



GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE ZA 2015. GODINU

Broj: 01-08-16-1-818/16

Sarajevo, kolovoz 2016. godine



KAZALO

1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA	3
2. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE	4
2.1. Realizacija preporuka.....	5
2.2. Glavni nalazi i preporuke financijske revizije	6
2.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka	23
3. IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BIH ZA 2015. GODINU	27

1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je i ove, kao i prethodnih godina, u skladu s Planom revizije za 2015. godinu, proveo redovitu financijsku reviziju institucija BiH. Revizija je provedena na već uobičajeni način, kroz ciklus koji započinje planiranjem i prethodnom revizijom, a završava dostavljanjem konačnih izvješća o reviziji. Izvješća su, u svom konačnom obliku, dostavljena subjektima revizije na daljnje postupanje.

Ured je, sukladno članku 13. i 16. Zakona o reviziji institucija BiH, izvršio i reviziju izvršenja proračuna institucija BiH o čemu je sačinjeno izvješće koje je dostavljeno mjerodavnom subjektu revizije - Ministarstvu financija i trezora BiH.

Kroz niz godina, Ured u poslovanju institucija BiH uočava određene nedostatke sustavne prirode, čije rješavanje zahtijeva angažman više čimbenika. Stoga smo fokus i pozornost Parlamentarne skupštine BiH i javnosti ove godine željeli usmjeriti na konsolidiranu bilancu i njezin značaj te na suštinske – sustavne nalaze i preporuke čija bi realizacija imala veći pozitivni efekt na ukupnu usklađenost i efikasnost proračuna kod većine proračunskih korisnika. To je i razlog zbog kojeg ove godine pojedinačna izvješća i izvješće o reviziji izvršenja proračuna, skupa sa glavnim nalazima i preporukama iz svih obavljenih financijskih i revizija učinka za 2015. godinu skupa šaljemo Parlamentarnoj skupštini BiH i objavljujemo javnosti.

Ured je, dakle, izvršio financijsku reviziju 74 proračunska korisnika o čemu je sačinio izvješća i dao mišljenje o financijskom poslovanju za svakog korisnika pojedinačno. Od ukupnog broja revidiranih institucija, pet ih je dobilo mišljenje s rezervom i skretanjem pozornosti, jedna institucija mišljenje s rezervom, 67 institucija je dobilo pozitivno mišljenje, a od toga njih 40 pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti. Ured za reviziju se, u jednom slučaju, uzdržao od davanja mišljenja. Valja napomenuti kako institucije koje su u izvješćima o reviziji dobile mišljenje s rezervom u ukupnom proračunu institucija BiH sudjeluju sa oko 50%. Za izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2015. godinu, Ured je iskazao mišljenje s rezervom i skretanjem pozornosti. Također, tijekom 2015. godine, Ured je proveo pet revizija učinka na temelju čega su sačinjena izvješća i dane određene preporuke.

Nastojeći iznaći rješenja za postojeće nedostatke, a sukladno načelu revizije javnog sektora koja podrazumijeva naknadno praćenje realizacije danih preporuka, Ured za reviziju se, u svojim izvješćima, i ove, kao i ranijih godina, posebice osvrnuo i na realizaciju svojih ranijih preporuka. Revizija učinka slijedi zaseban pristup u analizi realizacije preporuka, pa smo tako, ove godine objavili i zasebno izvješće o realizaciji preporuka iz osam ranijih izvješća o reviziji učinka – tzv. follow-up izvješće. Pitanje realizacije preporuka koje daje Ured za reviziju institucija BiH je krucijalno za daljnje jačanje i unapređenje odgovornosti u javnom sektoru. Istovremeno, nažalost, Ured za reviziju i dalje ne može biti zadovoljan stupnjem njihove realizacije.

Ured za reviziju kroz objavljivanje pojedinačnih, a potom i ovog godišnjeg izvješća nastoji rezultate revizija, približiti velikom broju korisnika, od Parlamentarne skupštine BiH, preko revidiranih tijela i izvršne vlasti, tijela za provedbu zakona, pravosuđa, medija, javnosti, nevladinih organizacija. Djelovanjem svih navedenih čimbenika razvija se sustav kojim se osigurava transparentnost, svrhovitost i odgovornost javne potrošnje, što je, u konačnici i temeljna svrha djelovanja Ureda za reviziju institucija BiH.

Dragan Vrankić, glavni revizor

Sarajevo, 03.08.2016. godine.



2.GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE

2.1. Realizacija preporuka

U cilju unaprjeđenja poslovanja institucija BiH, a sukladno temeljnim načelima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pozornost poklanja realizaciji ranijih preporuka (follow-up) i izvješćivanju o realizaciji nalaza i preporuka revizije. Praćenje se fokusira na to realiziraju li subjekti revizije na odgovarajući način opažanja i preporuke, odnosno **na to jesu li ispravljani identificirani nedostaci, a ne jesu li navedene preporuke usvojene**. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka subjektu revizije se omogućuje da dostavi informacije o poduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu poduzete.

Pored preporuka koje se upućuju izravno klijentu revizije, kroz pojedinačna izvješća, Ured za reviziju daje i preporuke koje su sustavnog karaktera i time ukazuje na slabosti ili eventualne nedostatke u zakonskim rješenjima koja se uoče tijekom revizije. U Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2015. godinu dano je ukupno 70 preporuka. U Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH u 2014. godini dano je 90 preporuka, od kojih je 10 realizirano u cijelosti, za 27 preporuka je realizacija u tijeku, a 53 preporuke nisu realizirane. Od ukupnog broja danih preporuka, na preporuke sustavne prirode se odnosi njih 28.

U izvješćima o financijskoj reviziji pojedinačnih institucija u 2015. godini dano je cca 530 preporuka, što je za 15% više nego u 2014. godini (460 preporuka). Stopa realizacije preporuka financijske revizije se kreće u rasponu od 50% do 60%, čime ne možemo biti zadovoljni, jer razvijene demokratske države bilježe stopu i do 90% implementacije preporuka revizije javnog sektora.

Analizirajući dane preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati kako se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je neophodno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija poduzimaju se određene aktivnosti koje još uvijek nisu provedene u mjeri dovoljnoj da se preporuke smatraju realiziranim. Također, broj realiziranih preporuka je veći kod manjih proračunskih korisnika koji u načelu imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspolažu s manjim proračunom, za razliku od većih proračunskih korisnika koji imaju složeniju organizacijsku strukturu i veći broj uposlenih. Pored toga, kod većih proračunskih korisnika procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji, a često realizacija preporuka ovisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sustavnih rješenja viših razina vlasti. Značajniji broj preporuka se upravo odnosi na glavne i najčešće nalaze koji se ponavljaju više godina.

Ocjena realizacije preporuka se zasniva na dobrom poznavanju rada klijenta, svih njegovih aktivnosti koje je poduzeo s ciljem njihove realizacije i unaprjeđenja poslovanja, vremenskom trajanju realizacije te ukupnom odnosu klijenta prema preporukama i stavovima revizije. Ponekad je teško utvrditi odgovornost za realizaciju preporuka, jer je različita i odnosi se na različite subjekte, a posljedica je nepostojanja sustavnih rješenja, zakonskih i podzakonskih akata kao i izgrađenih standarda ponašanja i potrošnje. Implementacijom preporuka koje daje Ured za reviziju kroz izvješća, značajno se povećava financijska disciplina, efikasnost i transparentnost trošenja ograničenih javnih sredstava.

Ured za reviziju smatra da je razina realizacije preporuka niska. Otuda, pitanje odgovornosti, kao suštinsko, moramo podići na znatno višu razinu od sadašnje i tako utjecati na stupanj realizacije preporuka. Ignoriranje preporuka revizije i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH najbolje govori o stupnju razvoja društva i vladavini prava. Potrebno je da, u prvom redu, institucije sustava za provedbu zakona pokrenu pitanje odgovornosti onih koji su dopustili da se proračunski novac troši bez financijske discipline, budući da su odsustvo reagiranja i oglašivanje na preporuke revizije i zaključke Parlamentarne skupštine BiH plodno tlo za netransparentnost i nezakonito trošenje proračuna.

2.2. Glavni nalazi i preporuke financijske revizije

Sukladno članku 16. stavak 6) Zakona o reviziji institucija BiH, Ured za reviziju dužan je prikupiti najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih financijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvješću Parlamentu. Godišnje revizorsko izvješće Parlamentu mora biti dostavljeno s izvješćem o reviziji godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna kao njegov sastavni dio. U nastavku teksta dajemo sažetak glavnih nalaza financijske revizije i revizije učinka.

➤ **Realizacija odluka Ustavnog suda BiH, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije**

Ponovno ukazujemo na problem neprovođenja brojnih odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obvezujuće te dugogodišnje odsustvo realizacije brojnih preporuka i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji su proistekli iz razmatranja revizijskih izvješća, a koje se, u velikom broju, ponavljaju već godinama (zaključci Parlamentarne skupštine BiH uglavnom slijede revizijske preporuke). Ovakvo ponašanje znači da mnoge institucije BiH, pored toga što ne ispunjavaju svoju društvenu – javnu odgovornost u najširem smislu riječi, dobrim dijelom narušavaju i sam dignitet Ustavnog suda BiH, Parlamentarne skupštine BiH, kao i Ureda za reviziju, što je nedopustivo i može utjecati na slabljenje financijske discipline u trošenju javnih sredstava.

Nužno je ojačati javnu odgovornost i ponašanje sukladno temeljnim načelima vladavine prava, a to podrazumijeva i realizaciju odluka Ustavnog suda BiH, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i revizijskih preporuka, te obvezno analizirati uzroke i poduzeti odgovarajuće aktivnosti.

➤ **Usvajanje Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH**

Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu nije usvojen pravovremeno, odnosno u roku propisanim Zakonom o financiranju institucija BiH, već tek u svibnju 2015. godine. Financiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obveza je vršeno na temelju odluka Vijeća ministara BiH o privremenom financiranju. Ovo može imati za posljedicu neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i značajno povećava rizik neefikasnog i neučinkovitog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Preporučamo svim institucijama uključenim u proces donošenja godišnjeg proračuna dosljedno poštivanje zakonskih procedura i rokova za usvajanje zakona o proračunu institucija kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH.

➤ **Sustav unutarnjih kontrola na razini institucija BiH**

Sustav unutarnjih kontrola, promatrano u cjelini u institucijama Bosne i Hercegovine, još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Naime sustav unutarnjih kontrola zasnovan na COSO modelu¹

¹ COSO model sustava unutarnjih kontrola se sastoji od pet komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija te monitoring.

nije u dovoljnoj mjeri razvijen u institucijama BiH što se ogleda prije svega u uočenim slabostima uspostavljenog sustava financijskog upravljanja i kontrole te unutarnje revizije. Na temelju uvida u sadržaj izvješća koje su proračunski korisnici dostavili SHJ te Godišnje konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole konstatirane su slabosti u pogledu izgradnje sustava po komponentama COSO modela, gdje je posebno važno istaknuti kako veći broj institucija nije izvršio mapiranje poslovnih procesa te sukladno tome izvršio procjenu rizika i poduzeo radnje u cilju smanjenja identificiranih rizika. Između ostalog, ističemo da značajan broj institucija nedovoljnu pozornost daje upravljanju ljudskim potencijalima unutar organizacija.

Procesom revizije te uvidom u Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije je konstatirano da u svim institucijama BiH još uvijek nije uspostavljena funkcionalna unutarnja revizija kako je predviđeno zakonom, podzakonskim aktima i standardima unutarnje revizije. Implementacija unutarnje revizije u određenom broju institucija je dosta spora, a u nekim institucijama formiranje jedinice za unutarnju reviziju je još uvijek na početku i pored znatnog razdoblja koje je proteklo od usvajanja Zakona o unutarnjoj reviziji u institucijama BiH (npr. Ministarstva sigurnosti BiH).

Vijeće ministara BiH je upoznato sa godišnjim konsolidiranim izvješćem o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnjoj reviziji i donijelo po tri zaključka kojim se zadužuju institucije BiH na daljnjem unaprjeđenju navedenih sustava uz aktivnu ulogu SHJ Ministarstva financija i trezora BiH.

Preporuča se institucijama BiH dosljedna primjena donesenih zaključaka Vijeće ministara BiH u cilju uspostave funkcionalnog sustava financijskog upravljanja i kontrole odnosno unutarnje revizije.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da poduzme radnje iz svoje nadležnosti u cilju uspostave jedinica za unutarnju reviziju u institucijama BiH, prije svega kroz razmatranje Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu kojim se predviđa uspostava jedinica za unutarnju reviziju.

Preporuča se Središnjoj harmonizacijskoj jedinici da na temelju zaključaka proizašlih iz Godišnjeg konsolidiranog izvješća unutarnje revizije i Godišnjeg konsolidiranog izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole, te zaključaka koje je sukladno tome donijelo Vijeće ministara BiH u okviru svojih nadležnosti, pokrene aktivnosti u cilju osiguranja uvjeta za značajniji napredak u uspostavi efikasnog sustava financijskog upravljanja i kontrole odnosno funkcionalne unutarnje revizije u institucijama BiH.

➤ Status državne imovine

Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno, što uvelike povećava rizik koji se odnosi na racionalno i domaćinsko upravljanje istom. Sustavno rješavanje pitanja raspolaganja imovinom na razini BiH je jedan od segmenata dugogodišnje problematike državne imovine. Neriješeno pitanje državne imovine utiče na mnogobrojne probleme i rizike koji se između ostalog reflektiraju i na realno iskazivanje bilančnih pozicija, kvalitetno obavljanje popisa, raspolaganje i upravljanje imovinom, itd.

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 te i konačno evidentiranje iste u poslovnim knjigama titulara.

➤ Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Na temelju provedenih revizijskih procedura još uvijek se ne može konstatirati da je popis na razini institucija BiH, u cijelosti izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhi popisa. S obzirom na prirodu problema popisa, isti se mogu svrstati u dvije grupe i to: sustavni (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje temeljnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identificirani u pojedinačnim izvješćima institucija kao što su neadekvatna priprema i planiranje popisa, nesustavan pristup popisu imovine, potraživanja i obveza, neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. Po prezentiranim informacijama, popisom ponovo nisu obuhvaćena bilančne pozicije, izuzev popisa novčanih sredstava, koje se odnose na šifru Trezora BiH, tj. one koje nisu popisane niti kod jednog od proračunskog korisnika, što smatramo da je potrebno izvršiti u narednom razdoblju.

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.

➤ Institut tehničkog mandata

U tijeku 2015. godine nije došlo do značajnijih pomaka u pogledu pitanja vezanih za tehnički mandat. Nadležna tijela nisu donijela bilo kakav akt kojim bi preciznije uredila problematiku isteka mandata izabranim i imenovanim osobama, te postupanje svih relevantnih faktora kada isti nastupi.

Institucije na čijem čelu se nalaze osobe u tehničkom mandatu su vrlo često ograničene u svom radu, a to može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja njihovih poslova i temeljnih zadaća.

Imajući u vidu prirodu problema, različita tumačenja dovode do nejasnoća u svezi s ovlastima osoba koja se nalaze u tehničkom mandatu. S obzirom da se radi o neuređenoj problematiki, moguće je dovesti u pitanje kapacitet ovlasti kojima može raspolagati osoba u tehničkom mandatu, a prema tome i kapacitet u kojem može funkcionirati institucija na čijem je čelu.

Tehnički mandat bi trebao biti privremeno rješenje u posebnim situacijama kada iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovoditelja ili rukovodstva institucije.

Tehnički mandat treba biti način rješavanja problema kada nije moguće pravovremeno imenovati odnosno postaviti rukovoditelje, te ga sukladno tome treba i tretirati.

Dužinu trajanja tehničkog mandata treba svesti na najmanju moguću mjeru kroz pravovremeno pokretanje zakonom propisanih procedura za izbor i imenovanje ili postavljenje.

Stava smo kako Vijeće ministara BiH pitanje tehničkog mandata treba precizno urediti, kako bi se definirao opseg ovlasti koja mogu imati osobe u tehničkom mandatu.

➤ Sudski sporovi

Evidencija Ministarstva financija i trezora BiH, zaključno sa 31.12.2015. godine prikazuje da je na temelju sudskih sporova, isplaćeno ukupno 8.320.332,33KM, što je uvećanje za 153% u odnosu na proračunsku 2015. godinu (3.278.922,92KM).

Među predmetima, ističe se parnica tužitelja „Hit Hod“ Laktaši protiv tuženog Uprava za neizravno/indirektno oporezivanje BiH (UINO BiH), a radi naknade štete za oduzetu akciznu robu. Nakon drugostupanjske odluke suda, odnosno pravomoćnosti iste, tužitelju je 31.12.2015. godine isplaćeno 1.583.035,64KM na temelju glavnog duga te 1.495.660,96KM temeljem kamata.

