



IZVJEŠĆE

O REVIZIJI IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2012. GODINU

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

Sarajevo, rujan 2013. godine



K A Z A L O

I. MIŠLJENJE REVIZORA	3
II. NALAZI I PREPORUKE	6
1. Uvod	6
2. Sažetak – najvažniji nalazi i preporuke	7
3. Postupanje po ranijim preporukama	11
4. Sustav internih kontrola	17
4.1. Antikorupcijske aktivnosti	19
5. Proračun	20
5.1. Planiranje proračuna	20
5.2. Izvršenje proračuna	23
5.3. Prestrukturiranje rashoda	24
6. Financijsko-računovodstveni aspekt trezorskog sustava poslovanja	24
7. Pravni aspekt trezorskog sustava poslovanja	26
8. Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika	27
9. Strateško planiranje	29
10. Konsolidirano financijsko izvješće	30
11. Prihodi i primici	30
12. Donacije (novčane i nenovčane)	37
13. Rashodi	38
13.1. Bruto plaće i naknade	39
13.2. Naknade troškova uposlenih	43
13.3. Putni troškovi	46
13.4. Izdaci za telefonske i poštanske usluge	48
13.5. Izdaci za uporabu vozila	49
13.6. Ugovorene i druge posebne usluge	51
13.7. Kapitalni izdaci	54
14. Grantovi	55
15. Izravni transferi s Jedinственог računa trezora	56
15.1. IPA fondovi	57
15.2. Sudski sporovi	58
15.3. Problematika vezana za predmete i robu koji su oduzeti u postupcima vođenim kod mjerodavnih tijela BiH	59
16. Tekuća rezerva	60
17. Obračun viška prihoda nad rashodima	62
18. Bilanca stanja	63
19. Popis sredstva i izvora sredstva	64
20. Upravljanje jedinstvenim računom trezora	67
21. Realizacija sporazuma o sukcesiji	70
22. Proces upošljavanja u institucijama BiH	71
23. Višegodišnji projekti	73
24. Programi posebnih namjena	75
25. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovana sredstva	76
26. Proces javnih nabava na razini institucija BiH	78
27. Informacijski sustav	85
III. KORESPONDENCIJA	90
Analički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH za razdoblje 2012	91



I. MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o proračunu) sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i usvojenog od strane Vijeća ministara BiH.

Odgovornost rukovodstva

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

S obzirom da se radi o konsolidiranom izvješću o izvršenju proračuna te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni značajniji procesi u svezi s realizacijom proračuna za 2012. godinu, a da Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nije u mogućnosti (a nema ni ovlasti) samostalno realizirati dane preporuke, smatramo da je odgovornost nužno promatrati u širem smislu, što bi značilo proširenje odgovornosti na Vijeće ministara (donošenje provedbenih propisa, upućivanje prijedloga zakonskih rješenja Parlamentu BiH i sl.), Predsjedništvo BiH (procedura usvajanja proračuna) i Parlamentarnu skupštinu BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih).

Odgovornost revizora

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

Revizija Izvješća o proračunu obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, internu kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno Izvješće o međunarodnim obvezama Bosne i Hercegovine za 2012. godinu što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga. Revizija uključuje provedbu postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o usuglašenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u Izvješću o izvršenju proračuna. Izbor postupka je zasnovan na revizorskoj prosudbi, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u financijskim izvješćima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje

su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

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

Temelj za mišljenje s rezervom

- Proračun za 2012. godinu nije pravovremeno donesen.
- Nakon četiri godine od usvajanja Zakona o plaćama i naknada u institucijama BiH nisu još uvijek usvojena podzakonska akta koja reguliraju pitanje izdataka za vozila, reprezentaciju i službene telefone, premda je rok prema Zakonu bio 60 dana od stupanja na snagu istog (zakon stupio na snagu 01.07.2008.godine).
- Ne postoje pravila kojim bi na sustavan način bili utvrđeni okviri potrošnje i ponašanja u institucijama BiH. Prisutne su značajne različitosti u institucijama BiH u pogledu potrošnje i neracionalnog korištenja proračunskih sredstava (uporaba službenih automobila, reprezentacije, telefona i službena putovanja itd.).
- Značajan broj preporuka danih u ranijim izvješćima o obavljenim revizijama izvješća o izvršenju proračuna nije realiziran, a u mnogim slučajevima se ne poštuju i ne realiziraju ni zaključci Parlamentarne skupštine BiH upućeni izvršnoj vlasti koji su proizašli iz danih preporuka.
- Planiranje i izvršenje proračuna 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 sustav Glavne knjige trezora osiguralo točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog.
- Konstatirani su značajni nedostaci kada je u pitanju provedba procesa javnih nabava u institucijama BiH koji su dijelom uvjetovani postojećom zakonskom i podzakonskom regulativom koja regulira spomenuto područje.
- Pitanje statusa državne imovine nije riješeno što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom.
- I dalje je prisutan povećan obujma sudskih sporova pokrenutih protiv države BiH po raznim osnovama u odnosu na ranije razdoblje, a praćenje i monitoring navedenog procesa (pravovremeno postupanje po presudama sudova, analiza postupaka i odgovornosti, kontrola isplaćenih iznosa, itd.) nisu uspostavljeni na zadovoljavajućoj razini od strane relevantnih institucija.
- Informacijski sustav finansijskog upravljanja još uvijek ima određenih nedostataka.
- Veliki broj institucija BiH nema izrađene akcijske planove za borbu protiv korupcije i prevare, kao ni vizije odnosno strateške planove razvoja institucija.



Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte navedene u Temelju za mišljenje s rezervom, finansijsko Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH prikazuje fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na 31.12.2012. godine, izvršenje proračuna i rezultate poslovanja za godinu koja se završila na navedeni datum sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

Financijske transakcije i informacije prikazane u finansijskom Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH u tijeku 2012. godine bile su u svim značajnim aspektima usuglašene s odgovarajućim zakonima i propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Temelju za mišljenje s rezervom.

Sarajevo, 30.09.2013.godine

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Dževad Nekić, v.r.

ZAMJENICA GLAVNOG REVIZORA

Božana Trninić, v.r.



II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ured za reviziju institucija BiH je, sukladno važećem Zakonu o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2012. godinu. Ovo izvješće predstavlja konsolidirano izvješće svih proračunskih korisnika i daje ukupnu sliku proračunske potrošnje na razini institucija BiH. Izvješće je razmatrano i usvojeno na 50. sjednici Vijeća ministara BiH 21. maja 2013. godine kao i na 36. redovnoj sjednici Predsjedništva BiH održanoj 17. lipnja 2013. godine.

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

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

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

Tijekom revizije Izvješća o izvršenju proračuna za 2012. godinu identificirali smo značajnije nedostatke i propuste u poslovanju institucija BiH, što smo i prezentirali našem Izvješću. Čitatelju ovog Izvješća se posebno skreće pozornost na poglavlje koje govori o najvažnijim nalazima i preporukama u cilju ukazivanja na najznačajnije - sustavne probleme koji se tiču poslovanja institucija BiH za 2012. godinu. Nadalje ističemo kako smo veliku pozornost posvetili kreiranju i davanju odgovarajućih preporuka i iste su u izvješću boldirane i pisane u italiku kako bi bile lako uočljive i prepoznatljive. Smatramo kako bi se realizacijom danih preporuka, u dobroj mjeri, mogli nadići uočeni nedostaci i slabosti, te poboljšati, odnosno na znatno višu razinu podići kvaliteta poslovanja i financijska disciplina na razini institucija BiH, te osigurati transparentno, zakonito i namjensko trošenje javnog novca.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti, Ured za reviziju institucija BiH je sva pojedinačna konačna izvješća o izvršenoj reviziji proračunskih korisnika na razini institucija BiH za 2012. godinu objavio na web stranici Ureda: www.revizija.gov.ba.

2. Sažetak – najvažniji nalazi i preporuke

Izvješćem se nastojao sagledati cjelokupan sustav planiranja, usvajanja i izvršenja proračuna kao i značajniji procesi u neposrednoj svezi s planiranjem i izvršenjem proračuna institucija BiH za 2012. godinu. Revizijom je obuhvaćena i implementacija preporuka danih u Izvješću za 2011. godinu.

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

➤ **Proračun za 2012. godinu nije usvojen pravovremeno.** Institucije BiH su, u prvoj polovini 2012. godine financirane na temelju odluka o privremenom financiranju - do 31. maja kada je konačno usvojen proračun. Naglašavamo da nepravovremeno usvajanje proračuna ima višestruke negativne posljedice na poslovanje institucija BiH te ističemo da problematici planiranja, usvajanja i izvršenja proračuna, po mišljenju revizije, treba pristupiti mnogo ozbiljnije, studioznije i s više odgovornosti nego što je bila praksa do sada.

Preporuka: *Potrebno je dosljedno poštivati zakonske procedure i rokove za usvajanje zakona o proračunu institucija BiH, kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i aktivnosti institucija BiH.*

➤ **Sustav internih kontrola, promatrano u cjelini u institucijama BiH, još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.** Za unaprjeđenje sustava nužno je: jačanje javne, a i svake druge, odgovornosti za utrošeni javni novac, potpuno uvođenje sustava internih finansijskih kontrola u javnoj upravi koji se zasniva na tri stuba (sustav finansijskog upravljanja i kontrole - unutarnje revizije – središnje harmonizacijske jedinice). Sustav internih kontrola nužno je graditi na način koji će omogućiti, pored ostalog, i adekvatnu kontrolu namjenskog korištenja javnih sredstva. **Ton s vrha** – kao jedna od odrednica kontrolnog okruženja u smislu etičnog ponašanja i integriteta je u našem okruženju diskutabilan i sporan jer upravo čelni ljudi institucija ponekad svojim ponašanjem generiraju slabosti koje se odražavaju u neracionalnoj potrošnji javnog novca. Napominjemo kako se obveza za integritet i etičke vrijednosti mora efikasno prenijeti na cijelu instituciju, a rukovodstvo institucije u svemu ovome ima ključnu ulogu. Temelj cjelokupnog sustava internih kontrola je kontrolno okruženje koje podrazumijeva osobni i profesionalni integritet i etičke vrijednosti kako rukovodećih osoba tako i svih uposlenih.

Preporuka: *Smatramo kako bi zakonsko uređivanje sustava 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 sustava internih kontrola u javnoj upravi (PIFC).*

➤ **Ponovno ističemo činjenicu da još uvijek nisu doneseni preostali podzakonski akti sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (uporaba vozila, telefoni, reprezentacija).** Naime, krajnji rok za donošenje podzakonskih akata iz

Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH je bio 60 dana od stupanja na snagu Zakona (Zakon stupio na snagu 01.07.2008. godine).

Revizija ne vidi racionalno i razumno objašnjenje zašto Vijeće ministara, već godinama nije reguliralo navedene kategorije osjetljivih i visoko rizičnih troškova. Stiče se dojam da je razlog zastoju u reguliranju navedenih kategorija troškova činjenica da su korisnici navedenih kategorija troškova uglavnom (imenovane osobe) istovremeno i osobe koje trebaju jasno regulirati, odnosno kreirati strožija pravila i procedure, kao i standarde potrošnje i ponašanja.

Naglašavamo kako nedostatak ovih pravila - procedura jednostavno **onemogućuje djelovanje** sustava internih kontrola, što stvara pogodno tlo za razne zlouporabe kada su u pitanju korištenje javnih sredstava. Korisnici spomenutih prava osjećaju se i nadasve ponašaju komotno upravo znajući kako sve to što čine nije ničim definirano i propisano i da je sve jednostavno svedeno na pitanje osobne savjesti rukovoditelja institucija i uposlenih i na poštivanje proračunskih ograničenja i ograničenja utvrđenih internim pravilima. *Potrošnja sredstava u odobrenim proračunskim okvirima ili čak i u manjim iznosima nije automatski i potvrda da su sredstva utrošena namjenski i racionalno.*

Preporuka: *Ponovno naglašavamo da Vijeće ministara treba bez ikakvog odlaganja jasno i precizno regulirati ovaj vid javne potrošnje, tj. rizičnu - osjetljivu kategoriju troškova koja dobrim dijelom generira neracionalnu potrošnju javnih sredstava i onemogućuje djelovanje sustava internih kontrola.*

➤ **Ne postoje standardi potrošnje i ponašanja na razini institucija BiH.** Kada su u pitanju određene kategorije rashoda - troškova, npr. nabava i korištenje službenih vozila, nabava kompjutorske opreme i mobilni aparata, korištenje usluga reprezentacije i hotelskog smještaja i sl., nužno je uvesti - izgraditi standarde i pravila potrošnje na razini institucija BiH. Razlog za navedeno je taj što određene institucije, bez argumentiranih dokaza i analiza opravdanosti, kupuju isključivo skuplju i „kvalitetniju“ opremu, višu klasu vozila, češće mijenjaju vozni park i kompjutorsku opremu, uzimaju najnovije mobilne aparate bez stvarne potrebe – više radi imidža i prestiža, na putovanja šalju veći broj osoba nego što je nužno, prisustvuju svim seminarima i konferencijama, a efekti prisustva istim su često upitni i diskutabilni, itd.

Navedeno generira problem – sustav ponašanja kojeg nazivamo **"domino efekt"** u smislu potrošnje i ponašanja proračunskih korisnika. Prema našem mišljenju, problem "domino efekta" je prvenstveno uzrokovan nedostatkom jedinstvenih pravila i ponašanja u institucijama BiH, kao i nedostatkom odgovarajućih standarda kada su u pitanju određene kategorije osjetljivih troškova i naravno nedostatka javne odgovornosti i svijesti raspolaganja javnim sredstvima. Čelnici institucija se rukovode logikom „ponašaj se poput svih drugih“, s obzirom da za takvo ponašanje nema nikakvih sankcija. Kada govorimo o "domino efektu" tu prije svega mislimo na način nabavljanja i korištenja službenih automobila, nabave računalne oprema, mobilnih aparata, isplata raznih novčanih osobnih primanja, određivanje limita određenih kategorija troškova, itd.

Preporuka: *Potrebno je pod žurno kreirati i izgraditi standarde potrošnje i ponašanja u institucijama BiH, uvažavajući okolnosti u kojem se društvo nalazi te uzimajući u obzir raspoloživa financijska sredstva, ista koristiti racionalno i domaćinski.*

➤ **Uočene su manjkavosti i nedostaci postojeće zakonske regulative za područje javnih nabava.** Navedeno značajno utječe na proces provedbe procedura javnih nabava. Primijetili smo da uposleni koji provode procedure javnih nabava nisu u

dovoljnoj mjeri educirani te da je potrebno poboljšati suradnju između ugovornih tijela i mjerodavnih tijela u području javnih nabava.

Preporuka: *Nužno je da mjerodavne institucije (Agencija za javne nabave, Ured za razmatranje žalbi, Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH i druge relevantne institucije), sagledavajući uočene nedostatke Zakona o javnim nabavama koji su se pokazali u praksi, pristupe izmjenama postojećeg ili donošenju novog zakona.*

➤ **Cjelokupan proces upravljanja projektima velikih kapitalnih ulaganja nije zadovoljavajući - od pripremnih radnji, provedbe procedura javnih nabava do same finalizacije - realizacije projekta.** Dosadašnja praksa da cjelokupni posao obavljaju pojedinačno svaka institucija za sebe je diskutabilna i ne čini se najboljim rješenjem s aspekta stručnosti, educiranost i **fokusiranosti osoblja** - uposlenih kojim ta institucija raspolaže. Zašto bi, npr. policijske ili porezne ili bilo koje druge profesionalne institucije gradile građevinske objekte kada za to iskreno rečeno, jednostavno nisu osposobljene, a niti u krajnjem slučaju trebaju biti, iste prvenstveno trebaju raditi posao za koji su zadužene, odnosno obavljati zadatke koji proizlaze iz zakonskim propisima koji reguliraju njihov rad.

Preporuka: *Mišljenja smo kako bi mjerodavne institucije BiH, u prvom redu Vijeće ministara trebalo razmotriti ovu problematiku i iznaći odgovarajuća optimalna - sustavna rješenja kada su pitanju velike kapitalne investicije, a korisno bi bilo i analizirati primjere dobre prakse u okruženju i šire.*

➤ **Proces upošljavanja, općenito promatrano na razini institucija BiH, nije još dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovoj provedbi.** Posebno ističemo praksu upošljavanja putem ugovora o djelu (i ugovora o privremenim i povremenim poslovima), što predstavlja upošljavanje na netransparentan način.

Preporuka: *Potrebno je unaprijediti rad tijela koji imaju utjecaja na proces upošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu, Ministarstvo pravde - Upravna inspekcija), jasnije i preciznije definirati uvjete u kojima je moguće angažiranje osoba na temelju ugovora o djelu i na koje razdoblje;*

➤ **Nisu usvojeni Međunarodni računovodstveni standardi (MRS) za javni sektor** i još ne postoje u cijelosti zadovoljavajuće računovodstvene politike na razini institucija BiH (premda su učinjeni određeni pomaci u tijeku 2012. godini).

Preporuka: *Nužno je usvojiti MRS za javni sektor kao i donijeti kvalitetne računovodstvene politike ili ažurirati već postojeće na razini institucija BiH – donijeti jasne instrukcije, smjernice i pravila, posebno imajući uvijek u vidu činjenicu da proračunski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike, s obzirom da funkcioniraju u sklopu jedinstvenog trezorskog sustava (ISFU, COIP, modul stalnih sredstava itd.).*

➤ **Reguliranje pitanje plaća i naknada u institucijama BiH** (Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i pravosudnim institucijama na razini BiH, interni akt Parlamentarne skupštine BiH, interni akt Ustavnog suda BiH) nije u cijelosti regulirano na način da se odvojeno promatra problematika u zakonodavnoj, izvršnoj, sudbenoj vlasti i drugim institucijama, te postoje određene poteškoće kada se na uposlene u istoj instituciji primjenjuje više propisa.

Preporuka: *Po mišljenju revizije nužno bi bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za razinu izvršne vlasti, zakonodavne i*

sudbene vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (*lex specialis*).

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

Preporuka: Nužno je da institucije BiH (Predsjedništvo BiH, Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) rade na sustavnom rješavanju pitanja raspolaganja imovinom na razini BiH što je jedan od segmenata opće problematike državne imovine u Bosni i Hercegovini.

➤ **Proces izvješćivanja na razini institucija BiH po mišljenju revizije nije u cijelosti zadovoljavajući.** Isti bi trebalo unaprijediti i osmisliti kvalitetniji način izvješćivanja proračunskih korisnika, uzimajući u obzir samu suštinu i specifičnost javnog sektora. U prvom redu mislimo na iznalaženje modela koji bi preferirao izvješćivanje o ostvarenim i planiranim rezultatima/učincima, o namjenskom korištenju sredstava, a ne samo o ostvarenim i planiranim financijskim sredstvima – nastojati povezati ciljeve/rezultate sa sredstvima programskog budžetiranja. Programsko budžetiranje dobrim dijelom postoji kod planiranja proračuna ali ne i kod izvršenja proračuna. Potrebno je uspostaviti link - vezu između planiranja i raspodjele troškova na jednoj strani, i planiranih i očekivanih mjerljivih rezultata i ciljeva, na drugoj strani.

Preporuka: Vijeće ministra, putem mjerodavnog ministarstva, treba izvršiti analizu i osmisliti sustav unaprjeđenja izvješćivanja za institucije BiH, uzimajući u obzir specifičnosti javnog sektora.

➤ **Borba protiv korupcija i prevara nije zaživjela u punom kapacitetu u institucijama BiH.** Mnoge institucije nemaju ni strateške dokumente – akcijske planove i nemaju u dovoljnoj mjeri proaktivan odnos prema ovom gorućem problemu u BiH - sve se uglavnom svodi na deklarativna opredjeljenja. Institucije BiH trebaju borbu protiv korupcije započeti u vlastitim redovima i tako pokazati svoju iskrenu i stvarnu namjeru za rješavanje ovog problema.

Preporuka: Sve institucije BiH trebaju imati vlastite programe i akcijske planove za borbu protiv korupcije kao i proaktivnu ulogu u borbi protiv ove pošasti po društvo - u prvom redu u vlastitim redovima.

➤ **Nedostatak strateškog planiranja.** Institucije BiH nemaju jasnu viziju razvoja, s konkretnim rješenjima koje bi u konačnici vodile poboljšanju učinkovitosti i kvalitete rada institucija BiH.

Preporuka: Sve institucije BiH, sukladno općoj strategiji razvoja koju treba da sačini Vijeće ministra, trebaju imati i vlastite vizije razvoja te viziju razvoja koncipirati sukladno raspoloživim proračunskim sredstvima.

➤ **IT sustav u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.** Revizijom smo utvrdili da je u tijeku nadogradnja ISFU sustava, koja treba da omogućiti unos proračuna u obliku u kojem je zakonski usvojen, unaprjeđenje modula Potraživanja, povezivanje modula Potraživanja s Glavnom knjigom i kontrolu nad prihodima. U procesu je implementacija novih modula na ISFU i to za BMIS (planiranje proračuna), javni dug, SOFI (evidentiranje i izvješćivanje po potpisanim međunarodnim ugovorima) i PIMIS (praćenje međunarodne ekonomske pomoći) koji trenutno nisu povezani s ISFU-om. Jedna od ključnih aktivnosti je implementacija novog sustava plaća i kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sustava. Komunikacijska infrastruktura postaje usko grlo funkcioniranja ISFU i sustava plaća.

Preporuka: *Potrebno je unaprijediti postojeći modul Potraživanja i povezati sve nove module s ISFU-om kako bi se dobio integriran i sveobuhvatan sustav financijskog upravljanja. Potrebno je implementirati novi sustav plaća i kadrovske evidencije kao i unaprijediti komunikacijsku infrastrukturu, kako bi se nesmetano mogli koristiti ISFU i sustav plaća.*

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

Navedeni pregled sadrži najvažnije nalaze i preporuke sadržane u Izvješću koji su dobrim dijelom sustavnog karaktera i za čiju realizaciju je neophodan angažman kako Ministarstva financija i trezora BiH, tako i Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH, kao i drugih institucija čija mjerodavnost je vezana za određenu problematiku. Smatramo da bi se realizacijom ovih preporuka stvorio dobar temelj za uspostavljanje nove i bolje organizacije institucija BiH i doprinijelo transparentnijem i zakonitom trošenju javnog novca.

3. Postupanje po ranijim preporukama

Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji za 2011. godinu te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke koje su realizirane:

- Ministarstvo financija i trezora BiH sačinjava analize izvješća proračunskih korisnika sa stajališta dostavljanja svih obrazaca koji čine propisani set financijskog izvješća, kao i točnosti dostavljenog izvješća.
- Vode se ažurne evidencije o primljenim naturalnim donacijama na temelju kojih je moguće korigirati odobrena sredstva za kapitalne izdatke.
- Vezano za preporuku da se u cilju racionalizacije izdataka za pribavljanje potvrda o cijeni prijevoza razmotri izmjena postojeće Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u institucijama BiH, u dijelu koji definira način i obvezu institucija da službenim putem osiguraju podatak o cijeni prijevoza i voznom redu za konkretnu relaciju, Ministarstvo je uputilo cirkularno pismo svim proračunskim korisnicima u kojem je dana sugestija proračunskim korisnicima da se primarno obraćaju Ministarstvu radi provjere relacija i cijena u postojećoj bazi.

- U Pravilniku o računovodstvu iz siječnja 2012. godine uočena su određena poboljšanja u pogledu razgraničavanja troškova na tekuće i investicijsko održavanje. Isto je potrebno dosljedno primjenjivati pri evidentiranju spomenutih troškova.
- Sukladno aranžmanu s MMF-om, ograničena su nova upošljavanja, osim u slučaju da odluku o novom upošljavanju donese Vijeće ministara BiH. Također, planiranjem proračuna ograničeno je upošljavanje na razinu planiranu u prethodnoj godini, osim u opravdanim slučajevima, koji su morali biti navedeni i posebno obrazloženi u aneksu plana proračuna.
- Vijeće ministara BiH je u 2012. godini donijelo odluke o tri nova višegodišnja projekta kojima su precizirani izvori i način financiranja.
- U 2012. godini revizijom nije utvrđeno prestrukturiranje rashoda s pozicije višegodišnjih kapitalnih projekata.
- Realizirani su ugovori s dobavljačima koji imaju eksterni pristup sustavu (ISFU i COIP) kojima se obvezuje poštovanje Pravilnika pristupa udaljenih korisnika IS sustavu i Pravilnika za uporabu informatičkog sustava MFT BiH.
- Analizirane su potrebe implementacije automatskog unosa podataka u Modul potraživanja.
- Osigurane su rezervne kopije podataka na adekvatnom mjestu izvan sjedišta Ministarstva financija i trezora BiH.
- Nastavljene su aktivnosti na provedbi mjera za unaprjeđenje kvalitete informacijskih sustava.

