realizaciji preostalih specifičnih mjera utvrđenih Akcionim planom za borbu protiv korupcije (2009.-2014.).
U narednom periodu potrebno je pristupiti izradi Strategije za prevenciju korupcije sa novim vremenskim okvirom koja će imati za cilj: uspostavljanje efikasnog sistema usmjerenog na prevenciju i borbu protiv korupcije, kako bi se osigurala konzistentnost i održivi rezultati aktivnosti provedenih u okviru Strategije, izgradnja neophodnih kapaciteta, kako bi se na efikasan način upravljalo aktivnostima za sprječavanje korupcije. U procesu usvajanja nove strategije obratiti pažnju na primjenu standarda kontrole kvaliteta (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcionog plana, budžet akcionog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvještavanja, sistem odgovornosti za nepoštivanje obaveza, javna rasprava).
Potrebno je po usvajanju obaveza koje proizilaze iz usvojenih strategija i akcionih planova, provoditi redovne i detaljne analize praćenja rezultata i evaluacije efikasnosti u implementaciji istih. Analize treba da sadrže informacije o svim problemima sa kojima se nadležne institucije susreću u procesu implementacije obaveza sa ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja.

Pitanje korupcije prilikom zapošljavanja jedno je od važnih pitanja u našem društvu. To je pitanje koje se često javno proteže i na koje se građani, u priličnoj mjeri, žale. Ako se broj upućenih predstavki u vezi sa korupcijom u zapošljavanju uzme kao jedan od indikatora rasprostranjenosti ove pojave, može se konstatovati da je ona u našem društvu česta. Također, angažovanje putem ugovora o djelu predstavlja netransparentan način zapošljavanja gdje postoji visok rizik od koruptivnog djelovanja.

Rizik od korupcije postoji i u sistemu javnih nabavki. Jedan od važnijih segmenata - pretpostavki borbe protiv korupcije po našem mišljenju jeste donošenje adekvatne procedure javnih nabavki koja promoviše poštenu konkurenciju i odvraća korumpirane. Važno je napomenuti i da rizik od korupcije u javnoj upravi predstavljaju slabosti sistema internih kontrola prilikom ostvarivanja javnih prihoda pogotovo kod institucija specifičnih po veličini i kompleksnosti, što samo po sebi predstavlja prepreku za kontrolu.

Preporučujemo jačanje sistema internih kontrola u javnom sektoru, jer jaka i učinkovita interna kontrola ne samo da može smanjiti korupciju, nego može i

ograničiti njeno djelovanje. Potrebno je donijeti kvalitetna zakonska rješenja, preispitati postojeću zakonsku regulativu, donijeti standarde potrošnje i ponašanja, izgraditi visoku svijest raspolaganja javnim novcem kao i društvenu odgovornost za javnu potrošnju.

5. Upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH

Upravljanje ljudskim resursima unutar institucija BiH podrazumijeva obavezu usvajanja i primjene prakse i politike potrebnih za izvršenje zadataka usko povezanih sa personalnim pitanjima, a posebno sa zapošljavanjem, obukom, procjenom i nagrađivanjem zaposlenih i kreiranjem sigurnog, etički prihvatljivog i pravednog okruženja za njih. Isto ujedno osigurava i ostvarivanje osnovnih ciljeva upravljanja ljudskim resursima koji se odnose na zaposlene, rad, upravljanje promjenama i administrativne ciljeve.
Politika upravljanja ljudskim resursima, kao skup svjesno i precizno utvrđenih načela, pravila, sredstava i metoda koje se odnose na kadrove unutar institucija BiH, a čije kreiranje je predmet strateškog odlučivanja, svoje ključno usmjerenje treba imati na strateško upravljanje ljudskim potencijalima; planiranje potreba i strukture zaposlenih; analiziranje i oblikovanje poslova i radnih mjesta; pribavljanje i izbor osoblja; praćenje i ocjenjivanje uspješnosti; motivisanje i nagrađivanje; obrazovanje i razvoj zaposlenih; te stvaranje odgovarajuće organizacijske klime i kulture.

Prednje bi trebalo predstavljati kreiranje politike razvoja upravljanja ljudskim potencijalima u periodu do 2020. godine na tragu nacrta dokumenta „Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH“, usaglašenog u septembru 2013. .godine, a čije donošenje jeste rezultat aktivnosti projekta „Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi” finansiranog iz IPA fondova. „Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH“ ima se uputiti na Vijeće ministara BiH, Vladu Federacije BiH, Vladu Republike Srpske i Vladu Brčko distrikta BiH radi njegovog daljeg usvajanja, a što se očekuje u narednom periodu.

Politika razvoja upravljanja ljudskim resursima utvrđena temeljem prednje navedenog dokumenta značit će sistemsko i promišljeno razvijanje ljudskih potencijala usmjereno na postizanje i razvijanje organizacijske sposobnosti i osiguravanje relevantnih vrijednosti u svrhu ostvarivanja strateških ciljeva institucija BiH.

Za uspješno ostvarivanje ovakve politike i implementaciju upravljanja ljudskim resursima neophodno je osigurati da zaposleni imaju potrebna znanja, vještine i sposobnosti da rade na poslovima koji najbolje odgovaraju njihovim ličnim mogućnostima i interesima institucija, te da se adekvatno razvijaju u budućnosti.

5.1. Analiza troškova zaposlenih i broja zaposlenih u institucijama BiH

Ukupni izdaci za bruto plaće i naknade u 2013. godini na nivou institucija BiH iznosili su 516.825.139 KM, dok su naknade troškova zaposlenih iznosile 109.478.244 KM. Prava iz radno-pravnog statusa zaposlenih u institucijama BiH regulisana su Zakonom o radu u

institucijama BiH (Službeni glasnik BiH 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13) i Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12).

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu definisano je novo zapošljavanje na način da se ukupan broj zaposlenih u 2013. godini utvrđuje do ukupnog broja zaposlenih odobrenog Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu, a isti je iznosio 22.367 zaposlenih. Za odobravanje zapošljavanja izvan ovog broja ovlašteno je Vijeće ministara BiH.

U institucijama BiH na 31.12.2013. godine bilo je zaposleno 22.214 osoba što je za 153 zaposlenih manje u odnosu na planirani broj prema dinamici zapošljavanja, ali i više za 40 zaposlenih u odnosu na brojno stanje zaposlenih na 31.12.2012. godine. Određeni broj institucija na 31.12.2013. godine ima veći broj zaposlenih u odnosu na projekciju broja zaposlenih budući da je istim odobreno dodatno zapošljavanje na osnovu pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH[1]. Dodatno zapošljavanje je finansirano iz tekuće rezerve ili preraspodjelom sredstava odobrenog budžeta. Također, par institucija (Sud BiH i Uprava za indirektno oporezivanje BiH) imaju veći broj zaposlenih u odnosu na projekciju zbog angažovanja osoba putem ugovora o radu na određeno što se ne bi trebalo dešavati budući da isti (iako se ne radi o stalnom radnom odnosu) tereti sredstva budžeta na poziciji plaća i naknada.

Prema podacima Ministarstva finansija i trezora BiH u decembru 2013. godine obračunata je plaća za ukupno 22.237 zaposlenika (od kojih je 9.657 zaposleno u Oružanim snagama BiH, 3.340 u policijskim institucijama, 472 u pravosudnim institucijama BiH i 8.768[2] u ostalim institucijama BiH).

Prema podacima Agencije za državnu službu BiH na 31.12.2013. godine u institucijama BiH su bila zaposlena 3.432 državna službenika. Struktura zaposlenih državnih službenika po radnim mjesta data je u sljedećoj tabeli:

Redni broj	Službeno zvanje	Broj državnih službenika	% učešća
1	Sekretar sa posebnim zadatkom	50	1,46
2	Sekretar	19	0,55
3	Pomoćnik ministra/direktora	203	5,91
4	Šef unutrašnje organizacione jedinice	675	19,67
5	Stručni savjetnik	892	25,99
6	Viši stručni saradnik	920	26,81
7	Stručni saradnik	673	19,61
	Ukupno	**3.432**	**100,00**

Tokom revizije institucija BiH za 2013. godinu kroz procese zapošljavanja uočeni su sljedeći nedostaci: nepopunjenost ključnih pozicija u organizaciji pojedinih institucija; neprilagođenost važeće sistematizacije stvarnim potrebama institucija; i dalje se za obavljanje poslova sistematizovanih radnih mjesta angažuju saradnici na osnovu

[1] Pregled dinamike zapošljavanja za period 01.01.-31-12-2013. godine (Tabela 4/1).
[2] Navedeni broj izvršilaca uključuje i izabrane i imenovane osobe.

ugovora o djelu; zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog rada na određeno vrijeme duže od dvije godine; odluke Vijeća ministara BiH kojim se odobrava novo zapošljavanje ne definišu u svakom slučaju tačan broj novozaposlenih (u nekim slučajevima definiše se broj, a u nekim odobreni iznos za novozaposlene); zbog internog premještaja državnog službenika na drugo radno mjesto u periodu probnog rada, Agencija za državnu službu u institucijama BiH postavlja sljedećeg uspješnog kandidata s liste uspješnih na upražnjeno radno mjesto (procedurom zapošljavanja jedne osobe primljene dvije); prilikom promjene sistematizacije (povećanje broja organizacionih jedinica, a time i broja rukovodilaca) institucija koja ima pravo na samostalno donošenje pravilnika, reviziji nisu data adekvatna obrazloženja potreba za navedenim povećanjima; u svim institucijama nije okončan proces ocjenjivanja državnih službenika.

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 zapošljavanje na netransparentan način.

Institucije BiH su bile dužne u roku godinu dana od dana stupanja na snagu Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH[3], donijeti nove pravilnike o unutrašnjoj organizaciji, u skladu s odredbama ove odluke. Prema podacima koje smo dobili iz Ministarstva pravde BiH od Komisije za analizu radnih mjesta koja je formirana u cilju pregledanja i ocjenjivanja opisa poslova svih radnih mjesta stručnih saradnika, viših stručnih saradnika i stručnih savjetnika u cilju uvođenja standarda u opise poslova navedenih kategorija radnih mjesta, navedena komisija je u 2013. godini pregledala i dala mišljenje o pravilnosti za 736 radnih mjesta u institucijama BiH po 32 dostavljena zahtjeva, a u 2014. godini do danas ukupno je stigao 51 zahtjev za mišljenje na opise poslova. Zaključno sa julom 2014. godine, Komisija je pregledala opise poslova 690 radnih mjesta. Ministarstvo pravde BiH je dalo mišljenje na 18 prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u 2013. godini i na 14 prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u 2014. godini.

Potrebno je unaprijediti rad organa koji imaju uticaja na proces zapošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu, Ministarstvo pravde - Upravna inspekcija).

5.2. Problematika isteka mandata imenovanih lica

Tokom revizije institucija BiH u 2013. godini revizija se, kao i prethodnih godina, susrela sa specifičnom situacijom koja se ogleda u problematici trajanja i isteka mandata imenovanih zvaničnika. U kategoriju kojoj pripadaju takvi zvaničnici svrstavamo imenovane rukovodioce institucija, njihove zamjenike, kao i članove upravljačkih i nadzornih tijela institucija BiH.

Nerijetko se događa da dođe do isteka mandata na koji je imenovan pojedini zvaničnik, ili rukovodstvo institucije, a da nadležni organ nije pravovremeno reagovao te pokrenuo

[3] Odluka je stupila na snagu 30.04.2013. godine.

proceduru produženja mandata već imenovanom licu, odnosno proceduru razrješenja istog te imenovanja novog zvaničnika. U takvoj situaciji, zvaničnik koji je imenovan, a kojemu je mandat istekao, prelazi u ono što se u praksi naziva tehničkim mandatom, a koji formalno-pravno nije uređen.

Tehnički mandat, kao svojevrsno nepisano pravilo, podrazumijeva da i nakon isteka mandata ne prestaju prava, obaveze i ovlaštenja imenovanog zvaničnika te da ista postoje sve do trenutka razrješenja, odnosno imenovanja novog zvaničnika. Ovakav stav je zauzelo i Ministarstvo pravde BiH u svom mišljenju upućenom Agenciji za državnu službu BiH od 28.04.2014. godine.
Postojanje tehničkog mandata omogućava da institucija nastavi nesmetano funkcionisati tokom perioda u kojem bi trebalo doći do imenovanja novog rukovodstva ili produženja mandata postojećem, odnosno u slučaju nepredviđenih prepreka koje bi za posljedicu imale nemogućnost imenovanja tokom određenog perioda.

Analizirajući slučajeve isteka mandata u institucijama BiH, revizija je akcenat stavila na pojedine institucije u kojima, nakon isteka „redovnog" mandata, tehnički mandat zvaničnika traje duži vremenski period. Imajući u vidu razloge postojanja tehničkog mandata, revizija je stava da nadležni organi za imenovanje zvaničnika ne reaguju pravovremeno, te da na taj način i bez opravdanog razloga u pojedinim institucijama omogućavaju da se na rukovodećim mjestima zadržavaju imenovana lica i duži niz godina.

Uprkos mišljenju Ministarstva pravde BiH, a koje podrazumijeva postojanje svih prava, obaveza i ovlaštenja za zvaničnike u tehničkom mandatu, revizija se na terenu susrela sa drugačijom situacijom. Zvaničnici u tehničkom mandatu nerijetko izbjegavaju obavljati svoje dužnosti u punom kapacitetu, a navedeno pravdaju činjenicom da njihov status nije uređen zakonskim ili drugim propisima sa pravnom snagom te da se time njihov rad može dovesti u pitanje, što za sobom, po njihovom mišljenju, može povući i viši stepen odgovornosti. Posljedica ovoga je, vrlo često, situacija u kojoj institucija funkcioniše u ograničenim kapacitetima, na osnovu ranije donesenih odluka i akata, bez mogućnosti razvoja kroz unaprjeđenje internih akata i strateških planova, pokretanja, primjerice, kapitalnih projekata i slično. Iz navedenog se može zaključiti da tehnički mandat, osmišljen kao kratkoročno rješenje, dugoročno može stvarati probleme.

Potrebno je iznaći načina da se ova problematika riješi na adekvatan način koji će imati za cilj otklanjanje nastalih problema u smislu ažurnijeg djelovanja za imenovanje nadležnih tijela i organa, odnosno zakonskog ili sličnog uređenja statusa imenovanih lica koja ostaju na funkciji i nakon isteka redovnog mandata.

Neki od primjera institucija u kojima se dužnosti obavljaju u tehničkom mandatu su:

- Regulatorna agencija za komunikacije BiH – direktor u tehničkom mandatu duži niz godina, procedura imenovanja novog direktora traje od 02.10.2007.g.
- BHMAC – direktor imenovan 2002. godine, a dužina mandata nije definisana.
- Institut za nestale BiH – cjelokupno rukovodstvo je u tehničkom mandatu - članovima Nadzornog odbora mandat je istekao 12.12.2010. godine, članovima Upravnog odbora 07.06.2011. godine, a članovima Kolegija direktora 01.07.2012.

- Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH – v.d. direktora imenovan 2010.g. na period od šest mjeseci i još uvijek obavlja tu dužnost.
- Agencija za sigurnost hrane – Upravni odbor je u tehničkom mandatu, i to tri člana od 11.06.2013. godine, a 12 članova od 05.11.2013. godine.

Nadležna tijela za imenovanje zvaničnika, odnosno rukovodstva institucije, kao i drugih nadzornih ili upravljačkih tijela trebaju pokretati procedure imenovanja pravovremeno i bez odlaganja. To bi se moglo ostvariti kroz obavezivanje nadležnih za imenovanja da o navedenom vode evidenciju i na postupanje u datom trenutku.
Institut tehničkog mandata bi trebalo urediti na način koji ne bi omogućio njegovo različito tumačenje, a time i omogućio adekvatno funkcionisanje institucija u tom periodu.
Institucije u kojima rukovodstvo trenutno obnaša dužnost u tehničkom mandatu bi trebale imati posebnu pažnju nadležnih tijela u vezi sa ovom problematikom, te bi bilo shodno pristupiti procedurama imenovanja i iste, u skladu sa zakonom, provesti do kraja.

6. Rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH

Prema raspoloživim podacima, izvršene isplate na ime naknada za rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, komisijama i drugim radnim tijelima iz budžeta institucija BiH u 2013. godini su na nivou prošlogodišnjih i iznose oko 3.140.000 KM, od čega je za članstvo u odborima (upravni, nadzorni, savjetodavni i dr.) isplaćeno oko 1.100.000 KM, a za članstvo u raznim komisijama (interresornim radnim tijelima) isplaćeno je oko 2.040.000 KM.

Ovdje nisu uzete u obzir komisije unutar institucija BiH, svake pojedinačno, koje su uglavnom isplaćene iz sredstava za bruto plaće i naknade i evidentirane kao stimulacije. Ukupne neto stimulacije u 2013. godini iznose 1.268.268 KM. Također, navedeni iznos ne obuhvata isplaćene naknade za rad upravnih i nadzornih odbora i drugih tijela koja se finansiraju iz drugih izvora izvan budžeta institucija BiH i sistema Jedinstvenog računa trezora (JRT).

Ured za reviziju institucija BiH je prethodnih godina, kako kroz izvještaje finansijske revizije tako i revizije učinka, ukazivao da postoje značajne slabosti u procesu osnivanja, rada i izvještavanja o radu te načinu utvrđivanja naknada za rad odbora, vijeća, komisija i drugih tijela i mogućnosti za značajnim uštedama javnih sredstava. Međutim, na osnovu provedene revizije konstatovano je da još uvijek nisu preduzete konkretne aktivnosti na realizaciji datih preporuka tako da se nalazi i zaključci prezentovani u prethodnim izvještajima odnose i na 2013. godinu. Naime, ustanovljeno je sljedeće:

Još uvijek nisu uspostavljene evidencije o osnovanim odborima, vijećima, komisijama i drugim tijelima na nivou institucija BiH, kako onih koji se finansiraju iz budžeta institucija BiH tako i onih koji se finansiraju iz drugih izvora finansiranja i izvan su sistema JRT.

Kao i prethodnih godina, i u 2013. godini nije postojao jednoobrazan sistem evidentiranja naknada za rad u radnim tijelima institucija BiH te nisu bile uspostavljene evidencije svih isplata po osnovu rada u određenom tijelu. Naknade po osnovu angažmana u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima (komisijama) evidentirane su na više konta u okviru grupe 6112-Naknade troškova zaposlenih i grupe 6139-Ugovorene usluge (neto komisije drugih institucija, ugovori o djelu i ostale nespomenute usluge i dadžbine), te u okviru direktnih transfera sa JRT, a postojao je i različit pristup evidentiranja isplata za članstvo u istoj komisiji u različitim institucijama.

Tek u 2014. godini Ministarstvo finansija i trezora BiH je izvršilo izmjene kontnog plana te otvorilo posebna konta za evidentiranje ovih izdataka u okviru grupe 6139-Ugovorene usluge i obustavljena je isplata stimulacija.

Ne postoje jasni kriteriji i pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela institucija BiH. Pored toga što Vijeće ministara BiH osniva različite komisije, nerijetko i sami rukovodioci u institucijama BiH formiraju različite komisije i radna tijela. Vrlo često opis nadležnosti određenog tijela odgovara nadležnostima određene institucije pa je upitna opravdanost formiranja istog, a naročito opravdanost plaćanja posebno ako se ima u vidu da su članovi tih tijela lica zaposlena u instituciji koja je predlagač i kojima je opis redovnih poslova vrlo sličan poslovima koji su u nadležnosti tog tijela i koji zadatke iz nadležnosti tijela obavljaju uglavnom u okviru radnog vremena. Ne postoje ni jasni kriteriji za utvrđivanje broja članova pojedinih tijela (postoje komisije koje broje čak 19 članova).
Postupak i načina imenovanja članova komisija i tijela uglavnom nije dovoljno transparentan jer kriteriji za imenovanje članova tijela nisu utvrđeni na jasan i transparentan način. Članove tijela obično predlažu institucije, odnosno njihovi rukovodioci i često su članovi tih tijela zaposleni u institucijama koje ih i predlažu. U pojedinim slučajevima su rukovodioci sami sebe predložili u komisije, a Vijeće ministara BiH to potvrdilo (predlagač sastava i predsjednik Komisije za saradnju BiH sa UNESCO je ministar civilnih poslova BiH, Komisiju za polaganje pravosudnog ispita na nivou BiH u skladu sa Zakonom o polaganju pravosudnog ispita imenuje ministar pravde BiH koji je ujedno i predsjednik ove komisije).

Utvrđeno je da ne postoji ograničenje u koliko tijela neka osoba iz institucija BiH može biti angažovana. Kako su pojedina lica članovi više upravnih odbora, komisija i tijela, a istovremeno su zaposleni ili su čak imenovana lica u nekoj od institucija BiH ili instituciji entitetskog nivoa, postavlja se pitanje mogućnosti kvalitetnog, efikasnog i efektivnog obavljanja svih funkcija koje to lice obavlja. *Mišljenja smo da bi jedan od kriterija za imenovanje članova određenog tijela trebao biti da li je predloženo lice već imenovano u neko tijelo kako na nivou institucija BiH tako i na ostalim nivoima vlasti (entitetski, kantonalni, općinski, javna preduzeća i ustanove, itd.).*

Komisije i radna tijela se uglavnom formiraju bez rokova za završetak posla i jasno postavljenih ciljeva i mjerljivih rezultata koje trebaju ostvariti. Također, ne postoje ni jasno propisane procedure izvještavanja o radu i rezultatima rada tijela. Način izvještavanja o radu je različit i obično uređen poslovnicima o radu određenog tijela i uglavnom nije predviđeno izvještavanje u skladu sa principima izvještavanja usmjerenog prema rezultatima rada. Posljedica ovoga je neefikasan nadzor nad radom osnovanih

tijela od strane nadležnih institucija. Izostaje praćenje rada tih tijela u pogledu efikasnosti realizacije postavljenih zadataka.

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) propisan je način utvrđivanja, visina i način isplate naknade. Revizijom je ustanovljeno da pojedina tijela ne ostvaruju naknadu, dok je za većinu tijela naknada za rad utvrđena na mjesečnom nivou bez obzira na rezultate rada i bez obzira na broj održanih sjednica i sastanaka u toku godine (neka tijela se sastanu dva puta godišnje, a naknadu primaju mjesečno). Tek u pojedinim slučajevima isplata naknada članovima tijela se vrši nakon usvajanja izvještaja od strane nadležne institucije (Komisija za saradnju BiH sa UNESCO-om, Vijeće za nauku i sl.). U pojedinim slučajevima obračun i isplata naknada se vrši na osnovu broja predmeta, pri čemu je utvrđena visina naknade po predmetu. Međutim, ako se analizira ukupan godišnji iznos naknade po članu te struktura i sadržaj predmeta, te da se tijelo vrlo često oglašava nenadležnim, upitan je i ovaj princip obračuna i isplate naknade (npr. Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH kojem je utvrđena naknada po predmetu 50 KM, a godišnja naknada imenovanih članova u 2013. godini iznosila je 15.150 KM po članu (ukupno 3 člana). Zbog nepostojanja jasnih kriterija za utvrđivanje prava na naknadu neka tijela su ovo pravo ostvarila putem sudske presude.

Ne postoji jednoobrazan pristup utvrđivanja prava na naknadu u pogledu članova koji su po službenoj dužnosti i funkciji imenovani i obavljaju funkciju u određenom tijelu. Naime, u nekim slučajevima ovi članovi ostvaruju pravo na naknadu, a u drugim ne. *Mišljenja smo da lica koja su po službenoj dužnosti i funkciji članovi nekog tijela ne bi trebala ostvarivati naknadu za rad u tom tijelu.*

Kad je u pitanju visina naknade na godišnjem nivou, u većini slučajeva ona se kretala u granicama utvrđenim 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) kojom je propisano da isplata za učešće u radu više i/ili različitih radnih tijela može iznositi maksimalno 24 prosječne neto plate isplaćene u BiH u prethodnoj godini, što za 2013. godinu iznosi **19.824 KM**.

Isplate u većem iznosu od navedenog rezultat su, između ostalog, i članstva u odborima, vijećima 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) te stava Ministarstva finansija i trezora BiH (izuzeće za Fiskalno vijeće BiH i to iz razloga što se rad istog finansira iz udruženih sredstava institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH). Uvidom u Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plata Ministarstva finansija i trezora BiH (COIP), uočeno je da su pojedinim članovima radnih tijela isplaćene godišnje naknade u iznosu oko **38.400 KM** po osnovu članstva u jednom ili u više radnih tijela.
Postoje razlike i kod ostvarivanja prava na troškove dolaska i prisustvovanja sjednicama i sastancima tijela. Za pojedina tijela pravo na ove troškove definisano je u odlukama kojima je definisan način obračuna, isplate i visina naknada, dok kod drugih tijela nije. *Smatramo da bi ova pitanja trebala biti jedinstveno i jednoobrazno regulisana za sve slučajeve, rukovodeći se principom racionalnosti. Također bi trebalo jasno regulisati na*

teret kojih sredstva i institucije padaju izdaci za dolazak na sastanke i sjednice tijela i svi ostali troškovi koji se odnose na rad određenog tijela, kao i način evidentiranja tih izdataka. Mišljenja smo da bi trebalo da postoje sveobuhvatne evidencije izdataka za rad svakog tijela pojedinačno.

Prilikom pojedinačnih revizija u institucijama BiH konstatovano je da kod značajnog broja upravnih odbora, vijeća, komisija i drugih radnih tijela bilo ili još uvijek postoje kašnjenja u imenovanju novih članova tih tijela, tako da su funkcije u tim tijelima obavljali članovi sa isteklim mandatom (prema raspoloživim informacijama sa 31.12.2013. godine mandat imenovanih članova je istekao i nisu bili izabrani novi članovi kod 15 tijela (odbora, vijeća, komisija). Uočena su i različita postupanja od institucije do institucije u vezi sa problematikom isteklih mandata imenovanih članova, kako u pogledu obavljanja funkcije tako i u pogledu isplate naknada. U većini institucija nastavljena je isplata naknada članovima tijela bez obzira na istek mandata. Međutim, pojedina tijela zbog isteka mandata su obustavila svoje funkcije i nisu održavala sjednice (Vijeće za akreditovanje), a neke institucije su obustavile isplate naknada članovima kojima je istekao mandat i obratile se nadležnim institucijama (Ministarstvo pravde BiH i Pravobranilaštvo BiH) za pravni savjet i mišljenje. Dobijena su različita tumačenja. Prema mišljenju Ministarstva pravde BiH, prava, obaveze i ovlaštenja imenovanih članova ne prestaju, već egzistiraju do okončanja postupka produženja mandata ili do razrješenja sa dužnosti i imenovanja novih članova tijela. Pravobranilaštvo BiH je, pak, mišljenja da sa istekom mandata prestaju sva prava i obaveze članova određenog tijela.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH je u januaru 2014. godine, shodno svojim nadležnostima i ovlaštenjima, Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta BiH uputila inicijativu za preispitivanje opravdanosti postojanja upravnih i nadzornih odbora u javnim ustanovama. Naime, prema navodima, Institucija ombudsmena je na osnovu brojnih prigovora na procedure imenovanja na pozicije u regularnim organima i postupke razrješenja, utvrdila da je još uvijek prisutna praksa da se prilikom imenovanja upravljačkih tijela javnih ustanova ne poštuje načelo „zakonitosti“ (shodno kojem se pri imenovanju moraju poštovati odredbe važećih zakona, propisa i pravila), kao i načelo „kvaliteta“ (prema kojem izabrani kandidati po svojim kvalifikacijama, sposobnostima i iskustvu moraju nabolje odgovarati potrebama pozicije na koju se vrši imenovanje) te da je u ovoj oblasti i dalje prisutna korupcija, te brojne afere postavljanja nekompetentnih ljudi „po stranačkoj liniji“.

U vezi sa ovom Inicijativom Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 06.03.2014. godine zadužilo Ministarstvo pravde BiH da razmotri primjedbe i sugestije istaknute u inicijativi i predloži način postupanja po istoj. Ministarstvo pravde BiH je 07.05.2014. godine uputilo dopis svim rukovodiocima u institucijama BiH, da u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti, izvrše procjenu stanja u oblasti za koju su osnovani u dijelu preispitivanja opravdanosti postojanja upravnih i nadzornih odbora i da putem Ministarstva pravde BiH, daju preporuke Vijeću ministara BiH sa prijedlogom mjera za eventualno otklanjanje utvrđenih nepravilnosti. Nakon što prikupi traženu dokumentaciju od svih institucija BiH, Ministarstvo pravde BiH planira sačiniti informaciju za Vijeće ministara BiH radi zauzimanja stava po ovom pitanju i dostaviti istu Parlamentarnoj skupštini BiH radi upoznavanja i daljeg postupanja.

Do polovine jula 2014. godine Ministarstvu pravde BiH se očitovalo samo 12 institucija BiH, od tog 6 institucija koje u svom sastavu nemaju upravne i nadzorne odbore. Ostalih 6 institucija (Uprava za indirektno oporezivanje, Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH-FIPA, Agencija za javne nabavke BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Agencija za osiguranje depozita BiH i Ministarstvo za ljudska prava BiH, a u vezi sa upravljačkom strukturom u Institutu za nestale osobe BiH) je uglavnom navelo da je opravdano postojanje upravnog odbora, ali neke su navele da treba preispitati opravdanost visine i načina obračuna i isplate naknada za rad.

Iako se u ranijim izvještajima finansijske revizije, te revizije učinka, ukazivalo na potrebu regulisanja i unaprjeđenja ove problematike, nismo se uvjerili da postoji proaktivan pristup i spremnost ključnih institucija da ovoj problematici i temi pristupi efikasno kako bi se i na ovom polju postigli bolji efekti te uveo red i racionalan pristup upravljanja javnim sredstvima. Uočena je inertnost i sporost te neefikasnost ključnih institucija. Naime, Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara BiH su prihvatili preporuke revizije učinka i finansijske revizije te zadužili Ministarstvo finansija i trezora BiH da pripremi novi akt o kriterijima za formiranje komisija i drugih radnih tijela, načinu isplate naknada, uspostavljanju evidencija o osnovanim tijelima, izvještavanju i praćenju učinkovitosti rada osnovanih tijela. Također, Vijeće ministara BiH je još polovinom 2012. godine svojim zaključcima zadužilo Ministarstvo finansija i trezora BiH da predloži mjere i zaključke s ciljem reduciranja izdataka za ove namjene.

Međutim, još uvijek nisu preduzete konkretne aktivnosti. Unutar Ministarstva finansija i trezora BiH formirana je radna grupa koja je sačinila prijedlog odluke koji je dostavljen u Kabinet ministra finansija u januaru 2014. godine na razmatranje i dostavljanje Vijeću ministara BiH koje treba da donese konačan akt.

Zanimljivo je da su na pozicijama plaća i naknada te drugim budžetskim pozicijama posljednjih godina i u nekoliko navrata provođene mjere štednje i racionalizacije, ali kada je ova oblast u pitanju, takve mjere su izostale. Čak su pojedinim tijelima ukupne godišnje naknade povećane zbog rasta osnovice za obračun mjesečne naknade (radi se o tijelima kojima je osnovica za obračun naknade prosječna neto plaća isplaćena u BiH u prethodnoj godini). Mišljenja smo da ovakav odnos institucija prema ovoj problematici proizlazi upravo iz razloga što se ista tiče ključnih lica koja i donose odluke.