Uvidom u dokumentaciju UINO BiH, ne ulazeći u meritum pravomoćne presude nadležnog suda, revizija je konstatala da je tijekom vođenja postupka nerijetko dolazilo do nesporazuma u komunikaciji između UINO BiH i Pravobraniteljstva BiH. Nesporazumi se ogledaju i neblagovremenom dostavljanju sudskih akata, što je utjecalo na rokove, kao i postupanje zakonskog zastupnika pred sudom bez prethodnog obraćanja tuženoj, u smislu davanja suglasnosti. Nismo se uvjerali da su Pravobraniteljstvo i UINO BiH usuglasili stavove za svako pojedinačno postupanje pred sudom. Nadalje, izostala je komunikacija na najvišoj razini institucija tijekom vođenja postupka, a bilo je svrsishodno da zakonski zastupnik i klijent tijesno surađuju u pogledu svakog pitanja u svezi s parnicom.

Imajući u vidu visinu potraživanja u navedenom sporu, period trajanja istog (a radi kojeg su kamate dozele iznos glavnice) te kompleksnost postupka, revizija je stala da se navedeni problemi ne bi trebali pojavljivati.

Sporovi na temelju rada i dalje su značajan faktor odliva sredstava imajući u vidu njihovu brojnost. Suma iznosa isplaćenih po ovom temelju je i u 2015. godini u porastu. Radni sporovi kao uzrok, u najvećem broju slučajeva, imaju pogrešno tumačenje ili primjenu važećih propisa predmetne oblasti.

Javne nabave, kao i prethodne proračunske godine, često rezultiraju parničnim postupcima. Uzrok navedenom se najčešće nalazi u nepravilnom postupanju pri izradi tenderske i prateće dokumentacije. Pogrešno tumačenje i primjena odredaba Zakona o javnim nabavama, planiranje nabava i izvršenje planova i dalje predstavljaju ozbiljan problem za čije rješavanje je potreban adekvatan pristup, a koji je, i u ovoj proračunskoj godini izostao.

Kada su u pitanju parnični postupci izrazito visokih vrijednosti, institucije i njihov zakonski zastupnik bi trebali usko surađivati na najvišoj razini.

Faktori rizika kod parnica velikih vrijednosti trebaju biti utvrđeni od početka postupka, te svedeni na najmanju moguću razinu.

Svaki značajniji postupak u smislu utuženog iznosa bi trebao biti precizno analiziran u pogledu mogućeg ishoda u postupku kako bi se smanjio rizik od nepotrebnog gubitka dodatnih sredstava, u smislu zateznih kamata i troškova postupka.

Stavovi institucija uključenih u postupak pred sudom moraju biti jedinstveni i utvrđeni o svakom pitanju i prije svakog pojedinačnog postupanja pred nadležnim sudom.

Preporučamo institucijama da, kada su u pitanju prava po osnovu rada, odnosno propisi u svezi s plaćama i naknadama te drugim pitanjima, postupaju sukladno mišljenjima nadležnih tijela i institucija.

Kada su u pitanju javne nabave, institucije trebaju nastaviti sa unaprjeđivanjem uspostavljenih sustava, poboljšavanjem planiranja, a posebice provedbe postupaka i izvršavanja planova javnih nabava.

Edukacija i usavršavanje uposlenika koji rade na postupcima javnih nabava bi trebao biti jedan od dugoročnih ciljeva svake institucije.

➤ **Reguliranje pitanja plaća i naknada u institucijama BiH**

Plaće i naknade plaća uposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su za 70 institucija Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, za četiri institucije Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH te za uposlene u Jedinici za provedbu projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH Odlukom o visini plaća i naknada na temelju rada ravnatelja i uposlenih u Jedinici. U ovom kontekstu posebno napominjemo kako pitanje naknada nije jedinstveno regulirano za uposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti (npr. još uvijek nije uspostavljen jednoobrazan način isplate regresa za sve uposlene u institucijama BiH). Ovo smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće uposlenih, te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve uposlenike u institucijama Bosne i Hercegovine.

Stajališta smo kako je potrebno sustav plaća u institucijama BiH regulirati odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status neovisnih institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis) temeljene na međunarodnim standardima i dobrim praksama koje reguliraju specifičnost poslovanja tih institucija.

➤ **Policijski dodatak**

Isplata posebnog dodatka na plaće policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije utemeljena u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, niti je za ove isplate donesen podzakonski akt suglasno navedenom Zakonu o plaćama za tri policijske agencije (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Granična policija BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH).

Preporučamo da nadležne institucije ubrzaju i bez odlaganja okončaju aktivnosti po pitanju donošenja provedbenih akata kojima bi se regulirala i osigurala isplata dodatka na zakonit način.

➤ **Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH**

Člankom 53. Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH definirano je da nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH i da se u slučaju spora između Ministarstva i institucije BiH u svezi s primjenom odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Još uvijek nije definirano koje je tijelo Vijeća ministara BiH nadležno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka niti postoje jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva te načina postupanja Ministarstva u slučajevima konstatiranja nepravilnosti u primjeni odredaba Zakona i

podzakonskih akata donesenih na temelju ovog Zakona i rješavanja eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH.

U cilju uspostavljanja efikasnijeg sustava nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama, Ministarstvo je u okviru Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama koji je Vijeće ministara BiH upućivalo u parlamentarnu proceduru sačinilo prijedlog izmjena i dopuna članka 53. Zakona kojim je propisalo način pokretanja i vođenja postupka nadzora te postupak u slučaju suprotnih stavova između Ministarstva i institucija BiH. Međutim, u konačnici Prijedlog zakona je povučen iz procedure.

I dalje ističemo potrebu uspostavljanja efikasnijeg sustava nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definiranjem jasnih i preciznih procedura i postupka provođenja nadzora od strane Ministarstva financija i trezora BiH te postupka rješavanje eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH.

➤ **Naknada za prijevoz**

Ministarstvo financija i trezora BiH još uvijek nije izradilo novi podzakonski akt kojim bi se regulirao način i postupak ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz. I dalje postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena postojeće Odluke Vijeća ministara BiH.

Preporučamo Ministarstvu financija i trezora BiH da ubrza aktivnosti na donošenju podzakonskog akta, vodeći računa da se istim prevaziđu sve uočene devijacije i osigura poštivanje načela racionalne i namjenske uporabe javnih sredstava.

➤ **Rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima u institucijama BiH**

Donošenjem Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđena su ograničenja u pogledu ispunjenosti uvjeta za ostvarivanje prava na naknadu za rad u upravnim odborima nadzornim i drugim tijelima kao i u pogledu maksimalnog iznosa naknade koja se može isplatiti na mjesečnoj i godišnjoj razini po toj osnovi, tako da bi izdaci po ovoj osnovi u narednom razdoblju trebali biti racionalizirani. **Međutim i dalje skrećemo pozornost na potrebu:**

-uspostavljanja sistemskih evidencija o formiranim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim tijelima na razini institucija BiH i njihovim izdacima (kako onih koje se financiraju iz proračuna institucija BiH tako i iz drugih izvora financiranja),

-definiranja jasnih kriterija i pravila za formiranje odbora, vijeća, povjerenstava i drugih tijela i transparentnih procedura i kriterija za imenovanje članova tijela,

-ažurnog praćenja trajanja mandata imenovanih članova i blagovremenog pokretanja postupaka imenovanja novih članova tijela, kako bi se izbjegle situacije da isti funkcioniraju u uvjetima isteklih mandata ili obustave funkcioniranje u cijelosti, te

-definiranja jednoobraznih procedura i pravila izvješćivanja o radu tijela, a i cilju unaprjeđenja sustava nadzora nad radom tijela.

➤ **Podzakonski akti sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (uporaba vozila, telefoni, reprezentacija)**

Pri donošenju podzakonskih akata sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (uporaba vozila, telefoni, reprezentacija) nisu uzeti u obzir temeljni zakoni i specifičnosti svih institucija BiH.

Analizirajući pravilnike o korištenju telefona, uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila i o korištenju sredstava za reprezentaciju, tijekom revizije kod pojedinačnih klijenata, uočili smo odgovarajuće nedostatke i propuste na koje ovom prigodom želimo skrenuti pozornost.

Smatramo kako kod donošenja navedenih pravilnika nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir specifičnosti institucija BiH, kao i temeljni zakoni pojedinih institucija (npr. Tužiteljstvo BiH, Sud BiH i sl.), premda je to propisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (pitanje tretmana neovisnosti institucija, specifičnosti prirode djelatnosti i stvarnih potreba institucija nužnih za ispunjavanje svojih zakonom definiranih obveza).

Mišljenja smo kako je nužno uzeti u obzir temeljne zakone i specifičnosti svih institucija BiH te na temelju detaljne analize kreirati odgovarajuće kriterije i izvršiti odgovarajuću klasifikaciju institucija BiH po pitanju primjene predmetnih pravilnika.

Navedeni pravilnici Vijeća ministara su kreirani na takav način da dobrim dijelom otvaraju mogućnosti za nenamjensko korištenje javnih sredstava. Naime, radi se o formulacijama pojedinih odredbi pravilnika koje nisu u dovoljnoj mjeri jasne i precizne i ostavljaju prostor za slobodno tumačenje. Pod navedenim prvenstveno mislimo kako nije riješen ili, bolje reći, prepoznat institut korištenja službenih automobila 24 sata dnevno, odlaska i dolaska na posao službenim vozilom, korištenja vozila u dane vikenda ili godišnjeg odmora, rješavanje statusa vozača, uporaba specijaliziranih vozila, uporabe u posebnim i izvanrednim okolnostima i slučajevima, itd. Nadalje, između ostalog, nije u dovoljnoj mjeri razrađena kategorija interne reprezentacije koja također generira nenamjensku potrošnju. U gornjem tekstu smo nabrojali samo neke od primjera nepreciznog definiranja čime se ostavlja mogućnost nenamjenske potrošnje.

Napominjemo jednu vrlo važnu činjenicu, a to su brojni slučajevi u praksi gdje klijenti sve ono što decidno nije zabranjeno ili propisano u pravilnicima shvaćaju kao dopušteno i uzimaju sebi za pravo da takva pitanja reguliraju svojim internim aktom ili se ponašaju dosta komotno znajući unaprijed da takvo što nije eksplicite zabranjeno – što nije prihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor. Navedeno generira problem – sustav kojeg nazivamo "**domino efekat**" gdje se čelnici institucija rukovode logikom "ponašaj se poput svih drugih". Jasno nam je da nije moguće precizno propisati svaku moguću situaciju, ali bi se izabrani zvaničnici u svakom trenutku morali voditi etičkim i moralnim načelima i vrijednostima prigodom korištenja javnih sredstava.

S obzirom da se ovdje radi o kategorijama troškova gdje je vrlo tanka nit između privatne i javne potrošnje, potrebno je spomenute pravilnike doraditi u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja pojedinih sredstava i osiguranja dodatne prateće dokumentacije kojom bi se na nedvosmislen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava u ove namjene.

➤ **Javne nabave u institucijama BiH**

Na temelju provedene revizije konstatirano je da postoje određena poboljšanja te tendencija smanjenja broja institucija kod kojih su uočene značajnije nepravilnosti u primjeni Zakona, ali

i da još uvijek postoji dosta prostora za unaprjeđenje efikasnosti cjelokupnog sustava javnih nabava te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva.

Najčešći nalazi revizije i identificirane slabosti odnose se na proces planiranja nabava, odnosno neadekvatno planiranje stvarnih potreba za nabavama te procjena vrijednosti postupaka nabava bez prethodno obavljenog istraživanja tržišta (neadekvatno dokumentiranje faze analize tržišta), a sveobuhvatno i kvalitetno planiranje nabava je jedan od najbitnijih preduvjeta za zakonito i efikasno provođenje postupaka javnih nabava te efikasno korištenje ograničenih proračunskih sredstava. Također, zbog neblagovremenog usvajanja Zakona o proračuna institucija BiH (svibanj 2015. godine), većina institucija BiH je donijela planove nabava tek polovinom godine što je imalo izravne implikacije na efikasnost provođenja postupaka nabava naročito kod većih institucija koje imaju značajnije nabave po vrsti i vrijednosti te konačan ishod neprovođenje planiranih postupaka i nerealizacija odobrenih proračunskih sredstava.

Ostala zapažanja revizije odnose se na: neprovođenje zakonske procedure javnih nabava; neblagovremeno provođenje postupaka nabava i nastavak suradnje sa ranijim dobavljačima iako su ugovori istekli; neadekvatan izbor postupka nabave; neprecizno sačinjavanje tenderske dokumentacije u pogledu kvalifikacijskih kriterija, tehničke i profesionalne sposobnosti, opisa i specifikacije predmeta nabave, ali i suviše precizno opisivanje predmeta nabave ili postavljanja suviše ograničavajućih kvalifikacijskih kriterija što može imati za posljedicu ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu; sačinjavanje tenderske dokumentacije i izbor dobavljača na bazi jediničnih cijena ili godišnjih količina, a ne na bazi ukupne vrijednosti ili ukupnih količina za period za koji se namjerava zaključiti ugovor ili okvirni sporazum; nedovoljno pažljivu provjeru kvalifikacija ponuđača prema uvjetima za sudjelovanje iz tenderske dokumentacije i ocjenu ponuda prema kriterijima za dodjelu ugovora; neadekvatno definiranje podkriterija kod kriterija „ekonomski najpovoljnije ponude“ kako bi se osigurala pravilna evaluacija ponuda, prekidanje postupka na način koji nije predviđen Zakonom o javnim nabavama; neargumentirana obrazloženja za primjenu određenog postupka nabave ili izuzeća od primjene Zakona sukladno članku 10. Zakona; zaključivanje okvirnih sporazuma, premda su prispjele manje od tri prihvatljive ponude, a tenderskom dokumentacijom predviđeno zaključivanje okvirnih sporazuma sa više ponuđača; zaključivanje ugovora čije se odredbe razlikuju od odredbi u tenderskoj dokumentaciji ili na iznose koji nisu sukladni ponudi dobavljača; predugo trajanje postupaka nabava premda nije bilo žalbi ponuđača; nepoštivanje rokova koji prethode zaključivanju ugovora, neosiguravanje mišljenja Pravobraniteljstva BiH u slučajevima propisanim zakonskim odredbama.

Pojedine institucije nisu uspostavile praksu objave osnovnih elemenata ugovora i izmjene ugovora i vrijednosti realizacije ugovora na svojim internet stranicama sukladno važećem Napatku te osigurale sveobuhvatan unos podataka u informacijsku sustav e-nabava. Kod pojedinih institucija i dalje je uočena višestruka uloga članova povjerenstava za izbor ponuđača, odnosno iste osobe sačinjavaju tendersku dokumentaciju, ocjenjuju ponude te sastavljaju ugovor, što nisu spojive dužnosti i može postojati sukob interesa te dugogodišnje poslovanje s istim dobavljačima kao mogući indikator favoriziranja istih.

Također, još uvijek kod određenog broja institucija postoje slabosti sustava unutarnjih kontrola u dijelu realizacije zaključenih ugovora u smislu nepraćenja i nepoštivanja uvjeta definiranih tenderskom dokumentacijom i ugovorom (rokovi isporuke, cijene, količine, kvaliteta, nabava roba i usluga koje nisu predviđene ugovorom, neaktiviranje bankarskih garancija premda su stečeni uvjeti za isto) što dovodi u pitanje smisao i svrhu provođenja postupka nabave.

Kada je riječ o administrativnim kapacitetima ključnih institucija u sustavu javnih nabava (Agencija za javne nabave i Ured za razmatranje žalbi), obje institucije u svojim zvaničnim izvješćima navode problem nedostatka ljudskih resursa i kapaciteta i potrebu za dodatnim osobljem za efikasno obavljanje svih poslova u njihovoj nadležnosti. Pored toga, u Uredu za

razmatranje žalbi je još uvijek nizak stupanj razvijenosti automatizacije i informatizacije te nije razvijena službena internet stranica Ureda.

Zakonito postupanje je odgovornost i obveza svake institucije pojedinačno, međutim potrebno je da sve nadležne institucije (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Agencija za javne nabave, Ured za razmatranje žalbi, Pravobraniteljstvo BiH i druge relevantne institucije), svaka u okviru svojih nadležnosti, poduzme dodatne aktivnosti kako bi se osigurala dosljedna primjena Zakona o javnim nabavama, unaprijedila efikasnost cjelokupnog sustava javnih nabava te smanjio prostor za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva.

➤ **Zajedničke nabave za policijska tijela**

Agencija za policijsku potporu BiH je na temelju Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH² nadležna za provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH. Aktivnosti Agencije za policijsku potporu u provođenju nabava za policijska tijela u 2015. godini realizirane su samo kroz sudjelovanje uposlenika u radu povjerenstva i radi davanja stručne ocjene tehničkih značajki prispjelih ponuda u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela potpisala je sporazum o nabavi, sa primjenom od 01.01.2016. godine.

Državna agencija za istrage i zaštitu i Granična policija BiH nisu potpisale sporazum o nabavi, uz obrazloženja da se eventualne buduće zajedničke nabave definiraju sukladno potrebama i ekonomskom opravdanošću, te da se procedure javnih nabava trebaju provoditi za sva policijska tijela i isti predmet nabave.

S obzirom na različite stavove institucija koje trebaju biti obuhvaćene zajedničkim nabavama, preporučamo nadležnim institucijama (Ministarstvu sigurnosti BiH, Graničnoj policiji i Agenciji za istrage i zaštitu BiH) da poduzmu aktivnosti na provedbi Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH vezano za provedbu zajedničkih nabava za određenu opremu za policijska tijela BiH.