Preporuke čija je realizacija u tijeku:

- Poduzete su aktivnosti na uspostavljanju unutarnje revizije u institucijama BiH na način da je u lipnju 2012. godine donesena Odluka o kriterijima za uspostavu jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, a u listopadu 2012. godine Pravilnik o upošljavanju unutarnjih revizora u institucijama BiH; međutim, unutarnja revizija još uvijek nije zaživjela sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji i standardima revizije;
- U cilju unaprjeđenja procesa planiranja proračuna i uspostavljanja programskog budžetiranja, poduzete su aktivnosti na način da je započela implementacija novog informacijskog sustava za planiranje i upravljanje proračunom koji se već koristi počev od proračunskog ciklusa za razdoblje 2014.-2016. godina, a 2013. godina je testna godina za primjenu ovog informacijskog sustava. Međutim, još je potrebno izvršiti nadogradnju informacijskog sustava za financijsko upravljanje odnosno evidentiranje poslovnih promjena i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskim kategorijama i programima sukladno usvojenim programskim proračunom institucija BiH;
- Ministarstvo financija i trezora BiH je poduzelo niz aktivnosti na unaprjeđenju funkcioniranja ISFU sustava. Između ostalog, donesen je i Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama. Ministarstvo je pokrenulo proceduru javne nabave za nadogradnju ISFU sustava za usuglašavanje i rekonstrukciju kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja (uvođenje fondovskog računovodstva), te implementaciju pomoćne knjige potraživanja.
- Ministarstvo financija i trezora BiH je sačinilo Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH u kojem je propisana obveza proračunskim korisnicima sačinjavanja zabilješke bilančnih pozicija uz bilancu stanja, kao i izvješćivanje o prihodima i primicima institucija BiH iz čega proizlazi da je Ministarstvo pokrenulo mjere za poboljšanje obrazloženja u izvješćima proračunskih korisnika.

- Određeni broj institucija poduzima aktivnosti na ograničavanju isplata naknada za rad u produženom radnom vremenu, ali je predmetno pitanje nužno dodatno regulirati za institucije koje objektivno mogu koristiti druge modalitete vrednovanja tog rada, osim isplata, a u svezi s prirodom i vrstom osnovne djelatnosti institucije.
- Ministarstvo financija i trezora BiH je sredinom 2013. godine donijelo novu instrukciju za obračun naknade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) kojom je sugerirano da se obračun predmetnih naknada za uposlenike institucija BiH čije je mjesto prebivališta u Federaciji BiH vrši sukladno odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju FBiH.
- Prema raspoloživim informacijama Ministarstvo financija i trezora BiH priprema radni materijal kao podlogu za prijedlog nove odluke o ostvarivanju prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u institucijama BiH.
- U 2012. godini je bilo aktivnosti prema Centralnoj banci BiH u cilju iznalaženja mogućih načina plasmana slobodnih sredstava, a provedena je i procedura izbora poslovnih banaka za oročavanje sredstava u narednom razdoblju. Međutim, još uvijek nije došlo do napretka kada je u pitanju način utvrđivanja iznosa raspoloživih za plasman i vremenskog razdoblja raspoloživosti danih sredstava;
- U tijeku je implementacija Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH na temelju kojih će sve institucije uskladiti svoje pravilnike s odredbama ovih odluka u roku od godinu dana, a efekti će biti sagledani u narednoj godini.
- Analiza donesenih pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta na razini svih institucija te usuglašenosti istih sa stvarnim organizacijskim i kadrovskim potrebama u institucijama i stvarnim obujmom poslova, vršit će se pri provedbi odredaba odluka navedenih u prethodnoj točki.
- Prema raspoloživim informacijama i dokumentaciji, poduzimaju se određene aktivnosti na rješavanju problema vezanih za pitanje sukcesije imovine BiH, ali i dalje postoje određeni problemi koji su istaknuti kroz Izvješće o radu Sektora za provedbu sukcesije bivše SFRJ i upravljanja imovinom BiH u okviru Ministarstva financija i trezora BiH;
- Ministarstvo financija i trezora BiH je poduzelo određene aktivnosti u smislu dostavljanja instrukcija proračunskim korisnicima o načinu planiranja sredstava i izvješćivanja o IPA fondovima;
- Poduzete su određene aktivnosti na unaprjeđenju izvješćivanja o realizaciji IPA projekata način da korisnici predmetnih sredstava, na temelju instrukcija Ministarstva financija i trezora BiH, dostavljaju izvješće o realizaciji IPA projekata; međutim, institucije BiH još uvijek ne sačinjavaju detaljnija izvješća o dinamici realizacije projekata, statusu projekata te rezultatima projekata;
- U tijeku je procedura nabave usluga nadogradnje ISFU sustava kako bi se osigurala dalja podrška sustavu od strane proizvođača, kojom je predviđena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, implementacija pomoćne knjige potraživanja koja bi omogućila integriranje procesa upravljanja prihoda proračunskih korisnika s Glavnom knjigom trezora;
- Procedurom nadogradnje ISFU sustava predviđeno je da se uradi izmjena postavki postojeće trezorske aplikacije koja treba da omogući proračunsku kontrolu po raznim izvorima financiranja, mogućnost izvješćivanja iz ISFU sustava po izvorima financiranja i unos proračuna u obliku u kojem je zakonski usvojen.

- Pokrenuta je procedura nadogradnje ISFU sustava kroz proces javnih nabava, a istom je, između ostalog, predviđeno unaprjeđenje modula potraživanja, povezivanje modula potraživanja s Glavnom knjigom, kontrola nad prihodima sukladno ranije danim preporukama.
- U tijeku je realizacija stavljanja u funkciju modula za praćenje zaliha i sitnog inventara;
- U tijeku je implementacija modula za praćenje javnog duga i analiza potreba za komunikacijskim kapacitetima.
- Modul za planiranje proračuna (BPMIS) je implementiran, a interfejs za razmjenu podataka s ISFU je planiran da se kreira u procesu nadogradnje ISFU.
- Ministarstvo je uradilo analizu potreba za komunikacijskim kapacitetima na svim aktivnim lokacijama. Sagledane su opcije iznajmljivanja linkova od privatnih operatera i korištenja SDH mreže i pokrenute su određene inicijative u tom pogledu.
- Procedura nabave novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH je okončana. Implementacija ovog sustava, kao jednog od prioritarnih zadataka Ministarstva financija i trezora BiH, je u tijeku. Ukoliko bi se novi sustav obračuna plaća za Ministarstvo obrane BiH pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća, kao i za kadrovsku evidenciju za sve proračunske korisnike.

Preporuke koje nisu realizirane:

- Vijeće ministara BiH nije donijelo podzakonske akte sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojima bi se reguliralo pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškova fiksnih i mobilnih telefona i reprezentacije.
- Ministarstvo nije kreiralo listu najčešće postavljenih pitanja koja bi bila dostupna svim institucijama BiH u cilju izbjegavanja višestrukog ponavljanja istih ili sličnih upita i odgovora.
- U zakonom predviđenom roku nije usvojen Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu.
- Nije realizirana preporuka koja se odnosi na jačanje koordinacije aktivnosti vezanih za usvajanje proračuna kroz veću razinu angažiranosti Fiskalnog vijeća BiH, jer Fiskalno vijeće BiH ponovo nije u zakonom predviđenom roku usvojilo Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH.
- Izvješće o ostvarenim prihodima nije sačinjeno po grupama konta iz kontnog plana.
- Nisu utvrđena jedinstvena pravila i procedure vezane za rashodovanje i prodaju stalnih sredstava (pravila provedbe licitacija).
- Još uvijek se knjiženje primljenih donacija vrši na više analitičkih konta u okviru tri grupe, ali se na temelju pomoćne evidencije mogu utvrditi donacije po korisnicima.
- Nije formirano, odnosno definirano tijelo pri Vijeću ministara BiH mjerodavno za primjenu članka 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno tijelo mjerodavno za vođenje upravnog postupka u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucija BiH u svezi s primjenom odredbi navedenog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih.
- I dalje je prisutno različito postupanje u istim ili sličnim situacijama kad je u pitanju ostvarivanje prava iz radnih odnosa što generira sudske sporove, a samim tim i isplatu značajnih proračunskih sredstva za kamate i sudske troškove.

- U određenim slučajevima nisu ispoštovane ili nisu provedene propisane procedure kao podloga za rješavanje pitanja isplate posebnih dodataka na plaću uposlenika u pojedinim institucijama.
- Kada je u pitanju preporuka vezana za poštivanje hijerarhije pravnih akata pri donošenju akata od strane mjerodavnih tijela (produženi radno-pravni status), nisu nam dostavljeni dokazi da je izvršena odgovarajuća analiza predmetne problematike koja je bila podloga za danu preporuku.
- Nisu pokrenute aktivnosti oko harmonizacije propisa koji reguliraju pitanja obračuna naknada plaća za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) u cilju ujednačavanja visine naknade za sve uposlene u institucijama BiH. Predmetna problematika se pokušava riješiti instrukcijama čije odredbe u određenim slučajevima nisu usuglašene s važećim propisima, a što je podloga za pokretanje sudskih sporova.
- Ministarstvo financija i trezora BiH nije uspostavilo adekvatnu kontrolu primjene odredaba Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH.
- Nisu razmatrani modaliteti kontrole u cilju prevencije mogućih zlouporaba vezanih za ostvarivanje prava na naknadu troškova prijevoza na posao i s posla.
- U institucijama BiH nije usvojena praksa analiziranja putnih troškova sa stanovišta utvrđenih poslovnih ciljeva i ostvarenih efekata.
- Ne sačinjavaju se planovi putovanja u svim institucijama na temelju kojih se potražuju proračunska sredstva.
- Pri sačinjavanju periodičnih izvješća ne dostavljaju se informacije o realiziranim službenim putovanjima u inozemstvo koje bi bile temelj za planiranje navedenih izdataka u proračunu.
- Tijekom vršenja revizije uočili smo kako se još uvijek u cijelosti ne koriste resursi sustava e-vlade.
- Nije uspostavljen odgovarajući sustav praćenja realizacije ugovora vezanih za nabave materijala s količinskog i vrijednosnog aspekta.
- Sredstva reprezentacije u određenim slučajevima nisu trošena na transparentan način koji bi nedvosmisleno potvrdio namjensko korištenje danih sredstava;
- Obrazloženja pri podnošenju zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za potrebe angažiranja osoblja temeljem ugovora o djelu su nedovoljna, bez preciziranja broja izvršitelja i vremena trajanja angažmana.
- I dalje se na kontu ostalih nespomenutih usluga evidentiraju finansijski značajni iznosi.
- Proračunska rezerva se, kao i ranijih godina, ne koristi sukladno propisima koji jasno definiraju temelj odobravanja korištenja ovih sredstava.
- Planiranje nabava u institucijama BiH se i dalje vrši nesustavno, odnosno planovi se donose nasumično samo da bi formalno postojali.
- U procedurama nabava i dalje su prisutni značajni probleme koji se tiču ugovaranja nabave goriva, avio karata i usluga održavanja gdje se propusti ne mogu isključivo i samo vezati za institucije i provedbu procedura, već se više tiču i same neadekvatnosti Zakona o javnim nabavama BiH i nepostojanja drugih propisa koji bi trebali pratiti javne nabave.
- U većini institucija BiH ne postoji adekvatan sustav internih kontrola koji osigurava sustavno praćenje ugovorenih odredbi.
- Planovi novčanih tokova se sačinjavaju kao i prethodnih godina i odstupanja plana u odnosu na ostvareno su značajna.



- Nije bilo promjena kada su u pitanju kadrovski kapaciteti Odsjeka za upravljanje Jedinstvenim računom trezora u odnosu na prethodnu godinu.
- Ministarstvo financija i trezora BiH je izradom pravilnika *Upravljanje osnovnim sredstvima – Inventura* kreiralo priručnik za vršenje popisa stalnih sredstava kojeg su mogle koristiti institucije pri popisu; međutim, uvidom u izvješća s popisa institucija, mišljenja smo da sam proces popisa nije još uvijek na zadovoljavajućoj razini.
- Salda na kontima poravnjanja (konto 111822 i 111823) nisu bila predmetom popisa i ove godine, a imaju direktan utjecaj na poziciju novčanih sredstava u bilanci stanja.
- Ponovo nisu bila predmetom popisa sva potraživanja i obveze koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH.
- Modul stalnih sredstava je uveden 31.12.2012. godine tako da uporaba modula u svrhe planiranja još uvijek nije zaživjela niti su definirane jedinstvene politike upravljanja stalnim sredstvima.
- Nije u cijelosti ispoštovana preporuka da tekstualno obrazloženje uz zbirnu bilancu stanja treba sadržavati detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilanci u dijelu gdje se posebno trebaju obrazložiti oni dijelovi konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor). U izvješću o izvršenju proračuna za 2012. godinu obrazložene su pozicije zbirne bilance stanja.
- Evidentiranje akumuliranog viška prihoda nad rashodima još uvijek nema podlogu u Glavnoj knjizi trezora. Na temelju postojećih knjigovodstvenih evidencija ne može se potvrditi točnost i raspored akumuliranog viška prihoda.
- U proceduri usvajanja odluka o izmjenama i dopunama sistematizacija radnih mjesta, institucije nemaju obvezu dostavljati integralni tekst pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji što predstavlja poteškoću za kvalitetnu analizu opravdanosti podnesenih zahtjeva. U dinamici upošljavanja, odnosno tabličnom pregledu koji je sastavni dio izvješća, ne navodi se broj sistematiziranih radnih mjesta.
- Nismo se uvjerali da je posvećena dužna pozornost pitanjima koja se tiču učinkovitosti i mjera koje poduzima ili treba da poduzme delegacija Bosne i Hercegovine kao strana u sukcesiji imovine bivše SFRJ.
- Još uvijek nije uspostavljen decentraliziran sustav upravljanja IPA fondovima.
- Nismo mogli utvrditi jesu li urađene analize angažiranja korištenja sredstava vanjskih kredita za koje se plaća *commitment fee*.
- Ministarstvo financija i trezora BiH je u instrukciji za izradu prijedloga proračuna za 2013. godinu dalo uputu proračunskim korisnicima da iskažu potrebe za realizaciju pravosnažnih presuda, ali nije propisalo način na koji bi korisnici financijskih izvješća bili informirani o potencijalnim obvezama po sudskim sporovima.
- Nije riješeno pitanje efikasnog postupanja svih sudionika u postupku izmirenja obveza po sudskim presudama.
- Nisu analizirani razlozi za pokretanje sudskih sporova.
- Ministarstvo financija i trezora BiH još uvijek nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo interfejs između sustava COIP i ISFU, planove razvoja, sigurnosti i oporavka sustava niti je testiralo procedure za oporavak i povrat podataka. Predložena analiza rizika kao i strategija razvoja se nalaze u procesu dorade.
- Ministarstvo financija i trezora BiH nije provodilo edukaciju stručnog osoblja koje radi na trezorskim sustavima.
- Ministarstvo financija i trezora BiH nije implementiralo novu WebADI aplikaciju za import podataka u ISFU.

- Preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sustavu COIP, analizu kvalitete i funkcionalnosti sustava te optimizaciju i unaprjeđenje rada istog, nisu realizirane;
- Postojeći COIP sustav i dalje ne omogućava da se generiraju sve vrste izvješća za sve uposlene, nego se izvješća moraju generirati zasebno po entitetima.
- Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti vezane za obuku proračunskih korisnika koji imaju više od 15 uposlenih da samostalno vrše unos podataka o plaćama.

4. Sustav internih kontrola

Sustav internih kontrola označava sve politike i postupke usvojene od rukovodstva institucije radi postizanja svojih ciljeva u smislu osiguranja efikasnosti i uspješnosti poslovanja, pouzdanosti financijskog izvješćivanja, suglasnosti s postojećim zakonima i propisima i zaštita imovine od neovlaštenog prisvajanja, korištenja ili otuđenja. Revizijom je konstatirano da sustav internih kontrole 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.

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

Nabrojane slabosti predstavljaju tek neke od slabosti sustava internih kontrola u institucijama BiH koje su navedene u Izvješću. Uočene slabosti i procesi za koje je nužno poduzeti konkretne mjere i aktivnosti su detaljnije obrađeni kroz pojedinačna poglavlja.

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

Važan segment efikasnog sustava internih finansijskih kontrola u javnoj upravi je **uspostava unutarnje revizije** sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 27/08, 32/12) i standardima revizije koja još uvijek nije zaživjela (npr. Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Uprava za neizravno oporezivanje itd.) Poduzete su određene aktivnosti na uspostavljanju unutarnje revizije u institucijama BiH na način da je u lipnju 2012. godine donesena Odluka o kriterijima za uspostavu jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 49/12) dok je u listopadu 2012. godine donesen Pravilnik o upošljavanju unutarnjih revizora u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 81/12).

Strategijom za provedbu javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH, koju je usvojilo Vijeće ministara BiH na 110. sjednici održanoj 30.12.2009. godine, definirani su osnovni elementi sustava interne finansijske kontrole javnog sektora (PIFC) i to: finansijsko upravljanje i kontrola (FMC); funkcionalno neovisna unutarnja revizija (IA) i Središnja jedinica za harmonizaciju i koordinaciju sustava finansijskog upravljanja i kontrole i metodologija unutarnje revizije (CHJ). Akcijskim planom koji je sastavni dio Strategije definirane su operativne aktivnosti i rokovi na razvoju i implementaciji PIFC-a u razdoblju 2009.-2012. godina. U svezi s implementacijom aktivnosti iz akcijskog plana Strategije za provedbu javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH nisu realizirane sve predviđene aktivnosti npr. još uvijek nisu urađene izmjene pravilnika o organizaciji i sistematizaciji institucija BiH radi uspostavljanja adekvatne strukture upravljačke odgovornosti i finansijskog upravljanja. Odluka o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH donesena je tek u lipnju 2012. godine, a istom je za institucije koje su u obvezi da uspostave jedinicu unutarnje revizije određen rok od 180 dana za podnošenje zahtjeva za pribavljanje suglasnosti CHJ u svezi s dijelom pravilnika o unutarnjem ustrojstvu koji se odnosi na unutarnju reviziju.

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

Uspostavljanje kvalitetnog i efikasnog sustava internih kontrola važno je za zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima. U tom smislu, ističemo da je nužno intenzivirati aktivnosti na uspostavljanju funkcije neovisne unutarnje revizije u institucijama BiH u cijelosti prema Zakonu o unutarnjoj reviziji u institucijama BiH, Zakonu o financiranju institucija BiH i standardima unutarnje revizije. Nadalje, potrebno je da Središnja harmonizacijska jedinica MFT BiH, u suradnji s ostalim harmonizacijskim jedinicama u BiH, osigura jedinstvenu platformu za javnu internu finansijsku kontrolu (PIFC), te u tom pravcu treba povećati obujam svojih aktivnosti.

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

Napominjemo da je Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH na sjednici održanoj 22.12.2012. godine usvojio zaključak (što je bila praksa i prethodnih godina), kojim se Vijeće ministara BiH obvezuje da žurno, a najkasnije u roku od dva mjeseca, svojim aktom propiše ili predloži Parlamentarnoj skupštini BiH, donošenje zakona kojim će se propisati pravila i procedure koje s formalnog aspekta propisuje prava na potrošnju proračunskih sredstava za određene namjene (nabava automobila i njihovo korištenje, službena putovanja, troškovi reprezentacije, uredski namještaj i oprema, troškovi telefona i slično).

4.1. Antikorupcijske aktivnosti

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

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

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

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

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

5. Proračun

Parlamentarna skupština BiH u skladu s člankom VIII. 1. Ustava BiH, svake godine, na prijedlog Predsjedništva BiH, usvaja proračun kojim se financiraju troškovi potrebni za izvršavanje mjerodavnosti institucija BiH i međunarodnih obveza BiH. Sukladno članku VIII. 2. Ustava BiH, ukoliko se proračun ne usvoji blagovremeno, proračun za prethodnu godinu će biti korišten na privremenoj osnovi.

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

Preporučamo ažuriranje registra korisnika proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH.

5.1. Planiranje proračuna

I pored jasno Zakonom definiranih procedura i rokova usvajanja, Zakon o proračunu za 2012. godinu nije usvojen pravovremeno, već tek po isteku fiskalne godine, odnosno u 2012. godini, a financiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obveza je vršeno na temelju odluka Vijeća ministara BiH¹ o privremenom financiranju. Parlamentarna skupština BiH je na 28. sjednici Zastupničkog doma održanoj 24.05.2012. godine i na 15. sjednici Doma naroda održanoj 15.05.2012. godine odobrila Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2012. godinu koji je objavljen u Službenom glasniku BiH broj 42/12 od 31.05.2012. godine.

Prema Zakonu o financiranju institucija BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH je početkom 2011. godine proračunskim korisnicima dostavilo instrukciju s proračunskim kalendarom za pripremu dokumenta okvirnog proračuna (DOB-a) za razdoblje 2012.-2014. godina i proračuna za 2012. godinu, te smjernice za pripremu tablica prioriteta proračunskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, kao ulaznih elemenata za izradu DOB-a. Nakon što je utvrđena gornja granica rashoda Ministarstvo financija i trezora BiH je pripremilo Nacrt Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2012.-2014. godine.

Obzirom da Vijeće ministara BiH nije razmatralo nacrt DOB-a, sukladno odredbama članka 6. Zakona o financiranju institucija BiH, kao i da Fiskalno vijeće BiH nije usvojilo

¹ Odluka o privremenom financiranju institucija BiH i međunarodnih obveza za razdoblje siječanj-ožujak 2012. godine (Službeni glasnik BiH, broj 02/12) i Odluka o privremenom financiranju institucija BiH i međunarodnih obveza za razdoblje travanj-lipanj 2012. godine broj (Službeni glasnik BiH, broj 31/12 i 39/12)

Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje od 2012.-2014. godine premda je to obveza do 31. maja svake godine, Ministarstvo financija i trezora BiH je 08.07.2011. godine proračunskim korisnicima dostavilo Instrukciju broj 2 s indikativnim gornjim granicama rashoda izvedenim iz nacrtu DOB-a. Istom su dane upute za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za 2012. godinu. Nakon izvršenih analiza zahtjeva proračunskih korisnika i održanih konsultacija s proračunskim korisnicima Ministarstvo financija i trezora BiH je sačinilo Nacrt Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu u ukupnom iznosu 1.531.990.000 KM, od čega su ukupni rashodi institucija BiH utvrđeni u iznosu 1.087.062.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga u iznosu 445.625.000 KM i isti 02.12.2011. godine (zakonski rok je 1. listopada) dostavilo Vijeću ministara BiH na usvajanje.

Nadalje, Ministarstvo financija i trezora BiH je na temelju zaključka Vijeća ministara BiH od 14.02.2012. godine ponovo dostavilo Instrukciju svim proračunskim korisnicima s uputama za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za 2012. godinu. Fiskalno vijeće BiH je 14.03.2012. godine usvojilo Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2012.-2014 godine, kojim je za financiranje institucija BiH određen okvir u iznosu od 950 milijuna KM i udio financiranja institucija BiH s jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje u iznosu od 750 milijuna za svaku godinu.

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

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

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

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

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

Također preporučamo pravovremeno donošenje odluka Fiskalnog vijeća BiH i usvajanje globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH na početku proračunskog ciklusa kako bi se osiguralo efikasnije i efektivnije srednjoročno planiranje proračuna institucija BiH.

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

Ured za reviziju skreće pozornost Parlamentarnoj skupštini BiH da pri donošenju zaključaka o smanjenju proračuna na pojedinim proračunskim stavkama jasno i precizno navede proračun od kojeg se vrši umanjeње.

Reforma pripreme dokumenata programskog proračuna još uvijek je u fazi implementacije. Implementacija informacijskog sustava omogućit će automatiziran proces pripreme proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Procesom revizije je utvrđeno da se informacijski sustav već koristi počev od proračunskog ciklusa za razdoblje 2014.-2016. godina i da je 2013. godina testna godina za primjenu ovog informacijskog sustava, međutim još uvijek nisu stvoreni preduvjeti za praćenje realizacije proračuna institucija BiH i sukladno tome i mjera učinaka koji će biti osnovni pokazatelji utroška proračunskih sredstava. Potrebno je uraditi nadogradnju informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) odnosno evidentiranje poslovnih promjena i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskim kategorijama i programima sukladno usvojenim programskim proračunima institucija BiH.

Preporučamo da se nastave aktivnosti u svezi s unaprjeđenjem procesa planiranja proračuna i uspostavljanja programskog budžetiranja u cijelosti zasnovanog na aktivnostima i ciljevima proračunskih korisnika, kao i izvješćivanje o ostvarenim aktivnostima i ciljevima i pripadajućim troškovima.

5.2. Izvršenje proračuna

Ukupni rashodi institucija BiH odobreni Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu iznose 950.000.000 KM, od čega se na rashode proračunskih korisnika (ukupno 74 institucije) odnosi 917.941.000 KM, na izravne transfere s Jedinstvenog računa trezora 28.594.000 KM i na sredstva rezerviranja 3.465.000 KM.