U cilju racionalizacije ovih izdataka te efikasnijeg, efektivnijeg i transparentnijeg korištenja javnih sredstava, ponovo preporučujemo da se ubrzaju aktivnosti na realizaciji ranije datih preporuka revizije kao i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH. U tom smislu neophodno je:

- ***uspostaviti sistemske evidencije o osnovanim odborima, vijećima, komisijama i drugim tijelima na nivou institucija BiH i njihovim izdacima (kako onih koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH tako i iz drugih izvora finansiranja),***
- ***uspostaviti jasne kriterije i pravila za formiranje odbora, vijeća , komisija i drugih tijela,***
- ***utvrditi transparentne procedure i kriterije za imenovanje članova tijela,***
- ***pratiti trajanje mandata imenovanih članova i blagovremeno pokretati postupke imenovanja novih članova tijela, kako bi se izbjegle situacije da isti funkcionišu u uslovima isteklih mandata,***

- ***prilikom osnivanja određenog tijela definisati jasne zadatke i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti,***
- ***definisati jednoobrazne procedure i pravila izvještavanja o radu tijela te unaprijediti sistem nadzora nad radom tijela,***
- ***isplatu naknada za rad zasnivati na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve,***
- ***definisati ograničenja u pogledu racionalnih iznosa kumulativnih isplata za članstvo u više radnih tijela za sve korisnike ovih primanja bez izuzetka, a imajući u vidu činjenicu da su članovi tijela uglavnom službenici i imenovana lica zaposleni u drugim institucijama.***

7. Strateško planiranje

Strategija razvoja kao najznačajniji razvojni dokument u BiH, koja definiše strateške pravce djelovanja zemlje na području ekonomskog i socijalnog razvoja u narednom periodu, još uvijek nije usvojena od strane Vijeća ministara BiH. Direkcija za ekonomsko planiranje je u skladu sa svojim nadležnostima izradila Strategiju razvoja BiH 2010.-2014**.** i Strategiju socijalnog uključivanja 2010.-2014. koje su pripremane na svim nivoima vlasti u toku 2010. godine. Strategije sa pratećim akcijskim planovima su usvojene u Federaciji BiH i Distriktu Brčko, međutim Vijeće ministara BiH i Republika Srpska nisu usvojili navedenu strategiju. Iako navedene strategije nisu zvanično usvojene, u proteklom periodu one su bile osnova (uslov) za povlačenje IPA sredstava kako na državnom nivou tako i na nivou entiteta.

Kako je strateško planiranje glavna pretpostavka za ispunjenje razvojnih ciljeva – vizija i provođenje strukturalnih razvojnih reformi koje, u konačnici, vode poboljšanju učinkovitosti i kvaliteta rada institucije preporučeno je institucijama BiH u Izvještaju revizije za 2012. godinu da preduzmu aktivnosti na uspostavljanju procesa strateškog planiranja i izvještavanja o ostvarenim ciljevima.

Na osnovu preporuka revizije iz izvještaja za 2012. godinu većina institucija BiH je u 2013. godini donijela vlastite strateške planove razvoja. Revizijom institucija BiH je uočeno kako kod određenog broja institucija programi rada ne obuhvataju sve strateške ciljeve iz strateških planova razvoja jer su strateški planovi naknadno doneseni ili su u proceduri donošenja. Isto tako, izvještaji o radu nisu u svim slučajevima povezani sa ciljevima iz programa rada i Dokumentom okvirnog budžeta. Na taj način nisu stvorene pretpostavke za izvještavanje zasnovano na rezultatima poslovanja.

U izvještaju revizije za 2012. godinu je preporučeno donošenje jedinstvene metodologije za izradu strateških planova na nivou institucija BiH. Vijeće ministara BiH je na svojoj sjednici održanoj 23.07.2014. godine donijelo Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH. Navedenom odlukom je predviđena izrada metodologije o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH.

S obzirom da neusvajanje novih strategija koje se odnose na budući period (od 2015. godine) može imati nesagledive posljedice na cjelokupnu državu, preporučujemo Vijeću ministara BiH da u saradnji sa nadležnim izvršnim

organima entiteta i Brčko distrikta BiH pravovremeno pokrene aktivnosti vezane za izradu nove strategije.

Potrebno je, ubuduće, ciljeve predviđene Strateškim planom uskladiti sa ciljevima u Programu rada i Izvještaju o radu. Također, potrebno je osigurati odgovarajući sistem praćenja ostvarenih rezultata prema strateškim ciljevima.

8. Budžet

8.1. Planiranje budžeta

Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu je usvojen pravovremeno. Parlamentarna skupština BiH je na sjednici Predstavničkog doma održanoj 06.12.2012. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 06.12.2012. godine odobrila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu koji je objavljen u Službenom glasniku BiH broj 100/12 od 17.12.2012. godine.

Fiskalno vijeće BiH je 15.06.2012. godine (rok 31.05.2012.godine) usvojio Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2013.-2015. 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.

Dokument okvirnog budžeta za period 2013.-2015. je urađen na bazi usvojenog Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika za ovaj period. U dokumentu okvirnog budžeta za period 2013.-2015. su navedene gornje granice rashoda za 2013. godinu za svakog korisnika budžeta institucija BiH. Ove gornje granice su, shodno Zakonu o finansiranju institucija BiH, dostavljene budžetskim korisnicima zajedno sa instrukcijom sa budžetskim kalendarom za pripremu dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a) za period 2013.-2015. godine, te smjernice za pripremu tabela prioriteta budžetskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, kao ulaznih elemenata za izradu DOB-a.

Radi ostvarenja ušteda dogovorenih Pismom namjere za realizaciju *stand-by* aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF-om), planiranje sredstva za plaće je izvršeno na bazi obračuna po osnovici 475,69 KM, toplog obroka 6,00 KM dnevno, regresa 1,00 KM za zaposlene čiji je koeficijent obračuna plaće iznad četiri i 300,00 KM za ostale zaposlene. Planiranje sredstva za ostale naknade je vršeno shodno važećima odlukama Vijeća ministara BiH. Broj zaposlenih je planiran maksimalno do broja zaposlenih na 31.12.2012. godine, a izuzetno zapošljavanje institucije su posebno planirale s tim da su sredstva za dodatno zapošljavanje odobravana posebnim odlukama Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je 24.10.2012. godine dostavilo Vijeću ministara BiH Dokument okvirnog budžeta za period od 2013. do 2015. godine. Vijeće ministara BiH je 28.11.2012. godine usvojio Dokument okvirnog budžeta za period od 2013. do 2015. godine. Obzirom da Vijeće ministara BiH nije usvojio DOB u propisanom roku, Ministarstvo finansija i trezora je svim budžetskim korisnicima dostavilo 02.08.2012. godine instrukciju za budžetske korisnike br.2, sa indikativnim gornjim granicama

rashoda izvedenim iz nacrta Dokumenta okvirnog budžeta za svakog korisnika pojedinačno.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je na osnovu zahtjeva budžetskih korisnika, indikativnih gornjih granica utvrđenih u nacrtu Dokumenta okvirnog budžeta i konsultacija koje su obavljene sa budžetskim korisnicima, uradilo nacrt Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu za finansiranje institucija BiH i isti je nakon prethodno dobivenog mišljenja Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva finansija i trezora BiH 15.10.2012. godine dostavilo Vijeću ministara BiH.
Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 16.11.2012. godine utvrdilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu. Predsjedništvo BiH je na sjednici održanoj 29.11.2012. godine utvrdilo Prijedlog zakona o budžetu za 2013. godinu. Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH su na svojim sjednicama održanim 06.12.2012. godine usvojili Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu prema kojem ukupni rashodi institucija iznose 950.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 788.476.010 KM.

Reforma pripreme dokumenata programskog budžeta još uvijek je u fazi implementacije. U januaru 2013. godine je implementiran informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS), te je budžetska 2013. godina bila testna godina za primjenu ovog sistema. Budžetski korisnici bi počev od budžetskog ciklusa 2015.-2017. godina trebali planirati budžet putem on-line sistema za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS). Procesom revizije je utvrđeno da još uvijek nije uspostavljen sistem za praćenje realizacije budžeta institucija BiH i u skladu s tim i mjere učinaka koji će biti osnovni pokazatelji utroška budžetskih sredstava.

Preporučujemo da se nastave aktivnosti u vezi sa unapređenjem 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.

8.2. Izvršenje budžeta

Ukupni rashodi institucija BiH odobreni Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu iznose 950.000.000 KM, od čega se na rashode budžetskih korisnika (ukupno 74 institucije) odnosi 914.970.000 KM, na direktne transfere sa JRT-a 26.078.000 KM i na sredstva rezervisanja 8.952.000 KM.

Ukupno ostvareni rashodi budžeta institucija BiH u 2013. godini iznose **904.694.399 KM** ili **95,2%** u odnosu na usvojeni budžet, odnosno 77% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Ukupni rashodi institucija BiH izvršeni su za 14,4 mil. KM ili 1,6% više u odnosu na isti period prethodne godine, što je rezultat usvajanja budžeta institucija BiH pravovremeno, što se opet odrazilo na veće izvršenje kapitalnih izdataka i nabavke materijala u odnosu na 2012. godinu, u kojoj je u prvih pet mjeseci bilo privremeno finansiranje.
U okviru rashoda budžetskih korisnika, izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 797.051.011 KM ili 96% u odnosu na budžet, odnosno 92% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Ukupni tekući izdaci institucija BiH su za oko 7,9 mil KM ili 1% viši u odnosu na prethodnu godinu, što je rezultat blagovremenog usvajanja budžeta institucija i novih obaveza, kao što je nabavka

materijala kod Agencije za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka u cilju nabavke potrebnog materijala za novu generaciju ličnih dokumenata i zamjene istih, koja je počela u 2013. godini, kao i povećanja materijalnih troškova kod Agencije za statistiku BiH, zbog aktivnosti na projektu „Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova“. U skladu sa Pismom namjere sa MMF-om za realizaciju *stand-by* aranžmana iz 2012. godine, ostvarene su uštede u 2013. godini u okviru tekućih izdataka, ali su djelimično kompenzirane novim spomenutim aktivnostima iz nadležnosti institucija BiH.

Izvršenje kapitalnih izdataka iznosi 55.739.132 KM ili 76% u odnosu na usvojeni budžet za 2013. godinu, odnosno 27% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je za 11,3 mil. KM više u odnosu na isti period prethodne godine. Izvršenje tekućih grantova u 2013. godini iznosi 28.025.651 KM ili 259% u odnosu na budžet za 2013. godinu, odnosno 79% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je za 1,47 mil. KM ili 34,4% manje u odnosu na isti period prethodne godine. Kapitalni grantovi su izvršeni u iznosu od 6.837.195 KM ili 201% u odnosu na budžet, odnosno 64% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva.

U strukturi ostvarenih rashoda (887.652.988 KM), 98,12% se odnosi na rashode budžetskih korisnika, 1,68% na direktne transfere i 1,20 na sredstva rezervisanja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih (628.254.676 KM) čine 70,55% od ukupno ostvarenih rashoda budžetskih korisnika ili 69,22% sveukupnih rashoda institucija.
Imajući u vidu da su institucije BiH na osnovu odluka Vijeća ministara BiH za smanjenje plaća i naknada, dnevnica u zemlji i inostranstvu i drugih naknada ostvarili uštede na određenim kategorijama troškova, i dalje smo mišljenja da institucije BiH mogu ostvariti uštede na pojedinim budžetskim stavkama kao što su troškovi reprezentacije, upotreba službenih telefona, upotreba službenih vozila, angažovanje zaposlenih putem ugovora o djelu, itd., putem vlastitih planova za racionalizaciju najfrekventnijih troškova.

8.3. Prestrukturiranje rashoda

Na temelju zahtjeva budžetskog korisnika, Ministarstvo finansija i trezora BiH može donijeti odluku o prestrukturiranju njegovih rashoda, a unutar ukupnog iznosa odobrenog u budžeta tog budžetskog korisnika, shodno odredbama člana 16. stav (1) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 100/12) i člana 16. Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13).

Nadalje, Procedurom o prestrukturiranju rashoda budžetskih korisnika za 2013. godinu (MFT, broj: 05-02-1-599-2/13 od 15.01.2013. godine) precizirano je da prestrukturiranje rashoda budžetskim korisnicima može biti odobreno samo jednom za fiskalnu 2013. godinu, osim u slučaju kada se prestrukturiranje vrši na temelju posebnih odluka Vijeća ministara BiH, te da se prestrukturiranjem rashoda ne može povećavati pozicija 611100 - Bruto plaće i naknade, osim u slučaju donošenja posebnih odluka Vijeća ministara BiH koje se odnose na zapošljavanje.
U 2013. godini donesena je 71 odluka o prestrukturiranju rashoda za 65 budžetskih korisnika te jedna odluka o prestrukturiranju na direktnim transferima sa Jedinstvenog računa trezora, a u ukupnom iznosu od 12.637.551 KM ili 1.33% u odnosu na Budžet

institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu (950.000.000 KM) ili 1.40% u odnosu na ukupno izvršenje budžeta za 2013. godinu (904.694.399 KM).

Poređenjem iznosa prestrukturiranja u 2013. godini (12.637.551 KM) sa podacima o prestrukturiranju rashoda iz 2012. godine (12.823.040 KM) uz napomenu da je budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu bio na nivou 2012. godine, a izvršenje u nešto manjem iznosu (890.299.753 KM), može se zaključiti da manja vrijednost prestrukturiranja rashoda još uvijek ne ukazuje na poboljšanje procesa planiranja i praćenja izvršenja budžeta sa što manje zahtjeva za prestrukturiranjem.
Analizom podataka o izvršenim pestrukturiranjima rashoda konstatovali smo da su **najznačajnija umanjenja po prestrukturiranju** iskazana u okviru sljedećih ekonomskih grupa: 613400-Nabavka materijala (2.297.800 KM), 613900-Ugovorene usluge (2.004.436 KM), 611100-Bruto plaće i naknade plaća (1.734.767 KM), 611200-Naknade troškova uposlenih (1.111.326 KM), dok su **najznačajnija uvećanja po prestrukturiranju** iskazana u okviru grupa: 821300-Nabava opreme (2.606.582 KM), 613500-Izdaci za usluge prijevoza i goriva (1.622.313 KM), 613600-Zakup imovine (1.098.250 KM).
Revizijom pojedinačnih budžetskih korisnika tokom 2013. godine utvrđeno je da je Ministarstvo finansija i trezora BiH, u načelu, objektivno pristupalo procjeni opravdanosti podnesenih zahtjeva budžetskih korisnika za prestrukturiranje u okviru odobrenog budžeta u skladu sa važećim propisima. Na nekoliko značajnijih prestrukturiranja u 2013. godini može se vidjeti koordiniran pristup Ministarstva finansija i trezora BiH sa pojedinačnim budžetskim korisnicima, ali to još uvijek ne znači da su otklonjene slabosti planiranja i praćenja izvršenja budžeta.
U nastavku ćemo istaći nekoliko značajnih prestrukturiranja kod pojedinih budžetskih korisnika tokom 2013. godine gdje su uočeni nedostaci i date određene preporuke u cilju poboljšanja procesa planiranja i praćenja izvršenja budžeta te svođenja prestrukturiranja na nivo koji se može tolerisati i kontrolisati shodno propisima koji regulišu predmetnu problematiku.

Predsjedništvo BiH je izvršilo jednu promjenu strukture rashoda u ukupnom iznosu **379.000 KM** na način da je izvršeno smanjenje pozicija bruto plaća i naknada troškova zaposlenih, izdaci za usluge prijevoza i goriva, troškovi zakupa i izdaci za tekuće održavanje, a povećani putni troškovi (153.000 KM), izdaci telefonskih i poštanskih usluga (89.000 KM), izdaci za osiguranje i platni promet (17.000 KM), ugovorene usluge (10.000 KM) te nabavka opreme (110.000 KM). Ministarstvo finansija i trezora BiH je u odgovoru na Zahtjev za prestrukturiranje rashoda skrenulo pažnju na odredbe Zakona o finansiranju te na nepreduzimanje mjera na racionalizaciju izdataka za telefonske i poštanske usluge i na potrebu unaprjeđenja procedura planiranja i praćenja izvršenja budžeta.
Nadalje, **Ministarstvo civilnih poslova BiH** je u toku godine izvršilo dvije promjene strukture rashoda u ukupnom iznosu **130.000 KM** koje je odobrilo Ministarstvo finansija i trezora BiH. Prvim prestrukturiranjem izvršeno je umanjenje pozicije ugovorene usluge za 80.000 KM, a za isti iznos je povećana pozicija nabavka opreme (motorna vozila). Sredstva su iskorištena za nabavu vozila koja prilikom izrade projekcije nisu planirana. Drugim prestrukturiranjem je umanjena pozicija tekući grantovi. Prestrukturiranje sa tekućeg granta na ugovorene usluge i putne troškove izvršeno je temeljem Odluke Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo odbrane BiH je temeljem Odluke Vijeća ministara BiH o nastavku projekta udruživanja sredstava iz budžeta Ministarstva u NATO Trust fund pokrenulo proceduru prestrukturiranja rashoda budžeta u iznosu od **300.000 KM** što je Ministarstvo finansija i trezora BiH odobrilo na teret pozicije Ugovorene i druge usluge. Zatim je Ministarstvo temeljem Odluke o prestrukturiranju rashoda Ministarstva finansija i trezora BiH od 02.12.2013. godine, **izvršilo prestrukturiranje rashoda u ukupnom iznosu od 4.415.788 KM**, premda **je prestrukturiranje rashoda traženo u većem iznosu (5.395.788 KM),** ali Ministarstvo finansija i trezora BiH je u konačnici odobrilo prestrukturiranje u iznosu od 4.415.788 KM.

Ministarstvo pravde je podnijelo zahtjev za prestrukturiranje sredstava koje je odobreno krajem listopada 2013. godine. Odobrenim prestrukturiranjem smanjena su sredstva za tekuće izdatke u iznosu od **339.505 KM** na ime povećanja sredstava za kapitalne izdatke. Namjenska struktura kapitalnih izdataka je izmijenjena te su planirane nabavke koje nisu prvobitno planirane (npr. oprema za prenos podataka i glasa, fotografska oprema, policijska oprema) ili su planirane u većem iznosu u odnosu na prvobitni plan (kompjuterska oprema).

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH je temeljem Odluke Ministarstva finansija i trezora BiH od 27.11.2013. godine, izvršila prestrukturiranje rashoda u ukupnom iznosu **956.000 KM**. Na temelju saglasnosti Ministarstva finansija i trezora BiH u 2013. godini, izvršene su tri izmjene namjenske strukture kapitalnih izdataka. Dok se jednim zahtjevom za promjenom strukture u okviru opreme umanjuju sredstva na jednoj poziciji i uvećavaju sredstva na drugoj poziciji, tako da se stiče dojam da još uvijek nisu u potpunosti prepoznati prioriteti ulaganja. Kod pojedinih slučajeva kao razlozi za izmjenu strukture navode se uštede prilikom okončane nabavke na nekim pozicijama tako da se neutrošena sredstva realociraju na druge pozicije, što se može posmatrati kao slabost prilikom planiranja sredstava za kapitalna ulaganja kao posljedica nedovoljne ispitanosti tržišta u pogledu cijena za nabavke iz kapitalnih sredstava.

Potrebno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH koordinirano s pojedinačnim budžetskim korisnicima učini dodatne napore na otklanjanju slabosti u procesu planiranja i praćenja izvršenja budžeta shodno propisima koji jasno definišu predmetnu problematiku u cilju eliminisanja razloga koji dovode do prestrukturiranja rashoda.

9. Finansijsko izvještavanje

Kontrola izvršenja budžeta i izvještavanje budžetskih korisnika o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu (sačinjavanje i podnošenje finansijskih izvještaja) obavljaju se u skladu sa važećim zakonskim i podzakonskim aktima, a to su: Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013.godinu (Službeni glasnik BiH, broj 100/12), Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13), Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (MFT BiH, broj: 01-08-02-1-644-1/12 od 20.01.2012. god.), Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 33/07, 16/10 i MFT BiH, broj: 01-05-02-1-656-1712 od 23.01.2012. godine).

9.1. Izvještaji budžetskih korisnika

Rukovodstvo budžetskog korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa gore navedenim okvirom finansijskog izvještavanja, a što uključuje kreiranje, primjenu i održavanje sistema internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja. Pored toga rukovodstvo budžetskog korisnika je odgovorno i za poslovanje u skladu sa odgovarajućim zakonima i propisima kao i da tokom fiskalne godine osigura namjensko i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Svi budžetski korisnici su dužni sačiniti godišnji izvještaj i dostaviti ga Ministarstvu finansija i trezora BiH najkasnije **do 01. marta** tekuće godine za proteklu godinu (član 18. Pravilnika) kao i informaciju o sistemu internih kontrola realizovanih u toku godine te preduzete aktivnosti u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine. Također, uz godišnji izvještaj, svaki budžetski korisnik je obvezan da dostavi izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije. Forma i okvirni sadržaj navedene izjave propisani su Odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 96/12).
Prema raspoloživim informacijama, 75 budžetskih korisnika je sačinilo i podnijelo financijske izvještaje za fiskalnu 2013. godinu u zakonom propisanom roku.
Obrasci godišnjeg financijskog izvještaja se popunjavaju preuzimanjem salda sa konta stanja u Glavnoj knjizi koja se vodi u Ministarstvu finansija i trezora BiH za sve budžetske korisnike putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU).

Budžet institucija BiH za 2013. godinu je usvojen 06.12.2012. godine. Kontrola nad izvršenjem rashoda budžeta institucija BiH za 2013. godinu vršena je putem ISFU sistema unosom operativnih mjesečnih budžeta budžetskih korisnika na temelju dostavljenih godišnjih planova dinamike rashoda iskazanih mjesečno po sumarnim ekonomskim kategorijama prema kojima je odobren budžet svake institucije. U Odsjeku za analize planiranja i izvršenja budžeta Ministarstva finansija i trezora BiH angažovani su saradnici-analitičari koji su vršili analizu i kontrolu izvršenja budžeta budžetskih korisnika. Rezultati analiza služe kao temelj za naredni budžetski ciklus u smislu upotpunjavanja budžetskih instrukcija, uvođenja dodatnih kontrola, analiza i slično.

Budžetski korisnici u koordinirajućem odnosu sa Ministarstvom finansija i trezora BiH imaju kontinuiranu obavezu da preduzimaju sve aktivnosti s ciljem kvalitativne nadogradnje procesa koji se tiču planiranja, izvršenja i izvještavanja o raspolaganju budžetskim sredstvima u skladu sa važećim propisima.

9.2. Konsolidovani finansijski izvještaj

Ministarstvo finansija i trezora BiH je obavezno sačiniti godišnji izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH te ga dostaviti na razmatranje i prihvatanje Vijeću ministara BiH **do 15. maja,** odnosno Predsjedništvu BiH **do 01. juna** tekuće godine za proteklu godinu**.** Nakon potrebne analize i prihvatanja od strane Vijeća ministara i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, isti se podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH, a što je potrebno uklopiti **u rok od 180 dana** od završetka fiskalne godine.
Konsolidovani finansijski izvještaj je sačinjen na temelju podataka koje su budžetski korisnici unijeli u Glavnu knjigu trezora putem Informacionog sistema finansijskog

upravljanja (ISFU), podataka koji se generiraju i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug.

Sadržaj ovoga Izvještaja podijeljen je u dva dijela u kojima se kroz detaljna tekstualna obrazloženja i tabelarne preglede daju informacije koje se odnose na:
I - Izvršenje budžeta institucija BiH za 2013. godinu
II - Servisiranje vanjskog duga BiH za 2013. godinu

Ured za reviziju institucija BiH, po dobijanju godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH, obavlja godišnju finansijsku reviziju predmetnog izvještaja u dijelu izvršenja budžeta institucija BiH, a u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH.

9.3. Finansijsko-računovodstveni aspekt funkcionisanja ISFU sistema

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. Uvođenjem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) u institucijama BiH ostvaren je automatizovani sistem Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga. Na kontima Glavne knjige trezora knjiže se sve promjene koje se odnose na imovinu, prihode, rashode i obaveze institucija BiH.

Provođenjem revizija kod budžetskih korisnika, uočen je prostor za unaprjeđenje postojećeg sistema. U nastavku ukazujemo na nedostatak određenih procedura i pravila postupanja: ne postoji jednoobraznost u pogledu knjiženja pojedinih izdataka te se isti rashodi evidentiraju na više konta, a nazivi pojedinih konta suštinski ne odgovaraju poslovnim promjenama koje se knjiže na ta konta; i dalje se značajni finansijski iznosi evidentiraju na kontima s predznakom „ostali“ te se na taj način ne osiguravaju precizne informacije o nastalim troškovima na nivou institucija BiH; ne vrši se pravovremeno periodično zatvaranje perioda u Glavnoj knjizi; još uvijek nije objavljen kontni plan kao sastavni dio Pravilnika o računovodstvu; uočene su određene nedosljednosti između sintetičkog kontnog plana i otvorenih analitičkih konta u Glavnoj knjizi; modul potraživanja u okviru ISFU sistema još uvijek nije u potunosti funkcionalan; ne postoji propisana procedura provođenja licitacija pri prodaji stalnih sredstava, procedure donacije ili razmjene sredstava između budžetskih korisnika, niti procedure uništavanja rashodovanih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava; evidentiranje naplate štete na vozilima od osiguravajućih društava ne vrši se jednoobrazno (naplata štete se vrši putem Jedinstvenog računa trezora, ali i na način da osiguravajuće društvo direktno izvrši isplatu dobavljaču izvršenih usluga popravke, čime se ne osigurava potpuna evidencija o nastalim troškovima održavanja vozila); kreirani izvještaji iz Glavne knjige u štampanoj verziji imaju logo Ministarstva na svakoj stranici koji bespotrebno zauzima značajan prostor, a neki izvještaji iz Glavne knjige u zaglavlju imaju oznaku klijenta samo na prvoj stranici.

Preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora da analizira navedene slabosti i nedostatke i poduzme radnje iz svoje nadležnosti kako bi se iste otklonile.

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 da prema nadležnim institucijama pokrene inicijativu za donošenje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

Ministarstvo finansija i trezora je donijelo Uputstvo za unos obaveza u ISFU sistem koje su planirane u budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini[4]. Na temelju ovog Uputstva, budžetski korisnici su tokom fiskalne godine vršili razgraničenja rashoda. Na kraju godine, saldo razgraničenih rashoda iznosio je 15.526.540 KM.

Smatramo kako važeće Uputstvo nije u potpunosti usaglašeno s temeljnim principima budžetskog računovodstva te ostavlja prostor budžetskim korisnicima da primjenom Uputstva stvaraju nerealnu sliku nastalih rashoda tekuće godine.

Na temelju provedenih pojedinačnih revizija u 2013. godini, uočili smo kako su na razgraničenjima uglavnom evidentirani rashodi za robe, usluge i radove koji se suštinski odnose na narednu fiskalnu godinu, a što narušava načelo modificiranog računovodstvenog osnova definisanog Pravilnikom o računovodstvu za korisnike budžeta institucija BiH.

Preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora da preispita važeće Uputstvo u smislu stvaranja preduslova da budžetski korisnici evidentiraju obaveze u skladu s pomenutim modificiranim načelom nastanka događaja, te razmotri mogućnost sistemskog onemogućavanja evidentiranja obaveza iz prethodnog perioda bez prethodne saglasnosti, odnosno odobrenja Ministarstva.

10. Prihodi i primici

Konsolidovani bilans institucija BiH koji se odnosi na prihode i primitke temelji 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[5].

Ukupni prihodi, primici i podrške za finansiranje institucija BiH u 2014. godini iznose **996.382.089 KM,** ili **105%** u odnosu na projekciju (950.000.000 KM) iskazanu u Zakonu o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2013. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 100/12).

[4] Uputstvo od 08.12.2010. g. broj 01-08-16-1-9237-1/10

[5] 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.

U narednoj tabeli dat je pregled planiranih i ostvarenih prihoda prema strukturi prikazanoj u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu:

R.br.	Izvori i namjena prihoda	Budžet za 2013.g.	Ostvareno u 2013.g.	Ostvareno u 2012.g.	Razlika (4-3)	Indeks (4/3)	Indeks (4/5)	Učešće u %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
A	**Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH**							
I	Porezni prihodi	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100	75
II	Neporezni prihodi	140.026.000	149.383.059	132.081.810	9.357.059	107	113	15
III	Tekuće podrške u novčanom obliku (donacije)	7.216.000	38.879.683	22.070.565	31.663.683	539	176	4
IV	Prihodi Fond za povratak-udružena sredstva	0	650.000	700.000	650.000	0	93	0
V	Prihodi od GSM licenci	0	0	2.000.000	0	0	0	0
VI	Prihodi od UMTS dozvola	0	17.602.470	17.602.470	17.602.470	0	100	2
	Ukupno prihodi A (I-VI)	**897.242.000**	**956.515.212**	**924.454.845**	**59.273.212**	**107**	**103**	**96**
B	**Oatalo finansiranje i primici**							
VII	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	6.000.000	6.000.000	31.797.000	0	100	19	1
VIII	Primici od prodaje stalnih sredstava	565.000	1.364.862	395.128	799.862	242	345	0
IX	Makrofinansijska pomoć Evropske komisije	9.800.000	19.520.809	0	9.720.809	199	0	2
	Ino kredit prema Globalnom fiskalnom okviru	23.422.000	0	0	23.422.000	0	0	0
X	Primici od prodaje objekta kasrna 'Maršal Tito'	0	0	7.272.293	0	0	0	0
XI	Primici od sukcesije	171.000	181.206	0	10.206	106	0	0
XII	Akumulirana sredstva dobiti Službenog lista	12.800.000	12.800.000	0	0	100	0	1
	Ukupno finansiranje B (VII-XII)	**52.758.000**	**39.866.877**	**39.464.421**	**-12.891.123**	**76**	**101**	**4**
	UKUPNO PRIHODI, FINANSIRANJE I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BIH (A+B)	**950.000.000**	**996.382.089**	**963.919.266**	**46.382.089**	**105**	**103**	**100**

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 75%. Zatim slijede neporezni prihodi u iznosu od 149.383.059 KM ili 15%, itd.

Porezni prihodi: Porezni prihodi se odnose se na prihode od indirektnih poreza[6] za finansiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za indirektno oporezivanje. U 2013. godini ovi prihodi su ostvareni u planiranom iznosu od 750.000.000 KM ili 100%. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od indirektnih poreza koji

[6] 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.

se kao planska projekcija uključuju u budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za tekuću godinu na temelju Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH koji usvaja Fiskalno vijeće BiH prema odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 63/08).

Neporezni prihodi: Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 149.383.059 KM ili 107% u odnosu na projekciju 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 2013. godinu prikazana je sljedeća struktura neporeznih prihoda:

R.br.	Vrsta prihoda	Odobreni budžet za 2013.g.	Ostvareno u 2013.g.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
I	Prihodi od taksi i naknada	38.992.000	46.187.132	118
II	Prihodi od posebnih naknada i taksi	56.702.000	57.161.768	101
III	Prihodi od vlastite djelatnosti	17.362.000	18.691.999	108
IV	Prihodi od poreznih i kontrolnih markica UINO	4.000.000	3.162.435	79
V	Prihodi iz dobiti Centralne banke BiH	18.000.000	20.480.422	114
VI	Vanredni prihodi	4.970.000	3.699.303	74
	UKUPNO NEPOREZNI PRIHODI (1+6)	**140.026.000**	**149.383.059**	**107**

Naprijed prikazana struktura neporeznih prihoda ne odražava strukturu prihoda po kontima Glavne knjige trezora. Naime, Ministarstvo finansija i trezora BiH u tekućoj godini nije okončalo aktivnosti na osiguranju uslova da struktura prihoda iskazanih u finansijskom izvještaju bude usaglašena sa strukturom prihoda iskazanom u Glavnoj knjizi trezora. Prema raspoloživim informacijama, primjena novog kontnog plana započela je u budžetskoj 2014. godini.