➤ **Usvajanje računovodstvenih standarda za javni sektor**

Na razini institucija BiH još uvijek nisu usvojeni Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor. Svrha usvajanja ovih standarda je izrada pouzdanih financijskih izvješća koja će biti interno i međunarodno usporediva.

Preporuča se Vijeću ministara BiH da u suradnji s Ministarstvom financija i trezora BiH, kod mjerodavnog povjerenstva inicira usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

➤ **Borba protiv korupcije**

Ostvaren je određeni iskorak u provedbi strateških dokumenata iz oblasti borbe protiv korupcije na način da su u 2015. godini sve predviđene aktivnosti pravovremeno inicirane i usuglašene

² Službeni glasnik BiH, broj 36/08

sa ključnim nositeljima aktivnosti. Međutim, mnoge institucije još uvijek nemaju u dovoljnoj mjeri aktivan odnos prema općem društvenom problemu prijevare i korupcije. Potrebno je na adekvatan način identificirati i dokumentirati konkretne rizike od prijevare i korupcije u svakom od rizičnih područja te sukladno procijenjenim rizicima jačati sustav unutarnjih kontrola i monitoringa. Ističemo kako je nužno usvojene strategije i planove integriteta operacionalizirati i konkretizirati kako bi doneseni dokumenti polučili očekivane rezultate, a ne ostali tek 'mrtvo slovo na papiru'. Smatramo da donesena administrativna akta mogu predstavljati dobar temelj za otklanjanje utvrđenih nedostataka i preventivno djelovanje, međutim nužno je uložiti dodatne napore, pojačati odgovornost i ustrajati na implementaciji donesenih mjera kako se nepravilnosti ne bi dešavale.

Preporučamo redovito sačinjavanje detaljnih analiza i evaluacija učinkovitosti i stupnja implementacije usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije, s ciljem blagovremenog reagiranja na odstupanja i uočene negativne namjere i postupanja.

➤ **Proces upošljavanja na razini institucija BiH**

Kod procesa upošljavanja, općenito promatrano na razini institucija BiH, još uvijek postoje slabosti u njegovom provođenju. S obzirom na to kako nezaposlenost predstavlja veliki društveni problem u BiH, netransparentno upošljavanje nije prihvatljivo ni pod kojim uvjetima. Agencija za državnu službu BiH nema uspostavljen središnji registar osoblja; uočeno je kako pojedine osobe imaju rješenje za jedno radno mjesto, a obavljaju poslove koji su u opisu drugog radnog mjesta što je obrazloženo potrebama posla; radna mjesta se ne popunjavaju po strukturi, nepopunjenost ključnih pozicija u organizaciji pojedinih institucija; neprilagođenost važeće sistematizacije stvarnim potrebama institucija. Najčešći nedostatak uočen revizijom proračunskih korisnika je upošljavanje uposlenika putem ugovora o radu na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez prethodno provedene procedure natječaja.

Pored toga, premda je rok dan institucijama za donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sukladno odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, određeni broj institucija još uvijek nije okončao predviđene aktivnosti.

Preporučamo da se ubrzaju aktivnosti po ovom pitanju. Također, preporučamo da se poduzmu aktivnosti kako bi se otklonile slabosti u provođenju procesa upošljavanja.

➤ **Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima**

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2015. godini su konstatirana ista ili slična zapažanja i nalazi kao i prethodnih godina: angažman osoba temeljem ugovora o djelu vrši se krajnje netransparentno; uposleni se nakon umirovljenja angažiraju putem ugovora o djelu, bez da se, ako postoji potreba za obavljanjem takvih poslova, to pitanje rješava sukladno zakonskim propisima; angažiranje značajnog broja osoba temeljem ugovora o djelu za obavljanje istih ili sličnih poslova definiranih sistematizacijom radnih mjesta u kontinuitetu tijekom čitave godine, a kod pojedinih institucija i na duža vremenska razdoblja; još uvijek nije riješeno pitanje angažiranja osoba za usluge održavanja čistoće za dislocirane institucije. Nisu poduzimane značajnije aktivnosti na sustavnom rješenju unaprjeđenja upravljanja ugovorima o djelu i povremenim i privremenim poslovima, a planirane aktivnosti se vežu za donošenje izmjena Zakona o radu koje još uvijek nisu usvojene. Institucije su poduzimale određene aktivnosti na

unapređenju planiranja, kontrole i izvješćivanja ali isto, prema informacijama dostavljenim od pojedinačnih institucija nije u značajnoj mjeri unaprijeđeno u odnosu na stanje konstatirano u ranijim izvješćima revizije. U ovom kontekstu treba podsjetiti na davno istekli rok obveze institucija na donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sukladno odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine. Značajan broj institucija još uvijek nije okončao predmetnu aktivnost. Ovo je važno jer je neadekvatna organizacijska struktura u prethodnom razdoblju bila jedan od razloga za dodatni angažman osoblja po ugovorima o djelu za obavljanje poslova iz nadležnosti institucija.

Imajući u vidu zakonska ograničenja u pogledu upošljavanja u institucijama BiH, mišljenja smo kako je potrebno prilikom odobravanja sredstava za angažiranje vanjskih suradnika vršiti detaljnije analize i voditi računa o opravdanosti i ekonomičnosti angažmana vanjskih suradnika.

➤ Upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH

Upravljanje ljudskim resursima na razini institucija BiH uvjetovano je određenim ograničenjima. Institucije uglavnom provode ocjenjivanje, te stručno usavršavanje i obučavanje uposlenih u okviru raspoloživih sredstava. Agencija za državnu službu BiH je u 2015. godini pokrenula aktivnosti na projektu razvoja registra državnih službenika, a realizacija projekta je planirana u tekućoj godini. Iako se u 2015. godini radilo na reformama u oblasti HRM-a, a većina aktivnosti inicirana je i vođena od strane projekta „Modernizacija sustava upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi” krajnji rezultati dosta su ograničeni i nisu rezultirali usvajanjem novih procedura i praksi u različitim oblastima upravljanja ljudskim resursima.

Preporučujemo da se u narednom razdoblju, usprkos postojanju ograničavajućih faktora, upravljanju ljudskim resursima, kao jednom od bitnih segmenata reforme javne uprave, posveti više pozornosti, s ciljem izgradnje profesionalne i djelotvorne državne uprave.

➤ Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Upoznati smo da je Vijeće ministara BiH usvojilo Informaciju Direkcije za europske integracije o mogućnostima korištenja sektorske proračunske potpore u okviru IPA II i sektorskim strateškim dokumentima potrebnim za korištenje IPA II, u kojoj su navedeni uvjeti pod kojima je Europska komisija spremna osigurati dodatnu proračunsku potporu i omogućiti povećanje sadašnje IPA II alokacije za Bosnu i Hercegovinu, te zadužilo Direkciju za europske integracije i nadležna ministarstva za poduzimanje aktivnosti i izradu akcijskih planova za pripremu nužnih strateških dokumenata (cjelodržavni strateški dokumenti za sektore za koje nedostaju strategije: transport, okolina, energija, ruralni razvoj, konkurentnost i inovacije, kao i strategija upravljanja javnim financijama).

IPA fondovima u ime BiH upravlja Delegacija Europske komisije, jer institucije BiH nisu uspostavile sve strukture i tijela za neizravno upravljanje IPA fondovima sukladno Okvirnom sporazumu između BiH i Komisije Europskih zajednica. Odnosno, još uvijek nisu učinjeni značajniji pomaci na uspostavljanju neovisnog revizorskog tijela koje bi bilo nadležno za obavljanje poslova koje se odnose na reviziju i potvrđivanje usklađenosti sustava za provedbu programa Europske unije za koje je odgovornost za upravljanje prenesena na BiH.

Također, prema prezentiranim zaključcima IPA Nadzornog odbora Delegacije EU iz listopada 2015. godine, Europska komisija ističe da fokus BiH, između ostalog treba biti na jačanju administrativnih kapaciteta za unaprjeđenje upravljanja javnim financijama (uključujući PIFC - unutarnje financijske kontrole) i pripremu projekata za investicije.

Smatramo kako sve nadležne institucije trebaju uložiti dodatne napore te poduzeti nužne aktivnosti sukladno pravilima Europske komisije u cilju efikasne i efektivne implementacije IPA fondova.

Izvršenje pozicije Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova: I dalje je prisutna značajna razlika između odobrenih i izvršenih sredstava na poziciji sredstava izdvojenih za povlačenje IPA fondova. Realizacija sredstava ovisi o dinamici realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura koja provodi Europska komisija i proračunski korisnici, ali i od efikasnosti planiranja sredstava gdje je na temelju navedenih parametara izvršenja evidentno da postoje slabosti i mogućnosti unaprjeđenja u dijelu programiranja projekata. Također smatramo da transparentnost izvješćivanja o realizaciji IPA projekata treba podići na višu razinu. Institucije o realiziranim IPA projektima u financijskim izvješćima uglavnom izvješćuju ukoliko je bilo realizacije proračunskih sredstava ili kroz izvješće o radu samo usput spomenu da se realizira IPA projekat, dok detaljnijeg izvješćivanja o dinamici realizacije projekata, statusu projekta, ukupnoj vrijednosti realiziranih projekata (bez obzira je li bilo povlačenja sredstava iz proračuna institucija BiH) te rezultatima i efektima projekata nema.

Ponovo preporučamo poduzimanje aktivnosti na unaprjeđenju planiranja sredstava za sufinanciranje IPA projekata za ove namjene u smislu osiguranja nužnih sredstava i nepotrebnog rezerviranja sredstava u proračunu institucija BiH te unaprjeđenje transparentnosti izvješćivanja institucija BiH o rezultatima i efektima i dinamici realizacije IPA projekata.

➤ Višegodišnji projekti

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata na raspolaganju su bila sredstva u iznosu od 189.395.345 KM. Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 44.564.877 KM. Neutrošena sredstva u iznosu od 144.814.656 KM prenesena su u 2016. godinu. Iz prezentiranih podataka i na temelju pojedinačnih izvješća utvrđeno je da su višegodišnji kapitalni projekti realizirani u niskom postotku u odnosu na raspoloživa sredstva (23,5%), da se, kao i prethodnih godina, projekti realiziraju jako sporo, a da realizacija ne prati planiranu dinamiku. Tako na primjer u Fondu za povratak u razdoblju 01.01.2015.-31.12.2015. godine realizirana su sredstva u iznosu od 2.173.106 KM ili 35%, a neutrošena sredstva u iznosu 3.992.881 KM prenesena su u narednu godinu. Sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata u nekim institucijama prouzrokuje druge troškove, za šta se izdvajaju značajna sredstva.

Preporučamo poduzimanje aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima, kroz analiziranja načina i dinamike realizacije višegodišnjih projekata, ažuriranja odluke o višegodišnjim projektima sukladno zakonu o proračunu i stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima, te sustavnom reguliranju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje ograničenih proračunskih sredstava.

➤ **Nerealizirana sredstva od UMTS dozvola**

Odlukom o dozvolama za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave (UMTS) utvrđeni su uvjeti pod kojim Regulatorna agencija za komunikacije BiH dodjeljuje operaterima GSM usluga u BiH dozvole za UMTS, te utvrđena cijena, način i rokovi plaćanja dozvola. Uplaćena sredstva se usmjeravaju za razvoj sektora telekomunikacija (15%) i za financiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture (85%).

Ostvarena sredstva na ime dodijeljenih UMTS dozvola za 2015. godinu u ukupnom iznosu od **17.602.470 KM** nisu raspoređena korisnicima u 2015. godini jer nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara BiH. Od navedenog iznosa neraspoređena sredstva za razvoj sektora telekomunikacija iznose 2.640.371 KM (15%), a neraspoređena sredstva za financiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture iznose 14.962.099 KM (85%). Cjelokupan neraspoređeni iznos prenesen je u 2016. godinu.

Također, raspoređena sredstva za razvoj sektora telekomunikacija iz ranijih godina (2011, 2012, 2013 i 2014. godina) u iznosu od **10.561.482 KM** nisu realizirana s obzirom da Vijeće ministara BiH nije donijelo posebnu odluku o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj sektora telekomunikacija. Sredstva su prenesena u 2016. godinu.

Raspoređena sredstva za financiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture koja su namjenski prenesena Ministarstvu komunikacija i prometa BiH za 4 projekta i Upravi za neizravno oporezivanje BiH za 2 projekta, nisu realizirana u iznosu od **48.010.443 KM**. Sredstva su također prenesena u 2016. godinu.

Po toj osnovi, ukupna nerealizirana namjenska sredstva od UMTS dozvola (uključujući i sredstva iz 2015. godine za koja nije donesena odluka o rasporedu) iznose **76.174.395 KM**, od čega se na razvoj sektora telekomunikacija odnosi 13.201.853 KM, a na financiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture 62.972.542 KM.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da donese odluku o raspodjeli sredstva od UMTS dozvola za 2015. godinu, te da donese posebne odluke o raspodjeli sredstava za razvoj sektora telekomunikacija.

Također, preporučamo Vijeću ministara BiH te Ministarstvu komunikacija i prometa BiH i Upravi za neizravno oporezivanje BiH poduzimanje efikasnih mjera u cilju realizacije sredstava namijenjenih za financiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture.

➤ **Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažiranje sredstava - commitment fee**

U Informaciji o stanju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2015. godine navedeno je da je u tijeku godine commitment fee plaćen u iznosu od 3.386.689 KM, bez detaljne informacije odnosi li se određeni dio ovog iznosa na neadekvatno korištenja sredstava, koji je to iznos i koji su razlozi za neadekvatno korištenja.

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

➤ Pitanje smještaja institucija BiH

Odsustvo sustavnih mjera nadležnih institucija BiH vezano za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH za posljedicu ima ogroman raskorak između potreba i mogućnosti institucija BiH da samostalno riješe svoje potrebe na tržištu. U ovakvim okolnostima, institucije se pri pribavljanju usluga zakupa različito ponašaju, naročito kad je riječ o izboru lokacije, zakupljenoj površini, a samim tim i ugovorenoj cijeni.

Nadležne institucije nemaju jasnu viziju i strategiju za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH, kao ni pravila, kriterije i smjernice za planiranje i ugovaranje zakupa. U nedostatku navedenog, politika rješavanja smještaja za institucije BiH se većim dijelom odrazila kroz kupovinu objekata za smještaj institucija BiH.

U svezi s osiguranjem trajnog smještaja za institucije BiH, u 2015. godini nastavljene su i okončane aktivnosti koje su proizišle iz odluka Vijeća ministara, kupovinom objekata za smještaj institucija u Tuzli i Mostaru. Nabava objekta u Sarajevu nije izvršena jer je odluka o kupovini dijela objekta u ulici Hamdije Kreševljakovića u Sarajevu stavljena izvan snage³.

Projekt rekonstrukcije objekta u ulici Maršala Tita 9a za smještaj institucija BiH koji je započet u studenom 2013. godine, s obvezom završetka radova do 30.06.2014. godine, okončan je 01.09.2015. godine, kada je otpočelo useljavanje institucija BiH. Usljed neefikasne realizacije projektnog zadatka i znatnog kašnjenje, došlo je do značajnog utroška javnih sredstava temeljem neplaniranog plaćanja zakupa za osam institucija koje su useljenje započele sa zakašnjenjem od 14 mjeseci.

Odlukom Vijeća ministara BiH u listopadu 2015. godine odobren je Projekt nabave objekta za smještaj institucija BiH u Mostaru kao višegodišnji kapitalni projekt u razdoblju 2015. - 2017. Služba za zajedničke poslove institucija BiH po ovom projektu u 2015. godini nije poduzimala nikakve aktivnosti, a odobrena sredstva su u cijelosti prenesena u 2016. godinu.

I dalje naglašavamo potrebu donošenja plana racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanja pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, sa utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza, dinamikom realiziranja i izvorima financiranja. Napominjemo kako pri izradi navedene strategije treba imati u vidu i pitanje statusa državne imovine.

➤ Interventno korištenje tekuće pričuve

Uvidom u dokumentaciju konstatirano je da se sredstva tekuće pričuve koja dodjeljuju članovi Predsjedništva, predsjedatelj Vijeća ministara BiH i zamjenici predsjedatelja, koriste na nedovoljno transparentan način, bez jasnih pravila i kriterija za dodjelu.

Usvojene odluke od strane članova Predsjedništva i predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH sadrže samo visinu odobrenih sredstava koja se mogu koristiti u te namjene bez jasno postavljenih kriterija na temelju kojih se došlo do odobrenih iznosa.

U odlukama je navedeno da se korisnici sredstava obvezuju na pravdanje korištenih sredstava u vidu slanja izvješća o namjenskom utrošku sredstava, međutim procesom revizije to nije potvrđeno.