Ukupno ostvareni rashodi Proračuna institucija BiH u 2012. godini iznose **890.299.753 KM** ili **93,7%** u odnosu na usvojeni Proračun, odnosno 82% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. Ukupni rashodi institucija BiH izvršeni su manje za 12,2 mil. KM ili 1,4% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine, što je rezultat ostvarenih ušteda sukladno Pismu namjere za realizaciju Stand-by aranžmana s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF-om).

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

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

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

5.3. Prestrukturiranje rashoda

Sukladno članku 16. Zakona o financiranju institucija BiH i članku 15. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu, Ministarstvo financija i trezora BiH je u drugoj polovini 2012. godine donosilo odluke o prestrukturiranju rashoda institucija BiH u okviru odobrenog proračuna za 2012. godinu. Prestrukturiranje rashoda unutar odobrenog proračuna izvršilo je 67 institucija. U 2012. godini doneseno je 96 odluka o prestrukturiranju rashoda u ukupnom iznosu od 12.823.040 KM ili 1,35% u odnosu na proračun za 2012. godinu (950.000.000 KM), odnosno 1,44% u odnosu na ukupno izvršenje proračuna za 2012. godinu (890.299.753 KM).

Prestrukturiranje rashoda uglavnom je vršeno unutar tekućih izdataka zbog relativno kasnog usvajanja Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu (31.05.2013. godine), usljed čega se nije moglo primjeniti planirano linearno smanjivanje rashoda kod proračunskih korisnika, jer je već u prvoj polovini 2012. godine bilo evidentno izvršenje pojedinih materijalnih troškova ili je bilo nedovoljno odobreno sredstava proračunom za realizaciju planiranih programskih aktivnosti. Na prestrukturiranje rashoda utjecao je i rast cijena energenata, goriva kao i rasta tečaja stranih valuta (veće cijene zakupa u DKP mreži). Značajno prestrukturiranje na poziciji bruto plaća i naknada troškova uposlenih odnosilo se na Ministarstvo obrane BiH, jer nije realizovano planirano otpuštanje uposlenih, kao i zbog nedovoljno planiranih naknada za prijevoz, naknada za odvojeni život i smještaj, te kod nekolicine korisnika koji nisu planirali dovoljna sredstva za naknade u slučaju smrti i teških bolesti.

6. Financijsko-računovodstveni aspekt trezorskog sustava poslovanja

S financijsko-računovodstvenog aspekta funkcioniranja ISFU sustava može se zaključiti kako je funkcioniranje sustava centralizirano, a nadzor i kontrolu nad sustavom provodi Ministarstvo financija i trezora BiH. Provedbom revizije kod proračunskih korisnika uočen je prostor za unaprjeđenje postojećeg sustava. U nastavku ukazujemo na nedostatak određenih procedura i pravila postupanja, odnosno slabosti i nedostatke funkcioniranja ISFU sustava:

- ne vrši se pravodobno periodično zatvaranje razdoblja u Glavnoj knjizi tako da kvartalna financijska izvješća ne daju točne i pouzdane podatke;
- ne postoji jednoobraznost u pogledu knjiženja pojedinih izdataka te se isti rashodi evidentiraju na više konta;
- nazivi pojedinih konta suštinski ne odgovaraju poslovnim promjenama koje se knjiže na ta konta;
- uočene su određene nedosljednosti između sintetičkog kontnog plana i otvorenih analitičkih konta u Glavnoj knjizi;
- modul potraživanja u okviru ISFU sustava još uvijek nije funkcionalan;
- pojedina aktivna konta u Glavnoj knjizi na kraju razdoblja imaju pasivan saldo;
- ne postoje propisane procedure za provedbu licitacija pri prodaji stalnih sredstava, procedure donacije ili razmjene sredstava između proračunskih korisnika, niti procedure uništavanja rashodovanih stalnih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava;
- nije kreirana posebna procedura čuvanja i evidentiranja privremeno oduzete robe u postupcima koji se vode kod institucija BiH;

- nije propisana procedura evidentiranja obveza iz prethodnih razdoblja u tekućem razdoblju;
- kreirana izvješća iz Glavne knjige u printanoj verziji imaju logo Ministarstva financija i trezora BiH na svakoj stranici koji bespotrebno zauzima značajan prostor, a neka izvješća iz Glavne knjige u zaglavlju imaju oznaku klijenta samo na prvoj stranici;
- nije kreirana lista najčešće postavljenih pitanja proračunskih korisnika koja bi bila objavljena na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH čime bi se izbjeglo ponavljanje istih pitanja proračunskih korisnika i postiglo jednoobrazno postupanje.

Preporučamo Ministarstvu financija i trezora BiH da izvrši analizu navedenih slabosti i nedostataka i poduzme radnje iz svoje mjerodavnosti, odnosno pokrene procedure prema mjerodavnim institucijama, kako bi se navedene slabosti otklonile.

Posebno skrećemo pozornost na potrebu usvajanja procedure za evidentiranje obveza iz prethodnog razdoblja kojom bi se definirale obveze proračunskih korisnika u tom slučaju te sustavno onemogućilo evidentiranje obveza iz prethodnog razdoblja bez prethodno provedene procedure.

Nadalje, napominjemo kako na razini 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 proračunski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike jer funkcioniraju u sustavu trezorskog poslovanja, usvajanje računovodstvenih standarda na razini institucija BiH dobiva dodatnu važnost. Za usvajanje ovih standarda, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH, mjerodavno je Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH. Svrha usvajanja ovih standarda je izrada pouzdanih financijskih izvješća koji će biti interno i međunarodno usporedivi.

Preporuča se Ministarstvu financija i trezora BiH da prema mjerodavnim institucijama pokrene inicijativu za donošenje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

Do usvajanja Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor Ministarstvo financija i trezora BiH je 20.01.2012. godine donijelo novi Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH s datumom primjene od proračunske 2012. godine. Isti je distribuiran proračunskim korisnicima te objavljen na web stranici Ministarstva. Pravilnik o računovodstvu definira opće odredbe računovodstva, računovodstvene knjige i knjigovodstvene isprave, unos podataka u informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU), načela iskazivanja imovine, potraživanja, obveza, prihoda i rashoda, popis imovine, obveza i potraživanja, te sadržaj i primjenu kontnog plana. Premda je spomenutim Pravilnikom definirano kako je sastavni dio Pravilnika i kontni plan, Ministarstvo još uvijek nije donijelo niti objavilo kontni plan. Nadalje, prema Pravilniku, konta su razvrstana na: klase, glavne kategorije, potkategorije, glavne grupe, podgrupe i analitička konta. Postojeći način računovodstvenog evidentiranja u okviru ISFU sustava ne omogućava izvješćivanje prema navedenoj kategorizaciji konta.

Potrebno je u što kraćem roku usvojiti kontni plan te uspostaviti izvješćivanje sukladno odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH.

7. Pravni aspekt trezorskog sustava poslovanja

Budući da je trošenje javnih sredstava uvijek vezano određenim propisom, pravni dio revizije predstavlja važnu kariku u lancu revizijskih procedura. U svezi s tim, tijekom revizije institucija, Ured je došao do značajnih podataka i pokazatelja na temelju kojih se može zaključiti da pojedini propisi, odluke, rješenja i drugi akti iz mjerodavnosti institucija, pokazuju određeni stupanj nekonzistentnosti, bilo u donošenju ili u primjeni istih.

Jedan od primjer je popunjavanje upražnjenih radnih mjesta državnih službenika putem ugovora o djelu, unatoč tome što Zakon o radu u institucijama BiH isti ne poznaje. Mnoge institucije ovu praksu pravdaju žurnošću, odnosno potrebom da se poslovi obavljaju pravovremeno, ali se detaljnim uvidom da primijetiti da predmetni ugovori traju mnogo duže, čak i po nekoliko mjeseci ili godina, te da se s istim osobama potpisuju novi ugovori po isteku prethodnog, premda je tijekom trajanja već potpisanog, žurnošću uvjetovanog, institucija mogla i trebala raspisati natječaj za popunu radnog mjesta državnog službenika. Nadalje, praksa je da se temeljem takvih ugovora izvršiteljima osiguravaju i prava temeljem rada premda ugovor o djelu nisu prepoznali ni već spomenuti Zakon o radu u institucijama BiH, kao ni Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, s obzirom da je isti reguliran odredbama Zakona o obligacijskim odnosima. Rješenje ovih problema bi moglo biti u iznalaženju načina da se upražnjena radna mjesta popunjavaju tako da se kroz sustav odmah registrira nastalo upražnjeno mjesto te pokrenu adekvatne procedure popunjavanja istog.

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

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

Poseban problem su i pitanja internih akata institucija. Revizori kontinuirano primjećuju da institucije ne pridaju dovoljno pozornost ovoj oblasti, u smislu da pojedini akti nisu pravovremeno ažurirani ili da uopće nisu doneseni. Među navedene najčešće se mogu ubrojiti pravilnici, procedure i evidencije u svezi s korištenjem, na primjer, službenih vozila, mobilnih telefonskih uređaja i slično tome. Apostrofiramo pitanja u svezi s korištenjem službenih vozila te praksu institucija da odobrava korištenje istih, nekada čak i na 24 sata dnevno, osobama i uposlenicima kojima, gledajući kroz poslove koje

obavljaju i zaduženja koja imaju, ista uopće nisu potrebna. Slična situacija je i s uporabom mobilnih telefona. Donošenje jedinstvenih propisa, na razini svih institucija BiH, kojim bi se dale smjernice institucijama za postupanje u svezi ovih pitanja bi moglo predstavljati dobro rješenje.

Opće je poznata činjenica da je na sudovima veliki broj parnica u kojima je Bosna i Hercegovina tužena strana. Gledajući kroz osnove tužbi, ne ulazeći u sam postupak parnica koje su u tijeku, odnosno meritum već donesenih presuda, očito je da je potrebno što prije reagirati kako bi se ovaj trend zaustavio i to u smislu da se otkrije uzrok problema, bio on u pogrešnoj primjeni propisa, sučeljavanju dvaju ili više propisa ili problemu pravne praznine. Imajući u vidu da ne postoje naznake smanjenja kvantiteta sporova protiv Bosne i Hercegovine, potrebno je iznaći načina da se ovaj problem riješi, počevši od toga da se prvenstveno identificira uzrok ili uzroci, a zatim isti uklone. Nadalje, kada su u pitanju isplate po pravomoćnim presudama, potrebno je usuglasiti stajališta i procedure na relaciji Ministarstvo financija i trezora BiH – Pravobraniteljstvo BiH, kako bi se iste vršile pravovremeno čime bi se izbjegli eventualni dodatni troškovi po isteku dobrovoljnog roka za izvršavanje presudom određenog plaćanja. Ministarstvo financija i trezora BiH u određenom broju slučajeva nije postupilo po pravomoćnim presudama jer nisu mogli utvrditi broj računa na koji bi se uplatila sredstva. Mišljenja smo da je unutar Ministarstva moguće i potrebno riješiti pitanje pribavljanja informacija potrebnih u ove svrhe – dakle nedostajućih brojeva računa. S druge strane, ne postoji razlog da i Pravobraniteljstvo sa svoje strane ne izađe u susret Ministarstvu, osiguravajući potrebne podatke, ukoliko je to moguće.

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

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

8. Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika

➤ Financijska izvješća

Kontrola izvršenja proračuna i izvješćivanje proračunskih korisnika o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2012. godinu obavljeni su sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima. U cilju koordiniranog djelovanja s proračunskim korisnicima tijekom 2012. godine Odsjek za kontrolu izvršenja proračuna i izvješćivanje je sačinio i

objavio na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH više instrukcija za sačinjavanje propisanih izvješća kao i obavijesti o načinu ostvarivanju određenih prava.

Prema raspoloživim informacijama 74 proračunska korisnika su dostavila financijska izvješća uglavnom u propisanom roku od 27.02. do 11.03.2013. godine. Pri prijemu pojedinačnih izvješća proračunskih korisnika Ministarstvo financija i trezora BiH provodi proceduru analize istih na način da se pregledaju dostavljeni propisani akti - tablice koje čine set financijskih izvješća i ukoliko se uoči bilo koji nedostatak od korisnika se traži odmah ispravka ili dopuna.

Analiza izvršenih rashoda u odnosu na planirane i ukupno odobrene za 2012. godinu po proračunski korisnicima, ekonomskim kategorijama i ostalim proračunskim pozicijama vršena je kroz izvješća o izvršenju proračuna za 2012. godinu. Osim godišnjeg izvješća za 2012. godinu sačinjena su tromjesečna izvješća za 3, 6 i 9 mjeseci. Putem ovih izvješća vršilo se praćenje ostvarenja planiranih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka za 2012. godinu. Konsolidirana izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza za svako tromjesečje kao i godišnje izvješće su sačinjeni u zakonom predviđenom roku i isti su od strane Ministarstva financija i trezora BiH u roku predati Vijeću ministara BiH na usvajanje. Međutim, i dalje nisu dostavljana sadržajna obrazloženja bilančnih pozicija većine proračunskih korisnika.

Preporučamo da se u kontekstu svih danih preporuka za rješavanje problematike unaprijeđenja sustava izvješćivanja proračunskih korisnika, odobravanja proračunskih sredstava kako u okviru proračunske godine tako i u okviru DOB-a nastavi sa zahtjevanjem spram korisnika proračuna za dostavljanjem sadržajnih obrazloženja pojedinačnih bilančnih pozicija u cilju pribavljanja potpunih i pouzdanih financijskih podataka i detaljnih pisanih informacija koje će biti dobar temelj za buduće planiranje i odobravanje zahtjeva za dodjelu proračunskih sredstava kao i za izradu kvalitetnih i korisnih analiza.

➤ Program rada i Izvješće o radu

Temeljem Uputstva o postupku pripreme Programa rada Vijeća ministara BiH se propisuje postupak pripreme, sadržaj, donošenje, provedba i praćenje godišnjeg programa rada. Nositelji programskih zadataka su dužni dostavljati Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH izvješća o provedbi programskih zadataka sukladno uputama Generalnog sekretarijata. Praćenje provedbe Godišnjeg programa rada vrši Generalni sekretarijat i o tome tromjesečno informiše Vijeće ministara BiH.

Upustvom o metodologiji izrade Izvješća o radu Vijeća ministara BiH utvrđena je metodologija izrade Izvješća o radu Vijeća ministara BiH i s tim u svezi njegov sadržaj, struktura i forma, razdoblje izvješćivanja, opseg tematskih cjelina, nositelji aktivnosti, te postupak izrade i usvajanje. Nositelji aktivnosti u izradi Izvješća o radu su: Ured predsjedatelja Vijeća ministara BiH - za izradu uvodnog dijela Izvješća o radu, ministarstva, samostalne upravne organizacije i pojedina tijela Vijeća ministara BiH - za izradu pojedinačnih izvješća o aktivnostima i stanju u oblastima iz njihovog djelokruga rada. Generalni sekretarijat provjerava njihovu pripremljenost sukladno Naputku, objedinjava tematske cjeline u jedinstveno izvješće o radu i dostavlja ga Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje do 31. siječnja. Vijeće ministara BiH razmatra i usvaja Izvješće o radu na sjednici i dostavlja ga Parlamentarnoj skupštini BiH.

Institucije su sačinjavale pojedinačne programe rada i izvješća o radu sukladno navedenim uputstvima. Programom rada Vijeća ministara BiH za 2012. godinu obuhvaćeni su pojedinačni programi rada institucija.

Kako obveza strateškog planiranja u institucijama Vijeća ministara BiH nije definisana, niti je utvrđena obveza pripreme sveobuhvatnih programa rada institucija koji bi obvezno bili usuglašeni s programskim proračunskim zahtjevom u izvješćima sačinjenim u reviziji finansijskih izvješća pojedinačnih institucija BiH naglasili smo važnost strateškog planiranja. Ured za reviziju je preporučio svim institucijama koje nemaju strateški plan da, u narednom razdoblju, posvete pozornost ovom pitanju. Također, u slučajevima gdje postoje okvirni strateški dokumenti preporučeno je da se posveti pozornost usvajanju jasno definiranog akcijskog plana s utvrđenim linijama odgovornosti i vremenskim okvirom za implementaciju, osiguravanju dobrog upravljanja i efikasne provedbe istog, te izradi periodičnih izvješća u kojima bi se naveo napredak u odnosu na svaki ključni prioritet koji je u fazi provedbe.

Podsjećamo da je obavljena posebna revizija učinka na temu „Upravljanje temeljeno na rezultatima kroz planove i izvješća institucija Vijeća ministara BiH“ a detaljnije informacije o nalazima do kojih se došlo, zaključcima i preporukama ove revizije mogu se naći u Izvješću revizije učinka koji je dostupan na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH www.revizija.gov.ba.

U cilju uspostavljanja transparentnog sustava izvješćivanja preporučamo da Ministarstvo financija i trezora BiH i Vijeće ministara BiH u okviru zakonskih mjerodavnosti propišu obvezu objavljivanja finansijskih izvješća, izvješća o planovima i programima rada i izvješća o radu na službenim web stranicama pojedinačnih korisnika proračuna.

9. Strateško planiranje

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

Procesom revizije je utvrđeno da većina institucija nema strateški plan razvoja kao programski dokument koji predstavlja integrirani skup strateških i operativnih ciljeva i aktivnosti, koji su potrebni kako bi se u budućnosti ostvarili željeni rezultati. Na temelju strateških planova institucije bi trebale pristupiti izradi godišnjih planova rada, koji

detaljnije definiraju odgovornost za izvršenje plana, rokove, potrebne resurse, eventualno organizacijske i operativne korake koje je potrebno uraditi kako bi se postigli ciljevi definirani strateškim planom.

Preporučamo donošenje strateškog plana razvoja institucija BiH kao i donošenje jedinstvene metodologije za izradu strateških planova na razini institucija BiH. Također, potrebno je postupak izrade strateškog plana usuglasiti s postupkom izrade dokumenta okvirnog proračuna odnosno potrebno je mjere predviđene programom rada uskladiti s usvojenim proračunom i osigurati odgovarajući sustav praćenja ostvarenih rezultata.

10. Konsolidirano financijsko izvješće

Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH za 2012. godinu je sačinjeno sukladno odredbama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH koje se odnose na godišnje izvješće (Službeni glasnik BiH, broj: 33/07, 16/10 i MFT broj: 01-05-02-1-656-1/12), a na temelju podataka, koje su proračunski korisnici putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu Trezora, podataka koji se generiraju i izravno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka proračunskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug.

11. Prihodi i primici

Konsolidirana bilanca institucija BiH koji se odnosi na prihode i primitke temelji se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i podrškama za financiranje koji se sukladno člancima 2. i 19. Zakona o financiranju institucija BiH iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja². Prema članku 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH prihod je povećanje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u obliku priliva novca i novčanih ekvivalenata.

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

U narednoj tablici dan je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u proračunskoj 2012. godini prema strukturi prikazanoj u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH:

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



R. br.	Izvori financiranja	Odobreni proračun za 2012.	Ostvareno u 2012.	Ostvareno u 2011.	Indeks (4/3)	Struktura ostvarenih prihoda u 2012. u %
1	2	3	4	5	6	7
I	Prihodi	887.281.000	924.454.845	848.293.309	104	95,90
1	Porezni prihodi	750.000.000	750.000.000	689.000.000	100	77,81
2	Neporezni prihodi	125.082.000	132.081.810	122.174.291	106	13,70
3	Tekuće podrške u novčanom obliku (donacije)	12.199.000	22.070.565	18.416.548	181	2,29
4	Prihodi Fonda za povratak-udružena sredstva		700.000	500.000		0,07
5	Prihodi od GSM licencija		2.000.000	600.000		0,21
6	Prihodi od UMTS dozvola		17.602.470	17.602.470		1,82
II	Primici	7.388.000	7.667.421	570.459	104	0,80
7	Primici od prodaje stalnih sredstava	188.000	395.128	570.459	210	0,05
8	Primici od prodaje kasarne Maršal Tito	7.200.000	7.272.293		101	0,75
III	Ostalo financiranje	55.331.000	31.797.000		57	3,30
9	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	31.797.000	31.797.000		100	3,30
10	Makrofinancijska pomoć Europske komisije	19.534.000			0	0,00
11	Kreditna sredstva i donacije za kupovinu zgrada za smještaj institucija BiH	4.000.000			0	0,00
IV	UKUPNO PRIHODI, PRIMICI I FINANCIRANJE NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJA BIH (I+II+III)	950.000.000	963.919.266	848.863.768	101	100,00

Kako je vidljivo iz prethodne tablice u strukturi izvora financiranja najveći je udio prihoda od neizravnih poreza u ukupnom iznosu od 750.000.000 KM ili 77,81%. Zatim slijede neporezni prihodi u iznosu od 132.081.810 KM ili 13,70%. Ostali izvori financiranja u ukupnom iznosu od 81.837.456 KM čine preostalih 8,49%.

➤ Porezni prihodi / Prihodi od neizravnih poreza

Prihodi od neizravnih poreza³ za financiranje institucija BiH u 2012. godini ostvareni su u planiranom iznosu od 750.000.000 KM ili 100%. Uspoređujući ostvarene prihode od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH s prethodnom godinom vidi se da su oni za 61 milijun KM veći u odnosu na prethodnu godinu, koja je protekla u odlukama o

³ U smislu Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 34/07, 49/09) pojam "neizravni 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.



privremenom financiranju, koje su temeljene na Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu.

Uplatu prihoda od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH vrši Uprava za neizravno oporezivanje. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od neizravnih poreza koji se kao planska projekcija uključuju u Proračun institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za tekuću godinu. Visina prihoda od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH za 2012. godinu definirana je na temelju Sporazuma o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2012.-2014. godine koji je zaključen u ožujku 2012. godine između Vijeća ministara BiH, Vlade Republike Srpske i Vlade Federacije, a u svezi s odredbama Zakona o fiskalnom vijeću u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 63/08).

➤ **Neporezni prihodi**

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

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

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

Prihodi od akciznih markica⁴ Uprave za neizravno oporezivanje iskazani su u iznosu od 3.716.043 KM ili 93% u odnosu na plan, dok su u odnosu na isto razdoblje prethodne godine manji za 4% ili za 0,16 milijun KM. Prihodi po ovom osnovu služe za pokriće troškova tiskanja akciznih markica Uprave za neizravno oporezivanje.

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

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

Naprijed prikazana struktura neporeznih prihoda ne odražava strukturu prihoda po kontima Glavne knjige trezora. Također, uočeno je da raspored analitičkih konta unutar glavne grupe konta ne odražava suštinu glavne grupe, ta da važeći kontni plan u dijelu koji se odnosi na prihode nije usuglašen sa strukturom prihoda kako je to definirano odredbama članka 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. U Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2011. godinu konstatirano je da Ministarstvo financija i trezora BiH planira poduzeti određene aktivnosti u cilju generiranja izvješća iz sustava Glavne knjige trezora, ali navedena aktivnost nije okončana tijekom 2012. godine. Prema raspoloživim informacijama početak primjene novog kontnog plana planiran je za proračunsku 2014. godinu.

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

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

Nužno je da Ministarstvo financija i trezora BiH dodatno analizira osnovu po kojoj institucije BiH ostvaruju neporezne prihode i usuglasi izvješćivanje s odredbama propisa koji definiraju strukturu prihoda, te u koordinaciji s ostalim proračunskim korisnicima osigura uvjete za pouzdano praćenje i efikasnu naplatu neporeznih prihoda.

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

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

Dio sredstava za realizaciju projekata se osigurava na temelju Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za podršku procesu povratka koji za svaku fiskalnu godinu potpisuju: Fond za povratak, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta BiH. Potpisnici sporazuma o udruživanju sredstava vrše sukcesivne uplate na podračun Fonda u okviru Jedinstvenog računa trezora BiH. U izvještajnom razdoblju 01.01.-31.12.2012. godine Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica uplatilo je sredstva u iznosu od 700.000 KM temeljem duga za 2009. i 2010. godinu i isto više nema neizmirenih obveza po zaključenim sporazumima. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske u tijeku 2012. godine nije vršilo uplate, a ukupan dug po zaključenim sporazumima iz ranijeg razdoblja iznosi 4.341.455 KM. Vlada Brčko distrikta BiH nema neizmirenih obveza po zaključenim sporazumima. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za 2012. godinu nije bio potpisan do kraja fiskalne 2012. godine.

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

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

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

➤ Prihodi od GSM licencija

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

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

Transferi GSM operatera za Koridor Vc prikazuju se kao direktni transferi s Jedinštenog računa trezora i imaju tretman kapitalnih izdataka. Prijenos sredstava s namjenskog računa za izmirenje obveza prema dobavljačima vrši Ministarstvo financija i trezora BiH na temelju dokumentacije koju dostavlja Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je u obvezi da pripremi izvješća o realizaciji ugovora za predmetne transfere koji čine sastavni dio periodičnih izvješća o izvršenju Proračuna.