U postupku revizije finansijskih izvještaja institucija BiH za 2013. godinu, u određenim slučajevima, konstatovano je da još uvijek nisu osigurani uslovi da institucije mogu na 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. Također, konstatovano je da u nekim od institucija postoje tehničke pretpostavke za elektronsko kompariranje podataka iz baze izvršenih uplata kreirane u tim institucijama sa podacima o izvršenim uplatama na Jedinstven račun trezora čime bi se, u odnosu na ručno uparivanje podataka, značajno skratilo vrijeme neophodno za sravnjenje realizovanih prihoda i osigurale pouzdane informaciji o istim.

Nadalje, u postupku revizije naplate prihoda u Direkciji za civilno zrakoplovstvo BiH, konstatovano je da je ova institucija na temelju važećih zakonskih propisa u 2012. godini donijela određene odluke o visini naknada za obavljanje aktivnosti iz svoje nadležnosti, ali da se iste ne primjenjuju zbog dugotrajnog procesa usaglašavanja stavova sa Ministarstvom finansija i trezora BiH i Ministarstvom komunikacija i prometa BiH oko osiguranja saglasnosti Vijeća ministara BiH za početak primjene predmetnih akata.

Procjena je da je odgađanjem primjene jedne od odluka u ovom periodu izgubljen značajan iznos prihoda.

U pojedinačnim izvještajima o reviziji za 2013. godinu date su preporuke pojedinim institucijama vezano za unaprjeđenje procesa naplate prihoda, a određene preporuke date su i u ovom Izvještaju u okviru revizije IT sistema, te stoga preporučujemo da Ministarstvo finansija i trezora BiH, u saradnji sa ostalim nadležnim institucijama, poduzme odgovarajuće aktivnosti u cilju konačnog rješavanja pitanja efikasne naplate, pouzdanog evidentiranja i kontrole izvršenih uplata te izvještavanja o naplati neporeznih prihoda.

Tekuće podrške u novčanom obliku: Tekuće podrške u novčanom obliku obuhvataju donacije, grantove i namjenski udružena sredstva. Ova sredstva se uplaćuju na Jedinstven račun trezora ili na poseban namjenski račun. Prema podacima iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu u tekućoj godini evidentiran je priliv ovih sredstava u ukupnom iznosu od 38.879.683 KM. Prema raspoloživim podacima, u toku godine na raspolaganju su bila i prenesena neutrošena sredstva iz 2012. godine u ukupnom iznosu od 25.030.272 KM. Neutrošena sredstva iz 2013. godine u ukupnom iznosu od 35.337.415 KM prenesena su u 2014. godinu.
Za praćenje realizacije donatorskih sredstava uspostavljeni su projektni kodovi u ISFU sistemu, tako da se svaki projekat vodi kao program posebne namjene. Provođenjem procesa revizije kod budžetskih korisnika nisu uočeni veći propusti u dijelu evidentiranja i praćenja novčanih donacija. Također, za većinu projekata donatori zahtijevaju angažovanje nezavisne revizije koja daje potvrdu da li su sredstva realizovana u skladu sa odredbama ugovora potpisanih između donatora i korisnika sredstava.

Prihodi Fonda za povratak-udružena sredstva: Fond za povratak je samostalna upravna organizacija koja je osnovana Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 23/99, 21/03, 33/03) u cilju pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH. Prema odredbama navedenog Zakona 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 koja su na raspolaganju Fondu ili se dodjeljuju putem Fonda prikupljaju se na posebnom podračunu otvorenom u okviru Jedinstvenog računa trezora BiH. 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.

Za realizaciju projekata u tekućoj godini Fondu su bila na raspolaganju sredstva u ukupnom iznosu od 11.424.799 KM (prenesena neutrošena sredstva iz prethodnog perioda u iznosu od 8.774.799 KM, učešće budžeta institucija BiH za 2013. godinu u iznosu od 2.000.000 KM i uplata Brčko distrikta BiH za 2013. godinu u iznosu od 650.000 KM). U 2013. godini realizovana su sredstva u iznosu od 5.261.256 KM, a nerealizovana sredstva u iznosu od 6.163.543 KM prenesena su u 2014. godinu.

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. Prema raspoloživim podacima ukupan dug po zaključenim sporazumima iz ranijeg perioda iznosi 5.541.455 KM, od čega je dug Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske 4.341.455 KM (3.941.455 KM po Sporazumu iz 2009. godine i 400.000 KM po Sporazumu iz 2010. godine), a dug Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica 1.200.000 KM po sporazumima iz 2012. i 2013. godine. Vlada Brčko distrikta BiH nema neizmirenih obaveza po zaključenim sporazumima.

Potrebno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH, u skladu sa utvrđenim nadležnostima i u koordinaciji sa ostalim nadležnim institucijama, prati i analizira ostvarenje svih javnih prihoda, te u vezi sa tim predloži aktivnosti u cilju naplate prihoda planiranih za finansiranje povratka.

Prihodi od UMTS dozvola: Odlukom Vijeća 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, 49/13) prikupljena sredstva se usmjeravaju u omjeru 15% za razvoj sektora telekomunikacija i 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, a u toku 2013. godine u iznosu od 17.602.470 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, 49/13) i Odlukom o načinu korištenja namjenskih sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacione sisteme u 2013. god. (Službeni glasnik BiH, broj 49/13) na sljedeći način:

Prihodi od UMTS dozvola		
1.	**15% za razvoj sektora telekomunikacija (prema posebnim odlukama Vijeća ministara BiH)**	**7.921.111 KM**
2.	**Ministarstvo komunikacija i prometa BiH**	**33.681.359 KM**
	- Za izgradnju i nadzor nad izgradnjom međudržavnog mosta Gradiška	8.000.000 KM
	- Za izgradnju i nadzor nad izgradnjom međudržavnog mosta Svilaj	20.267.490 KM
	- Za izradu plansko-studijske dokumentacije za Jadransko-jonsku autocestu	1.600.000 KM
	- Udio u finansiranju poboljšanja prilaza graničnom prelazu Gradiška (grant)	3.813.869 KM
3.	**Uprava za indirektno oporezivanje**	**11.204.940 KM**
	- Za finansiranje priprema za izgradnju i izgradnju graničnih prelaza na autoputu na Koridoru Vc – granični prelaz Bijača	8.042.535 KM
	- Za finansiranje priprema za izgradnju i izgradnju graničnih prelaza na autoputu Banja Luka – Gradiška – Okučani - granični prelaz Gradiška	3.162.405 KM
	Ukupno (1+2+3):	**52.807.410 KM**

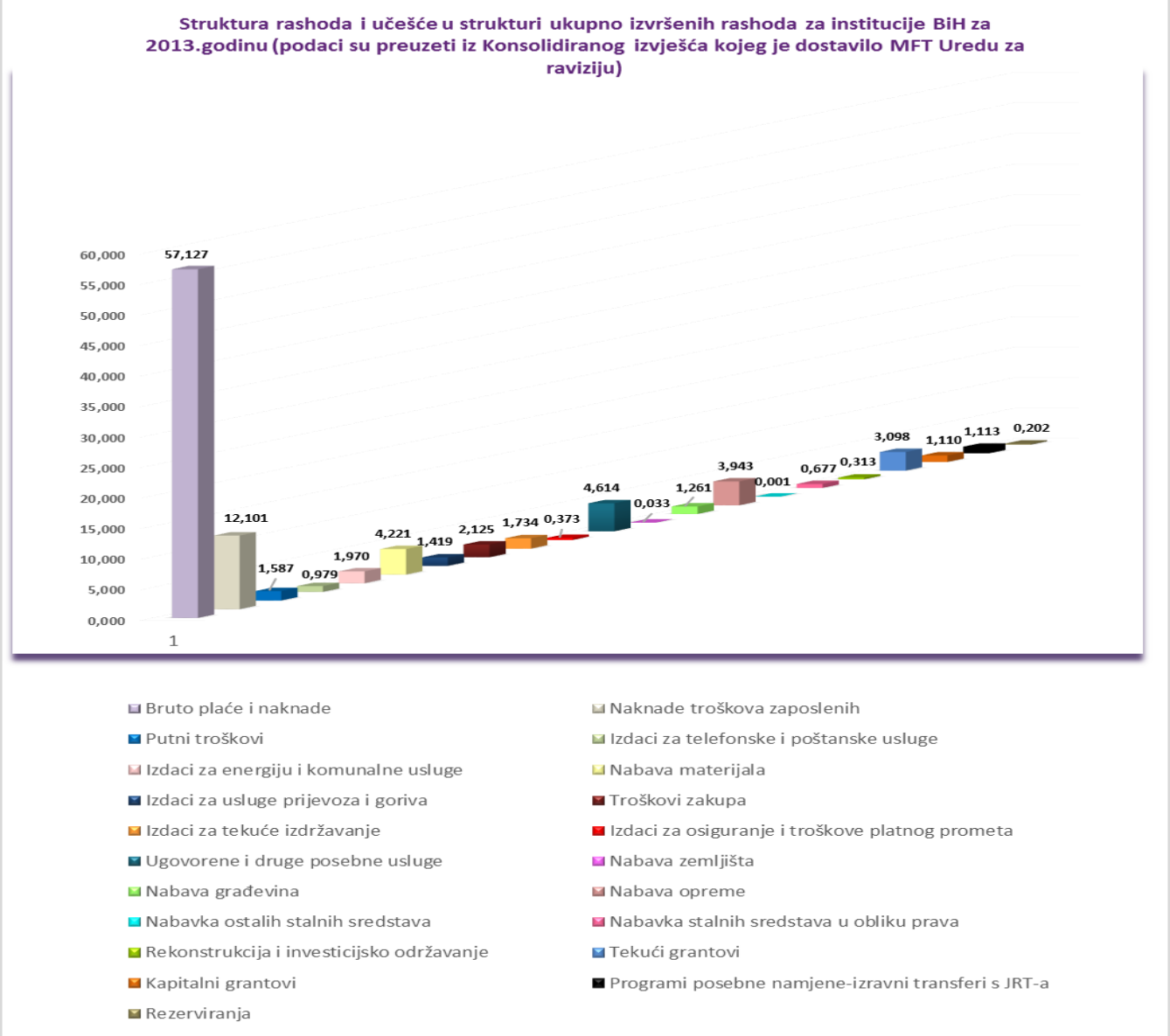
S obzirom da Vijeća ministara BiH nije donijelo posebnu odluku o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj sektora telekomunikacija raspoloživa sredstva u iznosu od 7.921.111 KM (15%) prenesena su u 2014. godinu. Također, ostala namjenski raspoređena, a nerealizovana sredstva u iznosu od 33.063.109 KM prenesena su u 2014. godinu.

11. Rashodi

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda – troškova (u skladu sa procijenjenom skalom rizika), uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sistemu internih kontrola koji reguliše potrošnju kako roba tako i usluga. Rashodi na nivou institucija BiH za 2013. godinu iskazani su u sljedećem pregledu:

Struktura rashoda i učešće u strukturi ukupno izvršenih rashoda za institucije BiH za 2013.godinu

Red. Br.	Vrsta rashoda	Iznos (KM)	% učešća
1	Bruto plaće i naknade	516.825.139	57,127
2	Naknade troškova zaposlenih	109.478.244	12,101
3	Putni troškovi	14.357.252	1,587
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	8.859.915	0,979
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	17.821.347	1,970
6	Nabava materijala	38.188.973	4,221
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	12.839.318	1,419
8	Troškovi zakupa	19.224.409	2,125
9	Izdaci za tekuće izdržavanje	15.688.418	1,734
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	3.370.309	0,373
11	Ugovorene i druge posebne usluge	41.743.192	4,614
12	Nabava zemljišta	300.000	0,033
13	Nabava građevina	11.411.890	1,261
14	Nabava opreme	35.670.567	3,943
15	Nabavka ostalih stalnih sredstava	5.400	0,001
16	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	6.122.365	0,677
17	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	2.829.204	0,313
18	Tekući grantovi	28.025.651	3,098
19	Kapitalni grantovi	10.039.105	1,110
20	**Ukupno rashodi proračunskih korisnika**	**892.800.699**	98,685
21	Programi posebne namjene-izravni transferi s JRT-a	10.067.939	1,113
22	Rezerviranja	1.825.762	0,202
23	**Sveukupni rashodi institucija BiH**	**904.694.399**	**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 prikazujemo u tekstu koji slijedi.

11.1. Tekući izdaci

11.1.1. Bruto plaće i naknade

Na poziciji bruto plaća i naknada iskazano je izvršenje u iznosu od 516.825.139 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 526.027.699 KM. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2013. godinu ovi rashodi učestvuju sa 57,13% i čine pojedinačno najveći izdatak budžeta.

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 70 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).
Ovom prilikom podsjećamo na problematiku primjene različitih zakona pri obračunu plaća zaposlenika u pojedinim institucijama (npr. primjena odredaba Zakona 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). Navodimo jedan od primjera: plaće stručnog osoblja u pravosudnim institucijama povećane su temeljem zakonskih odredbi kojima je definisano da se osnovna mjesečna plaća koriguje za postotak povećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH, kada ta prosječna plaća pređe iznos od 800 KM, dok je za zaposlenike tih institucija, kao i zaposlenike ostalih institucija BiH (za koje se primjenjuje odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH) na temelju Odluke Vijeća ministara BiH od 01.05.2012. godine u primjeni fiksna osnovica od 475,69 KM, a u vezi sa Pismom namjere s MMF-om za realizaciju *stand-by* aranžmana iz 2012. godine.

Također, odredbama naprijed navedenih zakona definisano je da se obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja zaposlenih u institucijama BiH vrši primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta zaposlenog, a kako su isti neusklađeni i podložni promjenama nerijetko se javljaju situacije u kojima zaposleni u institucijama BiH pokreću sudske sporove (porezi, naknade za bolovanja i sl.) pozivajući se na diskriminaciju pri ostvarivanju prava iz radnih odnosa. Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola vezan za praćenje primjene propisa iz oblasti obračuna i uplate poreza i doprinosa imao je za jednu od posljedica da su izvršene pogrešne uplate određenih doprinosa za zaposlenike iz Federacije BiH.

Nadalje, članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona 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 finansija i trezora BiH je u januaru 2012. godine uputilo Vijeću ministara BiH prijedlog za formiranje tijela pri Vijeću ministara BiH za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka, ali ovo pitanje nije riješeno.

Slična situacija je i sa donošenjem Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za vrijeme produženog radno-pravnog statusa izabranih lica i imenovanih zvaničnika u institucijama Bosne i Hercegovine kojom je Vijeće ministara BiH reduciralo broj potencijalnih korisnika prava na naknadu za vrijeme produženog radno-pravnog statusa u odnosu na period prije donošenja odluke, te je tim potezom ostavilo eventualnu mogućnost za pokretanje tužbi pred nadležnim sudom. Pri donošenju

navedene Odluke Vijeće ministara 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 se utvrđuje pravo izabranim zvaničnicima i nosiocima dužnosti, ne spominjući mogućnost da Vijeće ministara BiH poimenice odredi koji zvaničnici imaju pravo na ovu naknadu nego dajući Vijeću ministara obavezu da odredi uslove i način sticanja istog.

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 temelju akata koje su donijeli rukovodioci tih institucija bez da su prethodno doneseni podzakonski akti od strane Vijeća ministara BiH. Jedan od razloga za postupanje na navedeni način je što resorno ministarstvo nije poduzelo odgovarajuće aktivnosti na rješavanju ovog pitanja, a drugi je neslaganje Ministarstva finansija i trezora BiH po pitanju visine dodatka za određena radna mjesta. Nadalje, nije riješeno pitanje dodatka na plaću za zaposlenike Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH koji bi po prirodi posla trebali ostvariti to pravo po principu 'ista plaća za isti ili sličan posao' iz razloga što je ista formirana nakon usvajanja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH te su ostale nadležne institucije zauzele stav da je prije rješavanja ovog pitanja neophodna izmjena navedenog Zakona kojim bi bilo definisano ovo pravo. Međutim, pri predlaganju rješenja za regulisanje statusa i plaća zaposlenih u Jedinicu za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (u 2014. godini) Vijeće ministara BiH je odstupilo od naprijed navedenog stava i za zaposlenike Jedinice donijelo odluku o dodacima na plaću. Kada je riječ o utvrđenom pravu na dodatke na plaću za zaposlenike pojedinih institucija (Uprava za indirektno oporezivanje i dr.), u postupku revizije finansijskih izvještaja tih institucija uočeno je da su neophodna poboljšala postojećih rješenja.

U postupku revizije finansijskih izvještaja pojedinih institucija (Uprava za indirektno oporezivanje, Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH, Predsjedništvo BiH i sl.) konstatovano je da nije uspostavljen dovoljno pouzdan sistema internih kontrola pri obračunu naknada za produženi rad niti su definisani kriteriji koji bi trebali osigurati racionalnu i namjensku potrošnju javnih sredstava pri isplati ovih naknada.

Upoznati smo da su u toku pripreme izmjena određenih postojećih propisa ili da su u toku procedure usvajanja određenih izmjena propisa iz oblasti radnih odnosa. Stoga ukazujemo na potrebu da nadležne institucije izvrše sistemsku analizu propisa koji uređuju oblast primanja iz radnih odnosa za zaposlene u institucijama BiH te predlože rješenja koja će obezbjediti ista prava za sve zaposlene u istim ili sličnim situacijama uz uvažavanje okruženja u kojem funkcionišu institucije BiH.
Revizija ponavlja svoj stav da bi bilo nužno razmotriti pitanje donošenja zakona o plaćama i naknadama troškova zaposlenih 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).

Neophodno je da nadležne institucije razmotre mogućnost za pokretanje inicijative za harmonizaciju legislative iz oblasti radnih odnosa.
Preporučujemo da Vijeće ministara BiH definiše postupke i procedure za rješavanje eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucija BiH u vezi sa primjenom odredaba propisa koji definišu primanja iz radnih odnosa.
Predlažemo da Vijeće ministara BiH i nadležne institucije zauzmu proaktivan stav po pitanju preispitivanja podzakonskih akata koji definišu primanja iz radnih odnosa (naknade plaće za vrijeme produženog radno-pravnog statusa, bolovanja i sl.) i po pitanju donošenja provedbenih akata vezanih za posebne dodatke na plaću.
Potrebno je osigurati da se u institucijama gdje to ne ugrožava nesmetano obavljanje osnovnih funkcija prevashodno primjenjuju drugi modaliteti (osim isplata) vrednovanja prekovremenog rada kako je to definisano važećim propisima.

11.1.2. Naknade troškova zaposlenih

Na poziciji naknada troškova zaposlenih iskazano je izvršenje u iznosu od 109.478.244 KM ili 96% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 114.234.572 KM. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2012. godinu ovi rashodi učestvuju sa 12,10%.

Naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla: Naknade za prijevoz na posao i s posla iskazane su u ukupnom iznosu od 28.541.474 KM i veće su za 601.606 KM ili 2% 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.

Revizijom predmetnih naknada u institucijama BiH uočeno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH, i pored preporuka revizije, nije obezbijedilo uslove za dosljednu primjenu odredaba naprijed navedene Odluke niti poduzelo suštinske aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju obezbjeđenja racionalne i namjenske upotrebe javnih sredstava pri isplati ovih naknada (npr. nije obezbjeđena isplata iste visine naknade svim zaposlenicima za istu relaciju, nije analizirana mogućnost uspostavljanja pouzdanih kontrola u cilju prevencije mogućih zloupotreba veznih za ostvarivanje ovih prava).

S obzirom da se za troškove prijevoza izdvajaju značajna sredstva, te da je iz godine u godinu prisutna tendencija njihovog porasta, neophodno je da Vijeće ministara BiH ubrza aktivnosti oko usvajanja rješenja koja će obezbjediti poštovanje principa racionalne i namjenske upotrebe javnih sredstava.

Regres za godišnji odmor: Izdaci za regres za godišnji odmor iskazani su u ukupnom iznosu od 7.132.662 KM. U postupku revizije finansijskih izvještaja institucija BiH konstatovano je da je u većini institucija BiH koje su finansirane iz budžeta za 2013. godinu isplata regresa izvršena shodno Odluci Vijeća ministara BiH o visini regresa (300 KM za zaposlene sa koeficijentima za platu do 4 i 1 KM za zaposlene čiji je koeficijent za

platu iznad 4). Međutim, u institucijama pravosuđa primijenjeno je izuzeće, prema važećim propisima na sljedeći način:

U Ustavnom sudu BiH regres je isplaćen shodno internom aktu u iznosu od 1.474 KM po zaposlenom (70% prosječne plaće u Ustavnom sudu BiH za maj 2013. godine). U Sudu BiH, sucima je isplaćen regres za godišnji odmor u iznosu od 2.100 KM, što predstavlja 50% osnovne mjesečne plaće shodno tački a) člana 2. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH (Službeni glasnik BiH, broj 90/05). Ostalim zaposlenim koji primaju plaću u skladu sa navedenim Zakonom, isplaćen je iznos od 50% njihove osnovne mjesečne plaće (isplaćeni iznosi kreću se od 620 KM do 1.760 KM). Prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, zaposlenim sa srednjom stručnom spremom, regres je isplaćen u iznosu od 300 KM.

Zaposlenim u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Sudu BiH i Tužilaštvu BiH regres se isplaćuje različito u zavisnosti od toga koji zakon se primjenjuje prilikom isplate plaća zaposlenih. Shodno tome zaposlenim u Tužilaštvu BiH koji plaće primaju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH regres se isplaćuje kako slijedi: tužioci imaju regres za godišnji odmor u iznosu od 2.174 KM, što predstavlja 50% osnovne mjesečne plaće iz tačke a) člana 2. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH. Ostalim zaposlenima koji plaću primaju prema Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH regres se isplaćuje u iznosu od 50% njihove osnovne mjesečne plaće (isplaćeni iznosi kreću se u rasponu od 778 KM do 1.553 KM). Zaposlenima na koje se primjenjuje Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH isplata regresa se vrši u iznosu od 300 KM odnosno 1 KM u zavisnosti od koeficijenta za isplatu plaća. Na istoj ili sličnoj osnovi se isplaćuje regres za godišnji odmor u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i Sudu BiH.

Uzimajući u obzir činjenicu da se navedena naknada tretira kao naknada troškova zaposlenih, te uvažavajući okruženje u kojem funkcionišu institucije Bosne i Hercegovine, preporučujemo da nadležne institucije preispitaju ovakvu praksu isplate regresa.

11.1.3. Putni troškovi

Putni troškovi na nivou institucija BiH u toku 2013. godine realizovani su u iznosu 14.357.252 KM, od čega se na putne troškove u zemlji odnosi 4.471.880 KM, a na putne troškove u inostranstvu 9.885.372 KM. Ukupno izvršenje putnih troškova u 2013. godini veće je za 20,95% (2.486.945 KM) u odnosu na izvršenje u prethodnoj godini (11.870.307 KM).

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).

Tokom obavljanja finansijske revizije u institucijama BiH za 2013. godinu uočeni su sljedeći nedostaci: u pojedinim slučajevima računi za smještaj plaćaju se lično od strane korisnika, a po povratku sa službenog puta isti se pravdaju putem blagajne

(preporučljivo je da se plaćanje smještaja u zemlji vrši bezgotovinski, uz korištenje narudžbenice i rezervacije smještaja, a sve u cilju smanjenja prometa kroz blagajnu); postojanje vremenskog razmaka između podnošenja naloga i konačnog obračuna i isplate po putnom nalogu u blagajni; u određenim slučajevima podizanje putne akontacije nije vršeno na osnovu realne procjene troškova odnosno iznosi akontacije su znatno veći od stvarnih troškova puta; kod putnih naloga u inostranstvo ne prilažu se u svim slučajevima pozivi organizatora sa specifikacijom troškova koje snosi organizator čime je otežano praćene odluke Vijeća ministara BiH; interni akti kojim se reguliše obračun dnevnica u zemlji i inostranstvu (u Ministarstvu odbrane BiH) nisu usklađeni sa Odlukom Vijeća ministara BiH; prilikom službenih putovanja u inostranstvo gdje se kao prevozno sredstvo koriste privatna vozila uočeno je da se na isti događaj upućuje više osoba u instituciji koja ne putuju istim prevoznim sredstvom; u pojedinim slučajevima zaposleni koji su upućeni na put vršili su kupovinu karata, a isplata troškova vršena je putem blagajne i sl.

Potrebno je uspostaviti praksu analiziranja svih realizovanih 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. Nadalje, potrebno je uspostaviti suštinsku kontrolu pravdajuće dokumentacije uz putne naloge, te jasno precizirati vrstu troškova i tijelo koje snosi troškove putovanja sve u cilju namjenske i racionalne potrošnje budžetskih sredstava.

11.1.4. Izdaci za mobilne telefone, korištenje vozila i usluge reprezentacije

Vijeće ministara BiH ni u 2013. godini nije donijelo nedostajuće podzakonske akte kojim bi se regulisalo pravo na korištenje fiksnih i mobilnih telefona, službenih vozila i usluga reprezentacije u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji je stupio na snagu 01.07.2008. godine, a kojim je propisana obaveza donošenja istih u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona.

Vijeće ministara BiH je tek na 88. sjednici održanoj 19.03.2014. godine donijelo Pravilnik o korištenju telefona, Pravilnik o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH i Pravilnik o korištenju sredstava za reprezentaciju. Doneseni pravilnici stupaju na snagu narednog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku BiH, a primjenjivat će se od 01.01.2015. godine. *Revizija ne vidi racionalno i razumno objašnjenje zašto Vijeće ministara dugi niz godina nije regulisalo ovu izuzetno osjetljivu kategoriju troškova, a kada je istu i regulisalo, primjena će biti tek od naredne godine.*

Primjenom podzakonskih akta od 2015. ostavljena je mogućnost da se nepravilnosti, na koje smo upozoravali prethodnih godina, ponove i u 2014. a samim tim i manja transparentnosti i neracionalno i nenamjensko trošenje sredstava za gore pobrojane troškove. Pravovremenim donošenjem navedenih pravilnika preventivno bi se otklonilo ili u razumnoj mjeri spriječilo nenamjensko trošenje budžetskih sredstava, a posljedice neblagovremenog donošenja spomenutih pravilnika sigurno su ogromne i nesagledive (*moramo imati na umu kako je ova obaveza proistekla iz zakonskog rješenja davne 2008. godine).*

Mobilni telefoni: Troškovi mobilnih telefona na nivou institucija BiH u 2013. godini, prema podacima iz konsolidovanog bruto bilansa ostvareni su u iznosu 1.874.633 KM i manji su za 54.174 KM ili 2,81% u odnosu na 2012. godinu.

Tokom obavljanja finansijske revizije u institucijama BiH za 2013. godinu uočeni su sljedeći nedostaci: nije značajno smanjen broj zaposlenih koji ostvaruju pravo na korištenje mobilnih telefona; ne prilažu se kompletni računi sa specifikacijom, te je teško utvrditi stvarnu namjenu ovih troškova; pravdanja troškova mobilnih telefona iznad dozvoljenih limita na osnovu posebnih odluka, bez uvjeravanja i kontrole namjenskog trošenja javnih sredstava, a pojedinim licima su priznata prekoračenja iako su ista nastala i za vrijeme godišnjih odmora itd.

Službena vozila: Ukupni izdaci institucija BiH za korištenje vozila iznosili su **17.524.379 KM**, a obuhvataju izdatke za gorivo i motorno ulje (10.386.200 KM), registraciju (496.806 KM), osiguranje (1.365.352 KM), tekuće održavanje vozila (4.619.089 KM), pranje i parkiranje vozila (289.010 KM) i zakup parking prostora (367.922 KM).

Institucije BiH su u 2013. godini raspolagale sa 1.734[7] službenih vozila. Tokom obavljanja pojedinačnih finansijskih revizija u institucijama BiH za 2013. godinu kada se radi o izdacima koji se odnose na korištenje službenih vozila možemo konstatovati kako su i dalje prisutni određeni nedostaci, kao što su: korištenja vozila 24 sata - pojam koji je dosta nedefinisan i koji generira mnogobrojne probleme; ne postojanje urednih evidencija o korištenju službenih vozila iz kojih bi se jasno i nedvosmisleno utvrdila (ne)namjenska potrošnje; nije osiguran efikasan sistem praćenja, odnosno evidentiranja troškova održavanja službenih vozila; u institucijama su prisutni i visoki troškovi održavanja pojedinih vozila kao i izdvajanje značajnih finansijskih sredstava za nabavku vozila visoke klase a koje nije primjereno općoj ekonomskoj i privrednoj situaciji u kojoj se nalazimo i sl.

Usluge reprezentacije: Troškovi reprezentacije na nivou institucija BiH za 2013. godinu su realizovani u iznosu od **3.443.231** KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 10% ili za 315.712 KM.

Kao i prethodnih godina i u 2013. godini su uočeni nedostaci kod pojedinih budžetskih korisnika vezano za realizaciju troškova reprezentacije kao što su: troškovi reprezentacije se često ne mogu dovesti u vezu s obavljanjem poslova i zadataka iz djelokruga rada i interesa institucije; pravdanje troškova reprezentacije na temelju neadekvatne i nepotpune dokumentacije; korištenje „interne“ reprezentacije se svodi na svakodnevnu konzumaciju pića (čak i jela) zaposlenih bez adekvatnog povoda; nepostojanje adekvatnog obrazloženja nastanka troška iz kojeg bi se pouzdano i nedvosmisleno mogla utvrditi stvarna svrha i namjena troška reprezentacije - opća upitnost namjenskog korištenja sredstava reprezentacije; pitanje primanja i davanje poklona i vođenja urednih evidencija o istima. Uočena je pojava obilježavanja godišnjica institucija bez jasnih i preciznih kriterija, što uzrokuje "domino efekat" zašto bi neke institucije slavile godišnjice, a druge ne.
Karakteristika ova tri troška bi se mogla sažeti na pitanje upitnosti (ne)namjenskog i (ne)transparentnog korištenja spomenutih izdataka - troškova. Napominjemo kako ćemo kvalitet donesenih pravilnika cijenit isključivo po uspješnosti sprječavanja nenamjenske i

[7] Ne uključuju se vozila kojim raspolaže Obavještajno-sigurnosna agencija BiH.

netransparentne potrošnje javnih sredstava kod ovih izuzetno osjetljivih kategorija troškova.

Važan aspekt kod ova tri troška, koji je možda i najeklatantniji primjer koji prezentuje elemenat kontrolnog okruženja, je koncept poznat pod nazivom *'ton s vrha'* (eng. *tone at the top*) koji se definiše kao bitna komponenta programa usklađenosti. Snažan *'tone at the top'* može spriječiti prevare i druge neetičke prakse i omogućiti da se cjelokupna institucija ponaša prema najvišim etičkim standardima u svakom aspektu svog poslovanja - ne samo usklađenosti i etike, već i upravljanju ljudskim resursima.

Ako je rukovodstvo odlučno u uspostavljanju i održavanju strogog sistema kontrola u kojem se budžetska sredstva koriste namjenski i racionalno, vjerovatno je da će rezultati poslovanja biti efikasniji, a rizici umjereniji ili mali, i obratno, bez odlučnosti i odgovornosti s vrha, problemi i rizici su izvjesniji. Obaveza poštivanja principa integriteta i etičkih vrijednosti se mora efikasno prenijeti na cijelu instituciju, a rukovodstvo treba da preduzme odgovarajuće mjere ukoliko su identifikovana moguća ugrožavanja integriteta.