³ Službeni glasnik BiH, broj 96/15

Nije uspostavljena zajednička baza podataka korisnika tekuće pričuve, niti razmjena informacija između ureda članova Predsjedništva BiH i predsjedatelja Vijeća ministara BiH i njegovih zamjenika u pogledu iznosa i temelja za dodjelu sredstava tekuće pričuve. U pogledu toga, uočeno je kako istom korisniku sredstva budu dodijeljena i od strane članova Predsjedništva BiH i od strane Vijeća ministara BiH.

Premda je u narednoj godini iznos ukupno odobrenih sredstava za tekuću pričuvu u proračunu institucija BiH prilično manji, preporučujemo Predsjedništvu BiH da precizno definira pravila i procedure o visini i kriterijima za dodjelu sredstava tekuće pričuve u svrhu transparentnosti procesa dodjele i izvješćivanja svih korisnika iste.

➤ **Odobrovanje grantova proračunskim korisnicima iz sredstava tekuće pričuve**

Na temelju podataka o sredstvima iz kojih su financirani grantovi utvrdili smo da je značajan iznos grantova i transfera realiziran u rashodima proračunskih korisnika osiguran iz sredstava tekuće pričuve. Iz proračunske pričuve su odobrena sredstva u iznosu od 3.121.000 KM za realizaciju grantova u Ministarstvu civilnih poslova (2.481.000 KM), Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (540.000 KM) i Ministarstvu za ljudska prava (100.000 KM).

Raspodjela sredstava krajnjim korisnicima provedena u Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa izvršena je bez objavljivanja javnog poziva odnosno bez jasno definiranih kriterija, rokova i uvjeta dodjele sredstava tekuće pričuve. Izostanak transparentnosti i adekvatne kontrole te nepostojanje provedbenih akata, značajno povećavaju rizik da sredstva tekuće pričuve budu iskorištena nenamjenski.

Mišljenja smo da realizaciju grantova odobravanjem iz proračunske pričuve treba koristiti u iznimnim slučajevima, kada se radi o neplaniranim situacijama i događajima koji su uvjetovali odobravanje sredstava na takav način. Sva ostale grantove i transfere trebalo bi planirati u proračunu institucija, a njihovu dodjelu realizirati na transparentan način, uz utvrđivanje kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole namjenskog trošenja.

➤ **Prihodi i primici**

Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine je propisano kako će Direkcija za civilno zrakoplovstvo ostvarivati prihode od naknada koje plaćaju putnici u odlasku sa zračnih luka u BiH i naknada koje plaćaju operateri zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu. Međutim, Direkcija niti u 2015. godini nije ostvarivala ove prihode. Direkcija je donijela i u Službenom glasniku BiH objavila odluku u svezi sa spomenutim naknadama. Naknadnom analizom, a uvažavajući dostavljene prijedloge za smanjenje naknada, kao i zbog potrebe usklađivanja visine naknada s naknadama u zemljama u okruženju, Direkcija je 12.01.2016. godine Ministarstvu prometa i komunikacija BiH dostavila Prijedlog odluke o visini naknade koju plaćaju operateri zrakoplova po prevezenom putniku u odlasku i visini naknade po toni prevezene robe/tereta u odlasku s aerodroma u BiH. U Direkciji nemaju informaciju da je Ministarstvo prosljedilo pomenuti Prijedlog odluke Vijeću ministara BiH. Analizirajući dostavljene podatke o ostvarenom broju odlazećih putnika iz zračnih luka u BiH i prevezenom teretu roba u 2015. godini, konstatirali smo kako odgađanjem primjene spomenute Odluke, Bosna i Hercegovina u 2015. godini nije naplatila prihode u iznosu od oko 2.000.000 KM.

Preporučamo Ministarstvu komunikacija i prometa BiH da žurno poduzme sve potrebne aktivnosti kako bi Direkcija što prije počela ostvarivati prihode utvrđene Zakonom.

Premda su u većini slučajeva stvoreni preduvjeti da proračunski korisnici mogu vršiti sravnjenja uplata sa pomoćnim evidencijama još uvijek nisu osigurani uvjeti da sve institucije mogu na efikasan i pouzdan način izvršiti kontrolu naplate neporeznih prihoda (novčane kazne u Ministarstvu pravde, pristojbe koje predstavljaju najznačajniji dio prihoda u Upravi za neizravno oporezivanje BiH).

U cilju rješavanja problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda nužno je osigurati uvjete da sve institucije na efikasan i pouzdan način mogu izvršiti kontrolu naplate neporeznih prihoda.

➤ IT sustav

IT sustav u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Revizijom smo utvrdili da je modul za planiranje proračuna (BMIS) implementiran ali nije povezan sa ISFU-om. Modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem je implementiran, ali se još uvijek ne koristi. Jedna od ključnih aktivnosti je implementacija novog sustava plaća i kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sustava. Implementaciji projekata ne prethode adekvatne analize o stvarnim potrebama pa se implementiraju neekonomična rješenja. Pored navedenog, projekti implementacije informacijskih sustava se ne završavaju sukladno planovima. Prije nego što započne implementacija projekta nabavljaju se i plaćaju sve softverske licencije, a njihovo dalje održavanje se plaća periodično svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, podrška za sve nabavljene licencije se plaća na godišnjoj razini čime se bespotrebno gomilaju troškovi održavanja licencija koje se ne koriste u periodu implementacije.

Potrebno je staviti u uporabu implementirane module i povezati nove module s ISFU-om kako bi se dobio integriran i sveobuhvatan sustav financijskog upravljanja. Također je potrebno implementirati novi sustav plaća i kadrovske evidencije. Implementaciji novih sustava trebaju prethoditi adekvatne analize. Također treba pravovremeno analizirati stvarne potrebe za licencijama i nakon implementacije sustava vršiti nabavu većeg dijela licencija i započeti korištenje i održavanje istih u momentu kada se novi informacijski sustav pušta u rad, u cilju smanjenja troškova održavanja softvera.

➤ Korištenje resursa e-vlade

Trenutno, raspoložive resurse e-vlade koriste 34 institucije. Prema procjeni Odsjeka e-vlade 68 institucija bi moglo djelomično ili u cijelosti biti integrirano u sustav e-vlade. Povezivanjem institucija na e-vladu bi se stvorila mogućnost korištenja svih resursa e-vlade kao i drugih servisa koji se budu razvijali na projektu e-vlade. Generalno tajništvo Vijeća ministara (GTVM) nije pokrenulo zvaničnu inicijativu za ispitivanje mogućnosti povezivanja institucija na sustav e-vlada putem mreža u vlasništvu institucija BiH. GTVM nije realizirao određen broj zahtjeva za pristup resursima e-vlade, uz obrazloženje kako bi proširivanjem broja institucija mogla biti ugrožena kvaliteta pružanja usluga za institucije koje trenutno koriste resurse.

Smatramo da Generalno tajništvo treba pokrenuti zvaničnu inicijativu za ispitivanje mogućnosti povezivanja institucija na sustav e-vlada putem mreža u vlasništvu institucija BiH. Sugeriramo da se razmotri potreba i mogućnost formiranja radne skupine koju bi činili eksperti iz institucija koje koriste resurse e-vlade, kako bi se dali prijedlozi za poboljšanja i unaprijedio postojeći sustav.

➤ **Elektronski potpis**

U cilju stvaranja preduvjeta za provedu Zakona o e-potpisu izrađeni su određeni podzakonski akti (tri pravilnika) i isti su u proceduri pribavljanja mišljenja radi upućivanja na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH. Odredbama Zakona o elektronskom potpisu je propisano da će Vijeće ministara BiH, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja Zakona (14. studeni 2006. godine), donijeti podzakonske propise koji su potrebni za provedbu istog. Neuspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za e-poslovanje ima izravan utjecaj na efikasnost rada institucija BiH, kao i na visinu određenih izdataka u institucijama BiH, koji bi mogli biti smanjeni u značajnim iznosima, da su osigurane pretpostavke za ovaj vid poslovanja.

Smatramo da treba usvojiti podzakonske akte, izvršiti akreditaciju certifikacijskih tijela i omogućiti proces elektronskog potpisivanja.

2.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

U tijeku 2015. godine Ured je proveo pet revizija učinka. Revizije su provedene sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH, te Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor VRI u BiH.

Za svako izvješće prezentirani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i dane preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH ali i svim institucijama BiH za koje je problematika obrađena u izvješćima relevantna. Prema mišljenju Ureda implementacija danih preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije.

➤ Nabava osobnih isprava – studija slučaja

Nalazi revizije su pokazali da IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu u svim dijelovima procesa poduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provedbu transparentnog načina nabave, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava, sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti i osiguraju funkcionalnost elektronske osobne iskaznice.

IDDEEA i MCP nisu ponudili moguće alternative izabranoj tehnologiji izrade osobnih isprava, koja je značajno skuplja u odnosu na prethodnu, sa aspekta boljeg balansa sigurnosti i ekonomičnosti i uvažavanja ekonomskih i drugih okolnosti u kojima se nalazi BiH, a VM BiH, prilikom odobravanja nabave, nije tražilo ovakve analize.

IDDEEA i druge institucije BiH nisu bile efikasne u osiguravanju uvjeta za omogućavanje provođenja transparentnijih i konkurentnijih postupaka javne nabave osobnih isprava. Procedura nabave osobnih isprava je provedena najmanje transparentnim postupkom javne nabave - pregovaračkim postupkom bez objave obavijesti, a da prethodno nije na transparentan način ispitano postojanje konkurencije za izabranu tehnologiju.

U BiH još uvijek nisu stvoreni uvjeti za korištenje e-servisa pomoću elektronske osobne iskaznice, iako je to bio jedan od glavnih razloga za njeno uvođenje. Nakon izdanih više od 1,7 milijuna elektronskih osobnih iskaznica, i skoro tri godine od njenog izdavanja, ona još uvijek služi samo kao identifikacijska isprava.

Ugovorene količine osobnih isprava se temelje isključivo na povijesnim podacima, bez uzimanja u obzir ostalih relevantnih faktora. Na temelju takvih podataka su formilirane vrlo čvrste ugovorne odredbe u smislu dinamike isporuke i ukupnih količina osobnih isprava. Imajući u vidu da je u prve dvije godine izdano za oko 50% manje osobnih iskaznica i za oko 30% manje vozačkih dozvola od planirane i ugovorene količine, postoji mogućnost da neće biti potrebna ukupno ugovorena količina isprava.

U pripremi i provedbi procedure pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem, članovi pregovaračkog tima nisu raspolagali pouzdanim podacima o cijenama elektronskog čipa, niti su u pregovorima posebno potencirali pitanja ukupne strukture potrebnog ulaganja za uspostavljanje proizvodnje osobnih isprava u BiH, što je oslabilo pregovaračku poziciju IDDEEA-e.

Ured je IDDEEA i Vijeću ministara BiH dao određene preporuke, a najvažnije od njih su da IDDEEA analizira moguće štetne posljedice odredaba Ugovora, naročito onih koje se odnose na obvezu plaćanja ukupnih ugovorenih količina osobnih isprava, kao i drugih

ugovorenih stavki koje mogu proizvesti štetu po proračun institucija BiH, te ih pokuša, u sporazumu sa dobavljačem, adekvatno riješiti. Vijeću ministara BiH je pored ostalog, preporučeno da uspostavi funkciju procjene opravdanosti specifičnih investicijskih ulaganja i poduzme aktivnosti na ubrzanju razvoja i uspostave elektronskih servisa u institucijama BiH, kako bi se opravdalo ulaganje u elektronsku osobnu iskaznicu.

➤ Upravljanje carinskim terminalima

Nalazi do kojih se došlo revizijom temelje se na kredibilnim izvorima neovisnog i objektivnog uvida i ukazuju da pretpostavke za efikasno funkcioniranje carinskih terminala nisu u cijelosti osigurane. Propisi i provedbeni akti kojima se uređuje upravljanje i funkcioniranje carinskih terminala se ne temelje na provedenim analizama efikasnosti i ekonomičnosti mogućih rješenja, nisu u dostatnoj mjeri jasni, precizni, sveobuhvatni i ostavljaju prostor za slobodna tumačenja i različita postupanja.

Uspostava i pribavljanje carinskih terminala se ne temelji na analizi potreba i opravdanosti. Prisutne su razlike u uvjetima i kapacitetima, a određeni carinski terminali, koji nisu u vlasništvu Uprave za neizravno oporezivanje BiH, ne ispunjavaju neke od propisanih uvjeta.

Procedure i način naplate naknade za korištenje carinskih terminala nisu unificirani, a i prakse su različite. Pored ovog, pojedini vlasnici carinskih terminala svoje obveze prema Upravi za neizravno oporezivanje BiH ne izmiruju uredno, dok su kod drugih potraživanja stara i po nekoliko godina.

Različita postupanja utvrđena su i u aktivnostima prinudne naplate potraživanja, kao i načinu postupanja sa dužnicima.

Jedna od posljedica ovakvog uspostavljenog načina upravljanja carinskim terminalima su nenaplaćena potraživanja temeljem prihoda od naknade za korištenje carinskih terminala, po kojem Uprava za neizravno oporezivanje BiH od početka svog rada potražuje od vlasnika carinskih terminala oko 2,6 milijuna KM.

Upravnom odboru Uprave za neizravno oporezivanje BiH, Ured je preporučio da poduzme potrebne aktivnosti i mjere iz svoje nadležnosti za unaprjeđenje upravljanja carinskim terminalima.

Upravi za neizravno oporezivanje BiH je Ured dao sljedeće preporuke: U cilju unaprjeđenja upravljanja carinskim terminalima potrebno izvršiti sveobuhvatnu analizu čitavog procesa kako sa stanovišta propisa tako i primjene istih. Na temelju provedene analize doraditi i unaprijediti provedbene akte koji se tiču upravljanja carinskim terminalima. Također, potrebno je unaprijediti kontrolne mehanizme i način izvješćivanja.

➤ Transparentnost rada institucija BiH

Analiza je pokazala da institucije BiH ne osiguravaju potpunu transparentnost u svom radu, da efikasno ostvarivanje prava na pristup informacijama zahtijeva određene izmjene i dopune postojećih propisa, kako u pogledu usuglašavanja sa drugim zakonima tako i u pogledu stvaranja proaktivnog pristupa ostvarivanju prava na pristup informacijama. Također, ni obveza postojanja i primjene podzakonskih akata o upravljanju informacijama kod institucija BiH nije na zadovoljavajućoj razini.

Nije rijetka pojava da institucije BiH ne ispunjavaju propisanu zakonsku obvezu u pogledu dostavljanja podataka, a različito tumačenje pojedinih zakonskih odredbi dovelo je do različitog postupanja institucija BiH u slučaju podnošenja žalbi na koju ima pravo svaki podnositelj zahtjeva.

Službene web stranice institucija BiH, ni sadržajno ni vizualno, ne osiguravaju uspješnu komunikaciju sa korisnicima, te negativno utječu na stvaranje povjerenja u rad institucija BiH. Ne podstiče se aktivno sudjelovanje javnosti u procesu donošenja odluka, niti se čine značajniji naponi na proaktivnom upoznavanju javnosti o informacijama koje se tiču obavljanja javnih dužnosti, što je neizostavan dio otvorene i transparentne vlasti.

Ured je Vijeću ministara BiH preporučio provedbu odgovarajućih aktivnosti na predlaganju izmjena i dopuna zakona usmjerenih na poboljšanje postojećeg zakonskog okvira o slobodi pristupa informacijama, propisivanje pravila i procedura koji će biti nadopuna osnovnoj zakonskoj regulativi o slobodi pristupa informacijama te uspostavljanje središnjeg portala na razini BiH koji će biti namijenjen za proaktivno objavljivanje informacija o radu različitih institucija BiH.

Ured je dao i preporuke institucijama BiH i to da unaprijede komunikaciju sa korisnicima, a podatke o radu i rezultatima rada koji se ostvaruju kontinuirano čine transparentnim, te da uvedu praksu periodičnog ispitivanja i stručne analize zadovoljstva korisnika o informacijama koje im institucije BiH pružaju o svom radu.

➤ **Uspostava javnih unutarnjih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH**

Nalazi revizije su pokazali da uspostava PIFC-a sukladno zahtjevima EU u institucijama BiH do kraja 2014. godine nije okončana. Reforma finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) nije okončana, a funkcionalna unutarnja revizija (IR) nije uspostavljena. Očekivani rezultati unaprjeđenja finansijskog upravljanja i kontrola u institucijama BiH na kraju 2014. godine su izostali. Kapaciteti Središnje harmonizacijske jedinice BiH (SHJ) su nedostatni za efikasnu uspostavu i razvoj PIFC-a, a Koordinacijski odbor središnjih harmonizacijskih jedinica u BiH (KO SHJ) nije funkcionalan od 2011. godine.

Ured je dao preporuke Vijeću ministara BiH, Središnjoj harmonizacijskoj jedinici BiH, institucijama BiH i jedinicama unutarnje revizije u institucijama BiH:

Predstavnici Vijeća ministara BiH bi na sjednicama Fiskalnog vijeća BiH trebali adresirati problem nefunkcioniranja KO SHJ i kašnjenja u provedbi aktivnosti uspostave PIFC-a u BiH. Vijeće ministara BiH treba osigurati jačanje kapaciteta SHJ za uspostavu i razvoj PIFC-a u institucijama BiH, okončati započete reforme koje će omogućiti da se odluke o financiranju institucija donose na temelju rezultata realizacije ciljeva i poduzeti mjere koje će osigurati da se organizacijska struktura institucija brže prilagođava ciljevima institucija.