➤ Prihodi od UMTS dozvola

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

U tijeku 2011. i 2012. godine na posebnom namjenskom računu u okviru Jedinštenog računa trezora evidentiran je priliv sredstava u ukupnom iznosu od 35.204.940 KM. Raspored ovih sredstava definiran je Odlukom Vijeća ministara BiH o korištenju prenesenih namjenskih sredstava na ime dodijeljene dozvole za UMTS iz 2011. godine i prihoda ostvarenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS u 2012. godini (Službeni glasnik BiH, broj 72/12) na način da se iznos od 5.280.741 KM (15%) usmjerava za razvoj sektora telekomunikacija sukladno posebnoj odluci Vijeća ministara BiH, a iznos od 29.924.199 KM (85%) se usmjerava za financiranje višegodišnjih kapitalnih projekata i to

Nadzor i izgradnja međudržavnih mostova Gradiška (5.500.000 KM) i Svilaj (13.219.259 KM), Izrada plansko-studijske dokumentacije za Jadransko-jonsku autocestu na dijelu kroz Bosnu i Hercegovinu (1.600.000 KM), Priprema za izgradnju i izgradnja graničnih prijelaza Bijača (4.042.535 KM) i Svilaj (2.400.000 KM) na autocesti na Koridoru Vc i graničnog prijelaza Gradiška (3.162.405 KM) na autocesti Banja Luka-Gradiška-Okučani.

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

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

➤ **Primici od prodaje stalnih sredstava**

U 2012. godini evidentirani su primici od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 395.128 KM ili 210% u odnosu na planirana sredstva, a odnose se na prodaju vozila proračunskih korisnika (373.852 KM) i prodaju opreme (21.276 KM). Člankom 9. stavak (2) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu propisano je da se primici koje proračunski korisnici ostvare od prodaje opreme uključujući i motorna vozila mogu koristiti za nabavu opreme istih namjena u vrijednosti većoj od iznosa planiranog u okviru rashoda za predmetne namjene.

➤ **Problematika rashodovanja i prodaje stalnih sredstava**

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

Nužno je da Vijeće ministara BiH u koordinaciji sa svim proračunskim korisnicima na razini BiH poduzme mjere koje će osigurati uspostavljanje jedinstvenog i preciznog sustava otpisivanja, rashodovanja i isknjižavanja materijalnih sredstava, a sukladno tome, i pravno utemeljenog i proceduralno definiranog načina i postupka prodaje sredstava, u smislu provedbe licitacija s jasnim

redoslijedom aktivnosti, kao i postupaka uništavanja i uvjeta za pretvaranje u sekundarne sirovine.

➤ **Primici od prodaje kasarne Maršal Tito**

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

12. Donacije (novčane i nenovčane)

Prema podacima iz Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu evidentirane su tekuće donacije u novčanom obliku u vrijednosti od 22.070.565 KM što je u usporedbi s 2011. godinom više za 3.654.017 KM ili za 20%. U ovaj iznos uključena su i grantovi drugih razina vlasti u iznosu od 318.898 KM. Sredstva se uplaćuju se na Jedinstveni račun trezora ili na posebni namjenski račun, a namijenjena su kao podrška pojedinim institucijama BiH za tekuće i kapitalne nabave te tekuće i kapitalne grantove drugim institucijama. Neutrošena sredstva donacija, grantova i namjenski udruženih sredstva iz 2011. godine su po Zakonu o proračunu prenesena u 2012. godinu u iznosu od 19.717.436 KM su također bila raspoloživa u 2012. godini.

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

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

Prema podacima iz pojedinačnih izvješća proračunskih korisnika i podataka navedenih u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu konstatirano je da ukupni rashodi financirani iz donacija iznose 16.628.639 KM. U ovaj iznos nisu uključeni rashodi plaćeni s izravnih transfera koji su također financirani dijelom ili u cijelosti iz donacija (660.446 KM), kao ni donacija dana Ministarstvu vanjskih poslova BiH koja je uključena u rashode proračuna (622.318 KM). Naime, izdaci realizirani iz primljene donacije uključeni su u zbirni obrazac 2-Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama, ali nisu posebno prikazani kao program posebnih namjena te je preporučeno da se u suradnji s Ministarstvom financija i trezora BiH riješi pitanje evidentiranja izdataka iz donacije.

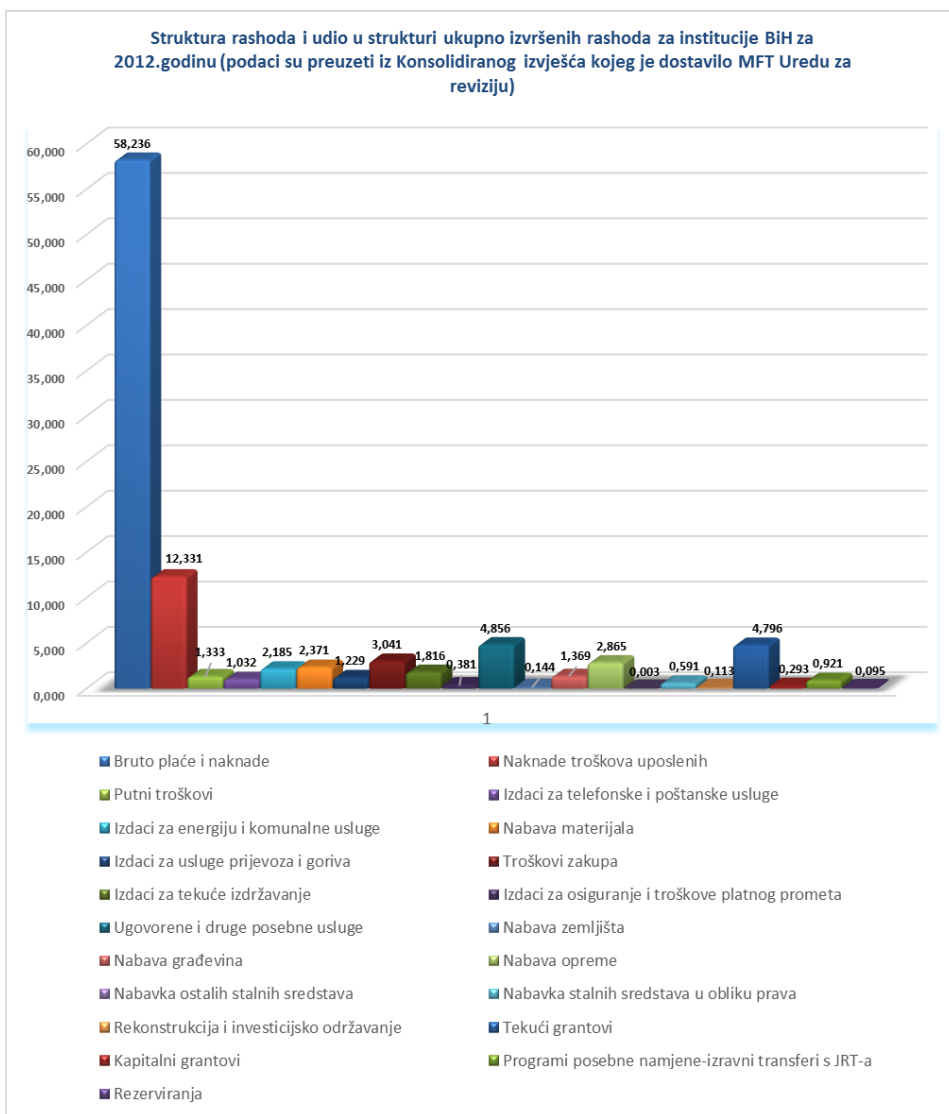


Vrijednost nenovčanih donacija odnosno donacija stalnih sredstava u 2012. godini iznosi 14.542.236 KM i odnosi se na kompjutorsku opremu (1.846.928 KM), motorna vozila (837.819 KM), softver (192.997 KM), namještaj (38.346 KM) i ostalu opreme (11.626.146 KM). Najvišu vrijednost naturalnih donacija evidentirali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

13. Rashodi

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda – troškova (sukladno procijenjenoj skali rizika) uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sustavu internih kontrola koji reguliraju potrošnju kako roba tako i usluga. Rashodi na razini institucija BiH za 2012. godinu iskazani su u sljedećem pregledu:

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



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

13.1. Bruto plaće i naknade

Na poziciji bruto plaća i naknada plaća iskazano je izvršenje u iznosu od 518.472.774 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 527.323.991 KM. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2012. godinu ovi rashodi učestvuju s 58,24% i čine pojedinačno najveći izdatak proračuna. Smanjenje rashoda na ime bruto plaća i naknada plaća za 3.952.101 KM u odnosu na prethodnu godinu rezultat je smanjenja osnovice za plaću uposlenih u institucijama BiH (osim uposlenika čiji je koeficijent za obračun plaće 1) prema Odluci Vijeća ministara BiH od 01.05.2012. godine za 4,5% (sa

498,10 na 475,69 KM), a u svezi s Pismom namjere s MMF-om za realizaciju Stand-by aranžmana iz 2012. godine.

Na ovoj poziciji iskazuju se neto plaće i naknade plaća (305.661.853 KM), te porezi (19.858.969 KM) i doprinosi (192.951.952 KM) na plaće i naknade plaća. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12) za 69 institucija, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH (Službeni glasnik BiH, broj 90/05) za 4 institucije i posebnom Odlukom za Jedinicu za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 58/10, 02/11, 01/12)⁵.

Ovom prigodom podsjećamo na problematiku primjene različitih zakona pri obračunu plaća uposlenika u pojedinim institucijama (npr. primjena odredaba Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH za stručno osoblje, a za ostale uposlenike primjena odredaba Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH).

Revizija ponavlja svoj stav da bi bilo nužno razmotriti pitanje donošenja zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).

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

Nadzor nad primjenom zakona: U Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2011. godinu konstatirano je da je Ministarstvo financija i trezora BiH pri primjeni odredaba članka 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH postupalo na različite načine u smislu da je u određenim slučajevima primijenjena povoljnija opcija za uposlene, a u nekim drugim slučajevima nepovoljnija opcija.

Člankom 53. propisano je da nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, a da u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije BiH u svezi s primjenom odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih,

⁵ Osoblje Jedinice, odnosno lica odgovorna za implementaciju Projekta ne zasnivaju radno-pravni status, već se te osobe angažiraju po ugovorima o djelu sa utvrđenim mjesečnim iznosom naknade. Revizija je u izvješćima o finansijskoj reviziji Ministarstva pravde BiH ranijih godina iznosila svoj stav da postoji izuzetno visok rizik za efikasnu uporabu javnih sredstava pri implementaciji Projekta na način definiran trenutno važećim odlukama, te da je nužno razmotriti predmetnu oblast i definirati jasne zadatke i odgovornosti, a sve sukladno odgovarajućoj zakonskoj regulativi.

primjenjuje se postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod mjerodavnog tijela Vijeća ministara.

Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nije definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je mjerodavno za vođenje upravnih postupaka u danom slučaju premda prema našim saznanjima u praksi postoje određena neslaganja između Ministarstva financija i trezora BiH i pojedinih institucija BiH. Ministarstvo financija i trezora BiH je u siječnju 2012. godine uputilo Vijeću ministara BiH Prijedlog formiranja tijela pri Vijeću ministara BiH za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka.

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

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

Nužno je da Vijeće ministara BiH definira postupke i procedure za rješavanje eventualnih sporova između Ministarstva financija i trezora BiH i institucija BiH u svezi s primjenom odredbi Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Nužno je da Ministarstvo financija i trezora BiH zauzme proaktivan stav po pitanju donošenja provedbenih akata vezanih za posebne dodatke na plaću sukladno odgovarajućim propisima.

Produženi radno-pravni status izabranih osoba i imenovanih zvaničnika u institucijama BiH: Vijeće ministara BiH je Odlukom o dopunama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za vrijeme produženog radno-pravnog statusa izabranih osoba i imenovanih dužnosnika u institucijama BiH, definiralo pojam izabranog zvaničnika i nositelja dužnosti kako slijedi: "Izabranim dužnosnicima i nositeljima dužnosti, u smislu stavka (1) ovog članka, smatraju se članovi Predsjedništva BiH, predsjedatelj, ministri i zamjenici ministara Vijeća ministara BiH, te ravnatelj, zamjenik ravnatelja i glavni inspektor Obavještajno sigurnosne agencije".

Pri donošenju navedene Odluke, Vijeće ministra BiH se pozvalo na članak 48. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji regulira predmetnu naknadu plaće.

Navedenim člankom, odnosno Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, navedeno pravo se utvrđuje za izabrane dužnosnike i nositelje dužnosti, ne spominjući mogućnost da Vijeće ministara odredi poimence koji zvaničnici imaju pravo na ovu naknadu, nego dajući Vijeću ministara obvezu da odredi uvjete i način stjecanja istog.

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

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

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

Nisu uočene dileme niti nejasnoće u postupanju proračunskih korisnika pri obračunu i isplati naknade za bolovanje preko 30 dana za uposlene u institucijama BiH s mjestom prebivališta u Republici Srpskoj. Međutim, određene dileme i nejasnoće prisutne su pri obračunu ovih naknada za uposlenike s prebivalištem u Federaciji BiH.

Osnovica i minimum prava koja pripadaju uposleniku za vrijeme privremene spriječenosti za rad je utvrđena Zakonom o zdravstvenom osiguranju (Službene novine FBiH, broj: 30/97, 7/02, 70/08 i 48/11). Visinu naknade plaće i najviši iznos naknade plaće koja se isplaćuje na teret kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja utvrđuje upravni odbor kantonalnog zavoda zdravstvenog osiguranja. Nesporno je da naknadu uvijek isplaćuje poslodavac, s tim da naknada za vrijeme bolovanja do 42 dana pada na teret poslodavca, a nakon toga na teret kantonalnog zavoda zdravstvenog osiguranja, koji je te izdatke dužan refundirati poslodavcu. Problemi i dileme se pojavljuju kod pitanja refundacije s obzirom na usvojena rješenja i načine postupanja u pojedinim kantonima⁶. Ministarstvo financija i trezora BiH je instrukcijama pokušalo ujednačiti postupanje i stavove unutar institucija BiH pri obračunu i isplati naknada za bolovanje, međutim smatramo da se u ovom kao i u nekim drugim slučajevima pri donošenju akata od strane mjerodavnih tijela mora poštovati hijerarhija pravnih akata.

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

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

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

Nužno je da Ministarstvo financija i trezora BiH poduzme aktivnosti koje će osigurati da se u institucijama gdje to ne ugrožava nesmetano obavljanje osnovnih funkcija prvenstveno primjenjuju drugi modaliteti, osim isplata, vrednovanja prekovremenog rada.

13.2. Naknade troškova uposlenih

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

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

Naknade za prijevoz na posao i prijevoz s posla: Naknade za prijevoz na posao i s posla iskazane su u ukupnom iznosu od 27.939.868 KM i veće su za 1.975.944 KM ili 7,61% u odnosu na prethodnu godinu. Pravo na pokriće troškova prijevoza definirano 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 sukladno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH donijelo Vijeće ministara BiH. Prema odredbi članka 53. stavak (1) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH Ministarstvo financija i trezora BiH je mjerodavno za vršenje nadzora nad primjenom ovog zakona.

Ministarstvo financija i trezora BiH u okviru sustava COIP vodi poseban šifrarnik relacija u kome evidentira podatke vezane za relacije na kojima uposleni u institucijama BiH putuju i visinu cijena prijevoza na istim. Navedene podatke Ministarstvo financija i trezora BiH dobiva od institucija BiH službenim putem s tim da se u šifrarnik sukladno članku 3. stavak (7) Odluke unosi najniža cijena ovlaštenog prijevoznika na konkretnoj relaciji.

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

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

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

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

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

Naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima: Prema raspoloživim podacima za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima izvršene su isplate u ukupnom iznosu oko 3.100.000 KM, od čega je za članstvo u odborima (upravni, nadzorni, savjetodavni i dr.) isplaćeno oko 1.100.000 KM⁷, a za članstvo u povjerenstvima (interresornim radnim tijelima) isplaćeno je oko 2.000.000 KM⁸.

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

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

Uvidom u Glavnu knjigu trezora i na temelju informacija prikupljenih tijekom revizije financijskih izvješća institucija BiH konstatirano je da se naknade temeljem angažmana u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima (povjerenstvima) evidentiraju na više konta (bilančnih pozicija) u okviru grupe 6112-Naknade troškova uposlenih i grupe 6139-Ugovorene usluge.

Sukladno odredbi članka 63. stavak (2) Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH na grupi konta 611200 iskazuju se sve naknade uposlenika iz radnog odnosa i temeljem radnog odnosa, a naknade koje se isplaćuju po osnovi upravnih i nadzornih odbora, ugovora o djelu, privremenih i povremenih poslova, te članstva u povjerenstvima drugih institucija evidentiraju se na grupi konta 613900. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatirano je da se navedena odredba različito tumači pa sukladno tome uočen je različit pristup evidentiranju isplata za članstvo u istom povjerenstvu u različitim institucijama.

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

Prema instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH isplate za rad u upravnim, nadzornim i drugim odborima iz mjerodavnosti institucija BiH iskazuju se u okviru konta 613991-ostale nespomenute usluge tako da se na pouzdan način ne može utvrditi visina isplata po konkretnom predmetu (vidjeti točku Izvješća). Također, isplate za rad u određenim sličnim tijelima iskazane su na kontima u okviru grupe 6112, te na izravnim transferima s Jedinstvenog računa trezora.

Iz navedenog se može zaključiti da sustavno nije riješeno pitanje evidentiranja predmetnih isplata a što je nužno riješiti s obzirom da pouzdane evidencije predstavljaju osnovu za planiranje i analizu racionalnosti i efikasnosti izdataka. Ured za reviziju institucija BiH je u okviru revizije učinka analizirao efikasnost rada povjerenstava institucija BiH na temelju koje je zaključeno da povjerenstvima nisu definirani mjerljivi rezultati ni ciljevi koje trebaju ostvariti, da nadzor, evaluacija, praćenje i izvješćivanje o radu nisu usmjereni ka efikasnom radu povjerenstava, ta da se isplate naknada povjerenstvima ne vrše na temelju ostvarenih rezultata rada. Opširnije informacije o nalazima do kojih se došlo, zaključcima i preporukama ove revizije mogu se naći u Izvješću revizije učinka koji je dostupan na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH – www.revizija.gov.ba.

Odlukom o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima iz mjerodavnosti institucija BiH

(Službeni glasnik BiH, broj: 19/09 i 10/12) propisani su kriteriji za određivanje visine novčane naknade i način isplate za rad. Člankom 5. navedene Odluke definirano je da isplata za sudjelovanje u radu više i/ili različitih radnih tijela može iznositi maksimalno 24 prosječne neto plaće isplaćene u BiH u prethodnoj godini, što za promatranu 2012. godinu iznosi 19.584 KM. Uvidom u COIP - Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća Ministarstva financija i trezora BiH uočeno je da su pojedinim članovima radnih tijela isplaćene godišnje naknade u iznosu oko 30.000 KM temeljem članstva u više radnih tijela.

Isplate u većem iznosu od utvrđenog maksimuma rezultat su između ostalog i članstva u odborima i povjerenstvima koje su izuzete od primjene ograničenja definiranih Odlukom (Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, Upravni odbor uprave za neizravno oporezivanje BiH i Povjerenstvo za polaganje pravosudnog ispita na razini BiH). Također, na temelju stava Ministarstva financija i trezora BiH iz primjene odredaba Odluke izuzeto je članstvo u Fiskalnom vijeću BiH iz razloga što se rad istog financira iz udruženih sredstava institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH.

Vijeće ministara BiH je na 12. sjednici održanoj 04.07.2012. godine razmatralo pregled isplata radnim tijelima iz mjerodavnosti institucija BiH za 2011. godinu i s tim u svezi zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH da sukladno raspravi vođenoj na sjednici predloži mjere i zaključke s ciljem reduciranja izdataka za ove namjene. Prema raspoloživim informacijama još uvijek je u tijeku priprema materijala za Vijeće ministara BiH.

Nužno je da Ministarstvo financija i trezora BiH osigurati jednoobrazan i pouzdan sustav evidentiranja naknada za rad u radnim tijelima institucija BiH.

Nužno je da Vijeće ministara BiH ubrza aktivnosti na donošenju novih pravila i procedura za formiranje interresornih radnih tijela (povjerenstava) u smislu da se pri uspostavljanju radnog tijela nužno definirati tko je nositelj posla, sredstva za rad, rok u kome će se zadatak obaviti i sačiniti izvješće o radu i sl. Nužno je definirati ograničenja u pogledu racionalnih iznosa kumulativnih isplata za članstvo u više radnih tijela (upravni odbori, povjerenstva i slična radna tijela) za sve korisnike ovih primanja.

13.3. Putni troškovi

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

Ukupno izvršenje putnih troškova u 2012. godini manje je za 28% (4.649.678 KM) u odnosu na izvršenje u prethodnoj godini (16.519.985 KM). Izdaci za putne troškove u zemlji manji su u odnosu na prethodnu godinu (6.629.406 KM) za 43% ili 2.864.693 KM.

Vijeće ministara BiH je u 2012. godini donijelo Odluku o smanjenju dnevnica u inozemstvu za 10% što je utjecalo na smanjenje ukupnih troškova.

Način ostvarivanja prava na naknadu troškova službenog putovanja, odobravanje, obračun troškova, izvješćivanje, te ograničenje kumuliranja naknada definirano je Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje (Službeni glasnik BiH, broj: 6/12). Institucije BiH još uvijek ne sačinjavaju analize opravdanosti i ekonomičnosti realiziranih troškova putovanja sukladno poslovnim ciljevima i politikama. Također, nije uspostavljena praksa izrade plana putovanja kao osnove za efikasnije planiranje i upravljanje ovim izdacima.

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

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

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

Potrebno je uspostaviti praksu analiziranja realiziranih svih troškova sukladno utvrđenim poslovnim ciljevima, analizirati ostvarene koristi i stvarne potrebe. Adekvatna analiza predstavlja osnovu za sačinjavanje plana službenih putovanja, planiranje troškova te svrhovito i racionalno korištenje proračunskih sredstava.

Mišljenja smo da bi bilo korisno da se pri periodičnom izvješćivanju proračunskih korisnika dostavljaju i podaci i informacije o realiziranim službenim putovanjima u inozemstvo. Kvalitetna i sveobuhvatna analiza ovog segmenta potrošnje osigurala bi informacije o ostvarenim efektima i troškovima putovanja na razini institucija BiH, a ujedno bi bila podloga za realnije planiranje navedenih izdataka u proračunu.

13.4. Izdaci za telefonske i poštanske usluge

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

Troškovi fiksnih i mobilnih telefona: Na razini institucija BiH još uvijek nije usvojen podzakonski akt koji bi na jedinstven način uredio korištenje mobilnih i fiksnih telefona. U cilju standardizacije troškova koji su propisani Zakonom o plaćama naknadama u institucijama BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH je, između ostalih pravilnika tijekom 2010. i 2011. godine sačinilo i prijedlog Pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih mobilnih i fiksnih telefona. Na temelju Zaključka Vijeća ministara BiH s 14. sjednice održane 26.07.2012. godine, Ministarstvo financija i trezora BiH je izvršilo korekciju ranije sačinjenih prijedloga pravilnika i iste, u cilju razmatranja i usvajanja, ponovo dostavilo Vijeću ministara BiH početkom 2013. godine.

Obzirom na nepostojanje odgovarajućih podzakonskih akata kojim bi se riješila pitanja potrošnje u institucijama BiH, većina institucija BiH je donijela interne akte i propisala interne procedure za praćenje izvršenja pojedinih izdataka (kao što su telefonske usluge) tako da se sustav internih kontrola ovih troškova zasniva na pojedinačnim internim aktima proračunskih korisnika koji na različite načine reguliraju navedeni vid potrošnje. Praćenje ove potrošnje vodi se u pomoćnim evidencijama, a kontrola izdataka vrši se na mjesečnoj osnovi. Uvažavajući obujam smanjenja navedenih troškova, u 2012. godini određenom broju institucija upućena je preporuka da preispitaju odredbe internih akata vezanih za uporabu telefona u smislu smanjenja dozvoljenih limita potrošnje i broja osoba kojima je dodijeljeno pravo na naknadu troškova.

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

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

Troškovi interneta: Revizorskim procedurama utvrđeno je da i dalje određen broj institucija BiH ne koristi mogućnosti uporabe resursa definiranih Odlukom o elektronskom poslovanju i „e-vladi“ u Vijeću ministara BiH⁹ zaključno s 31.12.2012. godine. Korištenjem resursa „e-vlade“ svaka institucija može koristiti besplatne usluge interneta, intraneta, elektronske pošte, web portala, instalacije i administracije antivirusnog softvera, monitoringa radnih stanica i druge servise koji se budu razvijali na projektu „e-vlada“. Preduvjet za korištenje resursa sustava „e-vlade“ je implementiranje linka do prostorija „e-vlade“ u zgradi Vijeća ministara BiH. Institucijama je sugerirano da

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

razmotre i analiziraju mogućnost povezivanja na sustav „e-vlade“ i korištenja resursa sustava, čime bi se smanjili troškovi za sve navedene usluge, a zadržao ili popravila razina funkcionalnosti informacijskog sustava.