Preporučujemo Vijeću ministara i svakoj instituciji BiH ponaosob, a u vezi sa navedenim trima kategorijama troškova:

- ***izvršiti racionalizaciju u potrošnji – reducirati prava,***
- ***jačanjem sistema internih kontrola, spriječiti nenamjensko korištenje ptt usluga, službenih vozila i usluga reprezentacije (prilagati cjelovitu prateću dokumentaciju – dodatna obrazloženja iz kojih bi se nedvosmisleno mogla utvrditi namjenska potrošnja),***
- ***obavezno kreirati i uvesti stroge evidencije iz kojih bi se jasno i nedvosmisleno mogla zaključiti - utvrditi namjenska ili nenamjenska potrošnja javnih sredstava.***

11.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci po osnovu zakupa imovine i opreme u 2013. godini iznosili su 19.224.409 KM i manji su za 7.847.610 KM odnosno 29% u odnosu na 2012. godinu. Navedeno smanjenje je nastalo uslijed knjiženja troškova smještaja za vojna lica u 2013. godini na poziciju naknade troškova zaposlenih. Struktura navedenih izdataka u 2013. godini je sljedeća: zakup prostora (15.284.152 KM), zakup stanova (37.089) KM, zakup skladišta (581.420 KM), zakup parkinga (367.922 KM), zakup za smještaj telekomunikacione opreme (354.614 KM), zakup zemljišta (44.523 KM), zakup opreme (185.897 KM), zakup vozila (1.698 KM), zakup tornjeva (1.328.776 KM), zakup vodova (1.037.216 KM) i zakup imovine (1.100 KM).

Proces zakupljivanja prostora i zgrada za rad i smještaj institucija nije sistemski uređen. Nadležne institucije nemaju jasnu viziju i strategiju za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH, kao ni pravila, kriterije i smjernice za proces zakupljivanja. Također, nadležne institucije ne provode niti su uspostavile suštinski monitoring i evaluaciju praksi zakupljivanja. One nisu stvorile uslove koji bi osigurali da se proces zakupljivanja odvija na efikasan i ekonomičan način. U ovakvim okolnostima, institucije se pri pribavljanu usluga zakupa različito ponašaju, naročito kad je riječ o izboru lokacije, zakupljenoj površini, a samim tim i ugovorenoj cijeni.

Parlamentarna skupština BiH je prilikom razmatranja Izvještaja o reviziji učinak na temu: *Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH* usvojila zaključke kojima se nalaže Vijeću ministara BiH da do kraja juna 2012. izradi i dostavi plan racionalizacije troškova zakupa i strategiju dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH i da hitno riješi pitanje smještaja institucija BiH u Sarajevu, Mostaru, Banjaluci kao i drugim mjestima, te da za te namjene po potrebi koriste i kreditna sredstva, kako bi se na taj način dugoročno uštedjela budžetska sredstva koja se trenutno izdvajaju za zakup prostora za rad i smještaj institucija BiH.

Vijeće ministara BiH je za realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH zadužilo Ministarstvo finansija i trezora BiH i Službu za zajedničke poslove institucija BiH. Zadužene institucije nisu izradile plan racionalizacije troškova zakupa i strategiju dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH.

Preporučujemo preduzimanje aktivnosti u cilju potpune realizacije zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji se odnose na donošenje plana racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanje pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, sa utvrđenim prioritetima, nosiocima obaveza, dinamikom realizovanja i izvorima finansiranja. Napominjemo da prilikom izrade navedene strategije treba imati u vidu i pitanje statusa državne imovine.

Vijeće ministara BiH je donosilo određene odluke po pitanju rješavanja smještaja za institucije BiH kao što su npr:

- Odluka o odobravanju projekta kupovine/nabavke objekata za smještaj institucija BiH u ukupnom iznosu od 20 miliona KM, kojom se predviđa rješavanje prioritetnog smještaja i opremanja objekata institucija BiH u Banjoj Luci, Sarajevu, Mostaru, Tuzli i Istočnom Sarajevu. U skladu sa prethodnom Odlukom donesena je i Odluka o odobravanju kupovine/nabavke objekata za smještaj institucija BiH koja će se uvrstiti u Program višegodišnjih kapitalnih ulaganja do 2014. godine i imenovana Komisija za provođenje postupka nabavke/kupovine objekata. Komisija za provođenje postupka nabavke/kupovine objekata je sprovela postupak kupovine objekata i uputila prijedlog odluka o zaključivanju svakog pojedinačnog ugovora Vijeću ministara BiH.
- Odluka o odobravanju Projekta rekonstrukcije objekta u ulici Maršala Tita 9a za smještaj institucija BiH koji će se uvrstiti u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za period 2013.-2014.godine. Rekonstrukcija objekta još uvjek nije završena iako je prema navedenoj odluci Služba za zajedničke poslove institucija BiH bila dužna završiti radove rekonstrukcije do 30.06.2014. godine. Kao razlog Služba je navela složenost i dugotrajnost postupka javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Preporučujemo Vijeću ministara BiH da što prije pristupe realizaciji navedenih odluka kako bi se obezbijedio trajan smještaj za određen broj institucija BiH, a time bi se i smanjila budžetska sredstva za troškove zakupa. Također, preporučujemo institucijama BiH provođenje transparentne procedure pribavljanja zakupa putem javnog poziva ili prikupljanjem ponuda.

11.1.6. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima

Ukupni neto izdaci za angažovanje vanjskih saradnika iskazani su u iznosu od **7.370.374 KM**. Od toga, isplate po osnovu zaključenih ugovora o djelu evidentirane su u iznosu od **5.714.016 KM**, a po osnovu zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima u iznosu od **1.656.358 KM.** Posmatrajući ukupne izdatke evidentirane po osnovu angažovanja vanjskih saradnika može se konstatovati smanjenje u poređenju sa prethodnom godinom za 9,7%.

Angažovanje vanjskih saradnika, u nedostatku pisanih jedinstvenih, jasnih i preciznih pravila, vršeno je bez jasno utvrđenih procedura - kriterija, odnosno na osnovu pojedinačnih procjena menadžmenta institucije. Provođenjem pojedinačnih procesa revizije u institucijama BiH uočeno je da se tokom godine vršilo angažovanje vanjskih saradnika za obavljanje istih ili sličnih poslova definisanih sistematizacijom radnih mjesta. U pojedinim slučajevima osobe angažovane kao vanjski saradnici su bile zaposlene tokom čitave godine. Uočili smo također, kako nema procjena analiza koliko je zapravo ljudi, odnosno vanjskih saradnika potrebno kada se sačinjava projekcija budžeta.
S obzirom da se radi o izdvajanju značajnih sredstava po ovom osnovu te da nema definisanih pisanih procedura kada i pod kojim uslovima je moguće angažovati vanjske saradnike (na koji način, za koje vrste poslova, koji su kriteriji za visinu naknada, trajanje ugovora, izvještavanje o obavljenim poslovima definisanim ugovorima, profili kadrova koji se mogu angažovati i sl.), mišljenja smo da je navedena pitanja potrebno definisati, a u cilju poboljšanja sistema internih kontrola budžetskih korisnika kao i transparentnosti pri zapošljavanju, odnosno angažovanju vanjskih saradnika.

Nadalje, mišljenja smo da ugovore o djelu treba zaključivati samo u izuzetnim i opravdanim slučajevima i to za poslove koji se javljaju povremeno, odnosno da je potrebno izbjegavati zapošljavanje putem ugovora o djelu u kontinuitetu tokom cijele godine, a posebno na poslovima koji su isti ili slični opisu poslova definisanih pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Također, prilikom sačinjavanja prijedloga budžeta, potrebno je detaljno analizirati budžetske zahtjeve za ove namjene s ciljem eliminisanja prakse angažovanja vanjskih saradnika za poslove koji su definisani postojećom sistematizacijom radnih mjesta.
Na kraju posebno želimo naglasiti i istaći praksu gdje se preporuke revizije često puta shvaćaju na pogrešan način, kada je u pitanju ova problematika, a to je vršenje novog zapošljavanja u institucijama BiH. Prevashodno je potrebno izvršiti odgovarajuće analize i unutrašnjom preraspodjelom ili boljom organizacijom posla riješiti pitanje vanjskih saradnika, a ne vršiti nova zapošljavanja. Nadalje naglašavamo kako dugogodišnje angažovanje na osnovu raznih ugovora generira neravnopravan položaj i kada se raspiše konkurs za popunu takvog ranog mjesta, gdje zaposleni koji su radili na tim poslovima godinama bivaju privilegovani što u konačnici rezultira stalnim radnim odnosom, a što po mišljenju revizije nije transparentan proces.

Preporučujemo Vijeću ministra BiH, putem resornog ministarstva, donošenje strožijih pravila i procedura angažovanja osoblja po ugovorima o djelu.
Ministarstvo finansija i trezora BiH bi trebalo, prilikom sačinjavanja projekcije budžeta, u obrazloženju projekcije budžeta precizirati poslove koji se planiraju realizovati putem ugovora o djelu sa brojem izvršilaca i vremenskim trajanjem ugovora, a sve u cilju racionalnog trošenja budžetskih sredstava.

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

Potrebno je analizirati navedenu problematiku te u skladu s tim ovo pitanje urediti na ekonomski najprihvatljiviji način. Služba za zajedničke poslove institucija BiH bi trebala sačini jasan i precizan plan, u skladu sa svojim mogućnostima, kojim bi se definisalo koje institucije i u kojem obimu Služba može opsluživati.

11.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o budžetu institucija BiH za 2013. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 82.393.000 KM (od čega 73.593.000 KM za kapitalne izdatke budžetskih korisnika, a 8.800.000 KM za direktne transfere sa JRT-a). Zakonom odobrena sredstva uvećana su za prestrukturirana i namjenska sredstva u iznosu 154.786.940 KM. Ukupan korigovani budžet za kapitalne izdatke koji uključuje dodatna namjenska sredstva iznosio je 237.179.940 KM.

Kapitalni izdaci budžetskih korisnika[8] ostvareni su u iznosu od 55.739.132 KM ili 76% u odnosu na usvojeni budžet za 2013. godinu, odnosno 27% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Pored kapitalnih izdataka budžetskih korisnika, u okviru direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora realizovana su sredstva u iznosu od 600.294 KM (namjenska sredstava od GMS licenci) za finansiranje prostorno-projektne dokumentacije za projekt „Koridor Vc“. Pregled izvršenja kapitalnih izdataka dat je u sljedećoj tabeli:

Red. br.	Vrsta kapitalnog izdatka	Iznos(KM)	% udjela
1.	Nabavka zemljišta	300.000	0,53
2.	Nabavka građevina	11.411.890	20,26
3.	Nabavka opreme	35.670.567	63,31
4.	Nabavka ostalih stalnih sredstava	5.400	0,01
5.	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	5.522.071	9,80
6.	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	2.829.204	5,02
	Ukupno institucije BiH (1 do 6)	**55.739.132**	**98,93**
7.	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava - Direkti transferi s JRT-Projekat „Koridor Vc“	600.294	1,07
	Ukupni kapitalni izdaci	**56.339.426**	**100**

[8] Kapitalni izdaci institucija BiH (55.739.132 KM) čine 6% od ukupnih rashoda budžetskih korisnika.

Ukupni kapitalni izdaci (56.339.426 KM) u 2013. godini veći su u odnosu na prethodnu godinu (45.276.099 KM) za 11.063.327 KM ili 24,4%. Raspoloživa sredstva za kapitalne izdatke u 2013. godini nisu u cijelosti realizovana zbog provođenja procedura javnih nabava te neriješenih imovinsko pravnih odnosa i ostalih preduslova vezanih za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata. Neutrošena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte i neutrošena sredstva donacija za kapitalne izdatke prenesena su u 2014. godinu.

Nabavka opreme: Ukupni izdaci za nabavku opreme na nivou institucija BiH u 2013. godini iznose 35.670.567 KM ili 55% ukupno raspoloživog budžeta za ove namjene. Na budžetska sredstva se odnosi iznos 31.061.198 KM, a na programe posebnih namjena 4.609.369 KM). U odnosu na prethodnu godinu ovi izdaci su veći za 40%.

Najznačajnije nabavke se odnose na nabavku kompjuterske opreme (7.708.059 KM), opreme za prijenos podataka i glasa (5.044.775 KM), softvere (3.230.207 KM), motorna vozila (7.741.245 KM), elektronsku opremu (661.631 KM), laboratorijsku opremu (1.316.674 KM), montažne objekte (926.455 KM), vojnu opremu (768.505 KM), policijsku opremu (1.951.232 KM) te specijalnu opremu (4.058.608 KM).

Nizak nivo realizacije ovih izdataka u odnosu na raspoloživi budžet najvećim dijelom je posljedica niske realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata i programa posebnih namjena čija realizacija se nastavlja i naredne godine te kasnijeg prestrukturisanja sredstava i neblagovremenog provođenja zakonskih procedura javnih nabavki.

Institucije uglavnom nemaju adekvatne i dugoročnije planove opremanja koji bi bili osnov za donošenje godišnjih planova i prioriteta nabavki. Vrlo često, prilikom izrade projekcije budžeta, nedostaju adekvatni ulazni podaci i informacije o potrebama te drugim izvorima nabavki (donatorska sredstva) zbog čega nisu rijetke promjene strukture nabavke opreme u toku godine, a postoje i drugi rizici. Također, ima i situacija gdje zbog promjene rukovodstva institucije dolazi i do promjene namjenske strukture opreme ili da oprema nabavljena prethodnih godina još uvijek nije stavljena u upotrebu i ne koristi se. Navedene slabosti, između ostalog, posljedica su nepostojanja jedinstvenih standarda i politika za nabavku i obnavljanje opreme kako u pogledu prava raspolaganja istom, tako i u pogledu specifikacije i svojstava opreme shodno realnim potrebama i djelatnosti institucije.

Tek pravilnicima o uslovima i načinu korištenja službenih vozila i korištenju službenih telefona, koje je Vijeće ministara BiH donijelo u toku 2013. godine, sa primjenom od 2015. godine, utvrđeni su standardi u pogledu broja, klase, cijene vozila te mogućnost nabavke mobilnih telefona samo u okviru paketa koji nude mobilni operateri i u okviru definisanih limita. Također, Vijeće ministara BiH je u martu 2014. godine donijelo Odluku o usvajanju Dokumenta o tehničko tehnološkom i softverskom standardu za radnu stanicu u institucijama BiH i Odluku o usvajanju Dokumenta o korištenju elektronskih komunikacionih mreža u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 27/14). *Međutim, donošenje pravilnika i odluka je tek prvi korak. Da bi efekti bili potpuni, bitna je i potpuna primjena i implementacija istih, što slijedi u narednom periodu.*

Iako je modul stalnih sredstava stavljen u funkciju sa 31.12.2012. godine, njegova upotreba u svrhe planiranja i unaprjeđenja procesa upravljanja stalnim sredstvima još

uvijek nije zaživjela. Institucije vrlo rijetko koriste podatke iz modula prilikom analize stanja opreme i utvrđivanja potreba za istom.

Iako postoje unapređenja u odnosu na prethodne godine (restriktivnija politika odobravanja i prestrukturisanja zbog budžetskih ograničenja, doneseni standardi za nabavku određene opreme koji će se primjenjivati u narednom periodu), kada je riječ o ovim izdacima, mišljenja smo da još uvijek ima prostora za dodatnim poboljšanjima, a sve u cilju racionalnog, efikasnog i namjenskog korištenja javnih sredstava (pravila/standardi i politike nabavke i zanavljanja ostale opreme (naravno uvažavajući specifičnost pojedinih institucija BiH), prednosti zajedničkih nabavki, aktivnije korištenje modula stalnih sredstava i sl.).

Ponovo preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora BiH da, koristeći podatke, izvještaje i mogućnosti koje nudi modul osnovnih sredstava, definiše jedinstvena pravila i standarde nabavke opreme te politike zanavljanja, odnosno upravljana sredstvima kojima će se dodatno unaprijediti proces nabavke opreme od planiranja, provođenja zakonskih procedura javnih nabavki pa do evidentiranja i kontrole.

Agencija za policijsku podršku BiH: Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH (Službeni glasnik BiH, broj 36/08), predviđeno je provođenje zajedničke tenderske procedure za nabavu „određene opreme“. S obzirom da Zakonom nije jasno precizirano koja je to oprema za koju Agencija provodi postupak nabavke, te da nije bio potpisan sporazum, u 2013. godini Agencija nije preuzela nadležnost u oblasti provedbe procedura javnih nabavki. Vijeće ministara BiH je u 2012. godini usvojilo Pravilnik o standardiziranoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH (Službeni glasnik BiH, broj 101/12). Agencija je (u 2012. godini) sačinila Prijedlog sporazuma o provedbi tenderske procedure javnih nabavki koji predstavlja pravni okvir za provedbu procedura javnih nabavki opreme koja je definisana Pravilnikom o standardiziranoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH i isti dostavila policijskim agencijama BiH**.**

U toku obavljanja revizije, konstatovali smo da gore navedeni sporazum nije potpisan, te da je potpisan Sporazum o provođenju tenderske procedure javne nabave mrežne i računarske opreme za policijska tijela BiH koji su, pored Agencije, potpisali: Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH. Tako je Agencija u cijelosti preuzela provođenje tenderskih procedura javnih nabavki mrežne i računarske opreme za policijska tijela BiH, ali ne i ostale opreme.

Preporučujemo nadležnim institucijama da ubrzaju proceduru potpisivanja sporazuma o provedbi tenderske procedure javnih nabavki ostale opreme definisane Pravilnikom o standardizovanoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH, kako bi se u potpunosti provele zakonske odredbe koje se odnose na nadležnosti Agencije za policijsku podršku BiH.

Nabavka stalnih sredstava u obliku prava: Nabavka stalnih sredstava u obliku prava u 2013. godini, iznosi **5.522.071 KM** ili 82% u odnosu na budžet, odnosno 58% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva, što je za 1,1 miliona KM više u odnosu na isti period prethodne godine. Najveći iznos od 5.034.615 KM se odnosi

na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH na ime Microsoft licenci u skladu sa Okvirnim sporazumom za nabavku Microsoft licenci za potrebe Vijeća ministara BiH[9] **(detaljnije obrađeno u izvještaju budžetskog korisnika)**, dok se ostatak odnosi na Agenciju za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka u iznosu od 266.560 KM (od čega se na višegodišnji projekat za izgradnju zgrade u Banja Luci odnosi 138.368 KM, a ostatak se odnosi na licence za potrebe rada Agencije), na Sud BiH u iznosu od 71.933 KM, na Memorijalni centar Srebrenica u iznosu od 49.842 KM finansiranih iz namjenskih donacija, na Ministarstvo civilnih poslova BiH u iznosu od 44.270 KM finansiranih iz namjenskih sredstava, na Službu za zajedničke poslove institucija BiH u iznosu od 42.000 KM i na Ustavni sud BiH u iznosu od 12.851 KM, od čega je 4.888 KM finansirano iz donacije.

11.2.1. Višegodišnji projekti

Realizacija višegodišnjih projekata definisana je Zakonom o finansiranju institucija BiH i Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu. Ministarstvo finansija i trezora BiH je 10.01.2012. godine donijelo Instrukciju o višegodišnjim projektima[10] kojom je određena procedura donošenja Odluke o višegodišnjem projektu, planiranje sredstava u budžetu institucija BiH, utvrđivanje mjesta potrošnje kroz ISFU, prenos 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 (31 projekat) u 2013. godini iznosila su **141.362.665 KM** i veća su u odnosu na prethodnu godinu za 52.676.789 KM ili 59%. Raspoloživa sredstva obuhvataju prenesena neutrošena namjenska sredstva za višegodišnje projekte iz 2012. godine u iznosu 82.675.822 KM (od čega su 66.155.853 KM budžetska sredstva a 16.519.969 KM namjenski raspoređena sredstva od prihoda RAK-a i prihoda od UMTS dozvola) i sredstva odobrena Zakonom o budžetu za 2013. godinu u iznosu od 58.686.843 KM.

Sredstva za višegodišnje projekte u 2013. godini realizovana su u iznosu **25.912.034 KM** (**18%)** za ukupno 22 projekata. Devet projekata za koje su odobrena sredstava u 2013. godini, nije realizovano.

[9] Okvirni sporazum za nabavku Microsoft licenci za potrebe Vijeća ministara BiH u vrijednosti **9.306.435,06 USD** sa PDV-om zaključen je u julu 2013. godine na razdoblje od tri godine počevši od dana potpisivanja. U predmetnoj proceduri ugovoreno je 12135 (4.634.942,80 KM) licenci svih vrsta što je za 3208 licenci manje od plana nabavki kreiranog na osnovu izvršene analize o broju i vrsti računara i licenci. Od ugovorenog broja licenci do kraja 2013. godine je preuzeto 8726 licenci (3.740.836,68 KM), a od toga je aktivirano 5807 licenci (2.430.607,12 KM). ***Uočeno je da i nakon tri godine korištenja ugovora postoje velika odstupanja u broju odobrenih, preuzetih i aktiviranih licenci.*** Razlika između odobrenih i preuzetih licenci iznosi 3409 (894.106,11 KM), razlika između preuzetih i aktiviranih licenci je 2919 (1.310.229,57 KM), a razlika između odobrenih i aktiviranih licenci iznosi 6328 (2.204.35,68 KM). Kako se radi o različitim vrstama licenci moguće je da manji broj licenci jedne vrste bude skuplji od većeg broja licenci druge vrste. Okvirni sporazum za nabavku usluga Premier podrške u vrijednosti **1.199.016,00 KM** sa PDV-om zaključen je u septembru 2013. godine na razdoblje od tri godine počevši od dana potpisivanja. U 2013. godini su realizoavne obaveze u vrijednosti 399.672,00 KM sa PDV-om.

[10] 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.

Planirana sredstva donacija za višegodišnje projekte u 2013. godini u iznosu 53.704.976 KM, realizovana su u iznosu od 17.631.214 KM (33%). Najznačajniji iznos donatorskih sredstava (29.630.826 KM) odnosi se na projekt „Izgradnja državnog zatvora BiH“ koji nije realizovan u tekućoj godini (ista sredstva nisu realizovana niti u prethodnoj godini). Raspoloživa kreditna sredstva za višegodišnje projekte u iznosu 37.747.519 KM (za projekt „Izgradnja državnog zatvora BiH“) nisu realizovana.

Analizirajući izvršenje višegodišnjih kapitalnih projekata i dalje se može konstatovati da se isti ne realizuju planiranom dinamikom. Kašnjenje u realizaciji većine projekata i potrošnji raspoloživih sredstava rezultiralo je značajnim iznosom (115.450.631 KM) neutrošenih sredstava na kraju godine. I dalje se nastavlja trend niskog procenta realizacije raspoloživih sredstava koji je u 2009. godini iznosio 54%, u 2010. godini 34%, 2011. godini 19%, 2012. godini 18% a u 2013. godini također 18%. Objektivni razlozi koji su uticali na nizak procent realizacije višegodišnjih projekata u 2013. godini su: provođenje procedura izbora dobavljača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama te neriješeni imovinsko-pravni odnosi vezani za zemljišta i objekte.

Ostali razlozi rezultat su postojećeg sistema upravljanja višegodišnjim projektima koji ne osigurava pretpostavke za njihovu efikasnu realizaciju. Slabosti sistema odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata odnose se: podnošenje zahtjeva za odobrenje projekta bez prethodno ispunjenih uslova za samu realizaciju projekta (neriješeni imovinsko-pravni odnosi, nepostojanje idejnih projekata), stručno i realno planiranje potrebnih sredstava i dinamike realizacije od stane institucija (budžetski korisnici su odgovorni za procjenu vrijednosti projekta i dinamike realizacije), nepostojanje odgovarajućih mehanizama kontrole realnosti 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 zaposlenika koji nemaju potrebna znanja i iskustvo.

Ponovno 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 i u skladu sa stvarnim potrebama za budžetskim sredstvima. Potrebno je sistemski regulisati pitanje višegodišnjih projekata (planiranje, realizacija) te uspostaviti mehanizme kontrole koji će osigurati efikasno korištenje ograničenih budžetskih sredstava.

U 2013. godini, Vijeće ministara BiH razmatralo je i ažuriralo samo one odluke o višegodišnjim projektima za koje su budžetski korisnici zahtijevali određene izmjene. Revizijom je ponovno uočeno da za sve višegodišnje projekte nisu otvoreni posebni projektni kodovi u ISFU sistemu u okviru koga bi bilo moguće praćenje svih vrsta izdataka. Također, i dalje je neriješen problem evidentiranja projekata izgradnje u Upravi za indirektno oporezivanje koji se odnose na više objekata (regionalni centri, granični prijelazi), a vode se na jednom subanalitičkom kodu što onemogućava praćenje troškova koji se odnose na svaki pojedinačni objekt.

Potrebno je za svaki višegodišnji projekt organizovati posebno mjesto potrošnje (subanalitički kod) u Informacionom sistemu finansijskog upravljanja, na temelju čega će se pratiti utrošak sredstava od početka do kraja realizacije projekta, te onemogućiti realizacija sredstava izvan okvira odobrenog iznosa za dati projekat.

11.2.2. Programi posebne namjene

Članom 12. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. 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 vodit 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 15. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu.

Izvršenje Programa posebnih namjena u 2013. 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 2013. godini iznose 51.805.604 KM, što je veće za 18,53 mil. KM ili 55,67% u odnosu na isti period prethodne godine. Ukupni rashodi finansirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi budžetskih korisnika (48.402.165 KM) i programi posebnih namjena sa direktnih transfera (3.403.439 KM)

Ukupni rashodi finansirani iz Programa posebnih namjena, u 2013. godini, iznose 51.805.604 KM, što predstavlja 5,73% učešća u ukupno izvršenim rashodima ovog perioda (Tabela 2.). U okviru Programa posebnih namjena, na tekuće izdatke odnosi se iznos od 12.635.865 KM, na kapitalne izdatke iznos od 11.812.486 KM, na tekuće grantove 19.173.398 KM, na kapitalne grantove 4.780.416 KM, kao i na projekat sanacije psihijatrijske klinike "Podromanija" Sokolac 115.764 KM, Projekat obnove i rekonstrukcije HiPERB iznos od 3.086.146 KM i izdaci za Fiskalno vijeće BiH - udružena sredstva u iznosu od 201.529 KM iskazanim na direktnim transferima s JRT-a.

U pojedinačnim revizorskim izvještajima za 2013. godinu davane su preporuke pojedinim institucijama vezano za izvršenje programa posebnih namjena, a opširnije informacije mogu se naći na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH – www.revizija.gov.ba.

Neke od datih preporuka odnose se na sljedeće institucije: *Uprava za indirektno oporezivanje BIH* - preporuka koja se odnosi na potrebu angažovanja stručnog kadra kod ugovora o građenju; *Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH* gdje je istaknuto da se određeni iznosi vode kao programi, a odnose se na neutrošena sredstva po osnovu ranijih donacija tako da je ukazano na potrebu preduzimanja aktivnosti na rješavanju statusa sredstava koja su evidentirana kao donacije; *Fond za povratak BiH* – skretanje pažnje da je potrebno sačiniti analizu dosadašnje realizacije programa posebnih namjena, te istu dostaviti nadležnim institucijama (Vijeće ministara BiH, entitetske vlade) kako bi se na osnovu dobivenih rezultata i identificiranih problema vezanih za proces implementacije definisale jasne linije odgovornosti uključenih institucija sa utvrđenim rokovima i mjerljivim ciljevima, a u cilju unaprjeđenja i efikasnosti postojećeg sistema programa povratka; *Ministarstvo komunikacija i prometa BiH* – skretanje pažnje vezano za neefikasnost provođenja projekata te ukazivanje na potrebu suštinske analize u cilju

preduzimanja svih aktivnosti na eliminisanju uzroka neefikasnosti aktuelnih projekata; *Direkcija za civilno zrakooplovstvo BIH* – skretanje pažnje vezano za problem kašnjenja u realizaciji BHATM projekta te preporuka koja se odnosi na sve institucije nadležne za provedbu BHATM Strategije, a imajući u vidu višestruke koristi koje bi Bosna i Hercegovina imala konačnom implementacijom iste, na preduzimanje dodatnih napora koji će rezultirati konačnim zatvaranjem BHATM Strategije; *Ured za veterinarstvo BiH* – preporuka iz razloga niže realizacije sredstava programa posebnih namjena koja se odnosi na unaprjeđenje procesa planiranja i koordinacije između planiranja budžetskih sredstava i planiranja sredstava iz drugih izvora finansiranja; *Ministarstvo civilnih poslova BiH* – gdje je data preporuka da u cilju efikasnijeg praćenja rezultata rada komisija, čiji se rad finansira iz budžetskih sredstava kroz programe posebnih namjena, treba unaprijediti sistem nadzora nad radom komisija i izvještavanjem o njihovom radu; *Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH* – skretanje pažnje na realizaciju sredstava Fonda za reformu javne uprave iz razloga kao što su složenost sistema koordinacije, način odlučivanja kroz Upravni odbor Fonda, kao i procedure javnih nabavki koje dugo traju, te je data preporuka da u sklopu analize provedbe Strategije za reformu javne uprave i Akcionog plana (RAP1) potrebno je sagledati mogućnosti unaprjeđenja procesa koordinacije, povećanja prohodnosti odluka koje trebaju donijeti nadležni organi, primjene drugih modaliteta provođenja nabavki iz sredstva Fonda, shodno zakonskoj regulativi koja je na snazi u BiH, kao i razmotriti iskustva drugih zemalja koja su provela ili provode reformu javne uprave; *Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje* – skretanje pažnje i data preporuka vezano za unaprjeđenje provođenja procedura javnih nabavki za usluge organiziranja radionica kao i unaprjeđenje sistema internih kontrola u dijelu koji se odnosi na organiziranje radionica, seminara i konferencija te osigurati potpunu dokumentaciju za pravdanje nastalih troškova, itd.
Iz ovog kratkog sažetka vidljivo je da je i u ovoj oblasti potrebno unaprjeđenje sistema i povećanje efikasnosti programa posebnih namjena koje će biti sagledano kroz naredne revizije navedenih institucija, uvidom u preduzete aktivnosti.

Prema raspoloživim informacijama, ukupna neutrošena namjenska sredstva za programe posebnih namjena prenesena u 2014. godinu iznose 219.303.304 KM.

11.3. Tekući grantovi

Ukupni izdaci za tekuće grantove u 2013. godini iznose 28.025.651 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 14.670.778 KM ili 34 %. Tekući grantovi realizovani su iz budžetskih sredstava, udruženih sredstava i sredstava donacija. U ovisnosti od krajnjeg korisnika sredstava, tekući grantovi evidentiraju se u Glavnoj knjizi kao grantovi drugim nivoima vlasti, grantovi pojedincima, grantovi neprofitnim organizacijama i grantovi u inostranstvo.

Izvršenje tekućih grantova u iznosu od 11.512.765 KM realizovano je u Agenciji za statistiku BiH, a odnosi na projekt “Grant Evropske komisije za popis stanova i stanovništva”. Na temelju ugovora zaključenog između Evropske unije i Agencije za statistiku BiH, ugovorena je dodjela granta za finansiranje popisa stanovništva u vrijednosti od 14.081.976 KM. U skladu sa zaključenim ugovoru, Agencija je prenijela sredstava u ukupnom iznosu od 11.512.765 KM nižim nivoima vlasti - 7.355.685 KM

Federalnom zavodu za statistiku i 4.157.080 KM Republičkom zavodu za statistiku Republike Srpske.