SHJ treba izvješćivati Vijeće ministara BiH o uspostavi, provedbi i razvoju PIFC-a, pripremiti revidirani akcijski plan za provedbu PIFC-a u institucijama BiH, unaprijediti nadzor i izvješćivanje o primjeni standarda unutarnjih kontrola i unutarnje revizije u institucijama BiH te u svojim dokumentima definirati politiku razvoja i obuke osoblja odgovornog za FUK i IR.

Rukovoditelji institucija BiH trebaju utvrditi jasnu misiju i ciljeva institucije te unutar institucije utvrditi jasnu organizaciju i odgovornosti za realizaciju ciljeva institucije.

Pored ostalog, rukovoditelji institucija trebaju osigurati da se upravljanje rizicima ugradi u redovite planske procese institucije i da se na temelju provedenih analiza rizika unaprijedi sustav upravljanja i kontrola institucije.

Jedinice unutarnje revizije su dužne dosljedno poštivati standarde i metodologiju za rad unutarnje revizije, planirati obuke unutarnjih revizora i provoditi kontrolu kvalitete provođenja revizije te unaprijediti planiranje revizije i više se posvetiti unutarnjim kontrolama poslovnih sustava institucije.

➤ **Energetska efikasnost u institucijama BiH**

Nalazi revizije su pokazali kako nedostaje sustavan pristup unaprjeđenja energetske efikasnosti, kako se ne ispunjavaju preuzete obveze i kako su nedovoljne aktivnosti upravljanja potrošnjom energije. Nisu poduzimane aktivnosti na uspostavi strateškog i planskog okvira, regulatornog i financijskog okvira u području energetske efikasnosti i promocije energetske efikasnosti.

Institucije BiH nisu poduzimale aktivnosti kako bi osigurale efikasno korištenje energije u objektima koje koriste za svoje potrebe. Većina institucija ne prati potrošnju energije na odgovarajući način niti provodi analize potrošnje energije sa ciljem identificiranja prostora za uštedama. Također, većina institucija ne planira i ne provodi mjere sa ciljem unaprjeđenja energetske efikasnosti. Institucije koje zakupljuju objekte prilikom zakupa nisu razmatrale energetska svojstva objekata. Prilikom pripreme projekata izgradnje i rekonstrukcije objekata izbor građevina odnosno građevinskih elemenata se ne vrši na temelju analiza isplativosti koje pored početnih troškova uzimaju u obzir i buduću potrošnju energije.

Ured je dao preporuke Vijeću ministara BiH i institucijama BiH.

Pored ostalog, Ured je preporučio Vijeću ministara BiH da unaprijedi koordinaciju i osigura sveobuhvatni strateški okvir unaprjeđenja energetske efikasnosti kako bi se implementirale preuzete obveze, osigura potrebnu potporu na uspostavi informacijskog sustava energetske podataka i pruži potrebnu potporu tijelu koje bi bilo zaduženo za uspostavu baze podataka, praćenje i analiziranje podataka o potrošnji energije.

Institucijama koje upravljaju potrošnjom energije odnosno plaćaju izdatke za energiju u objektima koje koriste za svoje potrebe, preporučeno je da trebaju stvoriti uvjete da se može pratiti potrošnja energije i provoditi analize iste te poduzeti aktivnosti kojima će osigurati racionalno korištenje energije od strane svojih uposlenih.



3. IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BIH ZA 2015. GODINU



IZVJEŠĆE

O REVIZIJI IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2015. GODINU

Broj: 01/02/03-08-16-1-798/16

Sarajevo, srpanj 2016. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE.....	6
1.	Uvod	6
2.	Postupanje po ranijim preporukama.....	6
3.	Sustav unutarnjih kontrola	10
4.	Financijsko - računovodstveni aspekt funkcioniranja ISFU sustava	12
5.	Proračun.....	13
5.1.	Planiranje proračuna	13
5.2.	Izvršenje proračuna	15
6.	Financijsko izvješćivanje	16
7.	Prihodi i primici	16
8.	Rashodi	19
8.1.	Tekući izdaci	20
8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća	20
8.1.2.	Naknade troškova uposlenih	24
8.1.3.	Putni troškovi.....	25
8.1.4.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih i privatnih vozila i usluge reprezentacije.....	26
8.1.5.	Troškovi zakupa	29
8.1.6.	Ugovorene usluge	30
8.2.	Kapitalni izdaci	30
8.2.1.	Višegodišnji projekti.....	32
8.2.2.	Programi posebne namjene.....	34
8.2.3.	Tekući grantovi i transferi.....	34
8.2.4.	Kapitalni grantovi i transferi	36
8.3.	Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora	36
8.4.	Tekuća pričuva proračuna	39
9.	Obračun viška prihoda	40
10.	Upravljanje jedinstvenim računom trezora.....	43
11.	Bilanca stanja	47
11.1.	Proces popisa sredstava i izvora sredstava.....	56
11.2.	Status državne imovine	57
12.	Informacijski sustav	58
III.	KORESPONDENCIJA	61
IV.	PRIVITCI	62
-	Zbrojna bilanca stanja na 31.12.2015. godine	
-	Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2015. godinu- zbrojni obrazac	
-	Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama- zbrojni obrazac	
-	Izjava o odgovornostima rukovodstva	



I. MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o izvršenju proračuna) sačinjenog od Ministarstva financija i trezora BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i usvojenog od Vijeća ministara BiH (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara).

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju proračuna, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja, tj. Zakonu o financiranju institucija BiH¹, Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu², Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama BiH³, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH⁴ i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o Izvješću o izvršenju proračuna na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine⁵ i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Ovi standardi nalažu da obavljamo reviziju sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo kako Izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze te kako je poslovanje usuglašeno s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija Izvješća o izvršenju proračuna obuhvaća poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, unutarnju kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinostvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2015. godinu. Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u Izvješću o izvršenju proračuna. Izbor postupka je utemeljen na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u financijskim izvješćima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra unutarnje kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju

¹ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

² Službeni glasnik BiH, broj 40/15

³ Službeni glasnik BiH, br. 52/05 i 103/09

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 25/15

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 12/06



izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti unutarnjih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

Mišljenje

Vjerujemo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za naše mišljenje.

Temelj za mišljenje s rezervom :

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu Parlamentarna skupština BiH usvojila je tek u svibnju 2015. godine što nije sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH (točka 5.1. Izvješća).
- Isplata posebnog dodatka na plaće policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije utemeljena u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, niti je za ove isplate donesen podzakonski akt suglasno navedenom Zakonu o plaćama za tri policijske agencije (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Granična policija BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH) (točka 8.1.1. Izvješća).
- Popis sredstava kod pojedinih institucija nije izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i samom svrhom popisa, tako da nismo u mogućnosti potvrditi usklađenost stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjem i u svezi s tim točnost zbrojnim bilančnih pozicija (točka 11.1. Izvješća).
- Značajan dio imovine nije evidentiran u poslovnim knjigama BiH vezano za status državne imovine i pitanje procjene imovine, što ima izravan utjecaj na računovodstveno iskazivanje imovine u zbrojnoj bilanci stanja (točka 11. i točka 11.2. Izvješća).

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju:

- Osim za moguće efekte navedene u Temelju za mišljenje s rezervom, Izvješće o izvršenju proračuna prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza, prihoda i rashoda na 31.12.2015. godine i izvršenje proračuna i rezultate poslovanja za godinu koja se završila na navedeni datum sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja,
- Aktivnosti, finansijske transakcije i informacije prikazane u Izvješću o izvršenju proračuna u tijeku 2015. godine bile su u svim značajnim aspektima usklađene s odgovarajućim zakonima i drugim propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Temelju za mišljenje s rezervom.



Skretanje pozornosti

Ne izražavajući daljnju rezervu na dano mišljenje, skrećemo pozornost na sljedeće:

- Za dio iskazanog akumuliranog viška prihoda nad rashodima Ministarstvo još uvijek nije u potpunosti osiguralo točno iskazivanje kroz sustav Glavne knjige trezora (točka 9. Izvješća).
- Pri donošenju podzakonskih akata sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (uporaba vozila, telefoni, reprezentacija) nisu uzete u obzir osnovni zakoni i posebnosti svih institucija BiH (točka 8.1.4. Izvješća).
- Ministarstvo još uvijek nije izradilo novi podzakonski akt kojim bi se regulirao način i postupak ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz (točka 8.1.2. Izvješća).
- Još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH vezano za postupak rješavanja eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH (točka 8.1.1. Izvješća).
- Funkcioniranje Informacijskog sustava finansijskog upravljanja još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini te su potrebna dodatna unaprjeđenja u cilju smanjenja rizika poslovanja (točka 12. Izvješća).

Sarajevo, 29.07.2016. godine.

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.



II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je, sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvješća o izvršenju proračuna. Izvješće o izvršenju proračuna institucija je sačinjeno sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju, 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. Izvješće je u roku dostavljeno na razmatranje i prihvaćanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je izvješće usvojilo 18.05.2016., a Predsjedništvo 27.06.2015. godine.

Rukovodstvo proračunskog korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno navedenom okviru financijskog izvješćivanja, a što uključuje kreiranje, primjenu i održavanje sustava unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća. Pored toga rukovodstvo proračunskog korisnika je odgovorno i za poslovanje sukladno odgovarajućim zakonima i propisima kao i da tijekom fiskalne godine osigura namjensko i zakonito korištenje sredstava odobrenih proračunom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Obveza proračunskih korisnika je da sačine godišnje financijsko izvješće i dostave ga Ministarstvu financija i trezora BiH najkasnije do 01. ožujka tekuće godine za proteklu godinu, zajedno s informacijom o sustavu unutarnjih kontrola realiziranih tijekom godine te poduzetim aktivnostima u cilju realizacije preporuka revizije iz prethodne godine. Proračunski korisnici su dužni da, uz obrasce godišnjeg izvješća, dostave i odgovarajuća tekstualna obrazloženja i bilješke bilančnih pozicija. Također, svaki proračunski korisnik je obavezan uz godišnje izvješće dostaviti i izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije u formu i sadržaju koji je propisalo Vijeće ministara⁶.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio financijsku reviziju Izvješća o izvršenju proračuna za 2014. godinu o čemu je sačinjeno Izvješće o reviziji, te je izrazio mišljenje s rezervom.

Ministarstvu i drugim institucijama su dane preporuke kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na unaprjeđenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju. Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH, ali se nije očitovalo o svim preporukama iz svoje nadležnosti.

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 96/12)



Na temelju Izvješća o reviziji izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu te uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo pregled ocjene realizacije preporuka koje su u cijelosti ili djelomice u nadležnosti Ministarstva:

Preporuke koje su realizirane:

- Donošenjem Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđena su ograničenja u pogledu ispunjenosti uvjeta za ostvarivanje prava na naknadu za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim tijelima kao i u pogledu maksimalnog iznosa naknade koja se može ispatiti na mjesečnoj i godišnjoj razini po tom temelju, tako da bi izdaci po ovom temelju u narednom razdoblju trebali biti racionalizirani.
- U izvješću o izvršenju proračuna osigurani su detaljni podaci o ukupno raspoloživim sredstvima po projektima.
- Koncem 2015. godine sačinjena je metodologija i red koraka koji će biti primjenjivani pri izradi planova novčanih tijekova.
- Rezervni backup mediji za ISFU i COIP sustava u kontinuitetu se čuvaju u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, sukladno Proceduri za backup sustava do realizacije Disaster recovery plana.
- Proračunski korisnici koji nisu imali izravnu konekciju su povezani na ISFU i COIP sustave u svim situacijama gdje je to bilo moguće.
- Provedena je edukacija kadrova koji rade na informacijskom sustavu trezora.
- Provedene su obuke osoblja manjih institucija da samostalno rade na ISFU i COIP sustavu.

Preporuke čija je realizacija u tijeku:

- Premda je vršeno unaprjeđenje sustava unutarnjih kontrola kroz donošenje unutarnjih pravila i procedura sukladno aktima koje je donijelo Vijeće ministara još nije donesen podzakonski akt koji se odnosi na dodatak policijskim službenicima.
- Ministarstvo je nadogradilo aplikacije za planiranje proračuna u dijelu unosa sredstva za postojeću potrošnju i uštede, broj uposlenih po ovom temelju, te broj uposlenih sukladno važećim pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta proračunskih korisnika. Također, nadograđen je ISFU sustav te je uspostavljena četverostruka proračunska kontrola i to na organizacijskoj jedinici, ekonomskoj kategoriji, izvoru (fondu) i projektu. Međutim, još uvijek nije uspostavljen sustav za praćenje realizacije proračuna institucija i mjere učinaka koji će biti temeljni pokazatelj utroška proračunskih sredstava.
- Pored poduzetih radnji na unaprjeđenju postojećeg sustava, još uvijek nisu uspostavljene politike i procedure postupanja kao što su: provođenje licitacija pri prodaji stalnih sredstava, donacija ili razmjene sredstava između proračunskih korisnika, uništavanja rashodovanih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava.
- Naputak za unos i evidentiranje obveza u ISFU sustav koje su planirane u Proračunu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini donesen je krajem 2015. godine, a primjena istog će se moći sagledati u 2016. godini.



- Od 01.01.2015. godine u primjeni su jedinstveni pravilnici Vijeća ministara o korištenju telefona, uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila i o korištenju sredstava za reprezentaciju (u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine) što je u određenoj mjeri utjecalo na uštede iskazane u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu na pozicijama predmetnih izdataka. Međutim, određeni broj institucija nije donio unutarnje akte sukladno odredbama pravilnika Vijeća ministara, a u određenim institucijama nije uspostavljen zadovoljavajući sustav unutarnjih kontrola u smislu da nije osigurana uredna financijska dokumentacije iz koje bi se na pouzdan način mogla utvrditi namjenska uporaba sredstava za službena vozila i usluge reprezentacije.
- Institucije su poduzimale određene aktivnosti na unaprjeđenju planiranja, kontrole i izvješćivanja prilikom angažiranja vanjskih suradnika ali isto nije u značajnoj mjeri unaprjeđeno u odnosu na stanje konstatirano u ranijim izvješćima revizije.
- Provode se određene aktivnosti na unaprjeđenju procesa dodjele sredstava i kontroli nad trošenjem dodijeljenih sredstava korisnicima grantova i transfera, uglavnom za sredstva planirana proračunom. Međutim, dodjela sredstava krajnjim korisnicima grantova i transfera koja su odobrena iz tekuće pričuve nisu realizirana na temelju javnog poziva niti su utvrđeni kriteriji za njihovu dodjelu.
- Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti vezano za unaprjeđenje sustava plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama s direktnih transfera donošenjem instrukcije krajem 2015. godine koja uređuje ovo područje.
- Vezano za obrazloženje pozicija bilance stanja koje se odnose na Trezor, konstatirana su unaprjeđenja, ali se problematične pozicije i dalje ne analiziraju niti suštinski rješavaju.
- Aktivnosti u svezi s procjenom i evidentiranjem pokretne imovine su još u tijeku.
- Postignuta su određena poboljšanja koja su posljedica uvođenja modula stalnih sredstava te Pravilnika Vijeća Ministara kojim je reguliran način korištenja, nabave i prodaje službenih automobila. Međutim predmetnim Pravilnikom je upravo predviđena obveza Ministarstva da donese instrukciju o prodaji službenih automobila.
- U tijeku 2015. godine Ministarstvo je provodilo aktivnosti u pogledu rješavanja naplate potraživanja od Hercegovačke banke d.d. Mostar. U tijeku su aktivnosti oko izrade sporazuma između Hercegovačke banke d.d. Mostar i Ministarstva koji bi se odnosio na rješavanje navedenog pitanja.
- Ministarstvo obrane BiH, kao sudionik u pilot projektu za uvođenje zaliha, je u suradnji s Ministarstvom počelo realizirati ove aktivnosti, ali je i ovo proces koji zahtijeva vrijeme.
- Evidentna su određena poboljšanja po pitanju uređenja korektivnih knjiženja koja se sprovode kroz skupinu konta 51.
- U tijeku 2015. godine Ministarstvo je dalo veći značaj sačinjavanju planova novčanih tijekova te je vršena izrada kvartalnih ali mjesečnih planova novčanih tijekova. Uvidom u salda na računima tijekom godine i projicirane iznose u planovima novčanih tijekova može se kazati da postoji prostor za dalje unaprjeđenje ovog procesa.
- Premda je u 2015. godini bilo plasmana kratkoročnih slobodnih sredstava, sukladno raspoloživim sredstvima na računima upravljanje istim nije na zadovoljavajućoj razini.
- U tijeku su aktivnosti na provedbi mjera za unaprjeđenje informacijskog sustava.



- U tijeku je implementacija novog sustava za obračun i isplatu plaća za Oružane snage BiH.