Premda je uočeno je da je povećan broj institucija BiH koje koriste usluge e-vlade u usporedbi s 2011. godinom, pojedinim institucijama je ponovo preporučeno da ispitaju mogućnost povezivanja na sustav e-vlade, čime bi se smanjili troškovi za sve navedene usluge, a zadržala ili popravila razina funkcionalnosti informacijskog sustava. Preporučamo da Vijeće ministara BiH preko resornog ministarstva napravi analizu koje institucije mogu koristiti sustav „e-vlade“ i korištenja resursa ovog sustav a.

13.5. Izdaci za uporabu vozila

Ukupni izdaci za uporabu vozila¹⁰, uključujući i teška transportna sredstva iz Ministarstva obrane BiH, u 2012. godini, prema podacima iz Glavne knjige trezora, iznosili su 17.375.168 KM, a obuhvaćaju izdatke za gorivo i motorno ulje (8.468.311 KM), registraciju (491.182 KM), osiguranje (1.383.508 KM), tekuće odražavanje vozila (6.307.978 KM), pranje i parkiranje vozila (289.887 KM) i zakup parking prostora (434.302 KM).

Prema informacijama i podacima iz tablica koje su nam dane tijekom obavljanja pojedinačnih revizija, institucije BiH raspolažu s 1827 vozila M1 kategorije¹¹. Važno je napomenuti da ukupni izdaci obuhvaćaju i izdatke koji su nastali u svezi s korištenjem teških transportnih sredstava u Ministarstvu obrane BiH za koje nemamo točan podatak, s obzirom da se troškovi Oružanih snaga ne vode pod posebnom šifrom u Glavnoj knjizi Ministarstva obrane BiH.

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

Ministarstvo financija i trezora BiH je sačinilo Prijedlog pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Ovaj prijedlog bio je predmetom razmatranja Vijeća ministara BiH 21.12.2011. godine, ali je vraćen na doradu. Zatim je

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

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

ponovo 21.02.2013. godine dostavljen Vijeću ministara BiH na razmatranje, **međutim navedeni pravilnik još uvijek nije usvojen.**

Revizijom je konstatirano da pri nabavi službenih vozila nema kriterija – standarda nabave i zadržavanja vozila. Vozila se najčešće nabavljaju kada se mijenja rukovodstvo institucije, a postoje i situacije da pojedine institucije nabavljaju bolja i novija vozila nakon 2 ili 3 godine starosti bez obzira na broj pređenih kilometara. Također je konstatirano da se nabavljaju vozila različitih marki i modela, a isti je slučaj i s dodatnom opremom koja se nabavlja pri nabavi vozila bez prethodno utvrđenih pravila kojim bi bilo definirano što se može nabaviti od dodatne opreme. Naglašavamo kako su cijene vozila s dodatnom opremom znatno veće u odnosu na cijenu vozila bez uključene dodatne opreme. Dakle, institucije same sukladno svojim potrebama i proračunom odlučuju o broju vozila i količini dodatne opreme koje će nabaviti.

Ističemo kako nije definirano koja radna mjesta u okviru institucija imaju pravo na vozača. Trenutno imamo situacije da neki rukovoditelji institucija imaju vozača, dok drugi ne.

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

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

Procesom revizije je konstatirano da pravo na stalnu uporabu vozila (24 sata na dan) na temelju internih pravila ostvaruje značajan broj osoba u institucijama BiH (uglavnom su to imenovane osobe i rukovodeći službenici). Međutim, nije precizno definirano što podrazumijeva uporaba vozila 24 sata na dan. Neograničeno korištenje vozila, odnosno odluke o korištenju vozila 24 sata na dan, **imaju za posljedicu visok rizik mogućeg nenamjenskog korištenja vozila, odnosno korištenja vozila u svrhe koje se ne mogu podvesti pod službene, rizik otuđenja vozila, te izravno utječu na povećavanje ukupnih troškova.** Nadalje procesom revizije je konstatirano da su institucije primjenjivale različitu pravnu osnovu pri donošenju internih pravila koji se odnose na stalnu uporabu vozila (24 sata na dan), tako da se nismo mogli uvjeriti koja je zapravo pravna osnova za donošenje internog pravilnika koji podrazumijeva uporabu vozila 24 sata na dan.

Uvidom u putne naloge i interne evidencije proračunskih korisnika u određenom broju slučajeva konstatirano je da se najčešće ne evidentiraju svi propisani podaci o relaciji vožnje, vremenu polaska i povratka, početnoj i krajnjoj kilometraži, a uočeni su i slučajevi da se u putnim nalogima evidentira samo stanje kilometraže na početku i na kraju mjeseca. Primijećene su i neuobičajeno velike kilometraže koje vozila prelaze dnevno, mjesečno, godišnje, neuobičajeno velike kilometraže evidentirane kao „loko vožnja“, relacije koje se ne mogu u cijelosti povezati s funkcijom konkretne institucije, da se vozila koriste za vrijeme vikenda, godišnjih odmora i za dolazak na i odlazak s posla, da se ne sačinjavaju zabilješke pri kvarovima, te visoki troškovi održavanja pojedinih vozila.

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

Imajući u vidu broj službenih vozila u institucijama BiH, značajne izdatke koji nastaju pri njihovoj uporabi, navedene slabosti te dojam revizije kako ovo područje predstavlja **sustavno neuređenu oblast** poslovanja institucija BiH, Ured za reviziju institucija BiH preporuča:

Vijeću ministara BiH da žurno uredi područje uporabe službenih vozila te bez odlaganja donese jedinstvena pravila i procedure korištenja službenih vozila na razini institucija BiH u cilju transparentnog, racionalnog i namjenskog trošenja javnih sredstava. Tim pravilima trebalo bi definirati osobe koje mogu ostvariti pravo na uporabu vozila i u kojem obujmu (obujam prava, stalna uporaba), osobe koje mogu ostvariti pravo na vozača, klasu vozila po funkcijama i pozicijama uposlenih, uvjete za nabavu novog vozila (definirati pitanje klase vozila i dodatne opreme), način i vrste osiguranja, vrijeme i mjesto parkiranja, način vođenja i kontrole evidencija o troškovima vozila.

13.6. Ugovorene i druge posebne usluge

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

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

Potrebno je unaprijediti proces planiranja i odobravanja izdataka za ove namjene te pri izradi prijedloga proračuna insistirati, odnosno nastojati da zahtjevi za



dodjelu sredstava iz proračuna budu zasnovani na odgovarajućim analizama, obrazloženjima ili dokumentima.

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

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2012. godini, ponovno je kao i prethodnih godina potvrđeno kako se angažman osoba temeljem ugovora o djelu vrši krajnje netransparentno, bez jasnih pravila i procedura u pogledu visine naknade, trajanja ugovora, izvješćivanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl. U rijetkim slučajevima institucije su raspisivale javne oglase za prijem osoba po ugovoru o djelu.

Evidentna je praksa institucija BiH, da se uslijed ograničenja novog upošljavanja vrši angažiranje osoba temeljem ugovora o djelu za obavljanje istih ili sličnih poslova definiranih sistematizacijom radnih mjesta na duža vremenska razdoblja. Neprihvatljivo je da se ugovori o djelu sklapaju za poslove definirane sistematizacijom radnih mjesta te da služe kao zamjena za novo upošljavanje.

Smatramo kako angažman osoba temelj ugovora o djelu treba obavljati samo u iznimnim i opravdanim slučajevima, sukladno Zakonu o obligacijskim odnosima.

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

Potrebno je analizirati navedenu problematiku te sukladno tome ovo pitanje urediti na ekonomski najprihvatljiviji način.

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

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

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

Također, napominjemo kako na razini institucija BiH ne postoje propisane procedure kad je u pitanju davanje darova i promotivnog materijala (tko su ovlaštene osobe za davanje darova, u kojim prilikama, do kojeg iznosa i sl.). Provedbom revizije proračunskih korisnika u 2012. godini smo se uvjerali kako institucije izdvajaju značajna sredstva za ove namjene.

Ponovo preporučamo Ministarstvu financija i trezora BiH, odnosno Vijeću ministara BiH donošenje jasnih i preciznih pravila za korištenje sredstava reprezentacije sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

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

Potrebno je analizirati knjiženja na kontima s predznakom „ostali“ te definirati posebna konta za one vrste ugovorenih usluga sa značajnijim financijskim iznosima, a sve u cilju točnog financijskog izvješćivanja.

Evidencije o troškovima kaznenog postupka: Zakonom o kaznenom postupku BiH, točnije člankom 185. stavak 4., propisano je da se troškovi kaznenog postupka i nužni izdaci postavljenog advokata isplaćuju unaprijed iz sredstava Tužiteljstva BiH, odnosno Suda BiH, a naplaćuju se kasnije od osoba koje su dužne da ih nadoknade po odredbama istog zakona. Tijelo koje vodi kazneni postupak (u konkretnom slučaju Tužiteljstvo BiH), ali i ostala tužiteljstva na nižim razinama, sukladno entitetskim propisima, dužna su da sve troškove koji su unaprijed plaćeni unese u popis troškova koji se prilaže spisu. Člankom 188. stavak 1. Zakona o kaznenom postupku BiH propisano je da će, u situaciji kad Sud BiH optuženog proglasi krivim, u presudi izreći da je isti dužan da nadoknadi troškove kaznenog postupka.

Tijekom obavljanja revizijskih postupaka, a na temelju obavljenih intervjua s odgovornim osobama u Tužiteljstvu BiH, mogao se steći dojam da mjerodavni tužitelji troškove kaznenog postupka dokumentiraju i dostavljaju Sudu BiH uz kazneni spis.

U određenim slučajevima, prema dobivenim informacijama, presudama Suda BiH okrivljena strana je obvezana nadoknaditi u cijelosti ili djelomično troškove kaznenog postupka.

Postoje i slučajevi gdje Sud BiH osobu koja je proglašena krivom oslobodi troškova postupka na temelju članka 188. stavak 4. Zakona o kaznenom postupku.

Na isti ili sličan način je regulirano pitanje troškova postupka kada su u pitanju entitetski kazneni zakoni.

Tijekom revizije je konstatirano da Tužiteljstvo BiH ne posjeduje formirane evidencije o podnesenim troškovima kaznenog postupka po predmetima, od Suda BiH prihvaćenih i presudama obuhvaćenih troškova kojim su terećene okrivljene strane, kao i presudama u kojima se strana proglašena krivom oslobađa plaćanja troškova postupka.

Sukladno navedenom, preporučamo da Vijeće ministara, putem resornog Ministarstva, razmotri mogućnost dogradnje postojećeg CMS¹² sustava (ili na drugi način osigura vođenje evidencija o troškovima postupka) kako bi se formirale evidencije o troškovima postupka koji se prvobitno isplaćuju iz proračunskih sredstava, a potom idu na teret osoba koje su proglašene krivima. S tim u svezi smatramo da je nužno da se osigura suradnja sa MFT u cilju dobivanja informacija o izvršenim uplatama.

13.7. Kapitalni izdaci

Izvršenje kapitalnih izdataka proračunskih korisnika u 2012. godini iznosi 44.446.127 KM ili 63% u odnosu na usvojeni Proračun za 2012. godinu, odnosno 31% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. Pregled izvršenja kapitalnih izdataka u 2012. godini dan je u sljedećoj tablici:

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

¹² CMS (Case Management System) - Sustav upravljanja predmetima koji ima za svrhu potpunu automatizaciju procesa rada u sudovima i tužiteljstvima za sve profile uposlenih što će omogućiti veću efikasnost i transparentnost u radu osoblja, te praćenje statističkih podataka i izvješćivanje, kako na razini pojedinačnih sudova, kantona/okruga, entiteta te na razini cijele države.

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

Nabava stalnih sredstava u obliku prava: Nabava stalnih sredstava u obliku prava u 2012. godini realizirana je u iznosu od 5.265.480 KM od čega je 4.435.508 KM realizirano u okviru proračuna institucija BiH, a 829.972 KM u okviru izravnih transfera s JRT na ime obveza za prostorno-plansku dokumentaciju za Glavni projekt Koridora Vc. Izvršenje nabava u iznosu od 4.435.508 KM odnosi se na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (4.353.952 KM) na ime obveza za nabavu Microsoft licencija i usluga Premier podrške za potrebe Vijeća ministara BiH¹³, na Memorijalni centar Srebrenica (69.953 KM) na ime projekta II faze izgradnje Memorijalnog centra financiranog iz namjenskih sredstava i na Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (11.603 KM).

14. Grantovi

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

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

Najveći dio izvršenja tekućih grantova odnosi se na Ministarstvo obrane BiH, koje je na ime tekućih grantova izvršilo 20.951.540 KM od čega se 19.473.625 KM odnosi na implementaciju Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o Oružanim snagama odnosno financiranja obveza temeljem penzija za otpuštene vojne osobe iz Oružanih snaga Bosne i Hercegovine od 2010. godine zaključno s 31.05.2012. godine. Pored toga u

¹³ Okvirni sporazum za nabavku Microsoft licencija i Ugovor o pružanju usluga Premier podrške za potrebe Vijeća ministara BiH zaključeni su u lipnju 2010. godine na razdoblje od tri godine počevši od dana potpisivanja. Obveza za 2012. godinu realizirana je u iznosu od 4.353.952 KM, od čega se na nabavku Microsoft licencija odnosi 4.063.792 KM, a na ime obveza prema Ugovoru o pružanju usluga Premier podrške 290.160 KM. Ukupan broj ugovorenih licencija (kroz ESA) za 2012. godinu je bio 9800. Do kraja travnja 2013. godine je preuzeto 7252 licencije OfficePro Plus i 253 licencije Office2013. Dakle na stanju je ostalo 2295 licencija prema izvješću koji nam je dostavilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. Licencije koje su na stanju su rezervirane za institucije BiH koje su ih tražile pri sklapanju ugovora, a nisu ih preuzele u tijeku ugovorenog razdoblja. Po preporukama revizije pokrenute su aktivnosti od strane Vijeća ministara BiH i Ministarstvo komunikacija i promet BiH kako bi se ESA i slični ugovori ubuduće prilagodili stvarnim potrebama.

2012. godini izvršen je prijenos sredstava treće tranše iz proračuna Ministarstva u iznosu od 977.915 KM (500.000 EUR) na temelju Odluke o udruživanju sredstava iz proračuna Ministarstva u NATO Trust Fund za projekt zbrinjavanja otpuštenog osoblja Oružanih snaga BiH za razdoblje 2010.-2012. godine.

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

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

15. Izravni transferi s Jedinštenog računa trezora

Izravni transferi s Jedinštenog računa trezora izvršeni su u iznosu od **10.893.703 KM** ili 38% u odnosu na proračun (28.594.000 KM). Pregled izvršenja izravnih transfera dan je u sljedećoj tablici:

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

Kao što se vidi iz prethodne tablice najveći iznosi se odnose na isplate za članarine BiH u međunarodnim organizacijama (3.899.954 KM)¹⁴ i isplate po pravosnažnim sudskim presudama (3.128.220 KM). Zatim slijede isplate za bankarske troškove i negativne

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

tečajne razlike evidentirane na temelju primljenih izvoda od banaka temeljem promjene tečaja valuta (1.205.659 KM), izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova itd.

15.1. IPA fondovi

Programima i projektima koji se financiraju iz IPA fondova u ime BiH još uvijek upravlja Delegacija Europske komisije sve dok Europska komisija ne prenese ovu mjerodavnost na institucije BiH, odnosno dok se ne uspostave sve nužne funkcije i strukture decentraliziranog sustava upravljanja IPA fondovima (DIS)¹⁵. Procesom revizije je konstatirano da i dalje nema značajnijih pomaka i aktivnosti na uspostavljanju DIS-a.

Bosna i Hercegovina je u procesu uspostave sustava decentraliziranog upravljanja EU sredstvima dužna uspostaviti neovisnu revizorsku instituciju koja bi bila mjerodavna za obavljanje poslova i koordiniranje aktivnosti u suradnji s vladama Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH koje se odnose na reviziju i potvrđivanje usuglašenosti sustava za provedbu programa Europske unije za koje je odgovornost za upravljanje prenesena na BiH, sukladno obvezama iz Okvirnog sporazuma između BiH i Komisije Europskih zajednica o pravilima suradnje koja se odnosi na financijsku pomoć EZ Bosni i Hercegovini u okviru pružanja pomoći putem IPA i na način utvrđen sporazumom u okviru uspostave decentraliziranog sustava upravljanja sredstvima Europske unije.

Povodom rasprave o Informaciji Ministarstva financija i trezora BiH o uspostavljanju funkcija i struktura DIS-a, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH je u maju 2012. godine donio zaključke kojim su konstatirane posljedice kašnjenja i prolongiranja rokova za uspostavu DIS-a (BiH je s vodeće pozicije došla na začelje zemalja iz regije) te uputio zahtjev svim institucijama uključenim u ovaj proces da se dalje angažiraju u cilju bržeg i efikasnijeg uspostavljanja DIS sustava.

Ponovo preporučamo da sve institucije koje su uključene u ovaj proces ulože dodatne napore te poduzmu intenzivnije aktivnosti u svezi s uspostavljanjem decentraliziranog sustava upravljanja IPA fondovima.

Zakonom o proračunu institucija BiH u okviru izravnih transfera s Jedinstvenog računa trezora odobrena je pozicija *Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova* u iznosu 7.204.000 KM koja su realizirana u iznosu od 2.239.160 KM ili 31%.

Izvršenje sredstava u iznosu od 1.014.106 KM prikazano u Tablici 3. Pregled izvršenja proračuna po proračunskim korisnicima u okviru izravnih transfera s JRT na poziciji izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova predstavlja izravno financiranje dijela udjela BiH u financiranju projekata institucija BiH iz IPA fondova. Radi se o plaćanju kontribucije BiH za 2012. godinu za sudjelovanje u Sedmom okvirnom programu

¹⁵ Okvirnim sporazumom koji je 20.02.2008. godine zaključen između BiH i Komisije Europskih zajednica o pravilima saradnje po pitanju IPA-e određeni su principi koordinacije, rokovi i uvjeti za pravilno financijsko upravljanje pomoći EU. Ovim sporazumom BiH se obvezala da će uspostaviti sustav decentraliziranog upravljanja IPA programima (DIS). DIS je sustav implementacije eksterne pomoći EU gdje EK prenosi mjerodavnosti na vlasti BiH za određene aktivnosti kao što su provedba procedura javnih nabava, ugovaranje i plaćanje. Uspostavljanje decentraliziranog sustava upravljanja EU fondovima je ključni elemenat za svaku zemlju kandidata i potencijalnog kandidata jer na taj način dokazuju svoju sposobnost za preuzimanje obveza iz članstva.

Europske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti FP7, dvije tranše a na temelju Memoranduma o razumijevanju između BiH i EZ koji je u primjeni od 01.01.2009. godine i kontribucije BiH za 2011. godinu za sudjelovanje u programu *EU kultura* prema Memorandumu o razumijevanju između BiH i EU koji je potpisan u prosincu 2010. godine.

Dio odobrenih sredstva u iznosu 1.225.054 KM dan je u tijeku godine proračunskim korisnicima na njihov zahtjev na raspolaganje za sufinanciranja projekata i to: Agenciji za statistiku (50.000 KM), Agenciji za lijekove i medicinska sredstva (48.896 KM), Ministarstvu civilnih poslova BiH (586.749 KM), Parlamentarnoj skupštini BiH (122.239 KM), Uredu za veterinarstvo BiH (391.681 KM), Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (10.820 KM) i Agenciji za nadzor nad tržištem (14.669 KM). Prema financijskim izvješćima navedenih proračunskih korisnika odobrena sredstva su realizirana u veoma niskom postotku ili nikako i prenesena su u 2013. godinu. Realizacija sredstava zavisi od dinamike realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura i sl.

Preporučamo nastavak aktivnosti na unaprjeđenju koordinacije između svih subjekata uključenih u ovaj proces kako bi se unaprijedio proces planiranja sredstava za sufinanciranje IPA projekata za ove namjene u smislu osiguranja nužnih sredstava i nepotrebnog rezerviranja sredstava. Također, i dalje smo mišljenja da transparentnost izvješćivanja o realizaciji IPA projekata treba podići na veću razinu.

15.2. Sudski sporovi

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

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

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

Pravobraniteljstvo BiH je u svom Izvješću također navelo podatak da je broj izvršnih predmeta smanjen u odnosu na prethodnu godinu na što je utjecalo plaćanje u paricijskom roku. Međutim navodi se da bi se ovakvi predmeti uvelike smanjili da Ministarstvo financija i trezora BiH postupi po pravosnažnim presudama. Na ovaj problem je ukazano i u Izvješću o reviziji za 2011. godinu.

Analizirajući isplate obveza po pravosnažnim sudskim presudama konstatirano je da je i u 2012. godini plaćanje većeg broja presuda izvršeno na temelju sudskog rješenja o izvršenju pravosnažne presude, odnosno da plaćanje nije izvršeno u paricijskom (dobrovoljnom) roku. Ovakav način isplate je obrazložen činjenicom da u sudskim presudama nisu precizno navedeni podaci o fizičkoj i pravnoj osobi kojem trošak treba biti isplaćen (ime, prezime, žiro račun i sl.) ili ti podaci nisu ažurirani pogotovo u procesima koji duže traju (promjena imena, adrese, računa, smrt osobe i sl.).

Budući da u procesu izvršenja obveza po pravosnažnim presudama učestvuje više institucija BiH potrebno je unaprijediti međusobnu suradnju svih sudionika, kako bi se obveze izvršavale pravovremeno i na taj način izbjegli dodatni troškovi.

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

Nužno je da Ministarstvo financija i trezora BiH definira jedinstvena pravila za evidentiranje obveza po pravosnažnim sudskim presudama i uspostavi pouzdan sustav internih kontrola kako bi se onemogućilo duplo izmirivanje obveza po pravosnažnim sudskim presudama.

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

U tijeku obavljanja poslova iz okvira dodijeljenih mjerodavnosti, institucije BiH kao sastavni dio tih aktivnosti vrše i privremeno oduzimanje predmeta i roba koji su predmet kaznenog djela, prekršaja i sl. Institucije koje su dominantno uključene u postupak oduzimanja predmeta i roba, sukladno dodijeljenim mjerodavnostima, su Tužiteljstvo i Sud BiH, Uprava za neizravno oporezivanje i Granična policija.

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

Kada su u pitanju oduzeti predmeti i robe, smatramo da je potrebno imati u vidu više aspekata u pogledu pravilnog pristupa njenog rješavanja. Naime, treba prije svega uzeti

u obzir samu osnovu ili povod za pravovremeno oduzimanje predmeta ili roba od strane mjerodavnih tijela. Drugo pitanje od iznimne važnosti je vremensko trajanje postupka kod mjerodavnog tijela, koji nerijetko traju dugo pa i predmet odnosno roba koja je premet spora bude duže vremensko razdoblje u statusu privremeno oduzete. Pitanje čuvanja i adekvatnog skladištenja oduzetih predmeta i roba za vrijeme vođenja postupka ima ključni utjecaj na stanje odnosno vrijednost istih na kraju postupka.

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

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

16. Tekuća rezerva

Proračunom institucija BiH za 2012. godinu na ime tekuće rezerve je odobren iznos od **3.465.000 KM**. Tekuća rezerva je realizirana u ukupnom iznosu od 3.464.178 KM od čega je 2.622.578 KM preneseno na raspolaganje proračunskim korisnicima, a 841.600 KM je realizirano kroz izravno korištenje tekuće rezerve.

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

- Ministarstvu pravde BiH 1.383.375 KM za isplatu naknade troškova za izvršenje mjere pritvora i kazne zatvora izrečene u kaznenom postupku od strane Suda BiH (1.090.000 KM) i za godišnji osnovni proračun ReSPA-e za 2010. godinu (293.375 KM);
- Ministarstvu komunikacija i prometa BiH 461.162 KM za dio obveza za 2012. godinu iz Okvirnog sporazuma za nabavu „Microsoft“ licencija za potrebe Vijeća ministara BiH;
- Ministarstvu sigurnosti BiH 150.000 KM za izdatke koji proističu iz međunarodne pomoći za pružanje usluge djelovanja helikoptera za gašenje požara u BiH;
- Upravi za neizravno oporezivanje 110.400 KM za opremu za informacijski sustav;
- Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH 100.000 KM za održavanje Međunarodnog susreta za mir 09.-11.09.2012. godine i 100.000 KM za potrebe rada Međureligijskog vijeća u BiH;

- Službi za poslove sa strancima BiH 100.000 KM, Institutu za akreditiranje BiH 76.000 KM, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela 61.239 KM, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH 30.000 KM, Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH 22.946 KM, Agenciji za nadzor nad tržištem BiH 14.800 KM, Agenciji za rad i upošljavanje BiH 12.656 KM, za tekuće izdatke.

Tekuća rezerva za interventno korištenje: Ukupno realizirana sredstva za interventno korištenje proračunske rezerve iznose 841.600 KM, a ista su realizirana na temelju pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH (703.000 KM) i odluka predsjedatelja i dva zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH (138.600 KM).