Značajnije izvršenje tekućih grantova (5.261.256 KM) odnosi se i na realizaciju programa povratka izbjeglica koji se realizuju putem Fonda za povratak BiH, tekući grant „Rješavanje problema Roma u oblasti stambenog zbrinjavanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite“ (2.920.000 KM) u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, tekući grant „Sufinansiranje projekata institucija kulture u BiH“ (2.400.000 KM) u koji se realizuje u okviru Ministarstva civilnih poslova BiH i „Projekt za unapređenje efikasnosti pravosuđa“ (1.020.787 KM) koji se realizuje u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću.

Osim različitosti krajnjih korisnika kojima se dodjeljuju tekući grantovi, sredstva tekućih grantova realizovana su i za različite namjene (finansiranje popisa, programa povratka izbjeglica, projekata institucija kulture, sufinansiranje sportskih manifestacija, poboljšanje efikasnosti rada sudova, itd.).

Realizacija sredstava tekućih grantova koje dodjeljuju institucije BiH definisana je odlukama Vijeća ministara BiH (grantovi Ministarstva civilnih poslova BiH i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH), posebnim zakonima (tekući grantovi za realizaciju programa povratka), ugovorima o udruživanju sredstava, zaključenim ugovorima između institucija BiH i međunarodnih organizacija i sl. Financijskom revizijom realizacije tekućih grantova u pojedinim institucijama, sagledavanjem načina organizacije i procesa dodjele grant sredstava uočene su brojne dileme i nejasnoće te rizici nenamjenskog trošenja javnih sredstava. Nedostaci vezano za dodjelu tekućih grantova odnose se na način izvještavanja, sadržaj izvještaja, dostavu dokumentacije o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava te uspostavu kontrole i nadzora nad trošenjem sredstava od strane institucija koje dodjeljuju grant sredstva.

U cilju namjenskog i transparentnog korištenja sredstava, potrebno je da budžetski korisnici koji dodjeljuju sredstva tekućih grantova usvoje precizna uputstva za sačinjavanje izvještaja o utrošku sredstava i dostavi dokumentacije o utrošku te uspostave adekvatnu kontrolu i nadzor nad trošenjem sredstava od strane korisnika granata. Smatramo da bi u ovaj proces trebala biti involvirana interna revizija.
S obzirom da postojećim propisima nije adektvatno i jasno regulisana ova oblast, preporučujemo Vijeću ministara BiH da poduzme aktivnosti na unapređenju zakonskih i podzakonskih propisa kojima bi se jasnije regulisalo korištenje sredstava tekućih grantova.

11.4. Kapitalni grantovi

Kapitalni grantovi odnose se na namjenska i budžetska sredstva za kapitalne izdatke čiji su korisnici institucije drugog nivoa vlasti ili pojedinci. Kapitalni grantovi realizuju se prenosom kapitalnih sredstava ili novčanih sredstava za kapitalne nabavke. Kapitalni grantovi u 2013. godini iskazani su u ukupnom iznosu od 10.039.104 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 7.431.890 KM. Od ukupno izvršenih kapitalnih grantova, kapitalni grantovi institucija BiH iznose 6.837.195 KM a kapitalni grantovi sa Direktnih transfera sa JRT-a 3.201.909 KM. U Glavnoj knjizi, kapitalni grantovi evidentirani su kao

kapitalni grantovi drugim nivoima vlade (9.653.950 KM) i kapitalni grantovi pojedincima (385.155 KM).

Finansijski značajniji kapitalni grant odnosi se na kapitalni grant Ministarstva komunikacija i prometa BiH u iznosu 3.813.869 KM za finansiranje aktivnosti za poboljšanje prilaza graničnom prelazu Gradiška. Radi se o kapitalnom grantu općini Gradiška koji se realizuje u skladu sa Odlukom o načinu korištenja namjenskih sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacione sisteme (Službeni glasnik BiH, broj 49/13). Sporazumom o prijenosu sredstava granta na ime učešća u finansiranju aktivnosti za poboljšanje prilaza graničnom prelazu Gradiška definisan je način utroška sredstava i način izvještavanja o realizaciji aktivnosti. Realizacija projekta planirana je u period od tri godine. Korisnik granta je u obavezi da podnosi Ministarstvu izvještaj o korištenju sredstava.

U cilju zakonitog, namjenskog i transparentnog trošenja javnih sredstava te potpunog ostvarenja svrhe dodjele kapitalnog granta, preporučujemo nadležnom Ministarstvu da poduzme aktivnosti na uspostavljanju kvalitetne i efikasne kontrole i nadzora nad trošenjem sredstava od strane korisnika granta.

Također, značajniji kapitalni grantovi odnose se na realizaciju sredstava sa Direktnih transfera sa JRT- a u iznosu od 3.086.146 KM za realizaciju Projekta obnove i rekonstrukcije bolnice Kasindo (HiPERB 3), kapitalne grantove Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u iznosu od 1.269.074 KM te kapitalne grantove Instituta za nestale osobe BiH u iznosu 1.169.391 KM za finansiranje ekshumacija nastalih osoba i ukopa.

11.5. Direktni transferi s Jedinstvenog računa Trezora

Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora izvršeni su u iznosu od **15.215.649 KM ili 58%** u odnosu na planirani iznos po odobrenom budžetu za 2013. godinu, odnosno 34% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva. Direktni transferi su veći za oko 4,3 mil. KM ili 40% u odnosu na isti period prethodne godine. Izvršenje se odnosi na sljedeće:

Red. br.	Vrsta transfera	Iznos (KM)	% učešća
1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	4.998.878	32,85
2.	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	1.333.956	8,77
3.	Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	1.143.978	7,52
4.	Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.576.152	23,50
5.	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	158.952	1,05
6.	Prostorno-projektna dokumentacija – „Koridor Vc“	600.294	3,95
7.	Fiskalno vijeće BiH – udružena sredstva	201.529	1,32
8.	Projekat obnove i rekonstrukcije HiPERB	3.086.146	20,28
9.	Jedinica za implementaciju projekta sanacije psihijatrijske klinike "Podromanija" Sokolac	115.764	0,76
	Ukupni direktni transferi	**15.215.649**	**100,00**

11.5.1. Članarine BiH u međunarodnim organizacijama

Ministarstvo vanjskih poslova BiH daje naloge Ministarstvu finansija i trezora BiH da izvrši plaćanje redovnih kontribucija prema prioritetima i dinamici naglašenoj u zahtjevima za plaćanje, uz prethodnu provjeru da postoji pravni osnov za njihovo plaćanje tj., da je BiH članica međunarodne organizacije i time prihvatila plaćanje redovne godišnje članarine. Uz nalog za plaćanje, Ministarstvo vanjskih poslova BiH dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH i kopije faktura koje dobija od međunarodnih organizacija. Po dobijenom obrazloženju Ministarstvo finansija i trezora BiH nema uvida u iznos neplaćenih članarina čije se plaćanje očekuje u toku godine, te u cilju racionalnog i prioritetnog plaćanja istih u toku godine šalje presjeke utrošenih sredstva Ministarstvu vanjskih poslova BiH da bi odredilo prioritete u plaćanju istih. Pored toga, po prezentiranim podacima, sam način plaćanja članarina sa direktnih transfera nije propraćen odgovarajućom instrukcijom ili uputstvom, te iz razloga što plaćanje kontribucija zavisi od visine raspoloživih sredstava odobrenih budžetom, u praksi se događa da se u zavisnosti od raspoloživih budžetskih sredstava plaćaju kontribucije iz prethodnog perioda, te da se ne plate sve obaveze za tekuću godinu.

U cilju unaprjeđenja ove oblasti smatramo da bi se trebala uvesti detaljnija evidencija članarina po institucijama, o visini članarine i period na koji se ta članarina odnosi, te da se ista dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH i kod planiranja, a i radi praćenja realizacije planiranih sredstava, te da se vrši praćenje i sravnjenje te evidencije sa glavnom knjigom trezora. Na ovaj način bi se značajno unaprijedio sistem planiranja ove vrste izdataka, uspostavljanje kontrole vezano za namjensko plaćanje članarina, te uspostavljanje evidencije o plaćenim članarinama iz prethodnog perioda. Mišljenja smo da plaćanje značajnijih iznosa koje se odnosi na prethodne periode treba obrazložiti i vršiti uz odgovarajuću saglasnost nadležnih organa.

Mišljenja smo da sistem plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama sa direktnih transfera, a u saradnji sa nadležnim Ministarstvom vanjskih poslova BiH treba dodatno unaprijediti kroz sačinjavanje sistemskih evidencija vezano za članarine (na koje se institucije odnosi, za koju godinu, i sl.), te da se radi sistematizovanog praćenja troškova ta evidencija dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH, kao i uređenje ove oblasti sačinjavanjem instrukcije koja bi regulisala ove vrste isplata. Plaćanje značajnijih iznosa koje se odnosi na prethodne periode treba obrazložiti i vršiti uz odgovarajuću saglasnost nadležnih organa.

11.5.2. IPA fondovi

Osnovna svrha i cilj IPA fondova je pomoć Bosni i Hercegovini da ispuni uslove koji su potrebni da bi se pripremila za članstvo u Evropskoj uniji. IPA obuhvata pet različitih komponenti: podrška u tranziciji i institucionalna izgradnja, regionalna i prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i razvoj ruralnih područja. Prve dvije komponente se odnose i na zemlje potencijalne kandidate i na zemlje kandidate, dok se tri posljednje odnose samo na zemlje kandidate. Bosni i Hercegovini trenutno su dostupna sredstva iz IPA komponenti I i II - podrška u tranziciji i institucionalna izgradnja te regionalna i prekogranična saradnja.

IPA fondovima u ime BiH upravlja Delegacija Evropske komisije. Naime, Evropska komisija nije prenijela ovu nadležnost na institucije BiH, jer iste nisu uspostavile sve neophodne funkcije i strukture decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima (DIS)[11].

Od neispunjenih uslova po okvirnom sporazumu, potrebno je istaknuti da je BiH 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. Po prezentiranim podacima, uspostavljanje nezavisne revizorske institucije bilo bi veoma značajan pomak ka uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja. U tu svrhu, institucije koje su uključene u sam proces izgradnje i uspostave DIS-a, bi trebale preduzeti konkretnije korake ka izgradnji nedostajućih kapaciteta, te uz zajedničku saradnju dostaviti prijedlog odluke o uspostavljanju nezavisnog revizorskog tijela nadležnim institucijama na razmatranje iste.

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. Međutim, po prezentiranim podacima još uvijek nema značajnijih pomaka po ovom pitanju, tako da to dovodi u pitanje razvijenost upravljačkih struktura u BiH i same pripreme potrebnih struktura BiH za korištenje programa EU u budućnosti.

Ponovo preporučujemo da sve institucije koje su uključene u ovaj proces ulože dodatne napore te preduzmu intenzivnije i konkretnije aktivnosti u vezi sa uspostavljanjem nezavisne revizorske institucije kao i ostale aktivnosti na uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima.

Komponenta I - podrška u tranziciji i institucionalna izgradnja: Prema prezentiranim podacima iz izvještaja o radu Direkcije za evropske integracije za 2013. godinu, navedeno je da je Evropska komisija formirala državni paket pomoći IPA 2013. koji je usvojen na 56. Sjednici Vijeća ministara BiH. No kako nije postignut dogovor o provedbi odluke u slučaju Sejdić/Finci protiv BiH do postavljenog roka, na sjednici Upravnog komiteta IPA 09.12.2013. godine, usvojen je državni program pomoći IPA 2013. za BiH

[11] 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.

u umanjenom iznosu od 41,9 miliona EUR u odnosu na originalno planiranih i alociranih 87,09 miliona EUR. Pokrenuta je procedura za potpisivanje Finansijskog sporazuma za IPA državni program pomoći za BiH za 2013. godinu u ukupnom iznosu od 41.916.402 EUR kao podrška implementaciji 8 projekata. Paket je reduciran iz prethodno pomenutog razloga sa originalnih 12 projekata na 8.

Od navedenog iznosa, po prezentiranim podacima, 19,3 miliona EUR bi trebalo biti raspoređeno kao podrška rekonstrukciji poplavljenih područja. Implementacija državnog programa pomoći za 2013. godinu će uslijediti tek nakon provođenja procedure potpisivanja Finansijskog ugovora, tako da u ovom momentu nije moguće dati podatke o iskorištenosti sredstava iz ovog državnog programa pomoći jer sredstva još uvijek nisu operativna. Po prezentiranim podacima, ukupan zbir realociranih sredstava iz IPA-e 2011-2013 za oporavak i rekonstrukciju kako bi se sanirale posljedice poplava iznose 42,24 miliona EUR (2011. – 6,55 miliona EUR, 2012. – 16,39 miliona EUR i 2013.-19,3 miliona EUR).

Vrijednost alociranih sredstava za IPA 2014 državni program za BiH je na sličnom nivou kao i za 2013. godinu i iznosi 40 miliona eura. Uslijed nastale situacije vezano za poplave u BiH, a na prijedlog Evropske komisije, Vijeće Ministara BiH je na izvanrednoj sjednici održanoj 18.06.2014. godine, izvršilo izmjene prioriteta i preusmjeravanje dijela IPA 2014. u iznosu od 15 miliona EUR za otklanjanje posljedica poplava, tako da državni paket IPA 2014 iznosi 23.09 miliona eura i sastoji se od devet projektnih prijedloga, a oko 15 miliona EUR iz IPA 2014 alokacije za državni program se u okviru posebnih mjera planira preusmjeriti na otklanjanje posljedica poplava.

Komponenta II - regionalna i prekogranična saradnja: U okviru druge komponente IPA-e 2007-2013, Bosna i Hercegovina učestvuje u 6 programa i to: tri bilateralna sa susjednim zemljama (Hrvatskom, Crnom Gorom i Srbijom), IPA Jadranski program prekogranične saradnje i dva transnacionalna programa (SEE-Jugoistočna Evropa i MED-Mediteran). Ciljevi, prioriteti i mjere svakog programa su definisani programskim dokumentima koje je Evropska komisija odobrila 2007 godine. U okviru druge komponente također se izdvajaju značajna sredstva na raspolaganje BiH za implementaciju programa prekogranične i transnacionalne saradnje.

Po prezentiranim podacima, okvirno, raspoloživa sredstva za tri bilateralna programa u periodu 2007.-2013.godina iznose 16,20 miliona EUR, IPA Jadranski program prekogranične saradnje u periodu 2007.-2013.godina iznose 16,28 miliona EUR, i dva transnacionalna programa: SEE (Jugoistočna Evropa) i MED (Mediteran) u periodu od 2007-2009 iznosi 1,52 miliona EUR, a za period 2010.-2013. godina zbirni iznos za sve IPA zemlje iznosi 22 miliona EUR.

Po prezentiranim podacima, u narednom budžetskom periodu EU 2014-2020, u okviru novog Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II), a uzimajući u obzir ostvareni napredak u procesu decentralizacije u upravljanju fondovima EU u IPA zemljama tj. s jedne strane najavljeni skori prelazak na decentralizovano upravljanje u Srbiji i u Crnoj Gori, a s druge strane evidentan zastoj u tom procesu u BiH, prijedlog Programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama ne predviđa postojanje ugovornog organa u BiH ni za jedan od ova dva programa, što ima za direktnu posljedicu slabo

razvijanje upravljačkih struktura u BiH za programe teritorijalne saradnje kao dio neophodne pripreme potrebnih struktura BiH za korištenje programa EU u budućnosti.

Sredstva koja se izdvajaju iz budžeta: Zakonom o budžetu institucija BiH u okviru direktnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora odobrena je pozicija *Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova* u iznosu 5.000.000 KM koja su realizovana u ukupnom iznosu od 3.410.835 KM ili 68%. U poređenju sa 2012. godinom kada je realizovani iznos sredstava iznosio 2.239.160 KM u 2013. godini realizacija izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova je veća za 1.171.675 KM ili 52%.

Izvršenje sredstava u iznosu od 1.333.956 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. Najznačajniji dio isplaćenih sredstva, odnosi se na plaćanje kontribucije BiH za 2013. 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 2013. godinu za učešće u programu *EU kultura* prema Memorandumu o razumijevanju između BiH i EU koji je potpisan u decembru 2010. godine, itd.

Obzirom da sam proces isplate sredstava podrazumijeva određene provjere i učešće više učesnika, veoma je važno da se obezbijedi plaćanja sredstava na vrijeme i u skladu sa planiranom dinamikom, a pogotovo imajući u vidu da kašnjenje u plaćanju može prouzrokovati plaćanje zatezne kamate (na osnovu podataka iz dobijenog dopisa od strane Misije BiH pri EU od 20.08.2013. godine, Evropska komisija je zaplijenila/zadržala dio finansijskih sredstava namijenjenih BiH, a koji su naplaćeni kao penali u iznosu od 19.238 EUR radi uplate finansijskih obaveza sa zakašnjenjem).

Dio odobrenih sredstva u iznosu 2.076.879 KM dat je u toku godine budžetskim korisnicima na njihov zahtjev na raspolaganje za sufinansiranja projekata i to: Agenciji za nadzor nad tržištem (44.006 KM), Direkciji za evropske integracije BiH (500.232 KM), Agenciji za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu (176.025 KM), Upravi za indirektno oporezivanje (iznos od 958.524 KM) Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (35.287 KM),Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH (19.558 KM), Institutu za intelektualno vlasništvo BiH (103.659 KM), Parlamentarnoj skupštini BiH (117.350 KM), Agenciji za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (97.792) KM, Upravi za zaštitu zdravlja biljaka (24.448 KM).

Kod pojedinih budžetskih korisnika i dalje je prisutna niža stopa realizacije odobrenih sredstava koja su prenesena u 2014. godinu. Sama informacija da je od planiranih 5 miliona KM koje se obezbjeđuju iz budžeta realizovano 68% u 2013. godini, dovodi u pitanje efikasnost planiranja i praćenja dinamike realizacije projekata koja bi trebalo da obezbijedi da se na vrijeme preduzimaju određene aktivnosti da bi sredstva bila realizovana u planiranom periodu.

Uzimajući u obzir da IPA fondovi predstavljaju značajan izvor finansiranja, kao i podstrek razvoja institucionalnih kapaciteta, ponovo preporučujemo nastavak aktivnosti na unaprjeđenju koordinacije između svih subjekata uključenih u ovaj

proces kako bi se unaprijedio i sam proces planiranja sredstava za sufinansiranje IPA projekata za ove namjene u smislu osiguranja neophodnih sredstava i nepotrebnog rezervisanja sredstava, zatim praćenje dinamike realizacije projekata kao i postavljenih rokova izvršavanja finansijskih obaveza. Također, i dalje smo mišljenja da transparentnost izvještavanja treba podići na veći nivo, posebno u dijelu koji se odnosi na planiranu dinamiku i realizaciju IPA projekata u cilju obezbijeđenja većeg procenta realizacije planiranih sredstava u zadatim rokovima i rezultata samih projekata.

11.5.3. Sudski sporovi

Tokom 2013. godine, revizija je kroz redovne godišnje preglede institucija BiH došla do saznanja da se protiv institucija BiH vodi značajan broj parnica pred nadležnim sudovima u BiH. Posljedica izgubljenih parničnih postupaka je isplaćivanje sredstava sa računa trezora BiH. Analizirajući račun kroz iznose izgubljenih sredstava, može se reći da BiH ima veliki broj izgubljenih sporova te da kroz iste gubi značajna sredstva na godišnjem nivou. Zbir isplaćenih sredstava iznosi 3.576.152 KM.

Naime, u periodu od januara do decembra 2013. godine izvršena ja 891 uplata na račune pravnih i fizičkih lica a po osnovu izgubljenih sudskih sporova. Ovdje je potrebno napomenuti da u istu evidenciju ulaze i isplate koje su izvršene kroz izvršni sudski postupak, a isplatu po izvršnoj ispravi su izvršile komercijalne banke. Banke o navedenom plaćanju obavijeste Ministarstvo finansija i trezora BiH, te se izvrši knjiženje u istu evidenciju. Takvo knjiženje onemogućava razdvajanje evidencije uplate u paracionom roku od one koja je izvršena u izvršnom postupku. Također, treba napomenuti da troškovi izvršnog postupka također padaju na izvršenika, u ovom slučaju institucije BiH, odnosno budžet.

Tokom provedenih revizija svih institucija BiH, u skladu sa Zakonom, Ured je imao prilike upoznati se sa određenim brojem sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH. Osnovi za postupke su različiti, ali se brojčano ističu postupci po osnovu rada i radnih prava (plaće i naknade), dok se vrijednosno, gledajući pojedinačne slučajeve, ističu sporovi radi naknade štete ili isplate duga.

Presjekom kompletne situacije i uzorcima pribavljenih podataka, da se zaključiti da se trend pokretanja postupaka protiv institucija BiH, kroz godine, ne smanjuje. U najboljem slučaju, broj postupaka periodično stagnira, iako ukupno gledajući, ima tendenciju rasta.

Imajući u vidu prethodno, revizija je stekla dojam da u sistemu i načinu funkcionisanja institucija BiH postoje nedostaci i praznine koje su glavni uzrok nastanka i gubitka sporova. Manjak odgovornosti i domaćinskog odnosa prema sredstvima institucije, kao i poslovima iz nadležnosti institucije, također može biti uzrok.

Utvrđeno je nepostojanje mehanizama za utvrđivanje odgovornosti za štete nanesene institucijama, odnosno budžetu BiH, iako se opravdano može posumnjati u to kao uzrok za istu. Revizija nije otkrila postojanje niti jednog disciplinskog postupka za naknadu štete (izuzetak je Ministarstvo odbrane BiH koje ima procedure za postupanje u ovakvim situacijama).

Analiziranje uzroka sporova i posljedica nastalih gubljenjem tih sporova, ne postoji. Umjesto toga, institucije pribjegavaju izmjenama sistema i praksi na osnovu pravosnažne presude sa ograničenim uspjehom.

Revizija preporučuje detaljnu analizu situacije kroz koju će se locirati problemi i nedostaci u sistemu koji proizvode sudske sporove, te iste otkloniti.
Iznaći načina da se plaćanje unutar paricionog roka provodi u svim slučajevima, kako bi se izbjegli dodatni troškovi kroz izvršni postupak.
Uspostaviti alate za utvrđivanje materijalne odgovornosti lica u institucijama za pogrešna postupanja kako bi se, prvenstveno, nadoknadila šteta nastala njihovim postupanjem, a sa druge strane postigao preventivni efekat kroz podizanje stepena odgovornosti i savjesnosti u radu te smanjila mogućnost nastajanja grešaka sa štetnim posljedicama.

11.5.4. Realizacija sredstva za projektnu dokumentaciju Koridor Vc

Uplate i transferi sredstava po osnovu naplaćenih naknada za korištenje GSM licenci regulisani su 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). Shodno odredbama navedenih odluka sredstva naplaćena po ovom osnovu usmjeravaju na finansiranje projektne dokumentacije na Koridoru Vc i izgradnju planiranih autoputeva u BiH.

Prema članu 21. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu planirani transferi za izmirenje obaveza izrade projektne dokumentacije za Koridor 5c u 2013. godini koristit će se sredstva od prihoda ostvarenih po osnovu izdavanja GSM licenci do iznosa prenesenih namjenskih sredstava iz prethodnih godina. Transfere sredstava s namjenskog računa za izmirenje obaveza prema ugovaračima vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, na osnovu uredne dokumentacije koju dostavlja Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. Transferi sredstava na osnovu izmirenja obaveza prema dobavljačima prikazuju se kao direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora i imaju tretman kapitalnih izdataka. Izvještaj o realizaciji ugovora za predmetne transfere priprema Ministarstvo komunikacija i prometa BiH i on je sastavni dio periodičnih izvještaja o izvršenju Budžeta.

U 2013. godini na raspolaganju su bila nerealizovana sredstva iz prethodnih godina u iznosu od 10.410.042 KM, od kojih je utrošeno 600.294 KM. Prenesena neutrošena namjenska sredstva iz 2013. godine u 2014. godinu iznose 9.809.748 KM.

11.5.5. HIPERB 3 – Bolnica Kasindo

Prema raspoloživim informacijama neutrošena namjenska sredstva za program posebnih namjena HiPERB prenesena su u 2013. godinu iznosila su 3.125.943 KM.

Prema podacima iz Glavne knjige u 2013. godini na kontu 615113 - Kapitalni grantovi Republici Srpskoj evidentirane su dvije transakcije i to na iznos od 3.125.943 KM koji se odnosi na prenos sredstva sa JRT-a na Ministarstvo zdravstva i socijalne zaštite Republike Srpske i povrat od 39.000 KM koji predstavlja pogrešno prenesena sredstva

Prema Odluci o prijenosu sredstava (Službeni glasnik BiH, broj 30/13) navedeno je da je Ministarstvo zdravstva i socijalne zaštite Republike Srpske obavezno dostaviti izvještaj o namjenskom utrošku prenesenih sredstava.
U aktu od 04.03.2014.godine Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS dostavilo je godišnji izvještaj o napretku za projekat rekonstrukcije bolnice „Kasindo“ Istočno Sarajevo za 2013.godinu.
Prema navedenom izvještaju u 2013.godini realizovana su sredstva po datom projektu u ukupnom iznosu od 11.382,64 KM i to na ime zaključenog ugovora o projektovanju.

11.6. Izdaci iz tekuće rezerve

Iznos tekuće rezerve koji je odobren Budžetom institucija BiH za 2013. godinu iznosio je 8.552.000 KM, a realizacija ukupne tekuće rezerve iznosi **6.782.596 KM.** U sljedećoj tabeli dat je pregled odobrene i izvršene tekuće rezerve za 2013 godinu:

	PREGLED ODOBRENE I IZVRŠENE TEKUĆE REZERVE 2013. god.		
Red. Br.	**Struktura raspodjele**	**Odobreno 2013. god**	**Izvršeno 2013. god**
1	**Tekuća rezerva**	**8.552.000**	**6.782.596**
1.1.	Institucije BiH		4.956.833
1.2.	Neprofitne organizacije i pojedinci		1.825.763
1.2.1.	Neprofitne organizacije po odlukama VM		1.483.800
1.2.2.	Neprofitne organizacije i pojedinci po odlukama predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg – 4%	342.080	341.963
	Predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Vjekoslav Bevanda	114.026	114.000
	Ministar finansija i trezora BiH, Nikola Špirić	114.026	113.983
	Zamjenik predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Zlatko Lagumdžija	114.026	113.980
2.	**Rezervisanja za interventno finansiranje monitoringa bruceloze i drugih bolesti životinja**	**400.000**	**0**
UKUPNO		**8.952.000**	**6.782.596**

Zakonom o finansiranju regulisano je pitanje upotrebe tekuće rezerve o kojoj odlučuje Vijeće ministara BiH po dobivanju mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH. Budžetsko izdvajanje ze tekuću rezervu ne smije prijeći iznos od 3% ukupnog budžeta izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga. Sredstva tekuće rezerve se 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
- Grantove neprofitnim organizacijama

Na temelju pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH izvršen je prijenos sredstava tekuće rezerve **pojedinačnim institucijama BiH** u ukupnom iznosu **od 4.956.833 KM**. Prema

prezentiranim podacima doneseno je 26 odluka Vijeća ministara BiH za 22 budžetska korisnika od kojih se na Službu za zajedničke poslove institucija BiH odnose 4 odluke vrijednosti 1.870.000 KM (ili 38%). Sredstva tekuće rezerve su prenesena pojedinačnim budžetskim korisnicima za namjenu i u iznosima kako slijedi:

- Ministarstvu komunikacija i prometa BiH za isplatu jednokratnih novčanih naknada za rad u komisijama za istraživanje zrakoplovne nesreće te prateće troškove 31.700 KM
- Vijeću za državnu pomoć BiH za tekuće i kapitalne izdatke kao novoformiranoj instituciji 120.3397 KM
- Agenciji za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH za nabavku opreme i softvera, pograničnih propusnica za period od pet godina 455.500 KM
- Državnoj agenciji za istrage i zaštitu BiH za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih za 20 kadeta s činom mlađi inspektor 700.000 KM
- Službi za poslove sa strancima BiH za bruto plaće i naknade 162.720 KM
- Parlamentarnoj skupštini BiH radi zapošljavanja osam izvršilaca za bruto plaće i naknade184.000 KM
- Centralnoj izbornoj komisiji BiH za isplatu naknada troškova zaposlenih za dva člana 24.123 KM
- Tužilaštvu BiH (647.500 KM) za prijem 14 zaposlenih u 2013. godini od kojih je 13 tužilaca (282.000 KM) i za finansiranje ekshumacija (365.500 KM)
- Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH za nabavku novog uređaja za zaštitu servisa, sistema i zaposlenih iz institucija BiH, korisnika sistema “e-vlade” 120.000 KM
- Centru za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja u svrhu novog zapošljavanja jednog zaposlenika 8.500 KM
- Institutu za nestale osobe BiH za realizaciju sudske presude, koja se odnosni na isplatu bruto plaće za jednog zaposlenika u 2013. godini 36.483 KM
- Službi za zajedničke poslove institucija BiH (1.870.000 KM) od čega za nabavku policijske i ostale opreme za potrebe institucija BiH smještene u Zgradi Predsjedništva BiH (400.000 KM), za nabavku usluga izrade projektne dokumentacije za krov na Zgradi Predsjedništva BiH (50.000 KM), u svrhu rekonstrukcije objekta u ulici Maršala Tita broj 9a, u skladu sa Odlukom o odobravanju projekta rekonstrukcije objekta za smještaj institucija BiH (1.300.000 KM) i za tekuće izdatke za nabavku hrane i pića za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija BiH (120.000 KM)
- Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH za plaćanje gotovinskog učešća prema Ugovoru o saradnji na Projektu poboljšanja poslovnog okruženja zaključenog između Vijeća ministara BiH i Međunarodne finansijske korporacije (IFC) 75.000 KM
- Pravobranilaštvu BiH za finansiranje troškova nabavke tri motorna vozila 98.000 KM
- Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH za finansiranje špediterskih troškova i logističkih usluga, osiguranje roba i dugo u vezi donirane medicinske opreme 250.000 KM
- Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH za izmirenje obaveza za plaćanje zakupa, izdataka za tekuće održavanje i izdataka za energiju i komunalne usluge 33.200 KM

- Institutu za akreditiranje BiH za tekuće izdatke na poslovima ocjenjivanja od strane Tima EA, akreditiranja, rada Savjetodavnog vijeća i međunarodnih obaveza i to za putne troškove i ugovorene i druge posebne usluge 35.000 KM
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka u BiH za realizaciju obaveza nastalih imenovanjem zamjenika direktora Agencije i postavljenja dva državna službenika 75.130 KM
- Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u svrhu novog zapošljavanja šest državnih službenika i dva zaposlenika 19.783 KM itd.

Poređenjem podataka prenesene tekuće rezerve u budžete budžetskih korisnika uočili smo da je za njih 7 odobrena tekuća rezerva i u 2012. godini (802.764 KM) i sada u 2013. godini (676.466 KM), a to su Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Ministarstvo vanjske trgovine BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Institut za akreditiranje BiH, Služba za poslove sa strancima BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Agencija za rad i zapošljavanje BiH.