Preporuke koje nisu realizirane:

- Još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.
- Ministarstvo je tijekom 2015. godine uputilo prijedlog određenih izmjena i dopuna odredaba Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, međutim isti je povučen iz procedure u travnju 2016. godine.
- Nisu poduzimane aktivnosti vezano za donošenje Zakona o plaćama i naknadama troškova uposlenih u institucijama BiH odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).
- Još uvijek nisu definirani postupci i procedure za rješavanje eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH u svezi s primjenom odredaba propisa koji definiraju primanja iz radnih odnosa.
- Nisu okončane aktivnosti vezane za donošenje odgovarajućih propisa kojima treba regulirati pitanje primanja iz radnih odnosa (dodaci na plaću i sl.).
- Usprkos činjenici da je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen po hitnoj proceduri, Ministarstvo do momenta obavljanja revizije nije poduzimalo značajnije aktivnosti na izradi podzakonskog akta kojim bi se regulirao način i postupak ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz s posla i prijevoz na posao.
- Još uvijek nisu realizirane preporuke koje se odnose na putne troškove.
- Još uvijek nije riješeno pitanje angažiranja osoba za usluge održavanja čistoće za dislocirane institucije.
- U procesu planiranja kapitalnih izdataka potrebna su daljnja unaprjeđenja.
- Proces upravljanja višegodišnjim kapitalnim projektima nije unaprijeđen.
- Proces realizacije grantova nije obuhvaćen postupcima unutarnje revizije u institucijama koje su na ovaj način realizirale značajna proračunska sredstva. U pojedinim institucijama planirano je provođenje revizije tijekom 2016. godine.
- Ponovno su konstatirani problemi kod uspostavljanja kvalitetnog sustava unutarnjih kontrola u pogledu izvješćivanja o dodijeljenim novčanim sredstvima za realizaciju kapitalnih grantova i transfera.
- Još uvijek je evidentno da akumulirani višak prihoda koji je prikazan u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu nije usuglašen s konačnim stanjima u Glavnoj knjizi trezora.
- Stalna sredstva koja se vode na šifri trezora koja se odnose na studije izvodljivosti, odnosno na financiranje projektne dokumentacije za 'Koridor V.c' u iznosu od 70.540.331 KM nisu učitana u modul stalnih sredstava i na njih po prezentiranim podacima nije vršen obračun amortizacije.
- Ministarstvo vrši kontrolu prilikom odobravanja proračuna za nabavu sredstava institucija i ne koristi performanse uspostavljenog modula stalnih sredstava
- U bilanci stanja nije prokazana vrijednost zaliha i njihova ispravka vrijednosti.
- Nije riješeno pitanje knjigovodstvenog evidentiranja i izvješćivanja o pozitivnim i negativnim tečajnim razlikama, transparentnom i detaljnom izvješćivanju o potraživanjima i vremenskim razgraničenjima kako po ročnoj strukturi tako i statusu rješavanja istih i obrazlaganju pozicija s predznakom „ostali“.



- Proces popisa sredstava i izvora sredstava na razini institucija BiH se još uvijek ne vrši u potpunosti sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhom popisa, kao ni proces svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.
- Popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja ponovno nije potvrđen s odgovarajućom dokumentacijom kao podlogom i obrazloženjem zatečenih stanja, što nije u skladu sa samom svrhom popisa.
- Popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obveze knjižene u Glavnoj Knjizi pod šifrom Trezora.
- Još uvijek nije uređeno područje upravljanja državnom imovinom u smislu donošenja relevantne zakonske regulative.
- Nismo se uvjerali da Ministarstvo vrši kontrolu fakturiranih iznosa na temelju obavljenih usluga platnog prometa. I dalje su uočena značajnija salda na računima poslovnih banaka koja vrše usluge platnog prometa za Ministarstvo.
- Donesenom metodologijom za izradu planova novčanih tijekova je predviđeno vršenje analize planova novčanih tijekova. Prema dostupnim informacijama u 2015. godini nisu vršene takve analize.
- Uvidom u dokumentaciju koja se odnosi na usluge oročavanja novčanih sredstava u 2015. godini nije utvrđivana donja granica u pogledu ponuda kamatnih stopa poslovnih banaka.
- Ministarstvo nije uspjelo kreirati okvir za zajedničku nabavu usluga oročavanja sredstava i uslugu platnog prometa.
- Još uvijek nisu osigurani uvjeti za praćenje naplate novčanih kazni kod izdavanja prekršajnog naloga.
- Još uvijek je prisutna slaba realizacija programa posebnih namjena niti su rađene analize dosadašnje realizacije programa kako bi se identificirali problemi za proces implementacije.
- Ministarstvo još uvijek nije kreiralo sučelje (interface) između sustava COIP i ISFU.
- Nije kreiran Strateški plan razvoja koji bi trebao biti podloga za uspostavljanje kvalitetnog informacijskog sustava, niti plan sigurnosti.
- Nije implementiran Disaster recovery plan.
- Nije implementirano sučelje (interface) za razmjenu podataka BPMIS s ISFU.
- Nije zaključen novi ugovor za podršku sustavu COIP.
- Kako nije implementiran novi sustav za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH tako nije sagledana mogućnost da novi sustav bude temelj za razvoj jedinstvenog sustava plaća za sve državne institucije.
- Implementiran je ali nije stavljen u funkciju Oracle Internet Expense modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem.

3. Sustav unutarnjih kontrola

Prema općeprihvaćenom modelu (COSO modelu), sustav unutarnjih kontrola sastoji se od pet međusobno povezanih komponenti: kontrolnog okružja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija i monitoringa. Kontrolno okružje čini temelj sustava unutarnjih kontrola i podrazumijeva osobni i profesionalni integritet i etičke vrijednosti kako rukovodećih osoba, tako i svih zaposlenih, njihov stav i svijest o unutarnjoj kontroli, kompetentnost te organizacijska struktura.

Povoljno kontrolno okružje osigurava uvjete za efikasno djelovanje unutarnjih kontrola.



Polazna točka za uspostavu zadovoljavajućeg kontrolnog okruženja je postojanje jasnih pravila i propisa, odgovarajuća raspodjela obveza i odgovornosti te jasno utvrđeni ciljevi i zadaci.

Unutarnje kontrole predstavljaju cjelovit-integralan proces kojeg provodi rukovodstvo i osoblje institucije, s ciljem pristupanja rizicima i pružanja razumnog uvjerenja da se u izvršavanju misije institucije postižu sljedeći opći ciljevi: uredno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno izvršavanje poslovnih operacija; odgovornost za ispunjavanje obveza; poslovanje u skladu sa zakonima i propisima; zaštita resursa od gubitaka, zloupotrebe i nanošenja štete⁷.

Tijekom revizije uočili smo nedostatke i nepravilnosti u potrošnji proračunskih sredstava koje upućuju na zaključak kako sustav unutarnjih kontrola na razini institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.

Navedena konstatacija se zasniva na sljedećim činjenicama: veći broj institucija nije izvršio usklađivanje Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva organa uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH; planiranje proračuna u institucijama još uvijek nije zasnovano na mjerljivim ciljevima i adekvatnim ulaznim parametrima i u korelaciji s programom rada, kao što i izvješćivanje o ostvarenim ciljevima nije u korelaciji s utrošenim sredstvima; nisu donesene izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u djelu koji se odnosi na reguliranje dodatka za policijske službenike Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH; nisu doneseni svi podzakonski akti sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Podzakonski akt kojim bi bila regulirana visina posebnog dodatka na osnovnu plaću za policijske službenike sukladno članku 19. stav (4) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH već dugi niz godina nije donesen); postojeća pravila potrošnje nisu dovoljno jasna i precizna (npr. Pravilnik o troškovima reprezentacije ne regulira pitanje nabave poklona, Pravilnik o načinu nabave i uporabe vozila ne tretira pitanje uporabe vozila na 24 sata koja je u praksi zastupljena, Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz kojom je omogućeno da osobe s istim uvjetima ostvaruju nejednake naknade); kod pojedinih institucija je utvrđena nedosljedna primjena važećih pravila i propisa; kod određenih institucija proces imenovanja rukovodstva institucije traje više godina (istekli mandati rukovoditelja institucija); značajan broj vanjskih suradnika angažira se putem ugovora o djelu što predstavlja netransparentan vid upošljavanja; pojedine značajne odluke donose se bez adekvatnih analiza i strategija; prisutne su slabosti kod provedbi postupaka javnih nabava i slabosti informacijskog sustava.

Nabrojane slabosti i procesi za koje je potrebno poduzeti konkretne mjere i aktivnosti su detaljnije obrađeni kroz pojedinačna poglavlja ovog Izvješća.

U 2015. godini su stupili na snagu akti Vijeća ministara vezani za troškove reprezentacije, uporabu telefona i uporabu službenih vozila u institucijama BiH. Primjena navedenih akata je u znatnoj mjeri smanjila troškove na navedenim pozicijama ali je njihova primjena izazvala i određene dvojbe u pravilnoj primjeni i postupanju proračunskih korisnika.

Preporučamo da se nastavi s kontinuiranim unaprjeđenjem sustava unutarnjih kontrola u svim poslovnim procesima, da se donesu preostali podzakonski akti prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH te utvrde standardi

⁷ INTOSAI GOV 9100 Smjernice za standarde unutarnjih kontrola za javni sektor

potrošnje kako bi se spriječili mogući propusti i nepravilnosti te eventualne zlouporabe u korištenju javnih sredstava.

4. Financijsko - računovodstveni aspekt funkcioniranja ISFU sustava

S financijsko-računovodstvenog aspekta funkcioniranja ISFU sustava može se zaključiti kako je funkcioniranje sustava centralizirano, a nadzor i kontrolu nad sustavom provodi Ministarstvo. Uvođenjem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) u institucijama BiH ostvaren je automatiziran sustav Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga.

U cilju unaprjeđenja Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) Ministarstva financija i trezora BiH, u 2015. godini je usvojen novi Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH i Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija BiH. Spomenuti Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH je proširen poglavljima koja tretiraju sva unaprjeđenja na informacijskom sustavu financijskog upravljanja. Nadogradnjom ISFU sustava omogućeno je da se raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti proračunskih korisnika, odnosno, svi prihodi i rashodi proračunskih korisnika unose po fondovima odnosno izvorima financiranja, te je sustavnim zatvaranjem Glavne knjige trezora za 2015. godinu omogućen uvid u ukupan financijski rezultat (akumulirani višak prihoda) po izvorima financiranja (fondovima). Pored ostalog ISFU je dodatno proširen s dva modula: modulom potraživanja i modul evidentiranja vanjskog duga, koji su povezani s Glavnom knjigom trezora.

Međutim i pored poduzetih radnji na unaprjeđenju postojećeg sustava i otklanjanju nedostataka uočenih u Izvješću o reviziji za prethodnu godinu i u 2015. godini, provođenjem revizije kod proračunskih korisnika, uočeno je kako za određene procese još uvijek nisu uspostavljene politike i procedure postupanja kao što su: provođenje licitacija pri prodaji stalnih sredstava, donacija ili razmjene sredstava između proračunskih korisnika, uništavanja rashodovanih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava.

Preporučamo Ministarstvu da nastavi s aktivnostima iz svoje nadležnosti kako bi se navedene slabosti i nedostaci otklonili.

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor: Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor još uvijek nisu usvojeni na razini institucija BiH, a sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH, za njihovo usvajanje mjerodavno je Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH. Usvajanjem navedenih standarda osigurala bi se izrada pouzdanih financijskih izvješća koja bi bila interno i međunarodno usporediva. Zakonom je precizirano kako će do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druge pravne osobe iz javnog sektora, proračuni, proračunski korisnici i vanproračunski fondovi u BiH, primjenjivati važeće propise institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i financijskom izvješćivanju.

Na tragu preporuka revizije iz prethodne godine, Ministarstvo je poslalo upit Povjerenstvu za računovodstvo i reviziju BiH o statusu donošenja međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, na koji Povjerenstvo nije dostavilo odgovor. Drugih aktivnosti po ovom pitanju nije bilo.



Preporučamo Ministarstvu da u suradnji s Vijećem ministara zauzme proaktivan stav u svezi s usvajanjem međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

5. Proračun

5.1. Planiranje proračuna

Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu nije usvojen pravovremeno, odnosno u roku propisanim Zakonom o financiranju institucija BiH, već tek po isteku fiskalne 2014. godine. Financiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obveza je vršeno na temelju odluka Vijeća ministara o privremenom financiranju⁸.

Fiskalno vijeće BiH je tek 17.07.2014. usvojilo Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2015.-2017. godina, dok je rok prema Zakonu o financiranju institucija BiH 31.05.2014. godine. Ministarstvo je prema usvojenom Globalnom okviru fiskalne bilance, kojim se utvrđuje okvir za financiranje institucija BiH u iznosu od 950 milijuna KM, uz izdvajanje s jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje u iznosu od 750 milijuna KM za svaku godinu, pripremilo nacrt Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2015.-2017. godine i dostavilo Vijeću ministara. Vijeće ministara je tek 02.06.2015. godine usvojio Dokument okvirnog proračuna (DOP) za navedeno razdoblje. Zakonski rok za donošenje Dokumenta okvirnog proračuna je bio 30.06.2014. godine, što ukazuje da je Vijeće ministara kasnilo gotovo godinu dana s usvajanjem Dokumenta okvirnog proračuna.

S obzirom da Vijeće ministara nije usvojilo DOP u propisanom roku, Ministarstvo je 18.07.2014. godine proračunskim korisnicima dostavilo instrukciju broj 2 s indikativnim gornjim granicama rashoda izvedenim iz nacrt DOP-a (zakonski rok 01.07.2014. godine). Istom su dane upute za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za 2015. godinu. Ukupan iznos sredstava prema zahtjevima korisnika iznosio je 1.014.422.000 KM. Nakon izvršenih analiza zahtjeva proračunskih korisnika i održanih konzultacija s proračunskim korisnicima, Ministarstvo je sačinilo Nacrt zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu. Nakon prethodno dobivenog mišljenja Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva, Nacrt zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu je dostavljen prvi put 09.12.2014. godine i drugi put 27.04.2015. godine (zakonski rok je 01.10.2014. godine) Vijeću ministara na usvajanje.

Vijeće ministara je 29.04.2015. godine (zakonski rok 15.10.2014. godine) utvrdilo Nacrt zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu.

Ministarstvo je, sukladno zaključku Vijeća ministara, Predsjedništvu BiH dostavilo Nacrt zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu 29.04.2015. godine.

⁸ Odluka o privremenom financiranju institucija BiH i međunarodnih obveza za razdoblje siječanj-ožujak 2015. godine broj 212/14 od 18.12.2014. godine (Službeni glasnik BiH, broj 101/14).
Odluka o privremenom financiranju institucija BiH i međunarodnih obveza za razdoblje travanj-lipanj 2015. godine broj 16/15 od 25.03.2015. godine (Službeni glasnik BiH, broj 27/15).

Predsjedništvo BiH je na sjednici 04.05.2015. godine (zakonski rok 01.11.2015. godine) utvrdilo konačan Prijedlog zakona o proračunu za 2015. godinu i isti dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje.

Parlamentarna skupština BiH je na 11. sjednici Zastupničkog doma održanoj 13.05.2015. godine i na 4. sjednici Doma naroda održanoj 18.05.2015. godine odobrila Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2015. godinu⁹ prema kojem ukupni rashodi institucija iznose 950.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 613.580.625 KM.

Naglašavamo kako usvajanje proračuna više od četiri mjeseca nakon zakonom predviđenog roka i financiranje institucija za isto razdoblje na privremenom osnovu 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 efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH.

- **Strateško planiranje**

Od proračunske 2015. godine u primjeni je Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama Bosne i Hercegovine¹⁰. Ovom Odlukom stvoreni su preduvjeti za harmonizaciju i koordinaciju procesa planiranja u institucijama Vijeća ministara, te optimalne raspodjele resursa na prioritetne zadatke i projekte. Sukladno Odluci o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, Vijeće ministara je usvojilo Strateški okvir za BiH za razdoblje 2015.-2018. i srednjoročni program rada Vijeća ministara za razdoblje 2016.-2018. Isto tako, obveza institucija BiH je da sukladno navedenoj odluci sačine srednjoročne planove rada za razdoblje 2016.-2018. čiji ciljevi proizlaze iz Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara, odnosno relevantnog Strateškog okvira. Pri planiranju sredstava potrebno je osigurati međusobnu povezanost ciljeva institucija BiH definiranih u njihovim srednjoročnim planovima, s ciljevima i rezultatima definiranim programskom strukturom institucije BiH kao sastavnim dijelom Dokumenta okvirnog proračuna institucija BiH. Za definiranje i praćenje realizacije programa i projekata Srednjoročnog plana rada institucija BiH, koristi se informacijski sustavi BPMIS¹¹. Proračunski korisnici, počevši od proračunskog ciklusa 2015.-2017. godina, planiraju proračun putem on-line sustava za planiranje i upravljanje proračunom - BPMIS. BPMIS sustav omogućava unos podataka tj. zahtjeva za godišnji proračun u programskom formatu i po ekonomskim kategorijama, što je temelj za pripremu nacrtu proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za narednu fiskalnu godinu. Od 2016. godine sustav omogućava i unos podatak u modul plaća koji čine dinamika upošljavanja i potrebna sredstva za plaće po radnim mjestima te potrebna sredstva za naknade troškova uposlenih. Međutim, utvrđeno je kako još uvijek nije uspostavljen sustav, niti su stvorene zakonske pretpostavke za praćenje realizacije proračuna institucija BiH u BPMIS sustavu, a sukladno tome i mjere učinaka koji će biti temeljni pokazatelji utroška proračunskih sredstava.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 40/15

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 62/14

¹¹ BPMIS je informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom koji omogućava svim proračunskim korisnicima-institucijama BiH mrežni pristup za pripremu proračuna.