Pojedinačne odluke Vijeća ministara BiH bile su temelj za isplate fizičkim osobama, odnosno vrhunskim sportašima i internacionalnim sportašima na razini BiH (66.000 KM) i neprofitnim udruženjima iz oblasti kulture, sporta, religije i drugo (637.000 KM). Smatramo da se neki transferi iz interventnog korištenja proračunske rezerve suštinski mogu planirati i realizirati u okviru proračuna pojedinačnih proračunskih korisnika što bi poboljšalo transparentnost odobravanja, realizacije i izvješćivanja o istom (sufinanciranje aktivnosti iz oblasti kulture, sporta, obilježavanja značajnih godišnjica i drugo).

Raspoloživi iznos temeljem Odluke o prijenosu ovlasti predsjedatelju Vijeća ministara BiH i njegovim zamjenicima je iznosio 138.600 KM, a realiziran je na temelju pojedinačnih odluka za jednokratne isplate fizičkim osobama (46.400 KM) i za isplate potpora raznim neprofitnim udruženjima (92.200 KM). Člankom 13. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2012. godinu je definirano da će predsjedatelj Vijeća ministara BiH i njegovi zamjenici **utvrditi kriterije za korištenje sredstava interventne proračunske rezerve. Konstatirali smo da su isti samo formalno definirani i predstavljaju netransparentan okvir za realizaciju.**

Člankom 17. Zakona o financiranju institucija BiH je definirano da se sredstva tekuće rezerve mogu koristiti za financiranje hitnih i vanrednih izdataka i programe koji nisu uvršteni u proračun, financiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža, financiranje novih institucija BiH koje tijekom fiskalne godine steknu status proračunskog korisnika, grantove neprofitnim organizacijama, a na način i u iznosu koji se utvrdi u posebnoj odluci Vijeća ministara BiH.

Iz gore navedenog možemo zaključiti da se proračunska rezerva, kao i ranijih godina, ne koristi sukladno propisima koji jasno definiraju temelj odobravanja i korištenja iste, pa se događa da se uvodi „**nepisano pravilo**“ putem kojeg se pokrivaju slabosti u planiranju i odobravanju proračuna za pojedinačne korisnike kao i slabosti u procesu izvješćivanja. Posebno je uočljiva praksa da se kod realizacije Odluke o prijenosu ovlasti predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara BiH za interventno korištenje proračunske rezerve, sredstva tekuće rezerve kontinuirano odobravaju fizičkim osobama. I dalje se donose odluke Vijeća ministara BiH za interventno korištenje proračunske rezerve kako u korist fizičkih osoba tako i neprofitnih udruženja, a što bi se suštinski moglo realizirati kroz izravne transfere proračunskih sredstava pojedinih proračunskih korisnika.

Preporučamo da Vijeće ministara BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH osiguraju dosljednu primjenu važećih propisa vezanih za korištenje sredstava proračunske rezerve, a u cilju namjenskog raspolaganja odobrenim javnim sredstvima, pouzdanog izvješćivanja o predmetnoj poziciji, kao jednog segmenta

proračuna, i otklanjanja mogućnosti iskorištavanja ove pozicije za prikrivanje posljedica lošeg i neadekvatnog planiranja ukupnog proračuna institucija BiH.

17. Obračun viška prihoda nad rashodima

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

Ukupni rashodi prikazani u Tablici 2. Zbirni pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama spomenutog Izvješća, iskazani su u iznosu od **890.299.753 KM**. Od toga se izravno na proračunske korisnike odnosi 878.564.451 KM, na programe posebne namjene i izravne transfere s JRT-a 10.893.702 KM, a na tekuću rezervu proračuna 841.600 KM.

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

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

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

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

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih razdoblja	143.818.276
2.	Korekcija prihoda za povrat donacija donatorima	- 443.145
3.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2012. godini	932.122.266



4.	Ukupno prihodi	1.075.497.397
5.	Realizirani rashodi institucija BiH u 2012. godini	890.299.753
Akumulirani višak prihoda		185.197.644

Korištenje ovih sredstava uvjetovano je postojećim propisima kojima je regulirana njihova namjena, a detaljan raspored akumuliranog viška prihoda nad rashodima prikazan je u Tablici 7a, u prilogu Izvješća o izvršenju proračuna.

Obzirom kako sustavom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana posebna knjiženja namjenski raspoređenih sredstava akumuliranog viška prihoda nad rashodima, nismo mogli potvrditi točnost 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 sukladno tome sačinjavanju godišnjeg izvješća na temelju zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.

18. Bilanca stanja

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

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

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

Kratkoročna razgraničenja (grupa konta 19): U sumarnoj bilanci stanja ova pozicija je iskazana u iznosu 3.000.800 KM i manja je za 52% u odnosu na 2011. godinu što je rezultat rješavanja računa sukcesije 049181, odnosno negativnih tečajnih razlika koje su se vodile na ovoj grupi konta. Iz navedenog zaključujemo da su u 2012. godini poduzete

određene aktivnosti oko sređivanja stanja pojedinačnih konta ove grupe. Međutim, glavni problem je nepostojanje odgovarajućeg kontnog plana koji bi dobrim dijelom riješio jednoobrazno knjigovodstveno evidentiranje određenih poslovnih transakcija kod pojedinačnih korisnika i pročistio postojeće šarenilo. Također nedostaju detaljna obrazloženja pozicija razgraničenja kako u pojedinačnim izvješćima tako i u konsolidiranom izvješću. Ovo posebno ističemo za pozicije koje nemaju prometa već se prenose salda iz godine u godinu bez pouzdane informacije o vrsti po predmetu i ročnoj strukturi ovih razgraničenja.

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

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

Posebnoj pozornosti preporučamo konačno rješavanje situacije oko knjigovodstvenog evidentiranja i izvješćivanja o pozitivnim i negativnim tečajnim razlikama, transparentnom i detaljnom izvješćivanju o potraživanjima kako po ročnoj strukturi tako i statusu rješavanja istih i obrazlaganju pozicija s predznakom „ostali“.

19. Popis sredstva i izvora sredstva

Status državne imovine: Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i definiranja titulara za kompletnu imovinu institucija BiH. **Pitanje rješavanja statusa imovine je najznačajniji problem popisa i evidentiranja sredstava,** jer neracionalno i neopravdano držanje značajnih količina sredstava van uporabe generira veoma velike troškove držanja, čuvanja i moguće visoke rizike otuđenja.

U količinama pokretnih i nepokretnih sredstava koja čekaju rješavanje konačnog statusa prednjače sredstva Ministarstva obrane i Oružanih snaga BiH (vojna imovina), sredstva Uprave za neizravno oporezivanje BiH, Suda BiH i drugih institucija koje su nastale spajanjem odnosno gašenjem entitetskih institucija. Pokretna i nepokretna imovina u navedenim institucijama se većinom vodi izvanbilančno ili u pomoćnim evidencijama.

Nedefiniranje statusa državne imovine i načina raspolaganja nadalje implicira i uzrokuje probleme u knjiženju sredstava, definiranju politika racionalne uporabe, otpisa i na kraju završetka i modernizacije sredstava i opreme. Pored toga, obzirom da imovina nije uknjižena u Glavnu knjigu institucija BiH, isto otežava sam proces popisa sredstava i

utvrđivanja stvarnog stanja. U situaciji kada veliki dio stalnih sredstava nije evidentiran u poslovnim knjigama zbog neriješenog pitanja vlasništva, jasno je da postoje poteškoće da se izvrši usuglašavanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstava.

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

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

Proces popisa sredstava i izvora sredstava: Na bazi provedenih revizorskih procedura smatramo da sam proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Na razini institucija BiH pojavljuju se različiti problemi u provedbi popisa sredstava i izvora sredstava. S obzirom na prirodu problema popisa, mogu se svrstati u dvije grupe i to: sustavno (zakonski) problemi i problemi tehničke prirode.

Sustavno problemi su svezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i definiranja titulara za kompletnu imovinu institucija BiH.

Problemi tehničke prirode se većinom odnose na tehnike provedbe popisa i identificirani su u pojedinačnim izvješćima institucija, a generalno se odnose na: neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, neustavan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja), neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefiniranje načina knjiženja otpisanih i rashodovanih sredstava i dalje postupanje s istim, itd. Uvođenjem modula osnovnih sredstava sam proces popisa sredstava bi trebao biti unaprijeđen u narednom razdoblju.

Kada je u pitanju popis novčanih sredstava na JRT-u, i ove godine nisu popisana, odnosno nije riješeno pitanje sredstava (salda) na kontima za poravnanje (konta 111822 i 111823) i koja imaju direktan utjecaj na poziciju novčanih sredstava u Bilanci stanja.

Osim toga, popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obveze koje se odnose na trezor BiH, tj. ona potraživanja i obveze koje nisu popisane niti kod jednog od proračunskih korisnika. Mišljenja smo da popisu sredstava treba pristupiti s više pozornosti i sustavnije kako bi isti imao svoju svrhu.

Ponovo preporučamo da se popisu sredstava i izvora sredstava pristupi planski i detaljno, što podrazumijeva kompletnu pripremu svih faza popisa, i praćenje realizacije procesa popisa kao i finalnih knjiženja svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

Također, ponovno sugeriramo da se popisom treba obuhvatiti sva potraživanja i obveze koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom trezora BiH, a za sva

odstupanja i prijedloge konstatirane popisom predložiti poduzimanje određenih mjera.

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

Modul osnovnih sredstava omogućava sveobuhvatno praćenje i povlačenje različitih izvješća, a jedno od njih je i izvješće o sredstvima koja su u cijelosti amortizirana i otpisana po vrstama sredstava i razdobljima. Po informacijama koje smo dobili ova izvješća se još uvijek ne koriste u svrhe planiranja i unaprjeđenja procesa upravljanja stalnim sredstvima.

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

Ponovo se preporuča Ministarstvu financija i trezora BiH da, koristeći podatke, izvješća i mogućnosti koje nudi modul osnovnih sredstava, definira jedinstvene politike znavljanja, odnosno upravljanja sredstvima koje će poslužiti kao adekvatan filter pri iskazivanju potreba proračunskih korisnika.

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

Mišljenja smo, da je radi kontrolnog praćenja količina na stanju i evidencija o izdavanjima ove vrste zaliha materijala potrebno uspostaviti centralnu vanbilančnu evidenciju u Glavnoj knjizi koja će ažurno pratiti količinsko stanje navedenih dokumenata, a isto će se sravnjivati s izvješćem s popisom. Ovo bi na određeni način doprinijelo unaprjeđenju sustava 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 ima li u regionalnim centrima viška ili manjka u usporedbi s potrebnim količinama i sl.

Preporučamo da se osigura određena softverska podrška u cilju uspostavljanja evidencije zaliha u Glavnoj knjizi s kojom će se moći usporediti fizički popis navedenih zaliha materijala. Mišljenja smo da treba odrediti efikasniji način utvrđivanja i praćenja stvarnog stanja ove vrste zaliha.

20. Upravljanje jedinstvenim računom trezora

Zakonom o trezoru institucija BiH¹⁶ uspostavljen je Jedinstveni račun trezora (JRT) u institucijama BiH. Jedinstvenim računom trezora obuhvaćeni su računi otvoreni kod Centralne banke BiH kao i poslovnih banaka preko kojih se izvršavaju plaćanja i drže novčana sredstva Proračuna institucija BiH kao i proračunskih korisnika.

Korisnici Proračuna institucija BiH, sukladno zakonskim propisima, imaju autonomno pravo raspolaganja odobrenim proračunskim sredstvima. Putem automatiziranog sustava, Ministarstvo financija i trezora BiH u ime korisnika proračuna, a sukladno načelu ažurnosti i usvojenim procedurama, vrši sva plaćanja obveza proračunskih korisnika kao i usuglašavanje 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 s JRT: U tijeku 2012. godine plaćanja su se odvijala prema planiranoj dinamici, te nisu postojali problemi u svezi s likvidnošću. S obzirom da je proračun bio likvidan tijekom cijele godine, nisu primjenjivane odredbe članka 18. Zakona o financiranju institucija BiH koji se odnosi na prioritete plaćanja.

Izvršenje plaćanja se vrši sukladno Internim procedurama plaćanja s JRT i rasporeda izvršitelja plaćanja te Tehničkim nalogom za primjenu ugovora koji su zaključeni s poslovnim bankama.

Konstatirano je da su na transakcijskim računima poslovnih banaka na kraju godine evidentirana salda u značajnijim iznosima koja ne bi trebala postojati uzimajući u obzir način funkcioniranja plaćanja s JRT-a. Naime prijenos sredstva s računa kod Centralne banke BiH prema internim procedurama bi trebalo vršiti na poslovne banke u iznosima koji se vežu za kreirane naloge za plaćanje.

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

Planovi novčanih tokova: Ministarstvo financija i trezora BiH je, prema Zakonu o financiranju institucija BiH¹⁷, mjerodavno za pripremu planova novčanih tokova kojim se projicira priliv i odliv sredstava s JRT-a. Planovi novčanih tokova koriste se kao osnova izvršenja proračuna i prema Zakonu o financiranju institucija BiH, trebali bi se sačinjavati tromjesečno.

Odsjek za upravljanje jedinstvenim računom trezora priprema mjesečne planove novčanih tokova uzimajući u obzir projekciju i predviđanja svih prihoda i rashoda s JRT-a i sagledavajući odobreni proračun ili odluku o privremenom financiranju. Planovi su sačinjavani na temelju iskustva, bez dokumentirane osnove koja uključuje informacije i podatke iz različitih izvora, odnosno sektora Ministarstva financija i trezora BiH.

¹⁶ Zakon o trezoru institucija BiH je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 27/00, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj:49/09) prestaje da važi navedeni zakon.

¹⁷ Zakon o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 61/04,49/09, 42/12 i 87/12)

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

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

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo financija i trezora BiH, sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, može plasirati bilo koji iznos s JRT-a koji trenutno nije potreban za proračunske svrhe. Plasman sredstava vrši se u svrhu povećanja resursa proračuna javnih sredstava i svi prihodi stečeni plasiranjem polažu se na JRT. Ministarstvo financija i trezora BiH nema zaključen ugovor za obavljanje poslova investicijskog menadžera, već te poslove obavlja ministar.

Prema Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2012. godinu prihodi od kamata i pozitivnih tečajnih razlika iskazani su u iznosu od 2.477.209 KM od čega se na prihode od kamata na proračunske depozite odnosi 1.426.425 KM. Prema istom izvoru, prihodi od kamata na proračunske depozite bilježe pad u odnosu na prethodnu godinu kada su iznosili 1.9 mil. KM, obzirom da su kako je navedeno kamate komercijalnih banaka manje u odnosu na ranije razdoblje.

U strukturi prihoda na prihode od kamate na oročene depozite kod poslovnih banaka se odnosi 1.327.990 KM, prihode od kamate temeljem plasmana putem Centralne banke BiH 53.853,13 KM, dok se ostatak prihoda odnosi na kamate na depozite po viđenju na računima poslovnih banaka i Centralne banke BiH. Komparacije radi u 2011. godini prihodi od plasmana sredstava putem Centralne banke BiH iznosili su 1.075.796 KM.

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

Putem tri poslovne banke tijekom godine vršen je plasman 60 milijuna KM (po 20 milijuna KM). Plasman slobodnih novčanih sredstava preko poslovnih banaka (kratkoročna razdoblja oročavanja od 60, 90 i 180 dana) vršen je sukladno zaključenim ugovorima (ugovor s jednom bankom zaključen u 2010. godini, a s dvije banke u rujnu 2011. godine).

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

Potrebno je unaprijediti proces upravljanju sredstvima koja se nalaze na JRT-u a koja u danom trenutku nisu potrebna za proračunske namjene, u cilju ostvarenja maksimalnih efekata temeljem plasmana danih sredstava.

Postupak izbora poslovnih banaka za oročavanje viška sredstva na JRT: Obzirom da su ugovori s poslovnim bankama o nabavi usluga kratkoročnog oročavanja sredstva na JRT-u bili na snazi do kraja 2012. godine, Ministarstvo financija i trezora BiH je prije isteka navedenih ugovora pokrenulo proceduru javne nabave navedenih usluga za naredno razdoblje.

Postupak javne nabave usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT a koja nisu u danom trenutku potrebna za proračunske namjene je pokrenut na temelju članka 27. i 31. Zakona o financiranju institucija BiH. Odlukom o pokretanju postupka predviđeno je da se ugovori zaključe s 4 ponuđača koji dostave najpovoljnije prihvatljive ponude. Tenderskom dokumentacijom propisano je da su predmet nabave usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT a koja nisu u danom trenutku potrebna za proračunske namjene. Predviđeno je oročavanje sredstva kod četiri poslovne banke na razdoblje od 60, 90 i 180 dana, pri čemu je za svaku izabranu banku predviđeno po 5 milijuna KM za svako razdoblje oročavanja. Tendersku dokumentaciju je preuzelo devet poslovnih banaka a ponude je dostavilo 5 banaka i sve ponude su bile potpune.

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

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

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

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

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

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

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

21. Realizacija sporazuma o sukcesiji

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

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

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

U 2012. godini je od strane Ministarstva financija 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 financija 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 sukladno odredbama članka 8. stavak 2. Zakona o raspodjeli, namjeni i korištenju finansijskih sredstava dobivenih po Aneksu "C" Sporazuma o pitanjima sukcesije (Službeni glasnik BiH, broj 76/09).

Raspoloživa sredstva su uplaćena dana 28.09.2012. godine i nalaze se na računu broj 062124 - Obveze po sredstvima CV BiH-Klirinški podračun Aneks C, podmirivanje duga Republika Albanija kod Centralne banke BiH iznos od 627.385,56 USD. Instrukcijom je definirano da se pripadajući transfer obavi prema tečaju USD na dan 04.10.2012. godine kada je ukupan iznos 627.385,56 USD-a (tečaj 04.10.2012.g. 1,515677) imao protuvrijednost od 950.913,87 KM koja je raspoređena na sljedeći način: institucije BiH 95.091 KM; Federacije BiH 551.530 KM; Republike Srpska 275.765 KM i Brčko Distrikt BiH 28.527 KM.

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

22. Proces upošljavanja u institucijama BiH

U institucijama Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2012. godine bilo je uposleno 22.174 osoba što je, u odnosu na brojno stanje uposlenih na dan 31.12.2011. više za 135 uposlenika. Prema podacima Ministarstva financija i trezora BiH i Ministarstva obrane BiH u prosincu 2012. godine obračunata je plaća za ukupno 22.205 osoba¹⁸ od kojih najveći udio imaju oružane snage 43,95%, državni službenici 20,41%, namještenici 17,09% te policijski službenici 15,01%. Struktura uposlenih u institucijama BiH je dana u sljedećoj tablici:

Klasifikacija radnih mjesta	Broj uposlenih u prosincu 2012. godine	Udio u ukupnom broju uposlenih (%)
Izabrane osobe	52	0,23
Imenovane osobe	229	1,03
Suci, tužitelji i stručno osoblje u pravosudnim institucijama	420	1,89
Stručno osoblje neovisnih, regulatornih i drugih institucija	86	0,39
Državni službenici	4.533	20,41

¹⁸ U sustavu Ministarstva financija i trezora BiH nije moguće utvrditi broj uposlenih na određeni dan tako da dajemo strukturu uposlenih osoba za koje je obračunata plaća u prosincu 2012.g.

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

Vezano za preporuku iz 2011. godine o potrebi za sustavno m pristupom sačinjavanju i usvajanju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu svakog pojedinačnog proračunskog korisnika, Vijeće ministara BiH je usvojilo Odluku o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH i Odluku o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH koje su stupile na snagu 31.04.2013. godine. Spomenutim odlukama propisana su načela, sadržaj i procedura donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta kao i kriteriji za opis poslova radnih mjesta, razvrstavanje radnih mjesta uposlenih u institucijama kao i druga pitanja vezano za donošenje pravilnika. Institucije su dužne u roku godinu dana od dana stupanja na snagu Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta, donijeti nove pravilnike o unutarnjem ustrojstvu, sukladno odredbama ove odluke. Sukladno tome, ministar pravde je formirao Povjerenstvo za analizu radnih mjesta koja će izvršiti analizu svakog pojedinačnog prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu što će biti temelj za davanje mišljenja Ministarstva pravde na isti. Prema informacijama koje smo dobili iz Ministarstva pravde Povjerenstvo je već razmatralo nekoliko pravilnika sukladno spomenutoj Odluci.

Obavljanjem procesa revizije kod proračunskih korisnika uočeni su određeni nedostaci i propusti vezani za sistematizaciju radnih mjesta, a koji se reflektiraju i na realizaciju troškova poslovanja. Tako je revizijom Uprave za neizravno oporezivanje konstatirano da popunjenost radnih mjesta u 2012. godine nije bila sukladna Pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta te nedovoljna transparentnost u upošljavanju. Naime, prema važećoj sistematizaciji radnih mjesta u 2012. godini u Upravi je uposleno 696 osoba koja se nalaze na nesistematiziranim radnim mjestima, a 697 radnih mjesta je sistematizirano, a nije popunjeno. Osim toga veliki broj osoba ima status uposlenika koji rade na mjestima visoke školske spreme, a koji nemaju status državnog službenika. Te osobe su značajnim dijelom uključene u poslove nadzora i kontrole i sukladno tome primaju i dodatak na plaću, a nemaju riješen status sukladno Zakonu o državnoj službi. Dodatni problem predstavlja i određeni broj „bivših pripravnika“ kojih ima 166 i kojima se obnavlja ugovor o radu na određeno vrijeme već duže razdoblje. Također je utvrđeno da je i u 2012. godini prijem uposlenih u Upravu vršen kao i u ranijem razdoblju, gdje je posebno istaknut problem prijema na neodređeno vrijeme nakon uzastopnog obnavljanja ugovora o radu na određeno vrijeme od tri mjeseca u razdoblju od dvije godine te je preporučena dosljedna primjena zakonske regulative kada je u pitanju upošljavanje s posebnim akcentom na povećanje transparentnosti.

U Ministarstvu vanjskih poslova BiH je također prisutan problem usvajanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu koji je od 2005. godine pretrpio nekoliko izmjena u formi zaključaka, ali nije okončana kompletna procedura verifikacije s navedenim izmjenama na Vijeću ministara BiH. Tek nakon verifikacije se mogu započeti aktivnosti na utvrđivanju organizacijske strukture sukladno stvarnim potrebama Ministarstva. Prema važećem pravilniku svi uposleni imaju status diplomatsko-konzularnog osoblja, čime je omogućena fluktuacija uposlenih bez jasno definiranih pravila i kriterija. Nepostojanje jasno definiranih pravila i kriterija zastupljeno je i pri rasporedu za odlazak u DKP mrežu, ali i kod internih premještaja u sjedištu Ministarstva.

Kao i prethodnih godina tijekom revizije uočeno je da je veći broj proračunskih korisnika, i pored nepopunjenosti sistematiziranih radnih mjesta, tijekom godine vršio angažiranje osoba po ugovoru o djelu, a za obavljanje poslova koji su predviđeni važećom sistematizacijom.

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

23. Višegodišnji projekti

Realizacija višegodišnjih projekata definirana je Zakonom o financiranju institucija BiH i Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu. Ministarstvo financija i trezora BiH je 10.01.2012. godine donijelo Instrukciju o višegodišnjim projektima¹⁹ kojom je određena procedura donošenja Odluke o višegodišnjem projektu, planiranje sredstava u proračunu institucija BiH, utvrđivanje mjesta potrošnje kroz ISFU, prijenos neutrošenih sredstava, davanje suglasnosti na namjensku strukturu, izvješćivanje i knjiženje. Navedena Instrukcija nije objavljena u Službenom glasniku BiH (reviziji nisu dana pojašnjenja zašto navedena Instrukcija nije objavljena), međutim ista je proslijeđena proračunskim korisnicima na postupanje.

Revizija preporuča usvajanje pisanih procedura vezano za realizaciju višegodišnjih projekata.

Raspoloživa sredstva za višegodišnje projekte (25 projekata) u 2012. godini iznosila su **88.685.876 KM**. Neutrošena namjenska sredstva za višegodišnje projekte iz 2011. godine u iznosu 30.800.716 KM prenesena su u 2012. godinu. Zakonom o proračunu institucija BiH za 2012. godinu odobrena su dodatna sredstva za višegodišnje projekte u iznosu 51.036.473 KM. Proračunska sredstva su uvećana za prenesena sredstva iz 2011. godine u iznosu 6.848.687 KM za projekte ("Projekt digitalizacije" i "Digitalni tahografi") koji su financirani iz viška prihoda Regulatorne agencije za komunikacije. Zbog neblagovremenog usvajanja Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2011. godinu, sredstva za realizaciju višegodišnjih projekata u proračunskoj 2011. godini nisu odobravana korisnicima te je izvršen prijenos nerealiziranih sredstva u 2012. godinu.

Sredstva za višegodišnje projekte (88.685.876 KM) u 2012. godini realizirana su u iznosu **15.681.336 KM ili (18%)** za ukupno 16 projekata. Devet projekata za koje su odobrena sredstva u 2012. godini, nisu realizirani.