- **Realizacija i evidentiranje odluka za interventno korištenje tekuće rezerve**

Sredstva tekuće rezerve odobravana su u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH o prijenosu ovlaštenja predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH za interventno korištenje tekuće budžetske rezerve, a dodjela sredstava vršena je u skladu sa kriterijima koje su pojedinačno utvrdili predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. Tokom revizije su nam prezentirane tri različite odluke o utvrđivanju kriterija za korištenje sredstava za interventno korištenje budžetske rezerve kako slijedi:
Prema Odluci predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (broj:01-02-2-655/13 od 28.02.2013.g.) kriteriji za korištenje sredstava tekuće rezerve su potpore fizičkim licima (do 2.500 KM), potpore nevladinim organizacijama (do 2.000 KM), potpore udruženjima građana (do 3.000 KM), potpore sportskim klubovima (do 15.000 KM), potpore vjerskim zajednicama (do15.000 KM) i potpore ustanovama (do 15.000 KM).

U Odluci o utvrđivanju kriterija za korištenje sredstava tekuće rezerve zamjenik predsjedavajućeg, koji je prema poziciji i ministar finansija BiH (broj : 01-02-1-2108-1/13 od 23.01.2013.g.) je definisano da ministar finansija i trezora BiH može dodijeliti iznos sredstava za pomoć fizičkim licima (do 5.000 KM), za pomoć grupi građana (do 15.000 KM), za pomoć nevladinim organizacijama (do 15.000 KM), za pomoć vjerskim zajednicama (do 25.000 KM). Predmetnu odluku je potpisao ministar finansija i trezora BiH na memorandumu Ministarstva finansija i trezora BiH.

Također, na memorandumu Ministarstva vanjskih poslova BiH ministar vanjskih poslova potpisuje Uputstvo za korištenje sredstava iz interventne tekuće budžetske rezerve u kojem je definisano da sredstava interventne tekuće budžetske rezerve ministar vanjskih poslova BiH može dodjeljivati za potporu fizičkim licima (do 34.000 KM), udruženjima građana (do 10.000 KM), nevladinim organizacijama (do 31.500 KM), ustanovama kulture obrazovanja i zdravstva (do 11.000 KM), za nagrade i pomoći pojedincima, udruženjima za postignute uspjehe na području nauke sporta i kulture (do 27.500 KM).

U 2013. godini za interventno korištenje budžetske rezerve je realizovano **1.825.763 KM** što je više za 984.163 KM u odnosu na 2012. godini kada je ista iznosila 841.600 KM**.**

Temeljem odluke o prijenosu ovlaštenja predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH na raspolaganje je dodijeljeno ukupno 342.080 KM (po 114.026 KM) dok je taj iznos u prethodnoj godini bio 138.600 KM (po 46.200 KM po poziciji).

U 2013. godini je doneseno oko 200 pojedinačnih odluka za interventno korištenje budžetske rezerve kao i 4 odluke Vijeća ministara BiH kojima su utvrđeni iznosi za prijenos sredstava većem broju korisnika kao što su razna udruženja, nevladine organizacije, ustanove kulture, obrazovanja i drugo. Tako je krajem 2013. godine jednom odlukom Vijeća ministara BiH (Odluka Vijeća ministara BiH broj 282/13 od 30.12.2013.g. - Službeni glasnik, broj 2/14) raspodijeljeno 885.000 KM za 54 korisnika (udruženja građana - sportska kulturna, zdravstvena; potpora općini za izgradnju spomen obilježja i drugo).

Temeljem pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH vršene su isplate za namjene kako npr. jednokratne pomoći fizičkim osobama za liječenje (38.000 KM), jednokratne pomoći fizičkim osobama za magistarski i doktorski studij (5.500 KM), nagrade fizičkim osobama za izvanredan uspjeh na fakultetu (24.000 KM), pomoć za školovanje (5.500 KM), nagrade pojedincima za uspjeh na sportskim takmičenjima (5.500 KM), razna udruženja (700.000 KM), razne vjerske zajednice (420.000 KM), potpora za 70. godišnjicu dnevnog lista (10.000 KM), razni sportski klubovi (300.000 KM), obilježavanje godišnjice „SREBRENICE“(100.000 KM), pomoć za sanaciju posljedica požara u bolnici u Bihaću (100.000 KM), potpora za izgradnju Spomen kompleksa u Drvaru (40.000 KM), razni stručni skupovi, obilježavanje jubileja, pomoć za muzej i galerije i drugo (77.263 KM).

Smatramo da još uvijek sredstva budžetske rezerve predstavljaju netrantransprentnu raspodjelu budžetskih sredstava bez jasnih kriterija koji ukazuju na suštinsku potrebu za konkretnim izdacima. Također, ističemo potrebu za poštovanjem zakonskih propisa koji regulišu ovu problematiku jer se isplate koje imaju tendenciju rasta iz godine u godinu ne mogu smatrati hitnim i nepredviđenim izdacima obzirom da se neki od njih više godina unazad kontinuirano realizuju iz sredstava budžetske rezerve, a da se o utrošku istih ne podnose transparentni izvještaji kako od strane korisnika tih sredstava niti postoje određene evidencije i analize iz kojih se može pouzdano potvrditi da se ova budžetska sredstva usmjeravaju ispravno.

Koristeći ovlasti za interventno korištenje budžetske rezerve kao diskreciono pravo raspolaganja sredstvima tekuće budžetske rezerve na temelju formalno definisanih kriterija otvara se prostor za mogućnost narušavanja suštinskog načela raspolaganja javnim sredstvima u smislu odgovarajućim propisima utvrđene namjene sredstava i načela racionalnosti u uslovima kada je budžetska štednja prihvaćeni pristup u cilju održavanja finansijske stabilnosti u tekućem i budućem periodu. Dakle, vrlo je jasno da je prisutan trend da se osim za namjene propisane zakonima, sredstvima budžetske rezerve finansiraju rashodi koji se mogu predvidjeti ili se kontinuirano ponavljaju, pa se mogu planirati i realizovati u skladu sa važećim propisima.

Tekuća budžetska rezerva (po mišljenju Ureda za reviziju, kako je zamišljena i kako se postupa u procesu raspodjele sredstava – višegodišnja (ne)transparentnost), po svojoj suštini i nije rezerva u pravom smislu riječi jer se iz iste finansiraju razne vrste rashoda - izdataka: razne pomoći fizičkim licima,

pomoći vjerskim i kulturnim udruženjima, te za korigovanje određenih pozicija budžeta kod budžetskih korisnika itd. To ne predstavlja pravu svrhu i suštinu tekuće rezerve, a to je u prvom redu djelovanje u vanrednim i nepredvidivim okolnostima kao što su elementarne nepogode, formiranje novih institucija tj. budžetskih korisnika i slično. U tom smislu smatramo da bi Vijeće ministara BiH trebalo izvršiti sveobuhvatnu analizu načina korištenja sredstava u kontekstu uočenih problema i devijacija uporabe tekuće rezerve (uključujući diskreciono pravo dodjele sredstava i kriterija raspodjele) te istu regulisati i postaviti na sasvim drugim temeljima koji će omogućiti da sredstva tekuće budžetske rezerve služe isključivo za vanredne i nepredvidive okolnosti.

12. Obračun viška prihoda

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (990.382.089 KM) i ostvarenih rashoda (904.694.399 KM) u 2013. godini iskazana je u iznosu od **85.687.690 KM**. Ostvareni višak prihoda nad rashodima za 2013. godinu raspoređen je na sljedeći način:

- **22.359.282 KM** usmjereno je za narednu godinu u tekuću rezervu budžeta institucija BiH,
- **63.328.407 KM** namjenski je preneseno budžetskim korisnicima u budžet 2014. godine (za neutrošena donirana sredstva, višegodišnje projekte i dr.).

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih perioda u ukupnom iznosu od **188.968.596 KM** (ovaj iznos je korigovan za 3.770.951 KM u odnosu na završno stanje prošle godine radi povrata donacija donatorima i drugog), te ostvarenog viška prihoda nad rashodima u 2013. godini u iznosu od **85.687.690 KM,** utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od **274.656.285 KM**. Akumulirani višak prihoda obuhvata sljedeće iznose:

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih perioda	185.197.644
2.	Korekcija prihoda za povrat donacija donatorima i dr.	3.770.951
3.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2013.godini	990.382.089
4.	Ukupno prihodi	1.179.350.684
5.	Realizovani rashodi institucija BiH u 2013. godini	904.694.399
6.	Akumulirani višak prihoda	274.656.285

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda uslovljeno je postojećim propisima kojim je regulisana njihova namjena (odluke Vijeća ministara BiH, zakoni o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. i 2014. godinu i dr.). Kad se izuzme višak prihoda za koje je propisima definisana njihova namjena, raspoloživi neraspoređeni akumulirani višak prihoda iz prethodnih godina za prijenos u rezervu 2014. godine iznosi **40.741.981 KM**.

Obzirom kako sistemom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana posebna knjiženja namjenski raspoređenih sredstava akumuliranog viška prihoda nad rashodima, nismo mogli potvrditi 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 temelju zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.

13. Bilans stanja

Prema Zbirnom bilansu stanja ukupna aktiva iznosi 924.870.575 KM, a istu čine novčana sredstva u iznosu od 312.836.840 KM, kratkoročna potraživanja 10.514.183 KM, kratkoročni plasmani 62.530.432 KM, finansijski i drugi interni obračunski odnosi 238.528 KM, kratkoročna razgraničenja 1.922.593 KM te stalna sredstva u iznosu od 536.827.999 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 518.361.672 KM, dugoročni plasmani 18.458.717 KM te hartije od vrijednosti 7.610 KM).

Ukupan iznos aktive je identičan ukupnom iznosu pasive, a istu čine: kratkoročne obaveze i razgraničenja od 114.873.574 KM (kratkoročne tekuće obaveze 35.155.929 KM, obaveze prema zaposlenim 52.185.941 KM, kratkoročna razgraničenja 27.306.100 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 223.235 KM, obaveze po osnovu hartija od vrijednosti 2.369 KM) i izvori sredstva u iznosu od 809.997.001 KM.

Tekstualno obrazloženje uz zbirni bilans stanja bi trebao sadržavati detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilansu posebno onih dijelova konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor). U izvještaju o izvršenju budžeta za 2013. godinu obrazložene su pozicije zbirnog bilansa stanja.

Mišljenja smo da se uz zbirni bilans stanja treba priložiti detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilansu onih dijelova konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor).

Stalna sredstva: Sadašnja vrijednost stalnih sredstava po zbirnom bilansu stanja iznosi 518.361.672 KM. Značajan dio stalnih sredstava zbirnog bilansa stanja odnosi se na stalna sredstva Ministarstva odbrane BiH (ukupna sadašnja vrijednost stalnih sredstava iskazana u bilansu stanja Ministarstva Odbrane BiH na dan 31.12.2013. godine iznosila je 51.509.182 KM). Ministarstvo odbrane BiH je u 2013. godini preduzelo određene aktivnosti u vezi procjene pokretne perspektivne vojne imovine. U toku 2013. godine završena je procjena vrijednosti dijela pokretne perspektivne vojne imovine (motorna vozila, borbena vozila) ukupne procijenjene vrijednosti od 64.163.817 KM, ali ista još uvijek nije evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva odbrane BiH. Odluka o povećanju vrijednosti stalnih sredstava u 2014. godini za navedeni iznos je potpisana od ministra 07.04.2014. godine. S datumom obavljanja završne revizije, unos navedenih sredstava nije još uvijek bio izvršen. Aktivnosti u vezi procjene i evidentiranja ostale pokretne perspektivne vojne imovine objavljene u službenom glasilu su još uvijek u toku.

Tokom 2013. godine formirana je komisija za procjenu informatičke opreme i sredstava veze kao i komisija za procjenu vrijednosti namještaja i ostalih strojeva i uređaja naslijeđenih od entitetskih ministarstava obrane, koje je radilo na procjenama vrijednosti navedenih sredstava te je za svoj rad sačinila izvještaj o procijenjenim vrijednostima. Procjena informatičke opreme i sredstava veze je izvršena u iznosu od 3.242.475 KM,

za što je i donesena Odluka o povećanju vrijednosti stalnih sredstava u 2013. godini dana 21.01.2014. godine. Ukupna procijenjena vrijednost uredskog namještaja, kuhinjsko-trpezarijskog bloka (strojeva i uređaja) za 822 stavke iznosi 5.487.835 KM.

Na temelju prethodno navedenog, za godinu koja je završila 31.12.2013. godine, u poslovnim knjigama Ministarstva odbrane BiH, a time ni u konsolidovanom bilansu stanja, nije vrijednosno prikazana pokretna vojna imovina koja će po Sporazumu o konačnom raspolaganju svim pravima i obavezama na pokretnoj imovini i dalje služiti za njegove potrebe. Time su stalna sredstva i izvori sredstava podcijenjeni za najmanje iznos od 72.894.127 KM. Aktivnosti u vezi procjene i evidentiranja ostale pokretne perspektivne vojne imovine objavljene u službenom glasilu su još uvijek u tijeku. Prema izjavama odgovornih osoba, završena je procjena vrijednosno najznačajnijih stavki imovine (izuzev helikoptera) koja će služiti za potrebe Ministarstva. Očekuje se kako bi procijenjena sredstva trebala biti evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva u 2014. godini.

Kao što je prethodno navedeno, za godinu koja je završila 31.12.2013. godine, u konsolidovanom bilansu stanja 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 odbrane BiH. Time su stalna sredstva i izvori sredstava podcijenjeni za najmanje 72.894.127 KM.

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 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. Izvještaji iz modula se koriste po potrebi i na zahtijev, a Ministarstvo još uvijek nije izradilo procedure i aktivnosti vezane za izradu politika i smjernica za zanavljanje sredstava korištenjem podataka iz modula. Donošenjem Pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koji će se primjenjivati od 1. januara 2015. godine definisan je broj službenih vozila po institucijama i klasama, prodaja službenih vozila i sl. Međutim, politike i smjernice koje bi regulisale politike zanavljanja i upravljanja stalnim sredstvima na nivou institucija koristeći podatke iz modula stalnih sredstava još uvijek nisu donesene.

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.

Problematika rashodovanja i prodaje stalnih sredstava: Kada je riječ o procedurama rashodovanja stalnih sredstava i postupanja sa otpisanim sredstvima u institucijama BiH, još uvijek nisu preduzete nikakve aktivnosti kako bi se ovo pitanje sistemski uredilo i obezbijedilo jednoobrazno postupanje svih institucija. Naime, u nedostatku jedinstvenih i preciznih procedure rashodovanja i isknjižavanja materijalnih sredstava,

načina procjene i prodaje te postupaka licitacije ili pak načina i procedura doniranja određenim državnim institucijama kojima bi eventualno otpisana sredstva bila od koristi, svaka institucija je ovoj problematici pristupala na vlastiti način.

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 uglavnom ostaju u institucijama zauzimajući značajne i korisne poslovne površine, a mogla bi biti eventulano iskorištena u druge svrhe ili ostvaren određeni primitak od prodaje. Pojedine institucije su angažovale postojeće firme na tržištu za odvoz i uništavanje rashodovane opreme i tu uslugu plaćale veoma skupo dok su neke tu uslugu realizovale bez plaćanja.

Kada je prodaja stalnih sredstva u pitanju, članom 9. stav (2) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. 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.

U 2013. godini najviše postupaka prodaje stalnih sredstva se odnosilo se na prodaju vozila, a vrlo malo na opremu. Prema podacima iz GK ostvareni primici od prodaje stalnih sredstava iznose 1.364.862 KM od čega se na prodaju vozila budžetskih korisnika odnosi 1.362.262 KM, a na prodaju opreme 1.900 KM.

Institucije su uglavnom prilikom prodaje vozila provodile postupke javne licitacije. Pravila i postupak licitacije utvrdila je svaka institucija pojedinačno ili komisija imenovana od strane rukovodioca institucije. Konstatovani su različiti modeli i metode postupka licitacije (metoda pismenih zatvorenih ponuda, metoda otvorenih ponuda, usmeno nadmetanje i sl). Različita su postupanja i kod procjene vrijednosti vozila u smislu da je u nekim institucijama procjenu vrijednosti vozila vršio ovlašteni procjenitelj, a u nekim sama institucija odnosno komisija imenovana od strane rukovodioca. Također, uslijed nedostatka jedinstvenih pravila rashodovanja i prodaje sredstava te standarda za nabavku vozila i ostale opreme postoje i razlike i u tome šta institucije nude na prodaju (ima i slučajeva da se prodaje vozilo staro dvije godine, da se vozila servisiraju i remontuju neposredno prije prodaje i sl.).

Ponovo preporučujemo Vijeću ministara BiH da u koordinaciji sa svim budžetskim korisnicima na nivou BiH preduzme aktivnosti koje će obezbijediti 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.

Potraživanja od pravnih osoba za unaprijed plaćenu robu i usluge - avansi (konto 131122, šifra Trezora): Na dan 31.12.2013. godine, na navedenom kontu proknjižen je iznos od 456.314 KM koji je evidentiran kao avans vezano za koridor Vc u 2008. godini. Uzimajući u obzir vrijeme knjiženja, preporučuje se Ministarstvu finansija i trezora BiH da

poduzme aktivnosti na rješavanju navedenog potraživanja u saradnji sa Ministarstvom komunikacija i prometa BiH.

Preporučujemo nadležnim institucijama preduzimanje mjera koje će rezultirati rješavanjem evidentiranih potraživanja za date avanse.

Zalihe materijala i sitnog inventara (grupa konta 21 i 22): U sumarnom bilansu stanja se ne prikazuje vrijednost zaliha jer se primjenom Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine, Broj 01-08-02-1-644-1/12 od 20.01.2012. godine iste ispravljaju i otpisuju 100%, ali se iste zadržavaju u bilansnim evidencijama. Obrazac finansijskog izvještaja bilansa stanja ne predviđa upisivanje nabavne i ispravke vrijednosti vezano za zalihe tako da se iste kod većine institucija ne objavljuju uz finansijske izvještaje. Uzimajući u obzir da na dan 31.12.2013. godine ukupna vrijednost klase zaliha iznosi 14.082.207 KM (zalihe materijala i robe u iznosu od 6.796.861 KM i zalihe sitnog inventara u iznosu od 7.285.346 KM, a koje su 100 % otpisane u cijelosti), mišljenja smo da bi trebalo razmotriti mogućnost korekcije obrazca bilansa stanja i objavljivati ukupnu nabavnu vrijednost zaliha i sitnog inventara te njihovu ispravku vrijednosti.

Uzimajući u obzir značajan iznos zaliha koje su u upotrebi, mišljenja smo da bi trebalo razmotriti mogućnost korekcije obrasca bilansa stanja koji bi sadržavao mogućnost objavljivanja vrijednosti zaliha u upotrebi i njihove ispravke, iako u konačnici isti nemaju uticaja na vrijednost aktive.

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 u Glavnoj knjizi, 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 koje nisu povezane sa Glavnom knjigom niti sa vanbilansnom evidencijom u Glavnoj knjizi. 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.

Ponovo 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.

Kratkoročna razgraničenja (grupa konta 19): U sumarnom bilansu stanja ova pozicija je iskazana u iznosu 1.922.593 KM i manja je za 36% u odnosu na 2012. godinu što je najvećim dijelom rezultat rješavanja negativnih kursnih razlika koje su se vodile na ovoj grupi konta. Iz navedenog zaključujemo da su u 2013. godini preduzete određene aktivnosti oko sređivanja stanja pojedinačnih konta ove grupe. Još uvijek je prisutan problem nepostojanja detaljnih obrazloženja pozicija razgraničenja i ročnoj strukturi istih kako u pojedinačnim izvještajima tako i u konsolidovanom izvještaju.

Kratkoročne razgraničenja (grupa konta 39): U sumarnom bilansu stanja u okviru ove pozicije iskazan je saldo u iznosu 27.306.100 KM, što je za 38% veće u odnosu na 2012. godinu kada su ista iznosila 19.715.889 KM. Povećanje se najvećim dijelom odnosi na povećanje vezano za razgraničene prihode budućih perioda-donacije koje nisu bile raspoređene na dan 31.12.2013. godine u iznosu od 5.818.985 KM, a koje su raspoređene i razgraničenje je zatvoreno u 2014. godini (98,66% je zatvoreno sa datumom revizije konsolidovanog izvještaja). Pored toga na ovoj poziciji evidentna su konta koja imaju salda, a na kojima nije bilo prometa u toku 2013. godine što bi trebalo biti adekvatno obrazloženo kako u pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika tako i u konsolidovanom izvještaju.

Ponovo preporučujemo da 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, da je potrebno izvršiti analizu salda po ročnosti i uvesti obavezu izvještavanja/obrazlaganja o istim.

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". Rješavanje pitanja pozitivnih i negativnih kursnih razlika, obzirom da se ista javljaju i kod budžetskih korisnika bi trebalo biti popraćeno adekvatnom instrukcijom o načinu i osnovima priznavanja i evidentiranja istih.

Izvori sredstava (grupa konta 51,52): U toku 2013. godine u okviru pozicije 51 i 52 izvršena su određena „korektivna knjiženja" od kojih su neka od značajnijih data u nastavku. Sa organizacijskog koda 0000 na kontu 511 na kome se nalazi akumulirani preneseni višak prihoda preknjižen je iznos od 14.168.026 KM na konto 521 šifre Trezora da bi se ostvarilo usaglašavanje iznosa sredstava i izvora sredstava dugoročnog ulaganja u banke i druge finansijske institucije. Pored toga, sa konta 511 organizacijskog koda 0000, preknjižen je iznos od 32.776.433 KM na konto 511 šifre trezora da bi se ostvarilo usaglašavanje iznosa sredstava i izvora sredstava vezano za projektnu dokumentaciju i glavni projekat na koridoru Vc.

Dugoročne obaveze i razgraničenja na klasi 4 su krajem prethodne godine iznosile 15,65 mil KM i po datom obrazloženju u nalogu za knjiženje, odnosile su se na uplaćena sredstva u periodu 2006-2009 godina po Okvirnom kreditnom Sporazumu F/P 1499 o udruživanju sredstava između Razvojne banke Savjeta Europe (CEB) i BiH-Fond za povratak. Ministarstvo je utvrdilo da je prilikom evidentiranja sredstava propušteno knjiženje prihoda, odnosno primitaka (iako su sva sredstva, stavljena na raspolaganje

Fondu za povratak teretila rashode), a pogrešno su evidentirane obaveze na klasi 4, iz čega je bio prikazan manji višak prihoda te je izvršeno preknjižavanje na izvore (klasa 5), posebno imajući u vidu činjenicu po datom obrazloženju da navedena sredstva koja su stavljena na raspolaganje Fondu za povratak ne predstavljaju obavezu institucija BiH, s obzirom da navedeni iznos sredstava prema CEB-u će vraćati entiteti Federacija BiH i Republika Srpska. Da bi se izvršilo navedeno usaglašavanje kroz glavnu knjigu su provedeni nalozi za knjiženje čime je zadužen konto 411 šifre Trezora, a odobren konto 511 organizacijskog koda 000.

U cilju rješavanja salda na kontima potraživanja i obaveza, a uzimajući u obzir da su ista nastala u prethodnim godinama, te da se ne mogu korigovati tekući prihodi i rashodi, u toku 2013. godine Ministarstvo je izvršilo zatvaranje navedenih konta na teret konta 511 organizacijskog koda 999 u iznosu od 681.046 KM neto.

Uzimajući u obzir značajan iznos korektivnih knjiženja koje se sprovode kroz grupu konta 51 smatramo da ova oblast treba biti propraćena odgovarajućom instrukcijom koja bi regulisala ova knjiženja, kao i dokumentovanje i obezbjeđenje potrebne dokumentacije za ista. Pored toga, prije zatvaranja knjiga obračunskog perioda, u cilju preduprijeđena korektivnih knjiženja, potrebno je najmanje jednom godišnje izvršiti pregled bilansnih pozicija, i uočene greške ispraviti u tekućem periodu.

13.1. 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 Bosne i Hercegovine 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, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. Uvođenjem modula osnovnih sredstava sam proces popisa sredstava trebao bi biti olakšan i efikasniji u odnosu na prethodne godine, međutim sam proces provođenja popisa, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Uočene manjkavosti procesa popisa su različite od institucije do institucije, a preporuke o prevazilaženju istih davane su kroz pojedinačne revizorske izvještaje za 2013. godinu.

Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na jedinstvenom računu trezora), izvršen je na

način da je vršeno upoređivanje stanja na računima JRT-a na dan 31.12.2013. godine uvidom u izvode dostavljene od strane banaka i stanja u Glavnoj Knjizi na navedeni datum. Nisu identifikovana značajna odstupanja (najznačajnije odstupanje tj. stanje na dan 31.12.2013.godine koje nije potkrijepljeno izvodom ili konfirmacijom banke, po prezentiranim podacima identifikovano je kod popisa stanja sredstava na žiro računu u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH u iznosu od 15.585 KM, a koje se većinom odnosi na evidentirana početna stanja koja potiču iz 2005. godine i u najvećem dijelu se odnose na sredstva koja se nalaze kod Hercegovačke Banke d.d. Mostar).

Kada je u pitanju popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja, isti je izvršen na način da je iz analitičkih evidencija preuzeto stanje koje nije potvrđeno sa odgovarajućom dokumentacijom kao podlogom i obrazloženjem što nije u skladu sa samom svrhom popisa. Ova sredstva imaju direktan uticaj na poziciju novčanih sredstava u Bilansu stanja.

Popisom ponovo nisu obuhvaćena potraživanja i obaveze koje se odnose na šifru Trezora BiH, tj. ona potraživanja i obaveze koje nisu popisane niti kod jednog od budžetskih korisnika, što smatramo da je potrebno izvršiti u narednom periodu.

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.

Proces popisa na kontima poravnanja potrebno je izvršiti na način da se zatečena salda na dan popisa potkrijepe odgovarajućom dokumentacijom i njihovim poređenjem sa stanjem u Glavnoj Knjizi te za isto priložiti relevantnu dokumentaciju koja bi potvrdila zatečeno stanje (ukoliko se radi o nalozima za isplatu koja nisu izvršena na dan popisa, priložiti relevantne izvode budućeg perioda kada nalozi budu izvršeni, ili izdate naloge za plaćanje koji bi potvrdili zatečeno stanje na dan i sl.).

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 poduzimanje određenih mjera.

13.2. Problematika sa oduzetom robom

Nismo se mogli uvjeriti da je provedena sistemska aktivnost kada je u pitanju postupanje sa privremeno oduzetim predmetima i robom u postupcima koje provode nadležne isntitucije BiH (Tužilaštvo i Sud BiH, Uprava za indirektno oporezivanje i Granična policija). Konstatovano je da su pokretnute određene aktivnosti u UIO po pitanju rješavanja statusa privremeno oduzete robe, što je samo jedan segment u okviru institucija BiH, a efekti tih aktivnosti se mogu sagledati tek u narednom periodu.

I dalje smatramo, kada su u pitanju oduzeti predmeti i robe u postucima koje provode nadležne institucije, da je neophodno u rješavanju istih uzimati u obzir više aspekata u pogledu pravilnog pristupanja. Tu prije svega mislimo na osnov ili povod za privremeno oduzimanje predmeta ili roba od strane nadležnih organa zatim 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 i konačno način čuvanja i adekvatnog skladištenja oduzetih predmeta i roba za vrijeme vođenja postupka što utiče na vrijednost oduzetog predmeta po okončanju postupka.

Shodno navedenom preporučuje se Vijeću ministara BiH donošenje akta kojim bi na jedinstven način bila regulisana pitanja u vezi sa privremeno oduzetim predmetima i robama u postupcima koji se vode pred nadležnim institucijama BiH.

13.3. 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. Sporazumom o sukcesiji iz 2001. godine (Službeni glasnik BiH broj 43, 31.12.2001. godine), utvrđena su uzajamna prava i obaveze država nasljednica u pogledu sukcesije koja je predmet ovog ugovora (pokretna i nepokretna imovina, diplomatska i konzularna imovina, finansijska potraživanja i dugovanja (osim onih koji su predmet dodatka ovom sporazumu), arhive, penzije, ostala prava, koristi/interesi i obaveze, privatna svojina i stečena prava). Uzajamna prava i obaveze su regulisana slijedećim Aneksima koji su dodatak ovog sporazuma: Aneks A – Pokretna i nepokretna državna imovina, Aneks B – Diplomatska i konzularna imovina, Aneks C – Finansijska potraživanja i dugovanja, Aneks D – Arhivska građa, Aneks E – penzije, Aneks F – Ostala prava, koristi i dugovanja, Aneks G – Privatno vlasništvo i stečena prava.

Pored imovine koja joj pripada kao jednom od sukcesora bivše SFRJ po Sporazumu o pitanjima sukcesije država BiH ima svoju imovinu koja joj pripada na osnovu pravnog sljedništva na SR BiH, bez obzira gdje se ona nalazi. Međutim, još uvijek nije donesen Zakon o državnoj imovini koji bi riješio pitanja upravljanja i korištenja državne imovine, tako da ova oblast još uvijek nije uređena. I pored određenih aktivnosti koje su sprovođene na rješavanju pitanja državne imovine, od kojih su neke u kratkim crtama date u nastavku, ovo pitanje i dalje nije riješeno.

Dana 16. decembra 2004. godine, Vijeće ministara BiH osnovalo je svojom odlukom Komisiju za državnu imovinu (Komisija) zaduženu za "izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i za donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te za predlaganje nacrta zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom." Za potrebe rada Komisije, odlukom se generalno definiše državna imovina kao pokretna i nepokretna imovina koja pripada državi BiH na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, pokretna i nepokretna imovina na koju je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SRBiH) i bilo koji od njenih organa prije 31. decembra 1991. godine, te imovina koja se smatra predmetom raspodjele nakon izvršene analize zemljišnih knjiga i katastara.

Kako navedeni zakon još uvijek nije donesen, niti je riješeno pitanje upravljanja imovinom, oblast upravljanja i zaštite imovine je neuređena prije svega zbog nepostojanja zakonske regulative, a što u konačnici može imati štetne posljedice vezano za državnu imovinu u pogledu upravljanja, kontrole, nadzora, zaštite, neovlaštenog raspolaganja i sl. Uzimajući u obzir, između ostalog, da „učinkovite mjere za zaštitu interesa Bosne i Hercegovine i njenih administrativnih jedinica od potencijalne štete koju bi predstavljalo dalje raspolaganje državnom imovinom prije donošenja odgovarajućih zakona na osnovu spomenutih preporuka Komisije, koje će, na osnovu ustavnih nadležnosti, omogućiti organima vlasti da raspolažu ili na drugi način dodijele državnu imovinu na način koji nije diskriminatorski i koji je u najboljem interesu građana, trenutno ne postoje u cijeloj Bosni i Hercegovini“, dana 18. marta 2005. godine, Visoki predstavnik donio je odluku kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine. Članom 4.a Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, od 18.03.2005. godine, Komisiji su data ovlaštenja da posebnom većinom odlučuje, na prijedlog zainteresirane strane, o izuzimanju određene državne imovine od zabrane propisane zakonima o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom na nivou BiH, FBiH i RS. Posebna većina je minimum od tri glasa predstavnika institucija BiH, i po tri glasa iz svakog od entiteta (Komisija ima ukupno 12 članova).

Odlukom Ustavnog suda od 13.07.2012. godine, utvrđuje se da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 135/10), jer je to, u skladu s članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine. U skladu s članom 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, stavlja se van snage Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 135/10).