Preporučamo donošenje zakonskih i podzakonskih propisa kojima će se regulirati usvajanje i izvršavanje proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Potrebno je nastaviti aktivnosti u svezi s uspostavljanjem programskog planiranja proračuna koji bi se u cijelosti temeljio na ciljevima i aktivnostima proračunskih korisnika, kao i izvješćivanje o ostvarenim ciljevima i aktivnostima i pripadajućim troškovima.

5.2. Izvršenje proračuna

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu odobreni su rashodi u iznosu od 950.000.000 KM, od čega se na rashode proračunskih korisnika odnosi 914.293.000 KM, na izravne transfere s JRT-a 29.491.000 KM i na sredstva rezerviranja 6.216.000 KM.

Ukupno ostvareni rashodi proračuna institucija BiH u 2015. godini iznose **905.274.868 KM** ili 95% u odnosu na usvojeni proračun, odnosno 73% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. Ukupno ostvareni rashodi proračunskih korisnika u 2015. godini u odnosu na ukupno ostvarene rashode proračunskih korisnika u 2014. godini su manji za 1.284.098 KM.

U okviru rashoda proračunskih korisnika, izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 789.802.367 KM ili 94% u odnosu na proračun, odnosno 90 % u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. Ukupni tekući izdaci institucija BiH su u odnosu na prethodnu godinu manji za 12,4 milijuna ili 2%. Bruto plaće i naknade su u odnosu na prethodnu godinu povećane za 7,8 milijuna KM ili 2%, a naknade troškova zaposlenih su povećane u odnosu na prošlu godinu za 3,2 milijuna KM ili 3%. U odnosu na prethodnu godinu, određeni materijalni troškovi su smanjeni, kao npr. izdaci za telefonske i poštanske usluge, nabavu materijala, izdaci za usluge prijevoza i goriva, ugovorene i druge posebne usluge, dok su drugi rashodi povećani, kao na primjer putni troškovi, izdaci za energiju i komunalne usluge tako da su ukupni materijalni troškovi manji za oko 23,3 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu.

Izvršenje kapitalnih izdataka proračunskih korisnika iznosi 71.862.681 KM ili 119% u odnosu na usvojeni proračun za 2015. godinu, odnosno 27% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva, što je za 9,3 milijuna KM više u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Izvršenje tekućih grantova i transfera u 2015. godini iznosi 18.962.038 KM ili 130% u odnosu na proračun za 2015. godinu, odnosno 73% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva, što je za oko 7,4 milijuna KM ili 164% više u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.

Kapitalni grantovi su izvršeni u iznosu od 5.020.841 KM ili 185% u odnosu na proračun za 2015. godinu, odnosno 58% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva, što je na istoj razini kao i prethodne godine.

U strukturi ostvarenih rashoda (885.942.240 KM), 97,86% se odnosi na rashode proračunskih korisnika, 2,11% na izravne transfere i 0,06% na sredstva rezerviranja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova uposlenih (638.834.308 KM) čine 72,10 % od ukupno ostvarenih rashoda proračunskih korisnika ili 70,56% sveukupnih rashoda institucija.

6. Financijsko izvješćivanje

Kontrola izvršenja proračuna i izvješćivanje proračunskih korisnika o izvršenju proračuna institucija BiH za 2015. godinu (sačinjavanje i podnošenje finansijskih izvješća) vrše se sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima.

Izvješća proračunskih korisnika: Svih 75 proračunskih korisnika je sačinilo i podnijelo finansijska izvješća za proračunsku 2015. godinu u zakonom propisanom roku. Obrasci godišnjeg finansijskog izvješća se popunjavaju preuzimanjem salda s konta stanja u Glavnoj knjizi koja se vodi u Ministarstvu finansijske i trezora BiH za sve proračunske korisnike putem Informacijskog sustava finansijskog upravljanja (ISFU). Na temelju pregleda dostavljenih izvješća za 2015. godinu po proračunskim korisnicima, uočeno je kako značajan broj institucija vrši ispravke, odnosno dopune istih koje se u pojedinim slučajevima vrše i na zahtjev Ministarstva, a ponekad i nakon izvršene revizije (npr. raspoloživa sredstva u slučajevima kada na pojedinim projektima/odobrenim sredstvima nije bilo izvršenja, itd.).

Kontrola nad izvršenjem rashoda proračuna institucija BiH za 2015. godinu vršena je putem ISFU sustava unosom operativnih mjesečnih proračuna proračunskih korisnika na temelju dostavljenih tromjesečnih i godišnjih planova dinamike rashoda iskazanih mjesečno na sintetičkim ekonomskim kategorijama. U Odjelu za analize planiranja i izvršenja proračuna Ministarstva angažirani su suradnici - analitičari koji su analizirali i kontrolirali izvršenja proračuna proračunskih korisnika. Navedene analize se koriste za unaprjeđenje procesa izvješćivanja u narednim proračunskim ciklusima.

Ministarstvo je Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju utvrdilo obvezu da proračunski korisnici godišnja finansijska izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na svojim web stranicama deset dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih tijela. Svim proračunskim korisnicima je dostavljena obavijest da institucije koje imaju upravljačka tijela odnosno tijela za nadzor (upravni, nadzorni, koordinacijski odbor, vijeće) svoja godišnja izvješća trebaju objaviti deset dana nakon usvajanja od strane nadležnog tijela, dok institucije koje nemaju upravljačka niti tijela za nadzor, a koje su u nadležnosti Vijeća ministara, svoja izvješća trebaju objaviti na web stranici deset dana nakon usvajanja Izvješća o izvršenju proračuna na sjednici Vijeća ministara. Kako je Izvješće o izvršenju proračuna usvojeno na 56. sjednici Vijeća ministara 18.05.2016. godine, institucije koje nemaju upravljačka niti tijela za nadzor, a koje su u nadležnosti Vijeća ministara su bile u obvezi do 28.05.2016. godine objaviti izvješća na web stranici. Pregledom web stranica proračunskih korisnika i u komunikaciji s istim, ustanovili smo kako određene institucije još uvijek nisu objavile svoja izvješća.

Preporučamo Ministarstvu da osigura dosljednu primjenu Pravilnika o finansijskom izvješćivanju institucija BiH u dijelu pravodobnog objavljivanja finansijskih izvješća proračunskih korisnika na njihovim web stranicama.

7. Prihodi i primici

Konsolidirana bilanca institucija BiH koja 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 događaja¹².

Ukupno ostvareni prihodi, potpore i primici za financiranje institucija BiH u 2015. godini (**tablica: Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2015. godinu**) iznose **1.592.589.277 KM** ili **102%** u odnosu na projekciju **1.563.580.625 KM** iskazanu u Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu.¹³

U narednoj tablici dan je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u proračunskoj 2015. godini prema strukturi prikazanoj u Izvješću o izvršenju proračuna:

R. br.	Izvori i namjena prihoda	Proračun za 2015. g.	Ostvareno u 2015. g.	Ostvareno u 2014. g.	Razlika (4/3)	Indeks (4/3)
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
A	Prihodi i podrške za financiranje institucija BiH	908.190.000	965.543.390	971.636.014	57.353.390	106
B	Ostalo financiranje i primici	41.810.000	43.217.704	33.614.375	1.407.704	103
	UKUPNO PRIHODI, I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BIH (A+B)	950.000.000	1.008.761.094	1.005.250.389	58.761.094	106
C	Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH	613.580.625	584.512.798	763.586.208	-29.067.827	95
	UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE ZA INSTIT. BIH I SERVIS. MEĐUN. OBVEZA BIH (A+B+C)	1.563.580.625	1.592.589.277	1.768.299.622	29.008.652	102

A-Prihodi i podrške za financiranje institucija BiH se sastoje od poreznih prihoda, neporeznih prihoda, tekuće potpore iz inozemstva, transfera od drugih razina vlasti i tekućih potpora u zemlji. U strukturi izvora financiranja najveći je udio prihoda od neizravnih poreza u ukupnom iznosu od 750.000.000 KM.

B-Ostalo financiranje i primici se sastoje od prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina, primitaka od sukcesije i primitaka od prodaje stalnih sredstava.

C-Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH najvećim dijelom se odnose na prihode od neizravnih poreza raspodijeljene na Federaciju BiH, Republiku Srpsku i Brčko distrikt BiH te prihode od državnih institucija i ostalih prihoda.

¹² Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja prema članku 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

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 40/15

Porezni prihodi: Porezni prihodi se odnose na prihode od neizravnih poreza¹⁴ za financiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Ovi prihodi u 2015. godini ostvareni su u planiranom iznosu od 750.000.000 KM i identični su planiranim i ostvarenim prihodima od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH u prethodnoj godini. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od neizravnih poreza koji se kao planska projekcija uključuju u proračun institucija BiH za tekuću godinu na temelju Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH koji usvaja Fiskalno vijeće BiH prema odredbama Zakona o fiskalnom vijeću BiH¹⁵.

Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 187.302.008 KM ili 121% u odnosu na projekciju od 155.005.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

Kako bi struktura neporeznih prihoda odražavala strukturu prihoda iskazanu u Glavnoj knjizi trezora (194.492.506 KM), potrebno je iznosu od 187.302.008 KM dodati neporezne prihode za servisiranje vanjskog duga (**tablica: Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2015.godinu, dio C**) koji se odnose na državne institucije 4.347.483 KM i ostale prihode 2.843.015 KM.

Premda su u većini slučajeva stvoreni preduvjeti da proračunski korisnici mogu vršiti sravnjenja uplata s pomoćnim evidencijama, još uvijek nisu osigurani uvjeti da sve institucije mogu na efikasan i pouzdan način kontrolirati naplatu neporeznih prihoda. (novčane kazne u Ministarstvu pravde BiH, pristojbe koje predstavljaju najznačajniji dio prihoda u Upravi za neizravno oporezivanje BiH).

U cilju rješavanja problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda, nužno je osigurati preduvjete da sve institucije na efikasan i pouzdan način mogu kontrolirati naplatu neporeznih prihoda.

Nadalje, u postupku revizije naplate prihoda u Direkciji za civilno zrakoplovstvo BiH i ove godine, kao i prethodne, konstatirani su isti problemi. Zakonom je propisano kako će Direkcija ostvarivati prihode od naknada koje plaćaju putnici u odlasku sa zračnih luka u BiH i naknada koje plaćaju operateri zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu. Međutim, Direkcija niti u 2015. godini nije ostvarivala ove prihode. Direkcija je donijela i u Službenom glasniku BiH objavila odluku u svezi sa spomenutim naknadama. Naknadnom analizom, a uvažavajući dostavljene prijedloge za smanjenje naknada, kao i zbog potrebe usklađivanja visine naknada s naknadama u zemljama u okruženju, Direkcija je 12.01.2016. godine Ministarstvu prometa i komunikacija BiH dostavila Prijedlog odluke o visini naknade koju plaćaju operateri zrakoplova po prevezenom putniku u odlasku i visini naknade po toni prevezene robe/tereta u odlasku sa zračnih luka u BiH. U Direkciji nemaju informaciju da je Ministarstvo prosljedilo spomenuti Prijedlog odluke Vijeću ministara. **Analizirajući dostavljene podatke o ostvarenom broju odlazećih putnika iz zračnih luka u BiH i prevezenom teretu roba u 2015. godini, konstatirali smo kako odgađanjem primjene spomenute Odluke, Bosna i Hercegovina u 2015. godini nije naplatila prihode u iznosu od oko 2.000.000 KM.**

¹⁴ U smislu Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 34/07, 49/09, 32/13) pojam „neizravni porez“ odnosi se na uvozne i izvozne pristojbe, akcize, porez na dodanu vrijednost i sve druge poreze zaračunane na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine.

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 63/08



8. Rashodi

Rashodi na razni institucija BiH ostvareni u 2015. godini prikazani su u sljedećem pregledu:

Red. Br.	Vrsta rashoda	Iznos (KM) 2015	Iznos (KM) 2014	Index	% udjela
1	Bruto plaće i naknade	527.894.451	520.080.501	101,50	58,31
2	Naknade troškova uposlenih	110.939.857	107.775.214	102,94	12,25
3	Putni troškovi	14.380.143	12.683.830	113,37	1,59
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	7.125.834	8.288.318	85,97	0,79
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	16.273.372	15.872.729	102,52	1,80
6	Nabava materijala	38.133.092	41.762.267	91,31	4,21
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	6.948.336	14.180.580	49,00	0,77
8	Unajmljivanje imovine i opreme	19.146.732	19.512.866	98,12	2,12
9	Izdaci za tekuće održavanje	13.650.111	14.510.265	94,07	1,51
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	1.974.797	2.169.490	91,03	0,22
11	Ugovorene i druge posebne usluge	33.335.642	45.329.966	73,54	3,68
12	Nabava zemljišta	166.896	0	0,00	0,01
13	Nabava građevina	25.257.053	26.401.176	95,67	2,79
14	Nabava opreme	24.683.158	25.524.433	96,70	2,73
15	Nabava ostalih stalnih sredstava	7.800	9.200	84,78	0,00
16	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	16.502.332	7.534.983	219,01	1,82
17	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	5.245.442	3.067.699	170,99	0,58
18	Tekući grantovi	18.962.038	11.594.860	163,54	2,09
19	Kapitalni grantovi	5.020.841	5.100.548	98,44	0,56
20	Izdaci za inostrane kamate	294.313	147.157	200,00	0,03
21	Ukupno rashodi proračunskih korisnika	885.942.240	881.546.082	100,50	97,86
22	Programi posebne namjene - izravni transferi s JRT-a	18.719.177	24.763.884	75,59	2,07
23	Rezerviranja	613.451	249.000	246,37	0,07
24	Sveukupni rashodi institucija BiH	905.274.868	906.558.966	99,86	100,00



8.1. Tekući izdaci

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Na poziciji bruto plaća i naknada plaća iskazano je izvršenje u iznosu od 527.894.451 KM. Izdaci za bruto plaće i naknade u ukupnim rashodima institucija BiH za 2015. godinu sudjeluju s oko 58% i pojedinačno čine najveći izdatak u proračunu.

Plaće i naknade plaća uposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su za 70 institucija Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁶, za četiri institucije Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH¹⁷ te za zaposlene u Jedinici za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH Odlukom o visini plaća i naknada na temelju rada direktora i uposlenih u Jedinici za realizaciju projekta¹⁸.

Osnovica za obračun plaća za zaposlene na koje se primjenjuje Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i za zaposlene u Jedinici za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH utvrđena je Odlukom o visini osnovice za obračun plaće zaposlenih u institucijama BiH za 2015. godinu¹⁹ i ista je, kao i prethodne četiri godine iznosila 475,69 KM, dok je za stručno osoblje u sudbenim i tužiteljskim institucijama, usklađivana osnovna mjesečna plaća sukladno odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini BiH. Osnovna mjesečna plaća sudaca i tužitelja korigirana je za postotak povećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH u odnosu na prethodnu godinu. Koeficijent povećanja za 2015. godinu je bio 0,36%.

Revizijom pojedinačnih izvješća institucija BiH za 2015. godinu uočili smo sljedeće: Odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisani su posebni dodaci na plaću za radna mjesta koja zahtijevaju posebne uvjete ili ovlaštenja za obavljanje dodijeljenih poslova. Člankom 19. navedenog Zakona regulirano je pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) policijskim službenicima zaposlenim u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Definirano je kako se utvrđivanje posebnog dodatka za policijske službenike vrši na temelju pojedinačnog rješenja koje donosi direktor policijske agencije, na temelju podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH.

Usprkos činjenici da Vijeće ministara nije donijelo potrebni podzakonski akt kojim bi se precizno regulirala prava na policijski dodatak, policijskim službenicima se isti godinama redovito obračunava i isplaćuje. Isplata se vrši kako uposlenim u Agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji, tako i uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, a na temelju unutarnjih akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija.

Pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela nije definirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH iz razloga što je Direkcija utemeljena nakon stupanja na snagu

¹⁶ Službeni glasnik BiH, br: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15 i 88/15

¹⁷ Službeni glasnik, broj 90/05

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 41/14

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 78/14

spomenutog zakona Obračun i isplata posebnog dodatka na osnovnu plaću vrši se na temelju Prijedloga odluke o određivanju visine posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima koja se primjenjivala i u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu²⁰.