Planirana sredstva donacija za višegodišnje projekte u 2012. godini u iznosu 45.327.568 KM, realizirana su 3% (1.457.995 KM), dok su planirana kreditna sredstva u iznosu 37.747.519 KM realizirana 10% (3.726.871 KM).

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

Analizirajući izvršenje višegodišnjih kapitalnih projekata može se konstatirati da se isti ne realiziraju planiranom dinamikom. Kašnjenje u realizaciji projekata i potrošnji raspoloživih sredstava rezultiralo je značajnim iznosom neutrošenih sredstava na kraju godine (73.004.540 KM). I dalje se nastavlja trend niskog postotka realizacije raspoloživih sredstava koji je u 2009. godini iznosio 54%, u 2010. godini 34%, 2011. godini 19 %, a 2012. godini 18%. Objektivni razlozi koji su utjecali na nizak postotak realizacije višegodišnjih projekata u 2012. godini su: kašnjenje u usvajanju Proračuna, nepravovremeno pokretanje postupaka javnih nabava sukladno Zakonu o javnim nabavama, te neriješeni imovinsko-pravnih odnosa vezanih za zemljišta i objekte.

Ostali razlozi odnose se na slabosti sustava odobravanja i realizacije projekata: stručno i realno planiranje potrebnih sredstava i dinamike realizacije od strane institucija, nepostojanje odgovarajućih mehanizama kontrole predloženih projekata s aspekata opravdanosti, potrebnih sredstava i vremena realizacije od strane Ministarstva financija i trezora BiH i Vijeća ministara BiH, upravljanje projektima i realizacija od strane uposlenika koji nemaju potrebna znanja i iskustvo.

Ured za reviziju izvršio je reviziju učinka na temu „Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH“ kojom je ukazano na slabosti sustava realizacije projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja, značajna kašnjenja u realizaciji projekata te određene slabosti u svim fazama njihove realizacije koje uzrokuju kašnjenja. Opširnije informacije o nalazima, zaključcima i preporukama ove revizije mogu se naći u izvješću revizije učinka koje je dostupno na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH: www.revizija.gov.ba.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da analizira način i dinamiku realizacije višegodišnjih projekata, te ažurira donesene Odluke o višegodišnjim projektima sukladno Zakonu o proračunu. Potrebno je sustavno regulirati pitanje višegodišnjih projekata (planiranje, realizacija) te uspostaviti mehanizme kontrole koji će osigurati efikasno korištenje ograničenih proračunskih sredstava. Nadalje bilo bi korisno analizirati primjere dobre prakse u okruženju i šire.

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

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

Potrebno je za svaki višegodišnji projekt organizirati posebno mjesto potrošnje (subanalitički kod) u Informacijskom sustavu financijskog upravljanja, na temelju

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

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

24. Programi posebnih namjena

Člankom 12.) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu definirano je da će rashode posebnih namjena za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja i evidentiranja, za donacije koje su donatori uvjetovali posebnim izvješćivanjem, kao i za rashode posebnih namjena koje predlože proračunski korisnici, Ministarstvo financija i trezora BiH voditi kao programe posebne namjene.

Programi posebnih namjena financirani iz sredstava donacija i udruženih sredstava dodaju se proračunskim sredstvima sukladno člancima 6., 9., i 14. stavak (5) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2012. godinu.

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

Ukupni rashodi financirani iz Programa posebne namjene u 2012. godini iznose 33.278.894 KM, što je manje za 38,9 mil KM ili 53,9% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Ukupni rashodi financirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi proračunskih korisnika (32.618.447 KM) i programi posebnih namjena s izravnih transfera (660.446 KM)

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

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

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

25. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovana sredstva

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

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

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

Obveze BiH na temelju vanjskog duga u 2012. godini izmirene su u ukupnom iznosu od 413,31 milijuna KM, od čega se na otplatu glavnice odnosi 305,38 milijuna KM (73,89%), na otplatu kamata, servisnih i drugih troškova 107,90 milijuna KM (26,10%), te na proviziju i bankarske troškove 0,03 milijuna KM ili 0,01% ukupno plaćenog iznosa. Servisiranjem dugova na temelju kreditnih zaduženja po dospelju, osim dospjelih glavnica, kamata, servisnih troškova i provizija na odobrene kredite, dio sredstava se plaća na ime troškova za neangažiranja sredstava – *commitment fee*.

Ukupno plaćeni iznos navedenog troška za razdoblje od 1997. do 31.12.2012. je 31.221.835 KM, dok plaćeni *commitment fee* za 2012. godinu iznosi 3.067.624 (u 2011. godini plaćen je *commitment fee* u iznosu 3.678.835 KM).

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

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

Visina obračunatih sredstava temeljem 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 stupnja izvršenja ugovorenih radova, potrebno je napomenuti da se u većini slučajeva radi o velikim infrastrukturnim projektima koji zahtijevaju značajna financijska ulaganja, a da je implementacija istih uglavnom u ingerenciji entiteta, odnosno jedinica za implementaciju projekata (PIU). Za angažiranje sredstava po odobrenim kreditima zaduženi su krajnji korisnici kredita, prvenstveno u entitetima i to putem resornih ministarstava ili za to određenih PIU jedinica. Neadekvatno korištenje sredstava, neispunjavanje preduvjeta za angažiranje sredstava ima za posljedicu plaćanje dodatnih troškova koji se ne bi platili da su svi uvjeti pravovremeno ispunjeni i da je poštovana ugovorena dinamika korištenja sredstava. Nije nam poznat podatak je li određeni iznos ovog troška plaćen zbog neadekvatnog korištenja sredstava, koji je to iznos i koji su razlozi za neadekvatno korištenje.

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

26. Proces javnih nabava na razini institucija BiH

➤ Planiranje javnih nabava

Zakon o javnim nabavama BiH nije propisao obvezu donošenja plana nabava za ugovorna tijela. Sukladno tome, ugovorna tijela uglavnom ne planiraju javne nabave kao posebnu kategoriju (stavku), niti takve planove, ukoliko i postoje, imaju obvezu javno objavljivati. Navedeno svakako predstavlja veliki problem za društvo u cjelini jer ova netransparentnost značajno generira korupciju budući da su u jednom takvom sustavu i kontrolni mehanizmi manjkavi i nedovoljni da spriječe sve veću korupciju u segmentu javnih nabava.

S obzirom na ovakvo zakonsko rješenje, planiranje javnih nabava se uglavnom reguliše u sklopu proračuna ugovornih tijela, odnosno godišnjih planova poslovanja kao dio ukupnih aktivnosti planiranih za narednu poslovnu/proračunsku godinu nastalih na temelju zakonskih propisa o proračunu institucija BiH. **Pravovremeno donošenje proračuna institucija BiH je polazna osnova za planiranje i realizaciju javnih nabava**, jer nepravovremenost usvajanja proračuna za tekuću godinu, s aspekta planiranja nabava i provedbe procedura javnih nabava, je zakonski neprepoznatljivo, a s dobrim europskim praksama je nespojivo.

Plan nabave na godišnjoj razini predstavlja prvi korak postupka provedbe nabave. Uposlenici odgovorni za provedbu postupaka javnih nabava i relevantni odjeli trebaju biti uključeni u sam proces planiranja i izrade proračuna dane institucije. Ovakvo uključivanje krajnjih korisnika u proces planiranja proračuna javnih nabava je nužno, ali zahtjeva od istih da raspolažu s eksplicitnim podacima o stvarnim potrebama izvedenim iz usporednih godišnjih i višegodišnjih analiza kao i potrebu konstantnog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama. Podaci i informacije dobivene na ovaj način su ključni za planiranje javnih nabava i uklapanje u proračunske okvire.

Planiranje proračuna i potreba je temelj i najbitniji faktor efikasnog i uspješnog sustava javnih nabava, jer bez sustavnog i detaljnog plana nema dobrog rezultata koji u javnim nabavama predstavlja dobru vrijednost za javni novac.

Prednosti postupka planiranja javne nabave su sljedeće:

- stvaraju se čvrste veze između zainteresiranih strana, odjela financija i nabave i to od najranijeg poimanja da postoji izvjesni zahtjev;
- ekonomija obujma se može dobiti objedinjavanjem zahtjeva iz različitih oblasti;
- mala je vjerojatnoća da će biti iznenađenja kada se zahtjevi manifestiraju u kasnijim mjesecima;
- zahtjevi se vremenski mogu prilagoditi kraju fiskalne godine potencijalnih dobavljača kako bi se postigle dobre pogodbe;
- svi mogu planirati i rasporediti resurse efektivnije u dolazećoj godini;
- suradnja s drugim ugovornim tijelima je plodnija;
- plan javne nabave je povezan sa strateškim planom ugovornih tijela.

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

Kada se sagleda presjek svih institucija evidentno je da se pri planiranju uopće ne ulazi u detaljne analize sa stanovišta utvrđivanja stvarnih potreba kako s količinskog tako i kvalitativnog aspekta. Detaljne višegodišnje usporedne analize ugovora i realizacije ugovora bi pokazale stvarne potrebe, koje bi po našim uvjerenjima bile znatno manje, i predstavljale polaznu osnovu za planiranje i provedbe procedura javnih nabava za sve robe, radove i usluge.

Potrebno je promijeniti pristup planiranju javnih nabava na razini institucija BiH u smislu osiguravanja sveobuhvatnijeg sustava planiranja koji će omogućiti definiranje stvarnih potreba nužnih za pravovremenu provedbu procedura javnih nabava kao i nesmetanu realizaciju zaključenih ugovora.

➤ **Problemi i propusti u javnim nabavama**

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

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

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

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

Nepoštivanje uvjeta definiranih tenderskom dokumentacijom i ugovorom: Većinom se navedeni problemi dešavaju kod ugovaranja usluga i radova, ali nerijetko i kod ugovaranja roba. Suština problema je u tome što se ne poštuju uvjeti iz ugovora kao što je na primjer rok završetka usluga ili radova, a navedeni rok je precizno definiran tenderskom dokumentacijom ili je bio kriterij za bodovanje. Navedeni uvjeti su imali utjecaj na samu ponudu i izbor dobavljača, a kasnije nisu poštivani pri realizaciji ugovora.

Nerazmjerno i nejasno postavljanje kriterija za bodovanje i dodjelu ugovora prema predmetu nabave: U pojedinim slučajevima primijećeno je nerazmjerno i nejasno definiranje kriterija za bodovanje što ima za posljedicu dostavljanje nerealnih ponuda u svrhu dobivanja posla, i pojavu određenih problema pri dodjeli bodova prema zadatom kriteriju.

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

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

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

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

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

Sukladno gore navedenim propustima, Ured za reviziju institucija BiH preporuča:

Nužno je poduzeti konkretne aktivnosti u svrhu osiguravanja adekvatnog sustava planiranja javnih nabava koji će osigurati pouzdane i precizne parametre nužne za provedbu procedura javnih nabava. Plan nabava bi suštinski morao biti odraz detaljnih analiza u smislu definiranja stvarnih potreba, opravdanosti nabave do

konačne projekcije, odobrenja finansijskih sredstava i izbora postupka dodjele ugovora.

Pri pripremi tenderske dokumentacije i procedure javne nabave potrebno je voditi računa o svim detaljima nabave od detaljnog i jasnog opisa predmeta nabave i preciznog definiranja kvalifikacijskih uvjeta do utvrđivanja nedvosmislene metodologije bodovanja i dodjele ugovora.

Nužno je pridržavati se u cijelosti uvjeta i zahtjeva definiranih tenderskom dokumentacijom, kako tijekom kompletnog procesa javne nabave, tako i tijekom realizacije ugovora.

U svim pojedinačnim slučajevima u cilju transparentnog i racionalnog trošenja proračunskih sredstava, ugovorna tijela su dužna decidno primjenjivati odredbe Zakona o javnim nabavama BiH u suštinskom i formalnom smislu, poštujući naputke i stavove Agencije za javne nabave BiH kao i dobre nacionalne i europske prakse u javnim nabavama.

➤ **Sustavno problemi u javnim nabavama**

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

Kod **ugovaranja goriva** gorući problem je promjenljivost cijene koja se mijenja sedmično putem OPC obrasca²⁰ - sustava slobodnog formiranja cijena. U najvećem broju slučajeva ponuđači za potrebe dobivanja posla-tendera snižavaju cijenu da bi nakon dvije do tri sedmice istu vratili na normalnu razinu koliko je nužno ugovornom tijelu da potpiše ugovor zbog zakonom definiranih rokova. Cijene goriva na razini BiH nitko ne kontrolira u ovom smislu pa je mogućnost malverzacija potpuno otvorena što dovodi do besmislenosti postupka javne nabave, i odsustva pravične i otvorene konkurencije. Sukladno tome, ovakve ponude s niskim cijenama služe samo za dobivanje posla, a cijene su znatno veće pri isporuci i realizaciji ugovora, što znači da su manipulativnog karaktera uslijed čega procedura javne nabave gubi smisao i svrhu. Ugovorna tijela gube kontrolu nad ovakvim ugovorima, jer nemaju utjecaj na promjene cijene niti definiranu adekvatnu metodologiju objektivnog utvrđivanja nastalih tržišnih promjena.

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

²⁰ OPC obrazac – Obrazac promjene cijena

Ugovaranje **nabave avio karata** je također praćeno problemima čije adekvatno rješenje ne nudi postojeći Zakon o javnim nabavama BiH. Kod nabave avio karata vrlo je teško planirati destinacije putovanja i eventualne količine što je početni problem u samoj javnoj nabavi. Čak i kada se definiraju određene količine i destinacije problem se javlja u tome što cijene u momentu dostavljanja ponude i cijene kada se ukaže potreba za avio kartom nisu iste i zavise od vremena rezervacije, trenutnih tržišnih kretanja i drugih uvjeta. Zbog nemogućnosti definiranja destinacija i količina u većini slučajeva ugovorna tijela idu na ugovaranje TSC²¹ provizije ponuđača-agencije kao posrednika za kupovinu avio karata. Pri ovakvim procedurama ponuđači idu s enormno niskim i zanemarujućim provizijama kako bi dobili posao, a svoje zarade ostvaruju vjerojatno kroz cijene karata s avio kompanijama. Iz svih navedenih problema može se zaključiti da procedure javne nabave avio karata također nisu adekvatno riješene zakonom, gubi se smisao procedure kroz nemogućnost ostvarivanja kontrole nad ugovorom.

U okviru sustavno h propusta bitno je skrenuti pozornost i na **način primjene članka 5. Zakona o javnim nabavama BiH**, odnosno način izuzeća određenih nabava iz primjene zakona. Iz provedenih revizija evidentno je da ugovorna tijela nemaju ustaljen sustav i način izuzimanja iz primjene procedura definiranim Zakonom o javnim nabavama BiH, već su ovakva izuzimanja nasumična i proceduralno neuređena i nisu potkrijepljena materijalnim propisom koji utemeljuje izuzeće. Kod izuzimanja iz primjene Zakona posebno skrećemo pozornost na članak 5. pod a), b) i d) koji govore o ugovorima koji se odnose na državne tajne, ugovori vezani za posebne mjere sigurnosti i ugovori iz oblasti obrane. Kod navedenih izuzeća evidentno je da ne postoji adekvatan mehanizam i definicija na temelju koga materijalnog propisa se izuzima, koje vrste roba i pod kojim uvjetima.

Europskom Direktivom 2009/81 definirani su ugovori na koje se primjenjuju izuzeća od primjene zakona, te se sukladno članku 296. definiralo da država članica može poduzeti one mjere koje smatra nužnim za zaštitu suštinskih sigurnosnih interesa, koji su povezani s proizvodnjom ili trgovinom oružjem, municijom i ratnom opremom. U ovom članku se pravi jasna razlika između isključivo vojne opreme i opreme koja se koristi u kontekstu obrane, ali nije isključivo „vojna“, poput proizvoda s dvostrukom namjenom (tj. proizvodi koji mogu imati i civilnu i vojnu primjenu, npr. kompjutori, odjeća, deke, hrana i lijekovi).

Odredba se ne primjenjuje na radove ili usluge, premda se vjerojatno primjenjuje na popravke i održavanje sustava, odnosno na usluge povezane sa spomenutom nabavom, i samo na one proizvode koji su isključivo predmet članka 296. (1)(b).

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

Problemi vezani za **nabavu i ugovaranje goriva, avio karata i održavanja vozila i opreme** nisu adekvatno riješeni postojećom regulativom i pratećim propisima vezanim za javne nabave. Njihovo rješenje u najvećoj mjeri bi bilo sublimirano donošenjem novog Zakona o javnim nabavama (u nacrtu) koji predviđa izbor tri dobavljača kroz potpisivanje okvirnih sporazuma i provedbe mini tendera kad god se ukaže potreba, kao i izbor dobavljača na manje od tri ponude. Također je konstatirano da na razini BiH nije

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

definiran pouzdan i valjan sustav izuzeća iz primjene i odredaba zakona za ugovaranja roba, radova i usluga vezanih za potrebe sigurnosti, obrane i državne tajne.

Nužno bi bilo da, do donošenja novog zakona i regulativa, Vijeće ministara BiH i Agencija za javne nabave BiH razmotre sve mogućnosti u cilju definiranja zvaničnih i prihvatljivih stavova i modela za lakšu i svrhovitiju provedbu procedura javne nabave goriva, avio karata i usluga održavanja.

Za nabavu avio karata sugeriramo da se detaljno izanalizira mogućnost kupovine Amadeus sustava preko koga se vrši rezervacija i kupovina karata, kako bi se eventualno s jednog mjesta mogla vršiti rezervacija i nabava karata za sve institucije BiH.

Sintetiziranjem svih preporuka na kraju je nužno razmotriti donošenje novih regulativa vezanih za javne nabave kroz donošenja novog zakona kojim bi evidentirane slabosti koje se dešavaju duži niz godina bile riješene i regulirane na jedinstven i realan način i osigurala suglasnost istog s ostalim propisima u Bosni i Hercegovini.

Preporuča se Vijeću ministara BiH da poduzme konkretne aktivnosti u cilju uspostavljanja adekvatnog sustava za izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavama BiH, kao i eventualno definiranje objektivne liste roba, radova i usluga koje sukladno sigurnosnim i obrambenim aspektima mogu biti predmet izuzeća.

➤ **Zajedničke nabave**

Vijeće ministara BiH je krajem 2010. godine donijelo Odluku o provedbi postupka zajedničkih javnih nabava za institucije BiH (VM 320/10) koja je objavljena u Službenom glasniku BiH, broj 2/11 od 11.01.2011. godine. Sukladno navedenoj Odluci postupak zajedničke nabave je trebao krenuti od 01.01.2012. godine za kancelarijski materijal, tonere i kertridže, računala i računalnu opremu, kopir aparate, fax aparate i druge uredske aparate, avio karate i usluge organizacije putovanja, usluge servisiranja računala i računalne opreme i usluge servisiranja kopir aparata, fax aparata i drugih uredskih aparata.

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

Sagledavajući prezentiranu korespondenciju između Službe za zajedničke poslove institucija BiH s jedne strane i Vijeća ministara BiH i Agencije za javne nabave BiH s druge strane, utvrđeno je da je Služba za zajedničke poslove prikupila potrebe vezane za zajedničke javne nabave, **ali da Vijeće ministara BiH nije nikada imenovalo povjerenstvo za provedbu zajedničkih javnih nabava, sukladno donesenim odlukama.** Reviziji nisu poznati razlozi zbog kojih navedeno nije učinjeno.

Neosporno je da je ideja o zajedničkim javnim nabavama na razini zajedničkih institucija BiH opravdana kako s aspekta dobrog i pravovremenog planiranja tako i s aspekta

ostvarivanja ekonomije obujma. Međutim, pristup organizaciji zajedničkih javnih nabava je neozbiljan i neprofesionalan s obzirom na kompleksnost posla. Neozbiljnost pristupa se ogleda u nepravovremenosti pokretanja aktivnosti, nestvaranju uvjeta i ambijenta za funkcioniranje zajedničkih javnih nabava i na kraju neimenovanju stručnog povjerenstva za provedbu zakonskih procedura nabave. Iskustva iz prethodnih godina su pokazala da povjerenstvo koja je formirano ad hoc nije ni približno postigla očekivane rezultate. Ovakve zajedničke javne nabave zahtijevaju stručno povjerenstvo-tim koji ima značajno iskustvo u procedurama javnih nabava iznad domaćih vrijednosnih razreda, koji bi mogao odgovoriti na sve izazove i nedoumice koje nose ovakve nabave.

Nužno je da Vijeće ministara BiH zauzme proktivan i profesionalan stav vezan za zajedničke javne nabave u smislu formiranja stručnog profesionalnog povjerenstva i odgovarajućeg poslovnog ambijenta za adekvatnu i zadovoljavajuću provedbu ideje zajedničkih javnih nabava.

➤ **Interne kontrole i realizacija ugovora**

Interne kontrole u javnim nabavama predstavljaju veoma bitan segment cjelokupnog procesa javnih nabava koji obuhvata sve faze provedbe javnih nabava do realizacije ugovora i trošenja javnih sredstava. Sustav internih kontrola pri realizaciji ugovora i kupovini roba, radova i usluga je veoma slabo razvijen u gotovo svim institucijama BiH. Interne kontrole u realizaciji ugovora bi trebale biti usmjerene na utvrđivanje i praćenje isporuke ugovorenih roba, radova i usluga kao i praćenje poštovanja ugovorom definiranih uvjeta.

U većini institucija BiH ne postoji adekvatan sustav internih kontrola koji osigurava praćenje ugovora količinski, vrijednosno kao ni sustavno praćenje ugovorenih odredbi. Kao glavni proizvod nepostojanja internih kontrola pri realizaciji ugovora pojavljuje se probijanje ugovorenih količina i vrijednosti kao i rokova isporuke i završetka radova što neizravno predstavlja nepoštovanje tenderske dokumentacije i Zakona o javnim nabavama BiH. Adekvatan sustav internih kontrola pri realizaciji ugovora omogućava praćenje isporučenog u odnosu na ugovoreno, tako da bi se na temelju navedenih kontrola uz sustavne analize stvorila adekvatna osnova za dobro planiranje kao i racionalno i namjensko trošenje proračunskih sredstava.

Preporučamo da se uspostavi funkcionalan i pouzdan sustav internih kontrola pri realizaciji ugovora koji će na adekvatan način osigurati sustavno praćenje ugovorenih odredbi i stvoriti čvrst temelj za buduće planiranje i izvršenje proračuna vezanog za nabave.

27. Informacijski sustav

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva financija i trezora BiH. Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika obavlja putem informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) i sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP), to se može zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskih sustava.

Posebno naglašavamo kako je utvrđeno da dio preporuka koje su već više puta navođene u prethodnim izvješćima još uvijek nisu realizirane. Naime, Ministarstvo još uvijek nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo interfejs između sustava COIP i ISFU, planove razvoja, sigurnosti i oporavka sustava niti je testiralo procedure za oporavak i povrat podataka. Predložena analiza rizika kao i strategija razvoja se nalaze u procesu dorade. Ministarstvo nije stimuliralo niti provodilo edukaciju stručnog osoblja koje radi na trezorskim sustavima i nije implementiralo novu WebADI aplikaciju za import podataka u ISFU.

Od preporuka čija je realizacija u tijeku navodimo da je pokrenuta procedura nadogradnje ISFU kroz proces javnih nabava. Istom je predviđeno da se uradi izmjena postavki postojeće trezorske aplikacije koja treba da omogući proračunsku kontrolu po raznim izvorima financiranja, mogućnost izvješćivanja iz ISFU sustava po izvorima financiranja, unos proračuna u obliku u kojem je zakonski usvojen, unaprjeđenje modula potraživanja, povezivanje modula potraživanja s Glavnom knjigom, kontrola nad prihodima sukladno ranije danim preporukama. U tijeku je i realizacija preporuka zvaničnog stavljanja modula za praćenje zaliha i sitnog inventara u funkciju, implementacije modula za praćenje javnog duga i analiza potreba za komunikacijskim kapacitetima. Modul za planiranje proračuna (BPMIS) je implementiran, a interfejs za razmjenu podataka s ISFU je planiran da se kreira u procesu nadogradnje ISFU.

Od ranije navedenih preporuka realizirani su ugovori s dobavljačima koji imaju eksterni pristup sustavu kojima se obvezuje poštovanje Pravilnika pristupa udaljenih korisnika i Pravilnika za uporabu sustava, analizirane su potrebe implementacije automatskog unosa podataka u Modul potraživanja, osigurane rezervne kopije na adekvatnom mjestu izvan sjedišta Ministarstva i nastavljene aktivnosti na provedbi mjera za unaprjeđenje informacijskih sustava.

ISFU se trenutno sastoji od sedam modula: glavna knjiga, nabava, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva i zalihe. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora, izuzev modula potraživanja. U tijeku je procedura nabave usluga nadogradnje ISFU kako bi se osigurala dalja podrška sustavu od strane proizvođača, kojom je predviđena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, implementacija pomoćne knjige potraživanja koja bi omogućila integriranje procesa upravljanja prihoda proračunskih korisnika s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenog nadogradnja bi trebala da obuhvati sustav izvješćivanja, postojeće interfejse s bankama (EFT plaćanja, prihode, bankovne izvode), kao i interfejs sa sustavom BPMIS.