Komisija za državnu imovinu nije radila tokom 2013. godine jer je 18. februara 2013. godine, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu uputio dopis, a povodom zakazane sjednice Komisije za 26.02.2013. godine, u kojem je podsjetio Komisiju da je u novembru 2012. godine zahtjevao od Komisije da se privremeno suzdrži od daljeg odlučivanja o izuzimanju određene imovine od zabrane raspolaganja da se ne bi ugrozio interes države i onemogućila provedba Odluke Ustavnog suda, te je zahtjevao da se nastavi sa uzdržavanjem od odlučivanja o novim izuzimanjima od privremene zabrane raspolaganja državnom imovinom.

Obzirom na prethodno izneseno te da nije izvjesno kada će se usvojiti Zakon o državnoj imovini na nivou Bosne i Hercegovine što ukazuje na činjenicu da još uvijek nema zakonske regulative vezano za državnu imovinu, kao i uređen način pribavljanja, korištenja i upravljanja sredstvima u državnoj imovini, a ni osnovane upravne institucije koja bi se brinula o državnoj imovini, što i dalje ostavlja mogućnost otuđenja i pravne nesigurnosti u pogledu državne imovine Bosne i Hercegovine

Preporučujemo da sve nadležne institucije preduzmu neophodne korake u cilju donošenja relevantne zakonske regulative koja bi uredila oblast upravljanja državnom imovinom. Obzirom da nije izvjesno kada će se usvojiti Zakon o

državnoj imovini na nivou Bosne i Hercegovine, u smislu pravnog uređenja upravljanja sa imovinom u vlasništvu Bosne i Hercegovine, mišljenja smo da je potrebno preduzeti korake u cilju prevazilaženja nastale situacije, a da bi se preduprijedile štetne posljedice po državnu imovinu.

Pitanje rješavanja statusa imovine je najznačajniji problem popisa i evidentiranja sredstava. Iako je odlukom Vijeća ministara (Službeni glasnik BiH" br. 33/09) dana 9. aprila 2009. godine formirana Radna grupa za popis imovine, gdje se pod imovinom podrazumijeva imovina iz člana 2. Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu", po pitanju popisa nije bilo značajnijih pomaka, tako da ni ova Radna grupa nije uspjela realizovati povjerene joj zadatke. Zbog toga je Visoki predstavnik dana 12. septembra 2009. godine, donio Odluku o popisu državne imovine unutar i izvan Bosne i Hercegovine. Tim stručnjaka koje je angažovao Ured Visokog predstavnika je, u saradnji sa katastrima, zemljišnoknjižnim uredima i drugim institucijama koje vode javnu imovinsku evidenciju u BiH, izvršio popis nepokretne imovine koja spada u predmet imovine definisane Odlukom Vijeća ministara BiH o osnivanju Komisije za državnu imovinu. Ovdje se mora istaći da popis državne imovine koji je izvršen pod pokroviteljstvom OHR-a sadržava dokumentaciju koju su dostavili javni registri iz cijele Bosne i Hercegovine, te da tačnost i kompletnost podataka odražava trud službenika koji rade u ovim uredima, a koji su izvršili uvid u svoje evidencije i dostavili tražene podatke. Sprovedeni popis po prezentiranim podacima nije razmatran od strane nadležnih institucija, niti se zna koliko je tačno imovine koja nije obuhvaćena ovim popisom, ali je trebao poslužiti kao temelj postizanja adekvatnog rješenja, koje do danas nije uspostavljeno.

Po prezentiranim podacima, još uvijek ne postoji jedinstvena sveukupna evidencija imovine Bosne i Hercegovine, jer ne postoji nadležno tijelo koje bi vodilo takvu vrstu evidencije. Navedeno dovodi u pitanje tačnost iskazivanja finansijskih izvještaja. Jedno od zakonskih rješenja bi bilo uspostavljanje tijela koje bi se bavilo tim pitanjem, te u čijoj bi nadležnosti bilo i efikasno upravljanje državnom imovinom ili imovinom u vlasništvu institucija BiH.

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. Navedeni problem je prisutan u institucijama kao što su Ministarstvo odbrane BiH (vojna imovina), sredstva Uprave za indirektno oporezivanje BiH (granični prijelazi), Sud BiH i druge institucije koje su nastale spajanjem odnosno gašenjem entitetskih institucija, ali pored ovih još uvijek ne postoje tačni podaci o imovini koja bi se trebala uknjižiti kao vlasništvo institucija BiH. Iz navedenog proizilazi da je pitanje imovine puno širi pojam od pitanja vojne imovine. Popis sredstava i izvora sredstava je veoma bitan proces u sklopu finansijskog i materijalnog poslovanju svih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Kvalitetan popis je najbolja osnova kako za uredno i ažurno knjigovodstvo tako i za ekonomično i racionalno raspolaganje materijalnim i finansijskim sredstvima institucija Bosne i Hercegovine. Popisom se utvrđuje stvarno stanje sredstava i obaveza prema izvorima sredstava zatečenih na dan popisa, bez obzira da li pripadaju budžetskom korisniku ili se kod njih nalaze po nekom drugom osnovu (čuvanje, korištenje, obrada, dorada itd.),

kao i stvarno stanje sredstava, koja na dan popisa nisu zatečena kod budžetskog korisnika.

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.

13.4. Realizacija Sporazuma o sukcesiji

Izvještajem o radu za 2013. godinu Sektora za provedbu sukcesije bivše SFRJ i upravljanju imovinom BiH u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH obuhvaćene su aktivnosti s ciljem realizacije programskih zadataka i implementacije pojedinih aneksa Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ. Aneksima Sporazuma regulisana su sljedeća pitanja: Aneks A – Pokretna i nepokretna državna imovina, Aneks B – Diplomatska i konzularna imovina, Aneks C – Finansijska potraživanja i dugovanja, Aneks D – Arhivska građa, Aneks E – penzije, Aneks F – Ostala prava, koristi i dugovanja, Aneks G – Privatno vlasništvo i stečena prava.

Vijeće Ministara je u 2013. godini na osnovu informacija Ministarstva informacija i trezora BiH o provedbi pojedinih aneksa Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ donijelo određene zaključke.

Vijeće ministara BiH je na 56. sjednici od 10.07.2013. godine razmotrilo i usvojilo Informaciju Ministarstva finansija i trezora o preuzimanju DKP imovine bivše SFRJ, dobijene po Sporazumu o pitanjima sukcesije. Zaduženo je Ministarstvo vanjskih poslova da prikupi potrebnu dokumentaciju, koja se odnosi na kompleks bivše SFRJ u Ankari, posebno relevantni zemljišnoknjižni izvod za navedenu parcelu. Data je saglasnost ovlaštenom pregovaraču u Zajedničkoj komisiji za Aneks B, da na bilateralnoj osnovi s Republikom Srbijom dogovori pravično razgraničenje na parceli kompleksa bivše SFRJ u Ankari. Data je saglasnost Ministarstvu vanjskih poslova BiH da, u skladu s propisanom procedurom, angažira advokatski ured i nadležni geodetski organ, s ciljem efikasnog razgraničenja i uknjižbe na predmetnom zemljištu. Zaduženi su Ministarstvo finansija i trezora i Ministarstvo vanjskih poslova da intenziviraju aktivnosti, kako bi se ubrzao proces primopredaje i uknjižbe DKP imovine bivše SFRJ, koja je pripala BiH.

Po prezentiranim informacijama, na preuzetim objektima izvršena je uknjižba vlasništva na Bosnu i Hercegovinu, ili je ista u toku, a u finansijskim evidencijama Ministarstva vanjskih poslova BiH, vrijednosno se iskazuju preuzeti objekti po izvršenim procjenama sudskih vještaka najvećim dijelom u 2014. godini.

Vijeće ministara BiH je na 62. sjednici od 3.9.2013. godine je razmotrilo i usvojilo Analizu primjene Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ u BiH, s posebnim osvrtom na presude Suda u Strasbourgu koje se odnose na primjenu Aneksa G u BiH, s predloženim zaključcima kojima Vijeće ministara BiH podsjeća nadležne organe u Bosni i Hercegovini da su obavezni, bez bilo kakvih uslovljavanja, sprovoditi odredbe Aneksa G i Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, član 1. Protokola 1. Pored toga Vijeće ministara BiH zadužuje nadležne organe BiH, da na zahtjev

Kancelarije agenta Vijeća ministara BiH pred Europskim sudom za ljudska prava, obezbijede relevantne informacije i kredibilne analize s ciljem jačanje kapaciteta zastupanja interesa Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu.

Po prezentiranim podacima, ovdje je, obzirom da se radi o značajnom broju apelacija koja su pravna i fizička lica podnijela protiv BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava, u kojima se žale na postupanja organa na svim nivoima vlasti u BiH, kao i na slučajeve kod kojih je došlo do povrede njihovih prava zaštićenih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, prisutan rizik mogućih štetnih posljedica po budžet nadležnih institucija u BiH, a koje bi moglo proizaći iz potencijalnih presuda.

Vijeće ministara BiH je na 75 sjednici od 11.12.2013. godine, razmotrilo i usvojilo Informaciju Ministarstva finansija i trezora BiH o implementaciji Aneksa „C“ Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ. Zadužen je ambasador BiH u Francuskoj da predstavlja BiH pred Trgovačkim sudom u Parizu po tužbi Narodne banke Srbije protiv Kredit Lionea u svojstvu zainteresirane strane. Zadužen je ovlašteni predstavnik BiH u zajedničkom komitetu država sukcesora za Aneks C Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ da, u skladu s dogovorom Komiteta, preduzima neophodne radnje u zaštiti interesa BiH u postupku stečaja nad agencijama Beogradske banke i Jugobanke u Njujorku. Zaduženi su Ministarstvo finansija i trezora i Centralna banka BiH da preduzmu sve potrebne mjere radi zaštite interesa BiH u rješavanju neriješenih dugova bivše SFRJ.

Vijeće ministara BiH je na 72. sjednici od 28.11.2013. godine razmotrilo i usvojilo Informaciju Ministarstva finansija i trezora BiH o efektima digitalizacije sukcesije arhiva bivše SFRJ. U informaciji je obrazložena realizacija granta Kraljevine Holandije u iznosu od 40.000 EUR kao i dosadašnji koraci preuzeti u vezi sa procesom digitalizacije.

Prema raspoloživim informacijama i u toku 2013. godine od strane ovog sektora preduzimane su određene aktivnosti od kojih se neke pored informacija prethodno pomenutih, ogledaju u slijedećem: značajna pažnja posvećena je elaboraciji i definiciji stavova za sastanak Stalne zajedničke komisije viših predstavnika država nasljednica bivše SFRJ, koji je trebao da se održi u Sarajevu (zbog otkazivanja pojedinih delegacija, da prisustvuju zakazanom sastanku do sastanka nije došlo), za pregovaračke i ekspertne timove za implementaciju aneksa A, B, G i D definisani su stavovi i opredjeljenja koje je potrebno zastupati u pregovorima na sastanku Stalne zajedničke komisije viših predstavnika država nasljednica bivše SFRJ, koji je trebao da se održi u Sarajevu, poduzete su aktivnosti na realizaciji zaključaka iz Rezolucije sa sastanka Zajedničke radne komisije za raspodjelu diplomatsko-konzularne imovine bivše SFRJ, održanom u Zagrebu 05.03.2012. godine (prodaja rezidentnog stana u New Yorku (SAD) i zgrade ambasade u Bonu (Njemačka), i dalje se nastavljaju aktivnosti vezane za implementaciju Rezolucije Komiteta za raspodjelu finansijske aktive i pasive bivše SFRJ iz Aneksa C Sporazuma, kao i ostale aktivnosti iz oblasti rada ovog sektora.

Sredstva sukcesije–ESCROW račun:

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).

Prema dostupnim podacima u Glavnoj knjizi su evidentirana tri računa za sredstva sukcesije sa saldima na 31.12.2013.godine kako slijedi: sredstva na računu Interameričke banke u iznosu od 131,29 KM; klirinški podračuna Aneks C putem kojeg je ostvaren dugovni promet od 1.858.070,83 KM i potražni od 1.858.010,69 KM tako da je završno saldo po istom 207,79 KM; sredstva Narodne banke bivše SFRJ (Aneks C) na kojem je evidentirano saldo u iznosu od 359.351,93 KM (početno saldo je bilo 359.393,84 KM).

U toku 2013.godine na klirinškom podračunu Aneks C realizovana su dva priliva sredstava u iznosima od 618.182,68 USD (31.03.2013.god.) odnosno 620.075,60 USD (30.09.2013.god.) po osnovu duga Republike Albanije. Navedena sredstva su raspodijeljena na četiri nivoa (BiH, FBiH, RS i Brčko Distrikt BiH) prema Instrukciji o rapodjeli koju je donio ministar a u skladu sa Zakonom o raspodjeli, namjeni i korištenju finansijskih sredstava dobivenih po Aneksu C Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH, broj 76/09).

Ponovo preporučujemo 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, a u vezi s činjenicom da je u ovaj proces uključen određeni broj činilaca različitih interesa.

Pored toga, smatramo da bi nadležne institucije trebale izvršiti određene analize primjene Aneksa G i Aneksa E Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ u BiH, s posebnim osvrtom na presude Suda u Strasbourgu koje se odnose na primjenu Aneksa G u BiH, u cilju utvrđivanja mogućih štetnih posljedica po budžet institucija kao i poduzimanje određenih koraka u cilju prevazilaženja analiziranog stanja.

14. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora

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 te budžetskih korisnika.

Korisnici Budžeta institucija BiH, u skladu sa zakonskim propisima, imaju autonomno pravo raspolaganja odobrenim budžetskim sredstvima. Putem automatizovanog 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 2013. 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.

Planovi novčanih tokova: Ministarstvo finansija i trezora BiH je, prema Zakonu o finansiranju institucija BiH, 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 je u 2013. godini pripremao mjesečne planove novčanih tokova za prva tri mjeseca a za posljednja tri kvartala na kvartalnom nivou. Planovi su sačinjavani na osnovu iskustva, bez dokumentovanja osnove koja uključuje informacije i podatke iz različitih izvora, odnosno sektora Ministarstva finansija i trezora BiH.

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. Konstatovano je da je za prvi kvartal 2014.godine sačinjen plan novčanih tokova na način da je uz isti izrađen i tekstualni dio u kojem je navedeno na kojim informacijama su zasnovane procjene novčanih tokova.

Preporučuje se Ministarstvu da i dalje radi na unaprjeđenju aktivnosti oko sačinjavanja planova novčanih tokova koristeći informacije iz svih raspoloživih izvora, kako bi podaci iz istih bili kvalitetna osnova za efikasno upravljanje raspoloživim sredstvima.

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. Poslove investicionog menadžera u Ministarstvu finansija i trezora BiH shodno Zakonu obavlja ministar.

Prema Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu prihodi od kamata na depozite u bankama iznose 753.110 KM. U 2012.godini prihodi od kamata na depozite u bankama su iznosili 1.426.425 KM. Razlog za prikazani pad prihoda po osnovu kamata su niske kamatne stope na oročene depozite.

Tokom 2013. godine Ministarstvo je sredstva koja se nalaze na JRT a koja u datom trenutku nisu potrebna za budžetske namjene oročavalo putem poslovnih banaka a nije bilo plasmana preko Centralne banke BiH s obzirom na nepovoljne uslove kamatnih stopa u inostranstvu.

Putem četiri poslovne banke tokom godine vršen je plasman 60 miliona KM (po 15 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 krajem 2012.godine na period od dvije godine.

Osim pomenutog iznosa u novembru 2013.godine je donesena odluka o investiranju dodatnih 50 miliona KM preko poslovnih banaka uzimajući u obzir iznos slobodnih sredstava na računima. Prijedlog navedenog plasmana je ministru upućen od strane pomoćnika ministra za trezor na osnovu postojećeg stanja raspoloživih slobodnih sredstava.

Shodno navedenom ističemo da su tokom godine na računima JRT-a bila slobodna znatna finansijska sredstva a tek krajem 2013.godine pokrenuta je aktivnost na plasmanu dodatnih 50 mil. KM a ugovori po istim su zaključeni u 2014.godini.

Preporučuje se Ministarstvu da znatno više pažnje posveti upravljanju sredstvima koja nisu neophodna u kratkom roku za izvršenje obaveza institucija BiH a sve u cilju ostvarenja finansijskih efekata od izvršenih plasmana.

Sredstva kod Hercegovačke banke: Prema podacima koji su nam prezentirani Ministarstvo finasija i trezora BiH je aktom od 25.09.2012. godine je na poziv likvidacione Uprave Hecegovačke banke prijavljeno potraživanja institucija BiH. Od tada do vremena vršenja revizije nije bilo povratnih informacija prema Ministarstvu. Inače prema dobijenim informacijama samo dva budžetska korisnika imaju potraživanja prema Hercegovačkoj banci i to Granična policija BiH i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Postupak izbora poslovnih banaka za oročavanje viška sredstva na JRT: Ministarstvo je na osnovu odluke ministra od 18.11.2013. godine pokrenulo proceduru izbora banaka (četiri banke) za plasmana sredstva u iznosu od 50 miliona KM koja kratkoročno nisu neophodna.

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 180 dana, pri čemu je za svaku izabranu banku predviđeno po 12,5 miliona KM. Tendersku dokumentaciju je preuzelo devet poslovnih banaka a ponude je dostavilo 6 banaka i sve ponude su prema zapisniku komisije za izbor bile potpune.

Prema dostavljenim ponudama najpovoljniju ponudu dostavila je banka sa godišnjom kamatnom stopom od 3,92%, dok je najniža ponuđena kamata iznosila 0,70% na godišnjem nivou. Odluka o izboru poslovnih banaka donesena je dana 25.12.2013. godine prema kojoj se biraju četiri poslovne banke sa ponuđenim kamatama na godišnjem nivou od 3,92% za prvu banku do 1,27% za četvrtorangiranu banku. Ugovori sa poslovnim bankama su zaključeni u 2014. godini.

Uočeno je da je jedna od banaka (drugorangirana) obrazac za dostavom ponude kamatne stope popunila različito u odnosu na druge banke. Naime u obrazac je unesena godišnja kamatna stopa ali u koloni Ukupan godišnji iznos kamate unesen je iznos na polugodišnjem nivou.

I pored činjenice da je u Izvještaju o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta za 2012. godinu data preporuka o potrebi podjele predmeta nabavke na više LOT-ova ista nije primijenjena na konkretnoj proceduri.

Uzimajući u obzir broj ugovora sa poslovnim bankama, različite periode oročenja sredstva i različite kamatne stope neophodna je kontinuirana kontrola obračuna kamatnih stopa.

Preporučuje se Ministarstvu da prilikom provođenja procedura nabavke usluga oročavanja slobodnih budžetskih depozita nastoji obezbijediti da se predmet nabavke podijeli na lotove tako da se po svakom lotu bira samo jedan ponuđač. Smatramo da bi se navedenim načinom izbjegla mogućnost da za isti predmet nabavke više dobavljača nudi različite uslove a dobiju isti iznos na oročenje.
Preporučuje se Ministarstvu da kontinuirano kontroliše obračune kamatnih stopa po oročenim depozitima kod poslovnih banaka.

Preusmjerena sredstva od finansiranja SDS-a: U toku obavljanja revizije dana 18.07.2014. godine od strane Ureda visokog predstavnika u BiH MFT je dostavljena instrukcija u vezi sa rasporedom novčanih sredstava u iznosu od 544.640,09 KM koja su prethodno izuzeta od SDS-a, na način da su ista raspoređena školama u područjima zahvaćenim poplavama koje služe i kao biračka mjesta za vrijeme provođenja izbornog procesa.

Iznos je raspodijeljen na način da su dvije škole dobile 80.000 KM odnosno 16.000 KM, dok su četiri škole raspodijelile preostali iznos od 448.640,09 KM na jednake dijelove tj. po 112.160,02 KM. U vrijeme obavljanja revizije Odsjek za upravljanje JRT-om je radio na realizaciji navedene instrukcije.

Pitanje zaduženosti institucija BiH odnosno učešće institucija BiH u servisiranju vanjskog duga u 2013. godini: Prema podacima iz Izvještaja o servisiranju spoljnog duga institucije BiH su u 2013.godini u okviru ukupno planiranih sredstva za servisiranje vanjskog duga za sve nivoe (BiH, FBiH, RS, BDBiH) planirale sredstva na novu institucija BiH u iznosu od 5.195.753 KM. Navedena sredstva se odnose na: servisiranje duga prema EBRD-u za čiju otplatu se sredstva osiguravaju iz sredstva od preleta, a ista doznačava Agencija za pružanje usluga u vazdušnom saobraćaju Bosne i Hercegovine – BHANSA, pravno lice koje je van budžeta institucija BiH (3.749.130 KM); Razvojna banka sjeverne Evrope (CEB) za izgradnju Državnog zavoda za izvršenje krivičnih sankcija i drugih mjera za koje su rashodi evidentirani kod budžetskog korisnika „Jedinica za implementaciju projekta izgradnje zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (957.065 KM); kredit Belgijske vlade (prvi beskamatni robni kredit) odobren BiH (242.141 KM) i korektivni faktor od 5 % u iznosu od 247.417 KM.

Prema podacima iz Izvještaja o vanjskom dugu ukupno je u toku godine za servisiranje vanjskog duga uplaćeno 3.557.537 KM.

Osim navedenih transakcija konstatovano je da je na institucije BiH alociran i dug po sljedećim kreditima:

- Ugovor o zajmu koji je zaključen 17.11.2010.godine između Bosne i Hercegovine i Evropske unije na iznos od 100 miliona EUR-a pri čemu je na institucije BiH alociran dug u iznosu od 10 miliona EUR-a. (10 % ukupno odobrenog kredita).
- Kreditni sporazumu broj:4/560 (potpisan 17.05.2012.godine, ratifikovan 23.10.2012. godine a efektivan 25.03.2013.godine) između Saudijskog fonda za razvoj i Bosne i Hercegovine u ukupnom iznosu od 25.867.350 KM od čega je iznos od 21.556.125 KM alociran na institucije BiH odnosno Ministarstvo finansija i trezora kao zajmoprimca, izvršilac projekta je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH a sredstva su namjenjena za obnovu stambenih jedinica izbjeglih osoba. Ugovorena je otplata kredita u periodu od 25 godina uz grejs period od 5 godina.

Prema dostavljenom pregledu kredita koji su u implementaciji i prezentiranim informacijama za sve kredite koji su u implementaciji sa 30.06.2014.godine potpisani su i subsidijarni sporazumi sa nižim nivoima vlasti odnosno krajnjim korisnicima.

Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovanje sredstava - commitment fee: Stanje vanjske zaduženosti javnog sektora BiH na dan 31.12.2013. godine iznosi 7.404.689.346 KM[12] i veće je u odnosu na 31.12.2012. godine za 249.209.054 KM ili 3,48%.

Stanje vanjske zaduženosti obuhvata vanjsko državno zaduženje koje je alocirano na entitete i Brčko distrikt BiH te direktna zaduženja entiteta. Procentualno učešće duga entiteta, Brčko distrikta BiH i institucija BiH u ukupnom stanju vanjskog duga na dan 31.12.2013. godine iznosi: Federacija BiH 63,99%, Republika Srpska 35,26%, Brčko distrikt BiH 0,14% i institucije BiH 0,61%. Ukupan vanjski dug institucija BiH iznosi 44.992.742 KM.

Prema podacima Ministarstva, ugovoreni iznos vanjskih kredita zaključno sa 31.12.2013. godine ukupno iznosi 11.124.314.231 KM[13]. Od ugovorenog iznosa angažovano je 9.325.783.705 KM, dok je 1.798.530.526 raspoloživo za angažovanje u skladu sa realizacijom odobrenih projekata (u prethodnoj godini 1.768.774.054 KM).

Obaveze BiH na osnovu vanjskog duga u periodu od 01.01.-31.12.2013. godini izmirene su u ukupnom iznosu od 684,85 miliona KM[14], od čega se na otplatu glavnice odnosi 594,16 miliona KM (86,76%), na otplatu kamate, servisnih i drugih troškova 90,66 miliona KM (13,23,10%), te na bankarsku proviziju i 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.

[12] Navedeni iznos čine vanjska zaduženja Bosne i Hercegovine koja su alocirana na Federaciju BiH, Republiku Srpsku, Brčko distrikt BiH i Institucije BiH, te direktna zaduženja entiteta.
[13] Navedeni iznos uključuje ugovorene iznose vanjskog državnog duga, kao i direktni dug entiteta i Distrikta Brčko.
[14] Iznos ne sadrži servisirane obaveze po kreditima zaključenim direktno od strane entiteta, koji iste samostalno servisiraju.

Ukupno plaćeni iznos navedenog troška za period od 1997. do 31.12.2013. godine je 33.621.933 KM, dok plaćeni commitment fee za 2013. godinu iznosi 2.400.098 KM (u 2012. godini commitment fee je plaćen u iznosu od 3.067.624 KM).

Tokom 2013. godine najveći dio troškova po osnovu commitment fee-a (835.775 KM ili 34,82% od ukupno plaćenog iznosa za 2013. 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 neangažoovani dio kredita (commitment fee).

Commitment fee se obračunava u skladu sa generalnim uslovima poslovanja pojedinih kreditora (EBRD, Svjetska banka, KfW, Raiffeisen bank i dr.) i najčešće je određen kao fiksan procent koji se obračunava na neiskorišteni iznos. Zajmoprimac plaća naknadu commitment fee kao kompenzaciju za držanje sredstava na otvorenoj kreditnoj liniji, odnosno za osiguranje isplate kreditnih sredstava na specificirane datume u budućnosti. Također, zajmoprimac plaća naknadu za garanciju da će kreditor osigurati kreditna sredstva na ugovoreno vrijeme u budućnosti po ugovorenim kamatnim stopama bez obzira na uvjete na financijskom i kreditnom tržištu.

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.

U Izvješću o reviziji izvršenja budžeta za 2012. godinu dana je preporuka Vijeću ministara BiH da, u saradnji sa nadležnim organima, detaljno analizira angažovanje i korištenje sredstava vanjskih kredita za koje se plaća commitment fee, s posebnim osvrtom na analizu troškova koji su uzrokovani neadekvatnim korištenjem sredstava. Također, dana je preporuka da se utvrde razlozi neadekvatnog korištenja sredstava, u cilju otklanjanja istih. U Odgovoru o poduzetim aktivnostima, Vijeće ministara BiH navelo je da su glavni razlozi plaćanja dodatnih troškova commitment fee: produženo

administriranje zaključivanja međunarodnog kreditnog ugovora u dijelu postupka ratifikacije; nepripremljene projektne dokumentacije u trenutku podnošenja kreditne aplikacije te neefikasan sistem implementacije koja je u nadležnosti Implementacione jedinice koja se formira u entitetu zavisno od vrste projekta.

Problem produženog administriranja zaključivanja međunarodnog kreditnog ugovora, riješen je hitnom procedurom u postupku ratifikacije koja je definisana Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora (Službeni glasnik BiH broj: 32/13). Vezano za problem nepripremljenih projektnih dokumentacija, u Odgovoru Vijeća ministara BiH, navedeno je da će Vijeće ministara BiH donijeti odluku kojom bi se utvrdili uslovi procesuiranja aplikacije za nova kreditna zaduženja sa posebnim osvrtom na kompletiranost- gotovost projekta kao i obavezu održavanja fiskalne discipline. Do razdoblja obavljanja revizije Vijeće ministara BiH nije usvojilo navedenu odluku.

Preporučujemo Vijeću ministara BiH da u saradnji sa nadležnim organima analizira korištenje sredstava vanjskih kredita za koje se plaća commitment fee i poduzme daljnje aktivnosti na otklanjanju mogućih uzroka neadekvatnog korištenja sredstava i smanjenju troškova commitment fee.

15. Javne nabavke na nivou institucija BiH

S obzirom na učešće javnih nabavki u ukupnom budžetu institucija BiH, te na važnost Zakona o javnim nabavkama i njegove primjene kao pravnog okvira za razvoj pravične i aktivne konkurencije na tržištu roba, usluga i radova te za suzbijanje sive ekonomije i korupcije, kao i prethodnih godina, Ured za reviziju institucija BiH je prilikom provođenja finansijske revizije u institucijama BiH za 2013. godinu značajnu pažnju posvetio procesu javnih nabavki kako planiranju nabavki i organizaciji samog procesa tako i primjeni Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata te sistemu internih kontrola u dijelu realizacije nabavki.

U posmatranoj godini konstatovani su problemi i propusti identifikovani i prethodnih godina, a odnose se na: neprovođenje zakonske procedure javnih nabavki; nepravovremeno pokretanje postupaka nabavki; neadekvatan izbor postupka nabavki, a posebno pregovaračkog postupka u smislu neobezbjeđenja svih uslova i dokaza za provođenje istog; neadekvatno planiranje nabavki; neprecizno sačinjavanje tenderske dokumentacije u pogledu kvalifikacionih kriterija, opisa i specifikacije predmeta nabavke, ali i suviše precizno opisivanje predmeta nabavki ili postavljanja suviše ograničavajućih kvalifikacionih kriterija što uglavnom ukazuje na preferiranje određene marke ili tipa robe ili usluga; da institucije prilikom provođenja konkurentskih zahtjeva u pravilu ne zahtjevaju od potencijalnih ponuđača dostavljanje dokaza o plaćenim propisanim porezima i doprinosa kao uslov za učešće u postupku javne nabavke, što je neprihvatljiva praksa s obzirom da je osnovna uloga i zadaća javnih institucija da razvijaju pravičnu i aktivnu tržišnu konkurenciju te suzbijaju sivu ekonomiju; neprecizno definisanje neophodnih garancija; izbor dobavljača koji ne ispunjava kvalifikacione uslove; aneksiranje postojećih ugovora i značajne dodatne i nepredviđene nabavke; neadekvatnu primjena okvirnih sporazuma; višestruku ulogu članova komisija za izbor ponuđača jer se često nalaze i u ulozi sastavljača tenderske dokumentacije, ocjenjivača ponuda te sastavljača ugovora, što nisu spojive dužnosti i može postojati sukob interesa;

komisije u istom sastavu rade već duži niz godina, dugogodišnje poslovanje sa istim dobavljačima kao mogući indikator favorizovanja istih te nedovoljna obučenost službenika koji učestvuju u procesu javnih nabavki za provođenje složenijih procedura nabavki.

Također, još uvijek kod značajnog broja institucija postoje slabosti sistema internih kontrola u dijelu realizacije zaključenih ugovora u smislu nepoštivanje uslova definisanih tenderskom dokumentacijom i ugovorom (rokovi isporuke, cijene, količine, kvalitet i sl.) što obezvređuje smisao provođenja postupka nabavke.

Identifikovane su i slabosti kod procesa monotoringa javnih nabavki od strane Agencije za javne nabavke BiH u dijelu WisPPA aplikacije za on-line dostavu izvješća o provedenim postupcima javnih nabava koja bi trebala da obezbijedi preglednu evidenciju o svim provedenim postupcima javnih nabava, te da generira različite statističke izvještaje o istim.

Uvidom u izvještaje povučene iz WisPPA sistema kod pojedinih institucija BiH utvrđeno je da iste ne prijavljuju sve provedene postupke javnih nabavki, da sistem omogućava da se prijavi jedinična cijena kao vrijednost ugovora, da povučeni izvještaji ne prikazuju podatke o zaključenim okvirnim sporazumima ako na temelju istih nije bilo zaključenih pojedinačnih ugovora, da nije sistematično obezbijeđeno praćenje provođenja postupaka po lotovima, da Agencija nije definisala niti dala upute koji direktni sporazumi se prijavljuju i sl. *Sve navedeno predstavlja poteškoću za kvalitetan monitoring provedenih procedura javnih nabavki te je u tom smislu potrebno razmotriti mogućnost uspostavljanja pouzdanijeg i kvalitetnijeg generisanja izvještaja iz postojećeg sistema.*

O svim navedenim nepravilnostima i njihovim posljedicama ukazivano je kako institucijama pojedinačno15 tako i putem izvještaja revizije godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta prethodnih godina. Ukazivano je i na sistemske probleme i neadekvatnost zakonskih rješenja kada su u pitanju nabavke goriva, avio karata, usluga održavanja i servisiranja opreme i vozila te na neprecizne zakonske i podzakonske odredbe kada je riječ o izuzećima od primjene Zakona o javnim nabavkama tj. način primjene člana 5. Zakona.