U proteklom razdoblju na modulu Potraživanja su izvršena određena poboljšanja koja su olakšala rad krajnjih korisnika. ISFU sustav trenutno ne omogućava automatsko importiranje podataka iz ručnih .xls evidencija u sustav koje bi znatno olakšalo rad korisnika i smanjilo mogućnost ljudske greške. Modul potraživanja trenutno se samo parcijalno koristi za evidenciju transakcija bez izravne veze odnosno integriranosti s Glavnom knjigom. Aktiviranjem modula potraživanja AR (Accounts Receivables) bi se kompletan poslovni proces evidentirao u jednom sustavu. Provedenim revizijama konstatirano je kako nisu u cijelosti iskorištene mogućnosti koje pruža modul Potraživanja, ali su iste predviđene kroz proces nadogradnje ISFU.

Neki proračunski korisnici za rad na ISFU trenutno koriste ADI aplikaciju putem koje se vrši unos podataka u sustav. Postojeća ADI aplikacija radi samo s dokumentima verzije Office 2003 ili starijim. Nakon nadogradnje ISFU sustava postojeća ADI aplikacija više neće biti uporabljiva.

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

Pored navedenog, završena je implementacija modula za planiranje proračuna, te sustava za evidentiranje i izvješćivanje po potpisanim međunarodnim ugovorima (SOFI), dok je u završnoj fazi implementacija sustava za praćenje međunarodne ekonomske pomoći (PIMIS). Navedeni moduli odnosno sustavi su neovisni i trenutno nisu povezani sa ISFU.

ISFU se stalno proširuje implementacijom novih funkcionalnosti i novih modula, i ima potrebu za adekvatnom antivirusnom zaštitom gdje je rad sustava izravno zavisao od kvalitete komunikacijskih kanala putem kojih se prenose podaci. Kako komunikacije ne bi postale usko grlo u ovako složenom sustavu javlja se potreba za stalnim unaprjeđenjem istih što smatramo kao jednu od bitnijih aktivnosti u ovom trenutku. Ministarstvo je uradilo analizu potreba za komunikacijskim kapacitetima na svim aktivnim lokacijama. Sagledane su opcije iznajmljivanja linkova od privatnih operatera i korištenja SDH mreže. Trezor je pokrenuo inicijativu i poslao dopise Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEA) i Regulatornoj agenciji za komunikacije za korištenje SDH mreže. Od Regulatorne agencije za komunikacije nisu dobili suglasnost što je preduvjet za implementaciju. Nakon toga je Vijeće ministara BiH donijelo odluku kojom se omogućava korištenje SDH mreže za postojeće proračunske korisnike koji koriste resurse ISFU i COIP sustava.

Pored svega navedenog, uočili smo napredak u pogledu funkcioniranja ISFU koji je prvenstveno uzrokovan implementacijom novih modula u ISFU. I pored toga sustav je svakako moguće dalje razvijati i unaprjeđivati. Navodimo neke od mogućnosti daljeg unaprjeđenja, koje bi se mogle realizirati nakon započete nadogradnje ISFU i to: proširenje ISFU s modulom za upravljanje blagajničkim poslovanjem, uspostavljanje funkcionalnosti za odobravanje faktura i narudžbenica, povezivanje ISFU sa sustavom registra novčanih kazni, uvezivanje malih proračunskih korisnika na ISFU i COIP sustave i sl.

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

- **Realizirati ranije definirane preporuke koje se odnose na analizu rizika postojećih informacijskih sustava, kreiranje interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav i dokumentiranje postojećih sustava. Kreirati plan daljeg razvoja informacijskog sustava i plan sigurnosti informacijskog sustava. Kreirati i usvojiti plan oporavka u slučaju pada sustava, implementaciju istog realizirati preko odobrenih sredstava iz IPA fondova, te testirati procedure za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU sustava.**

- **Stimulirati kontinuiranu edukaciju kadrova koji rade na trezorskim sustavima i time omogućiti efikasniji rad sustava, primjenu suvremenih tehnoloških rješenja i manju zavisnost od eksternih pružatelja usluga.**

- **Pravovremeno implementirati nadogradnju ISFU (zamjenu kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, nadogradnju na novu verziju ISFU instance, implementaciju pomoćne knjige Potraživanja koja bi omogućila integriranje procesa upravljanja prihoda proračunskih korisnika s Glavnom knjigom trezora, implementaciju interfejsa sa sustavom BPMIS). Izvršiti detaljno testiranje točnosti svih nadograđenih funkcionalnosti na sustavu, prije stavljanja istog u produkciju. Time osigurati neprekidnu podršku proizvođača na postojećem sustavu.**

- **Kroz nadogradnju uraditi izmjenu postavki postojeće trezorske aplikacije koja treba da omogući proračunsku kontrolu po raznim izvorima financiranja kao i mogućnost izvješćivanja iz ISFU sustava po izvorima financiranja. Izmjene koje je nužno uraditi obuhvaćaju definiranje 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 proračuna u obliku u kojem je zakonski usvojen.**

- **Sukladno potrebama proračunskih korisnika, a kroz proces nadogradnje ISFU, izvršiti unaprjeđenja modula Potraživanja u cilju postizanja cjelovitog nadzora nad procesom naplate prihoda. Obuhvatiti implementaciju novih funkcionalnosti kao npr. obvezno unošenje svih prihoda (fakturiranih i nefakturiranih) u modul potraživanja, povezivanje modula s Glavnom knjigom i kontrolu nad prihodima. Nakon nadogradnje implementirati funkcionalnost automatskog importa podataka (knjige izlaznih faktura) iz .xls fajla u Modul potraživanja za korisnike koji imaju potrebu velikog broja unosa fakturiranih prihoda. Hardversku infrastrukturu nabavljenu za nadograđeni ISFU što prije staviti u funkciju kako bi se maksimalno iskoristila garancija na istu.**

- **Nakon nadogradnje ISFU implementirati suvremenu Web ADI aplikaciju (za potrebe proračunskih korisnika) koja će omogućiti brži unos podataka iz .xls fajlova u ISFU sustav, smanjiti mogućnost ljudske greške i podržati rad na novoj verziji sustava kao i na novim verzijama programa MS Office.**

- **Rezervne backup medije za ISFU i COIP sustave čuvati u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, sukladno Proceduri za backup sustava, do realizacije Disaster Recovery plana.**

- **Završiti testiranje importiranih podataka u novi modul za praćenje zaliha i sitnog inventara ISFU, te navedeni modul zvanično staviti u funkciju.**
- **Implementirati modul za praćenje javnog duga, i povezati ga sa ISFU odnosno s 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 nabave.**
- **Analizirati potrebe za povezivanjem SOFI i PIMIS sustava s ISFU i sukladno mogućnostima iste povezati.**
- **Implementirati SDH mrežu za sve postojeće proračunske korisnike putem koje bi koristili resurse sustava COIP i ISFU. Time bi se osigurala kvalitetna komunikacijska infrastruktura nužna za nesmetan rad trezorskih sustava, a ostvarila značajna ušteda finansijskih sredstava.**
- **Analizirati potrebe za daljim unaprjeđenjem ISFU. Sukladno raspoloživim ljudskim i finansijskim resursima pokrenuti razvoj Modula Oracle Internet Expenses za upravljanje blagajničkim poslovanjem, kao i povezivanje ISFU sa sustavom registra novčanih kazni.**
- **Kroz odobrena sredstva iz IPA fondova realizirati povezivanje malih proračunskih korisnika na ISFU i COIP sustave.**
- **Nastaviti aktivnosti na provedbi mjera za unaprjeđenje sustava (nabavom rezervnih servera, virtualizacijom sustava, implementacijom udaljene rezervne lokacije). Time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacijskih sustava i osigurati pravovremeni nastavak poslovanja.**

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšao u nekim segmentima obrade. Ranije definirane preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sustavu COIP, analizu kvalitete i funkcionalnosti sustava te optimizaciju i unaprjeđenje rada istog nisu realizirane. Mišljenja smo da treba pristupiti softverskoj optimizaciji, nadogradnji i poboljšanju sustava. Aplikacija pri unosu podataka, pretraži i izvješćivanju zahtijeva da se za svaki entitet (RS, FBiH, i Distrikt Brčko) vrši zasebno logiranje, što prilično usporava rad i čini ga manje efikasnim. Sustav ne omogućava da se generiraju sve vrste izvješća za sve uposlene, nego se izvješća moraju generirati zasebno po entitetima i nakon toga ručno sumirati. Također nije omogućeno pretraživanje ID broja uposlenika u tijeku generiranja izvješća (u jednoj formi). Ministarstvo nema pristup izvornom kodu aplikacije, kao ni adekvatnu dokumentaciju o sustavu. Pod uvjetom da dobavljač više ne bude u mogućnosti da pruža usluge Ministarstvu, Ministarstvo bi moglo biti izloženo kašnjenju u obradi ili bi moglo pretrpjeti bespotrebne troškove održavanja aplikacije jer nema vlasništvo nad izvornim kodom, niti adekvatnu dokumentaciju.

Procedura nabave novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH je okončana. Implementacija ovog sustava, kao jedan od prioritarnih zadataka Ministarstva, je u tijeku. Predviđeno je da sustav pored evidencije plaća vrši i kadrovsku evidenciju. Implementaciju novog sustava treba stimulirati kako bi ista bila realizirana u planiranim rokovima. Ukoliko bi se novi sustav pokazao kvalitetnim, mogao bi se u

budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća, kao i za kadrovsku evidenciju za sve proračunske korisnike.

Preporučamo Ministarstvu financija i trezora BiH da pokrene realizaciju aktivnosti vezanih za implementaciju, podršku, obuku i nabavu licencija za spomenuti softver. S tim u svezi, Ministarstvo treba poduzeti sljedeće:

- ***Realizirati ranije dane preporuke koje se odnose na sklapanje novog ugovora za podršku sustavu COIP, analizu kvalitete rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sustava. Sukladno financijskim mogućnostima, kroz softversku optimizaciju sustava, izvršiti unaprjeđenje koje bi omogućilo efikasnije poslovanje dok je postojeći sustav u uporabi;***
- ***Implementirati funkcionalnost da se s jednim logiranjem u postojećem COIP sustavu može vršiti unos i izvješćivanje plaća svih uposlenih, bez obzira kojem entitetu pripadaju. Omogućiti automatsko pretraživanje ID broja uposlenika kroz postojeće forme za generiranje izvješća;***
- ***Implementirati novi sustav plaća i kadrovsku evidenciju kao sastavni dio ISFU sustava;***
- ***Sagledati mogućnost da se implementacija novog sustava za obračun plaća za Ministarstvo obrane BiH iskoristi kao osnova za razvoj sveobuhvatnog sustava plaća i kadrovske evidencije. Na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanja postojećeg COIP sustava, kao i probleme kadrovske evidencije proračunskih korisnika.***

Ministarstvo trenutno vrši unos i obradu plaća za dosta „malih“ proračunskih korisnika, a potom vrši prosljeđivanje i faksiranje svih unesenih podataka korisnicima, što je prilično složen proces. Kako određeni proračunski korisnici za koje Ministarstvo vrši unos imaju veći broj uposlenih i sistematizirana i popunjena radna mjesta u svojim financijskim odsjecima, realna je mogućnost da isti samostalno vrše unos plaća za svoje uposlene.

Kako bi dodatno unaprijedili COIP sustav, preporučamo Ministarstvu financija i trezora BiH da obuča sve proračunske korisnike koji imaju više od 15 uposlenih da samostalno vrše unos podataka o plaćama.



III. KORESPONDENCIJA

Nacrt izvješća o reviziji je dostavljen na očitovanje Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH. Vijeće ministara BiH nije u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o reviziji premda se značajan broj nalaza i preporuka odnosi na aktivnosti iz mjerodavnosti Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo financija i trezora BiH je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o reviziji. U komentarima Ministarstva, u najvećem dijelu su iznesene informacije koje su reviziji bile poznate i tijekom revizije. Dana obrazloženja i komentari su uglavnom potvrde nalaza navedenih u Nacrtu izvješća, odnosno opis aktivnosti koje su poduzete ili se planiraju poduzeti u narednom razdoblju sukladno danim preporukama. Objašnjenje dijela komentara koji nisu prihvaćeni (i dijela koji su prihvaćeni) dano je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o reviziji koji je dostavljen rukovodstvu Ministarstva uz konačno Izvješće o reviziji za 2012. godinu.

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

**Voditelj tima za
financijsku reviziju**

Mirsada Sijamić, viši revizor, v.r.

**Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor, v.r.

**Rukovoditelj Odjela za
razvoj, metodologiju i
kontrolu kvalitete**

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.



Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH za razdoblje 2012. (podaci preuzeti iz konsolidirane bruto bilance)			
Red. Broj	Vrsta rashoda	Ukupni rashodi u 2012 god	Zapažanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda
	Neto plaće i naknade	305.661.853	Regulirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH od 1.7.2008. godine; za pravosudne institucije posebnim zakonom za stručno osoblje; za Ustavni sud BiH i Parlament BiH internim aktima. Po mišljenju revizije nužno bi bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za razinu izvršne vlasti, zakonodavne i sudbene vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).
	Porezi i doprinosi na plaće	212.810.921	Regulirano entitetskim propisima. Nužna harmonizacija propisa koji tretiraju navedenu oblast.
1	Bruto plaće i naknade	518.472.774	
	Naknade za prijevoz na posao i s posla	27.939.868	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 04/09, 58/09 i 06/12). Nije osigurana dosljedna primjena odredaba važeće Odluke, a pojedine odredbe Odluke ostavljaju prostor za neracionalnu i nenamjensku uporabu javnih sredstava. Nužno donošenje nove odluke.
	Naknade za korištenje osobnog vozila	192.993	Nisu jasno definirani slučajevi mogućeg korištenja osobnog vozila u službene svrhe.
	Naknade troškova smještaja dužnosnika	11.446.745	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12), primjenjuje se od 01. lipnja 2012.g.
	Naknade za odvojen život	10.049.193	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12) primjenjuje se od 01. lipnja 2012.g.
	Naknade za rad u povjerenstvima	474.589	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definirani opći kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad. Kako su od donošenja Odluke provedene mjere ušteda i korigirane osnovice za isplatu osobnih primanja po svim osnovama osim izdataka za rad u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima nužno je donošenje nove odluke.
	Naknade za topli obrok tijekom rada	29.136.664	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12), primjenjuje se od 01.maja 2012.g. Nužno je razmotriti mogućnost da se naknada za topli obrok tijekom rada isplaćuje na jedinstven način, odnosno u istim iznosima za sve institucije BiH.
	Naknade učenicima	18.411	Nedostaje propis na razini institucija BiH.
	Regres za godišnji odmor	6.927.554	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09 i 70/09). Isplaćeni iznos naknade po uposlenom fiksni i iznosio je 300 KM na temelju odluke Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 59/12), osim stručnog osoblja u pravosudnim institucijama. Nužno je razmotriti mogućnost da se naknada za regres isplaćuju na jedinstven način, odnosno u istim iznosima za sve institucije BiH.
	Otpremnine zbog odlaska u penziju	1.002.915	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09)
	Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	698.269	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09, 65/10)
	Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	2.760.391	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09 i 67/09)
	Porezi i doprinosi na naknade	11.928.034	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.



	Naknade skupštinskim zastupnicima	673.947	Regulirano internim odlukama Parlamentarne skupštine BiH, odnosi se na isplate paušala zastupnicima.
	Ostale naknade	1.164.076	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu obrane BiH, dječji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova i sl.
	Ostalo	5.368.254	Obuhvata: naknade za bolovanje, naknade za vanjske suradnike, naknade za paušal, naknade stručnim suradnicima, naknade novčanih primanja vojnih osoba, naknade za mirovne misije.
2	Naknade troškova uposlenih	109.781.902	
	Putni troškovi u zemlji	3.764.713	Regulirano odlukama Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 32/07, 06/12, 42/12). Nužno uspostaviti sustav koji će osigurati da se ovi troškovi realiziraju isključivo u svrhe vezane za poslove i zadatke iz opisa radnih mjesta.
	Putni troškovi u inozemstvu	8.041.422	"
	Ostale naknade putnih i drugih troškova	64.173	"
3	Putni troškovi	11.870.307	
	Izdaci za fiksne telefone	3.767.969	Nije regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. Nužno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja.
	Izdaci za mobilne telefone	1.928.807	Nije regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. Nužno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja.
	Izdaci za internet	975.953	Nije regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. Nužno raditi na uvođenju sustava e-vlade u institucijama gdje je to moguće.
	Izdaci za poštanske usluge	2.367.744	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija BiH.
	Izdaci za BiH PAK	145.472	Nedostaju pisane analize o kvaliteti i cijeni usluga.
4	Izdaci telefonskih i pošt. usluga	9.185.945	
	Izdaci za energiju i komunalne usluge	19.036.015	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
	Ostale komunalne usluge	415.112	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	19.451.127	
	Izdaci za obrasce i papir, računalni materijal, uredski materijal	3.284.876	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.
	Stručne knjige i literature	203.302	Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.
	Izdaci za odjeću, uniforme i platno	2.667.837	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Hrana i prehrambeni materijal	5.334.332	Uglavnom se odnosi na Ministarstvo obrane BiH (menze, kantine) i Službu za zajedničke poslove institucija BiH. Nije jasno i precizno definirano na temelju čega funkcionira restoran u okviru Službe za zajedničke poslove institucija BiH, odnosno stvaraju li se politikom cijena dodatni rashodi za proračun, pokrivaju troškovi poslovanja ili se ostvaruju dodatni prihodi.
	Materijal za pranje i čišćenje	402.344	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava.
	Materijali posebne namjene i sanacijske radove	851.953	Najveća izdvajanja se odnose se na Središnje izborno povjerenstvo za glasačke listiće.
	Izdaci za pasoške knjižice	4.412.274	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
	Izdaci za registraciju vozila	2.056.178	Troškovi se odnose na IDDEEA-u
	Ostala nabava materijala	1.897.757	Nabave specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo obrane BiH.



6	Nabava materijala	21.110.853	
	Gorivo (benzin, dizel, mlazno gorivo, ostalo)	9.424.647	Pojedine institucije nemaju uređene evidencije o potrošnji goriva. Nužno utvrditi opća pravila potrošnje i ponašanja pri korištenju motornih vozila.
	Motorno ulje	254.656	Većina institucija ne vodi evidencije o potrošnji.
	Usluge premještanja i selidbe	356.156	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH.
	Registracija motornih vozila	491.182	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Prijevozne usluge - taxi	350.377	Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda.
	Ostalo	67.213	Obuhvata izdatke za prijevoz robe, registracija motornih vozila, prijevozne usluge, troškovi utovara i istovara
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	10.944.231	
	Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	23.127.255	Izuzeto je od primjene Zakona o javnim nabavama. Postoji velika neujednačenost u iznosima koji plaćaju institucije. Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora.
	Ostalo	3.944.764	Obuhvata izdatke za unajmljivanje: skladišta, parkinga, smještaja telekomunikacijske opreme, zemljišta, opreme, vozila, tornjeva, ADSL vodova.
8	Unajmljivanje imovine i opreme	27.072.019	
	Popravka zgrada	1.600.362	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja; ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u zgrade koje nisu u vlasništvu institucija BiH (ulaganja u tuđu imovinu bi trebala implicirati snižavanje troškova iznajmljivanja imovine).
	Popravka opreme	6.433.324	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja; ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u opremu koja nije u vlasništvu institucija BiH.
	Popravka vozila	6.307.978	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
	Usluge pranja i parkiranja vozila	289.888	Nedostaju kriteriji i upute o priznavanju ovih troškova;
	Usluge održavanja softvera	1.037.725	
	Ostale usluge tekućeg održavanja	174.291	
	Ostalo	320.809	Obuhvata izdatke za materijal za opravku, materijal za održavanje, potrošni materijal, materijal za opravku, usluge obilježavanja vozila, ostali materijal za tekuće održavanje
9	Izdaci za tekuće održavanje	16.164.378	
	Osiguranje imovine	152.228	Ne postoje kriteriji na razini institucija BiH o tome koja imovina treba biti osigurana; potrebno definirati donji prag vrijednosti imovine za obvezno osiguranje.
	Osiguranje vozila	1.383.508	Ne postoje jedinstvena pravila o osiguranju vozila na razini institucija (koja vozila treba kasko osigurati, a koja ne, različita praksa od institucije do institucije).
	Osiguranje uposlenih	264.894	Ne postoje jedinstvena pravila u pogledu kategorija uposlenih koje imaju pravo na kolektivno osiguranje (svi uposleni ili samo pojedine kategorije); instrukcija Ministarstva financija i trezora kod planiranja proračuna nije jasno definirala ove izdatke.
	Izdaci za bankarske usluge	291.	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
	Izdaci platnog prometa	172.142	Najveći izdaci odnose se na izdatke Uprave za neizravno oporezivanje.



	Izdaci za negativne tečajne razlike	1.125.575	
	Ostalo	882	
10	Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa	3.390.523	
	Usluge medija	381.746	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge tiskanja	921.330	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge javnog informiranja i odnosa s javnošću	713.521	Ne postoje kriteriji tko ima pravo na tisak i koliki broj dnevnih i sedmičnih novina je prihvatljivo nabaviti; izdaci se odnose i na objavljivanje raznih vrsta oglasa u dnevnim i sedmičnim novinama.
	Usluge reprezentacije	3.127.519	Nije regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. Nužno definirati pravila potrošnje i ponašanja.
	Usluge smještaja	470.350	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	224.131	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge stručnog obrazovanja	1.024.739	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka
	Izdaci za specijalizaciju i školovanje	713.400	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 77/09)
	Pravne usluge	3.346.234	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
	Autorski honorari	165.789	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Kompjutorske usluge	80.902	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Izrada projektne dokumentacije	52.662	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Usluge prevođenja	240.584	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Stručne usluge	3.065.533	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge primarne zdravstvene zaštite	2.146.772	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka; izdaci se uglavnom odnose na MO i MVP.
	Ostale medicinske i liječničke usluge	1.863.298	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Troškovi ekshumacije	366.803	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
	Ugovori o djelu	6.685.248	Zaključuju se i za poslove koji po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ugovora o djelu.
	Ugovori za privremene i povremene poslove	1.476.960	Nedovoljno definirana 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 zastupnika	150.785	Isplate za rad zastupnika na terenu. Definirano internim pravilima Parlamentarne skupštine BiH.
	Povjerenstva drugih institucija	65.046	



	Neto povjerenstva drugih institucija	595.828	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definirani opći kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad. Kako su od donošenja Odluke provedene mjere ušteda i korigirane osnovice za isplatu osobnih primanja po svim osnovama osim izdataka za rad u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima nužno je donošenje nove odluke.
	Porezi i doprinosi	1.731.963	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.
	Usluge tiskanja poreznih markica	3.140.298	Troškovi Uprave za neizravno oporezivanje.
	Ostale nespomenute usluge	8.008.757	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva obrane i određenih Agencija.
	Ostalo	2.476.529	Obuhvaćaju izdatke za: ostale stručne usluge, ostale izdatke za informiranje, usluge održavanja tečajeva, računovodstvene i revizijske usluge, troškovi spora, usluge po nalogu Tužiteljstva, posebne istražne radnje i sl.
11	Ugovorene usluge	43.236.726	
	Nabava zemljišta	1.280.041	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavama. Bez obzira na izuzeće, revizija sugerira transparentnost pri realizaciji ovakvih nabava.
	Nabava građevina	12.190.920	Izgradnja građevina opterećuje institucije u smislu angažiranja ljudskih i materijalnih poslova te se zbog toga manje mogu posvetiti svojoj osnovnoj zadaći.
	Nabava opreme	25.503.708	Ne vrši se kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja; nedostaju pravila potrošnje.
	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	5.265.480	
	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	1.009.951	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja; nema jedinstvenog plana na razini institucija.
	Nabava ostalih stalnih sredstava	26.000	
12	Kapitalni izdaci	45.276.099	
13	Tekući grantovi	42.696.428	
14	Kapitalni grantovi	2.607.214	
I	UKUPNO (1 do 14)	881.260.527	
	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	3.899.954	Nedostaje sistematizirana informacija.
	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	1.014.106	
	Isplata obveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.128.220	Nedostaje informacija o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na razini institucija BiH. U praksi nema pokretanja odgovornosti osoba koje su uzrokovale određene sudske sporove i time izravno utjecale na nastanak određene štete za proračun institucija BiH.
	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	155.346	
II.	IZRAVNI TRANSFERI S JRT	8.197.626	
III.	TEKUĆA REZERVA	841.600	Nužno definirati jasne i precizne kriterije za raspodjelu.
22	UKUPNO IZDACI INSTITUCIJA BiH (I.+II.+III.)	890.299.753	