Nakon višegodišnjih inicijativa ključnih institucija u sistemu javnih nabavki i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH kao i preporuka revizije u vezi sa unapređenjem zakonskih rješenja i regulative shodno evropskim standardima i praksama konačno je krajem aprila 2014. godini usvojen novi Zakon o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 39/14) koji bi trebao da počne sa primjenom u novembru 2014. godine. Prema navodima nadležnih institucija (Agencije za javne nabavke BiH) dobar dio dosadašnjih propusta i nedostataka kod ovog procesa bi trebao biti otklonjen kad započne implementacija novog Zakona.

Preporučujemo nadležnim institucijama (Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi, Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH i druge

[15] U pojedinačnim revizorskim izvještajima za 2013. godinu davane su preporuke pojedinim institucijama vezano za nepravilnosti u sistemu javnih nabavki (Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, UIO, IDEEA, BHMAC itd.), a opširnije informacije mogu se naći na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH – www.revizija.gov.ba

relevantne institucije) da, svaka u okviru svojih nadležnosti, preduzmu sve neophodne aktivnosti u cilju efikasne implementacije novog Zakona o javnim nabavkama i uopšte unapređenja efikasnosti cjelokupnog sistema javnih nabavki te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva.

Mehanizmi koordincije i administarativni kapaciteti ključnih institucija u sistemu javnih nabavki trebaju dalje jačanje. Ovdje prije svega mislimo i potenciramo ulogu Agencije za javne nabavke i njene odgovornosti u pogledu praćenja i evaluacije praksi i procedura javnih nabavki, kao i kontinuirane obuke osoblja zaduženog za realizaciju javnih nabavki te ulogu Ureda za razmatranje žalbi kao drugostepenog organa koji treba da obezbijedi pravilno provođenje odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH.

Agencija za javne nabavke BiH: Upoznati smo da Agencija poduzima aktivnosti na pripremi preduslova za efikasan početak primjene novog Zakona o javnim nabavkama te da je započela realizacija Projekta jačanja sistema javnih nabavki - IPA 2012. godine koji je ciljano usmjeren na povećanje kapaciteta centralnih institucija javnih nabavki (AJN i URŽ) da koordiniraju provedbom pravila javnih nabavki te na izradu podzakonskih akata i razvoj sistema obuke svih učesnika u procesu javnih nabavki.

Neophodno je da Agencija za javne nabavke BiH da puni doprinos unaprjeđenju sistema javnih nabavki u institucijama BiH u smislu da pruži kvalitetnu pripremu za praktičnu primjenu novih propisa što podrazumjeva blagovremeno donošenje neophodnih podzakonskih akata te adekvatne edukacije ugovornih organa i osoblja uključenog u ovaj proces u svim segmentima procesa od planiranja nabavki do realizacije zaključenih ugovora, a naročito u onim gdje su nepravilnosti najčešće i koje su novina u odnosu na dosadašnju praksu.

Smatramo da je sa adekvatnim planom obuka za zaposlenike institucija BiH moguće smanjiti izdatke za kotizacije koje se plaćaju za učešće na obukama koje organizuju komercijalne kuće, a sve u vezi sa kvalitetom tih obuka i specifičnim potrebama za rješavanje određenih pitanja vezanih za provođenje procedura javnih nabavki od strane institucija BiH.

Također, smatramo da je neophodno obezbjediti obuke za procedure javnih nabavki koje se provode po pravilima međunarodnih finansijskih institucija s obzirom da se realizuju finansijski značajni projekti po pravilima ovih institucija a da institucije BiH nemaju odgovarajuće dokumente na službeni jezicima Bosne i Hercegovine što u određenoj mjeri može biti ograničavajuća okolnost za pravilno i pouzdano provođenje i reviziju tih procedura.

Ured za razmatranje žalbi BiH: Revizijom je konstatovano da problemi u dijelu organizacije i rukovođenja u Uredu za razmatranje žalbi BiH nisu bili riješeni ni u 2013. godini, a javili su se i dodatni problemi koji su uticali na efikasno izvršavanje poslova iz nadležnosti Ureda. Vijeće ministara BiH je, 08.05.2013. godine, imenovalo jednog od članova Ureda za predsjedavajućeg Ureda sa mandatom do okončanja konkursne procedure i imenovanja novih članova Ureda od strane Parlamentarne skupštine BiH. Procedura imenovanja novih pet članova Ureda je okončana tek u junu 2014. godine.

Nadalje, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH, broj 87/13) koji je stupio na snagu 19.11.2013. godine, definisana je drugačija organizaciona struktura i nadležnosti Ureda u odnosu na dotadašnju[16], bez obezbjeđenja i minimuma preduslova za implementaciju istog, a bez definisanja prelaznog perioda. Zbog navedene situacije, o čemu je Ured blagovremeno obavijestio sve nadležne institucije, od 19.11.2013. godine Ured nije odlučivao o žalbama za koje je definisano da su u nadležnosti ispostava zbog čega je ostalo neriješeno 112 žalbi. Tek Zakonom o dopunama Zakona o javnim nabavkama iz juna 2014. godine (Službeni glasnik BiH, broj 47/14), Uredu sa sjedištem u Sarajevu je, do uspostavljanja ispostava, data nadležnost za rješavanja po žalbama u nadležnosti ispostava.

U narednom periodu jedna od ključnih aktivnosti za efikasan i zakonit rad Ureda, shodno zakonskim odredbama i Zaključcima Parlamentarne skupštine BiH[17], treba da bude donošenje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ureda.

Stoga, s obzirom na važnost i ulogu Ureda za razmatranje žalbi u sistemu javnih nabavki, ponovo ističemo i naglašavamo da sva pitanja u vezi sa organizacijom Ureda, nadležne institucije trebaju riješiti bez odlaganja te omogućiti dalje jačanje kapaciteta Ureda shodno zakonskim odredbama i zaključcima Parlamentarne skupštine BiH.

Također, skrećemo pažnju i na neophodnost blagovremenog provođenja procedure izbora i imenovanja članova Ureda shodno zakonskim odredbama.

Prilikom finansijske revizije u Uredu, učeno je da je krajem 2013. godine došlo da smanjenja broja žalbi u odnosu na prethodne godine kada je bilježen trend stalnog rasta broja žalbi. Naime, usljed zakonskog povećanja naknada za pokretanje žalbenog postupka (Službeni glasnik BiH, broj 87/13), došlo je do smanjenja broja žalbi. Prema našim saznanjima, trend smanjenja je nastavljen i u 2014. godini.

Imajući u vidu navedeno, a da se odredbama novog Zakona povećava broj članova Ureda (umjesto dosadašnjih 6 članova, Ured sa sjedištem u Sarajevu će imati 7 članova i filijale u Banjoj Luci i Mostaru po 5 članova) smatramo da je svrsishodno razmotriti pitanje opravdanosti uspostavljanja filijala u Banjoj Luci i Mostaru.

Nadalje, Ured do sada nije vršio objavu svojih odluka na web stranici. U toku je projekat – Automatizacija procesa kancelarijskog poslovanja i rješavanja predmeta u Uredu koji implementira Njemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ) koji treba da obezbijedi polaznu osnovu za objavljivanje odluka Ureda na web stranici.

[16] Propisano je da će Ured imati ispostave sa sjedištem u Banjoj Luci i Mostaru sa po pet članova koji se imenuju na isti način kao i članovi u sjedištu Ureda te da je Ured sa sjedištem u Sarajevu nadležan za donošenje odluka po žalbama za nabavke u vrijednosti većoj od 800.000 KM kao i za sve nabavke institucija BiH i Brčko Distrikta, dok su ispostave u Banjoj Luci i Mostaru nadležne za donošenje odluka po žalbama za nabavke u vrijednosti do 800.000 KM i to prema sjedištu ugovornog organa. Isto je propisano i odredbama novog Zakona o javnim nabavkama.

[17] Oba doma Parlamentarne skupštine BiH su prilikom usvajanja Izvještaja o radu Ureda za 2013. godinu usvojila i zaključke kojima je zaduženo Vijeće ministara BiH da razmotri mjere kojima bi se hitno omogućila dodatna sredstva u skladu sa novim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ureda, s većim brojem osoblja u odnosu na postojeći broj zaposlenih te predloži izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama kojima će se osigurati kontinuirano odlučivanje o svim podnesenim žalbama te uslovi za rad Ureda u sjedištu i ispostavama u Banjoj Luci i Mostaru.

U cilju dodatnog unapređenja procesa javnih nabavki te dodatne transparentnosti preporučujemo Uredu da što prije uspostavi praksu objavljivanja svojih odluka na web stranici.

Pravobranilaštvo BiH: Ovom prilikom želimo da skrenemo pažnju i na ulogu institucije Pravobranilaštva BiH kod procesa zaključivanja ugovora o nabavkama u dijelu njegove nadležnosti i preventivnog djelovanja za nastanak štetnih posljedica po budžet institucija BiH. Naime, zapazili smo da Pravobranilaštvo BiH uglavnom daje pozitivna mišljenja na odredbe nacrta ugovora koje institucije BiH dostavljaju iako ima slučajeva da ugovori sadrže odredbe koje nisu u interesu ugovornih organa i budžeta institucija BiH ili čak predstavljaju grubo kršenje Zakona o javnim nabavkama BiH.

Razumijevajući ulogu Pravobranilaštva BiH, te da je zakonito postupanje prevashodno odgovornost i zadaća svake institucije pojedinačno, ipak smatramo da bi Pravobranilaštvo BiH trebalo prilikom davanja mišljenja na nacrte ugovora koje mu institucije dostavljaju, posebnu i veću pažnju posvetiti ugovorima značajnijih vrijednosti i čiji su predmet nabavke specifičnih roba, usluga i radova. Naročito bi trebalo voditi računa o odredbama koje se odnose na zaštitu interesa ugovornih organa.
Preporučujemo Pravobranilaštvu BiH da na osnovu iskustava i praksi u svom dosadašnjem radu analizira eventualne slabosti i preispita mogućnost daljeg jačanja svoje preventivne uloge kod ovog procesa.

Zajedničke nabavke: Kada je riječ o zajedničkim nabavkama na nivou institucija BiH i pored zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije konstatovano je da Vijeće ministara BiH nije nikada imenovalo komisiju za provođenje zajedničkih nabavki, shodno donesenim odlukama o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavki za institucije BiH (Službeni glasnik BiH broj 02/11, 104/11).

Ured za reviziju institucija BiH je i dalje mišljenja da institucije BiH trebaju razmotriti prednosti zajedničkih nabavki i zauzeti proaktivan pristup prema tom pitanju te shodno ranijim preporukama preduzeti adekvatne aktivnosti na rješavanju neophodnih pitanja za uspostavljanje i efikasnu realizaciju zajedničkih nabavki. *Napominjemo da i novi Zakonom o javnim nabavkama BiH daje mogućnost provođenja zajedničkih nabavki.*

16. Informacioni sistem

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva finansija i trezora. Kako se finansijsko poslovanje svih budžetskih korisnika obavlja putem informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) i sistema za centralizovani obračun i isplatu plata (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 će se raditi kroz Dysaster Recovery plan koji Trezor realizuje nabavkom kroz IPA fond. Strategija razvoja je u procesu dorade.

Od preporuka čija je realizacija u toku navodimo da je pokrenuta procedura nadogradnje ISFU. 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, sitnog inventara u funkciju, implementacije modula za praćenje javnog duga i razvoj Modula Oracle Internet Expence za upravljanje blagajničkim poslovanjem. Modul za planiranje budžeta (BPMIS) je implementiran, a interfejs za razmjenu podataka BPMIS sa ISFU nije kreiran.

Od ranije navedenih preporuka realizovana je analiza potreba za komunikacionim kapacitetima, provođena je edukacija stručnog osoblja koje radi na Trezorskim sistemima, implementirana nova WebADI aplikacija za import podataka u ISFU, povezan ISFU sa sistemom registra novčanih kazni 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 implementacije 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. Tehnička nadogradnja treba da obuhvati nadogradnju operativnog sistema, baze podataka, aplikativnog servera, EBS aplikacije te implementaciju i adaptiranje Enterprise Managera nad bazom podataka i aplikacijom. Funkcionalna nadogradnja treba da obuhvati sljedeće module: Glavnu knjigu, Nabavke, Obaveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom, Potraživanja od kupaca, Stalna sredstva i Zalihe. Pored navedenog nadogradnja treba da obuhvati sistem izvještavanja, postojeće interfejse sa bankama (EFT plaćanja, prihode, bankovne izvode), kao i interfejs sa sistemom BPMIS. Prije stavljanja nadograđenog sistema u produkciju, biće neophodno detaljno testirati sve nadograđene funkcionalnosti. U ovom procesu potrebno je kreirati korisničku i projektnu dokumentaciju sa detaljnim postavkama sistema.

U proteklom periodu na modulu Potraživanja su izvršena određena poboljšanja (npr. kreiran izvještaj otvorenih stavki) koja su olakšala rad krajnjih korisnika. Međutim, korisnici koji imaju potrebu za unosom velikog broja fakturisanih prihoda, zbog sporosti sistema, ne mogu vršiti direktno unose u sistem. Oni vode svoje ručne evidencije u .xls fajlovima, a potom vrše ponovo ručne unose u modul Potraživanja čime je povećana mogućnost ljudske greške. Modul Potraživanja trenutno se samo parcijalno koristi za evidenciju transakcija bez direktne veze odnosno integrisanosti sa Glavnom knjigom. Depozitni izvodi, odnosno izvodi sa računa prihoda se učitavaju tako da u sistemu postoji samo evidencija o izvršenoj naplati. Fakture koje izdaju, npr. Regulatorna agencija za komunikacije ili Služba za zajedničke poslove, se generišu u drugim

sistemima ili se ručno izdaju. Aktiviranjem modula Potraživanja AR (Accounts Receivables) bi se kompletan poslovni proces evidentirao u jednom sistemu. Postojala bi jedinstvena baza klijenata, fakture bi se štampale iz sistema i bilo bi moguće učitavanje izvoda sa svim naplaćenim prihodima odnosno njihovo usklađivanje sa fakturama. Ovim bi se izbjegao trenutno isparčani proces i eliminisao manuelni rad koga danas ima kod svih korisnika koji imaju svoje prihode, a postiglo bi se da na jednom mjestu postoje sve informacije vezane za naplatu prihoda države. Integracijom sa Glavnom knjigom bi se zaokružio kompletan proces. Provedenim revizijama konstatovano je kako nisu u cijelosti iskorištene mogućnosti koje pruža modul Potraživanja, ali su iste predviđene kroz proces nadogradnje ISFU. Nabavljena je nova hardverska infrastruktura (serveri i storage) za instalaciju nadograđenog ISFU sistema.

Svi podaci za unos u modul za praćenje zaliha i sitnog inventara nisu dostavljeni od strane Ministarstva odbrane a samim tim nisu ni importovani u navedeni modul. Nakon dostavljanja i importovanja svih podataka treba izvršiti testiranje istih kao završnu 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 okončana 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. U toku je nabavka računarske opreme potrebne za potpunu implementaciju modula.

Pored navedenog, završena je implementacija sistema za evidentiranje i izvještavanje po potpisanim međunarodnim ugovorima (SOFI) i sistema za praćenje međunarodne ekonomske pomoći (PIMIS). Navedeni SOFI i PIMIS moduli odnosno sistemi su nezavisni a kako se radi o izvještajnim sistemima isti 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. U proteklom periodu je implementirana SDH mreže i sve lokacije su povezane na ISFU putem ove mreže. Ovim su ostvarene uštede od 120.000 KM na godišnjem nivou, a istovremeno značajno popravljen kvalitet komunikacija i sistema u cjelosti.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcionisanja ISFU, svakako je sistem moguće i 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 za koji je provedena procedura nabavke, uspostavljanje funkcionalnosti za odobravanje faktura i narudžbenica, 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 i kreiranje interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sistema COIP u ISFU sistem. Kreirati plan daljeg razvoja informacionog sistema i plan sigurnosti informacionog sistema***

(koji će jednim dijelom biti implementiran i kroz DR plan). Kreirati i usvojiti plan oporavka u slučaju pada sistema, 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.***
- ***Završiti implementaciju nadogradnje ISFU (obuhvatiti 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). Izvršiti detaljno testiranje tačnosti svih nadograđenih funkcionalnosti na sistemu, prije stavljanja istog u produkciju.***
- ***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, završiti započeta 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.***
- ***Implementirati interfejs ISFU sa sistemom BPMIS.***
- ***Rezervne backup medije za ISFU i COIP sisteme u kontinuitetu čuvati u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, u skladu sa Procedurom za backup sistema, do realizacije Dysaster recovery plana.***
- ***Što prije završiti importovanje podataka u novi modul za praćenje zaliha i sitnog inventara ISFU, izvršiti testiranje istih i navedeni modul zvanično staviti u funkciju.***
- ***Završiti implementaciju modula 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 daljim unapređenjem ISFU. Završiti razvoj Modula Oracle Internet Expence za upravljanje blagajničkim poslovanjem.***
- ***Kroz odobrena sredstva iz IPA fondova realizovati povezivanje malih budžetskih korisnika na ISFU i COIP sisteme.***
- ***Kontinuirano 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 plata (COIP) je poboljšan u nekim segmentima obrade, ali smatramo da bi postojeći COIP trebalo još unaprijediti. Ranije definisane preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sistemu COIP, analizu kvaliteta i funkcionalnosti sistema te optimizaciju i unaprjeđenje rada istog nisu realizovane. Ministarstvo nema pristup izvornom kodu aplikacije. 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. U proteklom periodu realizovane su određene softverske optimizacije i poboljšanja sistema. Implementirana je funkcionalnost da se sa jednim logovanjem u postojećem COIP sistemu može vršiti unos i izvještavanje plata svih zaposlenih, bez obzira kojem entitetu pripadaju.

Procedura nabavke novog sistema za obračun i isplatu plata za Ministarstvo odbrane BiH je okončana. Implementacija ovog sistema, kao jedan od prioritetnih zadataka Ministarstva, je u toku. Predviđeno je da sistem pored evidencije plata vrši i kadrovsku evidenciju. Novi sistem je zamišljen kao sastavni dio ISFU čime će biti unaprijeđena razmjena podataka novog sistema plata sa ISFU (ne mora se kreirati dodatni interfejs za razmjenu podataka kao što je to sada slučaj). Implementaciju novog sistema treba stimulisati kako bi ista bila realizovana u planiranim rokovima **(detaljnije obrađeno u izvještaju budžetskog korisnika)**. 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 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 te u sklopu njega definisati obaveze dobavljača oko isporuke izvornog koda u slučaju da ne bude u mogućnosti vršiti dalje održavanje sistema.***
- ***Implementirati novi sistem plata 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 plata i kadrovske evidencije.***

Ministarstvo trenutno vrši unos i obradu plata 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 plata za svoje zaposlene.

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

III KORESPONDENCIJA

Nacrt izvještaja o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu dostavljen je na očitovanje Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH. Navedene institucije nisu u ostavljenom roku dostavili komentare, tako da ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Mirsada Sijamić, viši revizor

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Tabela 1. - Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH za period 2013. godina (podaci preuzeti iz konsolidovanog bruto bilansa)			
Red. Broj	**Vrsta rashoda**	**Ukupni rashodi u 2013 god**	**Zapažanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda**
	Neto plaće i naknade	301.411.166	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, zakonodavne i sudske vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).***
	Porezi i doprinosi na plaće	215.413.973	Regulisano entitetskim propisima. ***Neophodna harmonizacija propisa koji tretiraju navedenu oblast.***
1	**Bruto plaće i naknade**	**516.825.139**	
	Naknade za prijevoz s posla i na posao	28.541.474	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 04/09, 58/09 i 06/12). Nije obezbjeđena 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	188.918	***Nisu jasno definisani slučajevi mogućeg korištenja ličnog vozila u službene svrhe.***
	Naknade troškova smještaja dužnosnika	17.877.953	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	7.669.442	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	525.446	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definisani opšti kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad za rad u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima. Nije uspostavljen jednoobrazan sistem evidentiranja ovih naknada, naime, iste se evidentiraju na više konta i to u okviru grupe 6112-Naknade troškova zaposlenih i grupe 6139-Ugovorene usluge (neto komisije drugih institucija, ugovori o djelu i ostale nespomenute usluge i dadžbine), te u okviru direktnih transfera sa JRT, a postojao je i različit pristup evidentiranja isplata za članstvo u istoj komisiji u različitim institucijama. Prema raspoloživim informacijama po ovom osnovu su isplaćene naknade u ukupnom iznosu od 3.140.000 KM. ***Neophodno je: uspostaviti sistemske evidencije o osnovanim radnim tijelima i jasne kriterije i pravila za formiranje; utvrditi transparentne procedure i kriterije za imenovanje članova; pratiti trajanje mandata imenovanih članova; definisati jasne zadatke pri formiranju radnih tijela i jednoobrazne procedure izvještavanja o radu; isplate naknada za rad zasnivati na ostvarenim rezultatima u odnosu na postavljene ciljeve;***

			definisati ograničenja u pogledu kumulativnih isplata.
	Naknade za topli obrok tokom rada	25.669.814	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12), primjenjuje se od 01.maja 2012.g., osim za stručno osoblje u pravosudnim institucijama (posebna pravila). ***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	10.642	Nedostaje propis na nivou institucija BiH.
	Regres za godišnji odmor	7.132.662	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 osobolja u pravosudnim institucijama (posebna pravila). ***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	1.443.681	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09), osim stručnog osoblja u pravosudnim institucijama
	Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	329.226	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09, 65/10)
	Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	2.818.775	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09 i 67/09, osim stručnog osoblja u pravosudnim institucijama
	Porezi i doprinosi na naknade	10.565.642	***Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.***
	Naknade skupštinskim zastupnicima	670.743	Regulisanao internim odlukama Parlamentarne skupštine BiH, odnosi se na isplate paušala poslanicima.
	Ostale naknade	203.768	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu odbrane BiH, dječji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova i sl.
	Ostalo	5.830.059	Obuhvata: naknade za bolovanje, naknade za spoljne saradnike, naknade za paušal, naknade stručnim saradnicima, naknade novčanih primanja vojnih lica, naknade za mirovne misije.
2	**Naknade troškova zaposlenih**	**109.478.244**	
	Putni troškovi u zemlji	4.471.881	Regulisano odlukama Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 32/07, 06/12, 42/12). ***Neophodno je uspostaviti sistem koji će obezbjediti da se putni troškovi realizuju isključivo u svrhe vezane za poslove i zadatke iz opisa radnih mjesta.***
	Putni troškovi u inostranstvu	9.823.741	***Neophodno je dodatno razmotriti pitanje priznavanja 30% dnevnica i obezbjediti jedinstven i pravno utemeljen način postupanja u svim institucijama u istim ili sličnim situacijama.***
	Ostale naknade putnih i drugih troškova	61.631	
3	**Putni troškovi**	**14.357.252**	
	Izdaci za fiksne telefone	3.472.947	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja.***

	Izdaci za mobilne telefone	1.874.633	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja.***
	Izdaci za internet	878.648	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno raditi na uvođenju sistema e-vlade u insitucijama gdje je to moguće.***
	Izdaci za poštanske usluge	2.492.525	***Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija BiH.***
	Izdaci za BiH PAK	141.162	***Nedostaju pisane analize o kvalitetu i cijeni usluga.***
4	**Izdaci telefonskih i pošt. usluga**	**8.859.915**	
	Izdaci za energiju i komunalne usluge	17.389.620	***Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.***
	Ostale komunalne usluge	431.727	***Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.***
5	**Izdaci za energiju i komunalne usluge**	**17.821.347**	
	Izdaci za obrasce i papir, računarski materijal, uredski materijal	3.674.125	***Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki. Uvesti internu evidenciju utroška.***
	Stručne knjige i literatura	211.406	***Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.***
	Izdaci za odjeću, uniforme i platno	5.104.164	***Neophodno je precizirati prava na temelju analiza i sumiranja godišnjih potreba***.
	Hrana i prehrambeni materijal	7.085.576	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	803.610	***Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki.***
	Materijali posebne namjene i sanacijske radove	479.316	Najveća izdvajanja se odnose se na Centralnu izbornu komisiju za glasačke listiće.
	Izdaci za pasoške knjižice	6.436.727	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
	Izdaci za lične karte	7.975.575	Troškovi se odnose na IDDEEA-u
	Izdaci za registraciju vozila	3.059.199	Troškovi se odnose na IDDEEA-u
	Ostala nabavka materijala	3.359.276	Nabavke specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo odbrane BiH.
6	**Nabavka materijala**	**38.188.973**	
	Gorivo (benzin, dizel, malzno gorivo, ostalo)	10.811.886	Pojedine institucije nemaju uređene evidencije o potrošnji goriva. ***Neophodno utvrditi opšta pravila potrošnje i ponašanja pri korištenju motornih vozila.***
	Motorno ulje	267.079	Većina institucija ne vodi evidencije o potrošnji.
	Usluge premještanja i selidbe	399.267	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH.
	Registracija motornih vozila	496.806	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.

	Prijevozne usluge - taxi	363.380	Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda.
	Ostalo	500.900	Obuhvata izdatke za prevoz robe, registracija motornih vozila, prevozne usluge, troskovi utovara i istovara
7	**Izdaci za usluge prijevoza i goriva**	**12.839.318**	
	Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	15.322.340	***Moguće izuzeće od primjene Zakona o javnim nabavkama, ali je neophodno obezbjediti primjenu načela ovog Zakona koja govore o transparentnosti.*** Postoji velika neujednačenost u iznosima koji plaćaju institucije. ***Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora.***
	Ostalo	3.902.068	Obuhvata izdatke za unajmljivanje: skladišta, parkinga, smještaja telekomunikacione opreme, zemljišta, opreme, vozila, tornjeva, ADSL vodova.
8	**Unajmljivanje imovine i opreme**	**19.224.409**	
	Popravka zgrada	2.052.415	***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	6.694.887	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	4.619.089	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
	Usluge pranja i parkiranja vozila	289.010	Nedostaju kriteriji i uputstva o priznavanju ovih troškova;
	Usluge održavanja softvera	1.332.859	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Ostale usluge tekućeg održavanja	357.611	
	Ostalo	342.548	Obuhvata izdatke za materijal za opravku, materijal za održavanje, potrošni materijal, usluge obilježavanja vozila, ostali materijal za tekuće održavanje
9	**Izdaci za tekuće održavanje**	**15.688.418**	
	Osiguranje imovine	156.243	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	1.365.352	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	322.292	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	296.604	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
	Izdaci platnog prometa	162.402	Najveći izdaci odnose se na izdatke Uprave za indirektno oporezivanje.

	Izdaci za negativne kursne razlike	1.066.034	
	Ostalo	1.383	
10	**Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa**	**3.370.309**	
	Usluge medija	248.884	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge štampanja	2.119.145	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge javnog informisanja i odnosa s javnošću	848.294	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	3.443.231	Nije regulisano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno definisati pravila potrošnje i ponašanja.***
	Usluge smještaja	395.477	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	186.444	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge stručnog obrazovanja	443.543	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka
	Izdaci za specijalizaciju i školovanje	902.568	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 77/09)
	Pravne usluge	2.985.234	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
	Autorski honorari	114.200	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. ***Najvećim dijelom se radi o ugovorima o djelu.***
	Kompjuterske usluge	85.861	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Izrada projektne dokumentacije	150.238	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Usluge prevođenja	299.517	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Stručne usluge	1.992.692	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. ***Najvećim dijelom se radi o ugovorima o djelu.***
	Usluge primarne zdravstvene zaštite	2.048.368	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka; izdaci se uglavnom odnose na MO i MVP.
	Ostale medicinske i liječničke usluge	1.280.000	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Troškovi ekshumacije	599.384	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
	Ugovori o djelu	5.714.016	Nedostaju jedinstvena pravila i procedura u pogledu angažovanja, visine naknada i trajanja ugovora. Ugovori se zaključuju za obavljanje poslove koji

			po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ugovora o djelu, za obavljanje poslova koji su po svojoj suštini isti ili slični poslovima na sistematizovanim radnim mjestima i sl. ***Netransparentan način angažmana osoblja što je neprihvatljiva praksa kada se radi o javnom sektoru.***
	Ugovori za privremene i povremene poslove	1.656.358	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	132.300	Isplate za rad poslanika na terenu. Definisano internim pravilima Parlamentarne skupštine BiH.
	Komisije drugih institucija	40.380	***Vidjeti tačku Naknade za rad u komisijama.***
	Neto komisije drugih institucija	716.591	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definisani opšti kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad. ***Vidjeti tačku Naknade za rad u komisijama.***
	Porezi i doprinosi	2.169.226	Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.
	Usluge štampanja poreznih markica	3.116.358	Troškovi Uprave za indirektno oporezivanje.
	Ostale nespomenute usluge	7.255.874	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva odbrane i određenih Agencija. ***Vidjeti tačku Naknade za rad u komisijama*** (od prikazanog ukupnog iznosa oko 1.100.000 KM se odnosi na isplate za rad u upravnim, nadzornim, savjetodavnim i sl. odborima).
	Ostalo	2.799.012	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**	**41.743.192**	
	Nabavka zemljišta	300.000	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavkama, ali je neophodna primjena načela ovog Zakona koje govori o transparentnosti.
	Nabavka građevina	11.411.890	Čest je slučaj u praksi da velike investicione projekte vode institucije koje uopšte nemaju educirano osoblje za takve aktivnosti, što predstavlja veliki rizik za uspješnu i zakonitu realizaciju određenog projekta. ***Neophodno je sistemski riješiti pitanje realizacije velikih kapitalnih projekata.***
	Nabavka opreme	35.670.567	***Neophodno je definisat jedinstvena pravila i standarde nabavke opreme, te politike zanavljanja, odnosno upravljana sredstvima.***
	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	6.122.365	Oko 80% iznosa je vezano za nabavku Microsoft licenci za potrebe Vijeća ministara BiH. ***Uočeno je da i nakon tri godine korištenja ugovora postoje velika odstupanja u broju odobrenih, preuzetih i aktiviranih licenci.***
	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	2.829.204	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja; nema jedinstvenog plana na nivou institucija.
	Nabavka ostalih stalnih sredstava	5.400	

13	**Kapitalni izdaci**	**56.339.426**	
14	**Tekući grantovi**	**28.025.651**	
15	**Kapitalni grantovi**	**10.039.105**	
I.	**UKUPNO BUDŽETSKE POZICIJE (1+2+.....+15)**	**892.800.699**	
	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama-kotizacije 6221	**4.998.878**	Nedostaje sistematizovana informacija.
	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	**1.492.908**	***Neophodno je uspostaviti efikasan mehanizam koordinacije.***
	Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	**3.576.152**	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	**158.952**	
II.	**DIREKTNI TRANSFERI S JRT**	**10.067.939**	
III.	**TEKUĆA REZERVA**	**1.825.762**	***Neophodno definisati kriterije za raspodjelu i istu koristiti samo u izvanrednim okolnostima.***
22	**UKUPNO IZDACI INSTITUCIJA BiH (I+II)**	**904.694.399**	