U izvješćima o finansijskog reviziji navedenih institucija, kao i u izvješćima o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH prethodnih godina ukazivali smo na potrebu odgovarajućeg pravnog reguliranja policijskog dodatka. Mjerodavne institucije su poduzimale određene aktivnosti, ali iste nisu rezultirale konačnim rješenjem niti u 2015. godini. Na temelju dostupnih informacija o postupanjima institucija, nije moguće utvrditi što je stvarni problem kod rješavanja pitanja dodatka (osim izmjene zakonskih odredbi u dijelu koji se odnosi na policijsku agenciju koja je formirana nakon donošenja Zakona o plaćama), te postoje li objektivne okolnosti ili opstrukcije u rješavanju i čija je odgovornost da podzakonski akt još uvijek nije donesen, a da se pri tom isplata dodatka kontinuirano odobrava kroz sustav obračuna plaća. Cijeneći činjenicu da je pravo na policijski dodatak zakonski definirano, naglašavamo da policijske agencije isplatu istog vrše u suprotnosti sa zakonskim odredbama.

Preporučamo da nadležne institucije ubrzaju i bez odlaganja okončaju aktivnosti po pitanju donošenja provedbenih akata kojima bi se regulirala i osigurala isplata dodatka na zakonit način.

Isplata plaće za dva zamjenika generalnog tajnika u Predsjedništvu BiH nije usuglašena sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Točnije, Odlukom o organizaciji Tajništva Predsjedništva²¹ izmijenjena je organizacijska struktura i definirana nova pozicija. Umjesto ranijih funkcija tajnika za normativne poslove i tajnika za organizacijske i finansijske poslove definirana je nova funkcija - zamjenik glavnog tajnika. Navedenom Odlukom definirano je da su zamjenici tajnika rukovodeći državni službenici - tajnici s posebnim zadatkom i tretiraju se kao tajnici s posebnim zadatkom u neovisnim, regulatornim i ostalim institucijama u smislu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Sukladno tome, odluka o imenovanju i rješenja o utvrđivanju platnog razreda za dva zamjenika glavnog tajnika nisu usuglašena sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Premda je Predsjedništvo BiH poduzimalo aktivnosti i uputilo zahtjev za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, a sve u cilju da se pozicija zamjenika glavnog tajnika, definirana Odlukom o organizaciji Tajništva Predsjedništva BiH uvrsti u Zakon, mišljenja smo kako nisu stvoreni zakonski preduvjeti za početak primjene obračuna novododijeljenih koeficijenata.

Konstatirano je kako je u Sudu BiH isplaćivana novčana nagrada (stimulacija) za stručno osoblje, koje prima plaću sukladno Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Ovim Zakonom nije predviđeno pravo na novčanu nagradu (stimulaciju).

²⁰ Državna agencija za istrage i zaštitu je sačinila Prijedlog odluke o određivanju visine posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima zaposlenim u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i isti uputila još 2010. godine Ministarstvu sigurnosti BiH radi daljeg usvajanja. Prijedlog odluke nikada nije usvojen od Vijeća ministara.

²¹ Službeni glasnik BiH, broj: 41/13

Napominjemo kako je odgovornost za unos podataka za obračun plaća (osnovna plaća, dodatak na plaću i nagrada) u centralni sustav obračuna plaća na proračunskim korisnicima, te da Ministarstvo nema adekvatnu kontrolu nad istim.

Nužno je osigurati da Ministarstvo unaprijedi sustav kontrole unosa i odobravanja isplate plaća i naknada koje se vrše kroz centralizirani sustav obračuna plaća.

- **Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH**

U prethodnom razdoblju Ured za reviziju je preporučao da se problematika isplate plaća i naknada zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine regulira ***odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status neovisnih institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis) temeljene na međunarodnim standardima i dobrim praksama koje reguliraju posebnost poslovanja tih institucija.***

Ministarstvo je u Odgovoru o poduzetim aktivnostima po nalazima revizije povodom Izvješća o financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna za 2014. godinu navelo kako je isplata plaća za Parlamentarnu skupštinu BiH u 2012. godini regulirana Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, te da je stav Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara da područje plaća i naknada u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti treba obuhvatiti jednim zakonom.

Ne ulazeći u tehnička rješenja (tipa odvojenih zakona ili posebnih poglavlja u okviru jednog zakona) smatramo kako je nužno jasno i precizno regulirati pitanje plaća u smislu visine koeficijenata za pojedine kategorije radnih mjesta s obzirom na vremensku distancu u kojoj su doneseni naprijed navedeni zakoni.

Naime, u praksi su prisutni problemi vezani za isplatu plaća po oba zakona za uposlenike u pravosudnim institucijama. Prisutni su i problemi u smislu neujednačenih koeficijenata za pojedine kategorije radnih mjesta za iste ili slične kategorije radnih mjesta i izmjene koeficijenata bez relevantne podloge.

Također, napominjemo kako nedovoljno precizni pravni propisi koji reguliraju pitanja isplate naknada (prijevoz na posao i prijevoz s posla, pravo na troškove smještaja i odvojenog života, regres za godišnji odmor, bolovanje i dr.) ili ad hoc tumačenje istih, predstavljaju temelj za sudske sporove po kojima se isplaćuju značajna sredstva na teret proračuna institucija Bosne i Hercegovine. U ovom kontekstu posebno napominjemo kako pitanje naknada nije jedinstveno regulirano za zaposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti, što smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem s obzirom da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće uposlenih, te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve zaposlenike u institucijama Bosne i Hercegovine.

Ministarstvo je, na temelju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara, uputilo prijedlog određenih izmjena i dopuna odredaba Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, međutim isti je u travnju 2016. godine povučen iz procedure. Ne ulazeći u suštinsku analizu predloženih zakonskih rješenja po pojedinim pitanjima, ističemo kako donošenje propisa u predmetnom području prije svega treba osigurati jedinstven pristup i nediskriminaciju zaposlenih kada su u pitanju isplate temeljene na radno-pravnom statusu. U tom smislu ukazujemo na jedan primjer koji se odnosi na predloženo rješenje, a vezan je za pravo na obračun i isplatu dodatka na plaću zaposlenih u pojedinim institucijama Bosne i Hercegovine.

Naime, za sve institucije predloženi su dodaci na plaću za pojedine kategorije radnih mjesta do određenog postotka (npr. do 20%, do 30% i sl.), osim za uposlene na

poslovima inspekcijskog nadzora u Agenciji za zaštitu osobnih podataka BiH i na poslovima nadzora iz članka 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u Ministarstvu, gdje je predložen fiksni dodatak od 25% od osnovne plaće. Također, fiksni dodatak od 20% od osnovne plaće propisan je za imenovano rukovodstvo Službe za poslove sa strancima. Prema tome, nije osiguran jedinstven tehnički pristup pri definiranju prava na dodatak na plaću uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, pri čemu se kroz zakonske odredbe preciznije definiraju prava određene kategorije zaposlenika u odnosu na ostale.

Ovom prigodom ponovno ukazujemo na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja pitanja plaća i naknada zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, a ne povremenoga ad hoc pristupa kojim se rješavanju pojedinačna aktualna pitanja.

Ministarstvo je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o plaćama uputilo Generalnom tajništvu 22.12.2015. godine u kome je planirano reguliranje dodataka na plaću, naknada za bolovanje i porodiljno i roditeljsko odsustvo, otpremnina za odlazak u mirovinu, razvrstavanje pojedinih radnih mjesta u platne razrede i izmjena članka 53. Zakona.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona je upućen u proceduru, međutim Generalno tajništvo je uputilo dopis Ministarstvu u kome je navedeno kako su oba doma Parlamentarne skupštine BiH, odnosno Zakonodavno upravni sektor Parlamentarne skupštine, naložili određene izmjene u Prijedlogu zakona. Potom je 03.02.2016. godine Ministarstvo opet, uvrstivši tražene izmjene uputilo Prijedlog prema Generalnom tajništvu. Ustavnopravno povjerenstvo Zastupničkog doma je na 26. sjednici održanoj 15.03.2016. godine opet uputilo primjedbe na Prijedlog zakona. Ministarstvo je opet sačinilo novi Prijedlog s uvrštenim izmjenama i isti prosljedila 28.03.2016. godine prema Generalnom tajništvu, da bi 20.04.2016. godine obavijestilo Generalno tajništvo da povlači upućeni prijedlog. Novih aktivnosti nije bilo.

Stajališta smo i dalje kako je potrebno sustav plaća u institucijama BiH regulirati odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti uzimajući u obzir status neovisnih institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis) temeljene na međunarodnim standardima i dobrim praksama koje reguliraju posebnost poslovanja tih institucija.

- ***Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH***

Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definirano je kako nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo i da se u slučaju spora između Ministarstva i institucije BiH u svezi s primjenom odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara. Premda je Zakon donesen 2008. godine i više puta vršene izmjene i dopune Zakona, Ministarstvo upućivalo prijedlog Vijeću ministara početkom 2012. godine, još uvijek nije definirano koje je tijelo Vijeća ministara nadležno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka.

U praksi postoje slučajevi određenih neslaganja između Ministarstva i pojedinih institucija BiH kod primjene ovog Zakona, međutim ne postoje jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva te načina postupanja Ministarstva u slučajevima konstatiranja nepravilnosti u primjeni odredbi Zakona i podzakonskih

akata donesenih na temelju ovog Zakona i rješavanja eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH.

U cilju uspostavljanja efikasnijeg sustava nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama, Ministarstvo je sačinilo prijedlog izmjena i dopuna članka 53. Zakona kojim je propisalo način pokretanja i vođenja postupka nadzora, osoba ovlaštena za vršenje nadzora, način izricanja mjera za otklanjanje nepravilnosti, pravni lijek na izrečene mjere, slučajevi u kojima se izdaje prekršajni nalog, novčane kazne te da proceduru vršenja nadzora utvrđuje podzakonskim aktom Vijeće ministara.

Navedenim prijedlog izmjena i dopuna članka 53. Zakona, obuhvaćen je Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama koji je Vijeće ministara upućivalo u parlamentarnu proceduru koncem 2015. godine. Međutim, nakon usklađivanja Prijedloga zakona s Mišljenjem Zakonodavnopravnog sektora Parlamentarne skupština BiH i zaključcima Ustavnopravnog povjerenstva Zastupničkog doma Parlamentarne skupština BiH, Ministarstvo je obavijestilo Vijeće ministara da povlači Prijedlog zakona.

I dalje ističemo potrebu uspostavljanja efikasnijeg sustava nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definiranjem jasnih i preciznih procedura i postupka provedbe nadzora od strane Ministarstva te postupka rješavanja eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH.

8.1.2. Naknade troškova uposlenih

Naknade troškova uposlenih iznose **110.939.857 KM** ili **97%** u odnosu na proračun, što je više za oko 3% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Veće izvršenje naknada troškova uposlenih u 2015. godini je evidentno zbog efekta izmirivanja novih obveza na ime doprinosa za fond solidarnosti od 1,5% na primanja uposlenih s prebivalištem iz entiteta Republika Srpska, kao i neznatnog povećanja prosječnog broja uposlenih kod pojedinih institucija BiH.

Naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla: Ukupni izdaci za ove namjene u 2015. godini iznosili su 28.122.032 KM što je za 3% manje u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Način obračuna i isplate ove naknade definiran je Odlukom Vijeća ministara o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz u institucijama BiH²².

Procesom revizije uočeno je kako i dalje postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena Odluke Vijeća ministara. Tako je na primjer uočeno da dvije osobe koje putuju na istoj relaciji, a rade u različitim institucijama s istim radnim vremenom ostvaruju različite iznose naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla. Usporedbom važećih cijena verificiranih u sustavu koji prati i ažurira Ministarstvo po vrsti naknade za prijevoz na određeni dan i obračunatih i isplaćenih naknada prema provedenim satima, uočeno je da u nekim slučajevima nije moguće točno izračunati iznos isplaćene naknade za pojedine relacije.

Pravo na naknadu prijevoza uposleni u institucijama su ostvarivali bez izdanog rješenja kojim bi se precizno utvrdilo pravo na naknadu. *Mišljenja smo kako je nužno da*

²² Službeni glasnik BiH, br: 4/09, 58/09 i 6/12

rukovoditelji institucija izdaju rješenja s precizno definiranim pravima na predmetnu naknadu.

Prema preporukama unutarnje revizije ali i Ureda za reviziju, u rujnu 2015. godine je po žurnom postupku usvojen Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Po usvajanju predmetnog zakona trebalo se pristupiti izradi novog podzakonskog akta kojim će se regulirati način i postupak ostvarivanja prava na predmetnu naknadu. I pored činjenice da je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen po hitnoj proceduri Ministarstvo do momenta obavljanja revizije nije poduzimalo značajnije aktivnosti po ovom pitanju.

Preporučamo Ministarstvu da ubrza aktivnosti na donošenju podzakonskog akta, vodeći računa da se istim prevaziđu sve uočene devijacije i osigura poštivanje principa racionalne i namjenske uporabe javnih sredstava.

8.1.3. Putni troškovi

Način i postupak ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje utvrđen je Odlukom o načinu ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje²³ i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja zaposlenim u institucijama²⁴ U 2015. godini izdaci za putne troškove u institucijama BiH iznosili su 14.380.143 KM, od čega je za putovanja u zemlji utrošeno 4.753.235 KM, a na putovanja u inozemstvo 9.626.907 KM. Izdaci za putovanja u 2015. godini su za 1.696.313 KM, odnosno 13,37% veći u odnosu na realizaciju izdataka za ove namjene u 2014. godini.

Procesom revizije uočeno su određene slabosti u sustavu obračuna i priznavanja troškova putovanja:

Odlukom je definirano da se dnevica određena za stranu državu u koju se službeno putuje obračunava od vremena prelaska granice BiH, a dnevica određena za stranu državu iz koje se dolazi do vremena prelaska granice BiH. Primjena ove odredbe, gdje se različita dnevica obračunava do granice i od granice dovodi do pojave da se za put koji realno traje npr. dva dana obračunavaju i priznaju tri dnevne (dvije za inozemstvo i jedna za zemlju BiH), ali i da se za putovanja u neku od zemalja iz okruženja (R. Srbija, R. Hrvatska) za putovanja koja realno traju duže i od dvanaest sati ne obračuna niti jedna dnevica. Obrazloženje za to je da se ne provede duže od osam sati niti u BiH niti u inozemstvu.

Preporučamo da se u cilju objektivnijeg obračuna dnevnica ova odredba Odluke korigira na način da eliminira mogućnost pojave ovakvih devijacija.

Također, Odlukom je definirano da se odobrenje naloga za službeno putovanje u inozemstvo vrši na temelju naloga za službeno putovanje i odluke rukovoditelja institucije o upućivanju na službeno putovanje. Procesom revizije uočeno je kako su odluke koje rukovoditelji donose dosta šture i istim su najčešće samo definirani mjesto putovanja i razdoblje trajanja putovanja, bez da se precizno definira koje naknade za službeno putovanje pripadaju uposlenom (dnevica 30% ili 100%, naknada za smještaj, akontacija za putovanje i sl.).

²³ Službeni glasnik BiH, broj 6/12

²⁴ Službeni glasnik BiH, br: 32/07, 6/12 i 42/12



Stoga preporučamo da se Odlukom o načinu ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje definiraju minimalni elementi koje odluka o upućivanju na službeni put mora da sadrži.

8.1.4. Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih i privatnih vozila i usluge reprezentacije

Od 01.01.2015. godine u primjeni su pravilnici Vijeća ministara o korištenju telefona²⁵, uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila²⁶ i o korištenju sredstava za reprezentaciju²⁷ u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine. Donošenje i primjena jedinstvenih pravilnika Vijeća ministara u određenoj mjeri je utjecala na uštede iskazane u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu, a kako je to prikazano u narednoj Tablici:

R. br.	OPIS	Izvršenje za 2015. g.	Izvršenje za 2014. g.	Razlika (4-3)	Postotak (3/4 x 100)
1	2	3	4	5	6
1.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga (PTT)	7.125.834	8.288.318	1.162.484	86
2.	Izdaci za uporabu vozila	12.598.728	18.501.596	5.902.868	68
3.	Usluge reprezentacije	2.350.729	2.480.478	129.749	95

Međutim, određeni broj institucija je zatražio izuzeće od primjene predmetnih pravilnika, s temeljnim obrazloženjem da se prilikom predlaganja rješenja nije u dovoljnoj mjeri i na odgovarajući način posvetila pozornost posebnosti pojedinih institucija.

Naime, člankom 49. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine²⁸, definirano je da se pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškovi fiksnih i mobilnih telefona i reprezentacije reguliraju podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara, na prijedlog Ministarstva, uvažavajući posebnosti pojedinih institucija Bosne i Hercegovine i vodeći računa o primjeni principa transparentnosti. Člankom 57. navedenog Zakona propisan je rok od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona (01.07.2008. godine) za donošenje podzakonskih akata utvrđenih ovim Zakonom.

Uvidom u preambulu (uvod) predmetnih pravilnika, uočeno je kako je kao pravni temelj za donošenje istih naveden članak 17. Zakona o Vijeću ministara²⁹ i zaključci Zastupničkog doma³⁰ i Doma naroda³¹ Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dakle, preambula pravilnika (podzakonskih akata) ne sadrži poziv na odredbe temeljnog zakona kako je to definirano Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH³².

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15

²⁶ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15

²⁷ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 78/15

²⁸ Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15

²⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08

³⁰ Broj: 01/a-50-1-15-57/13 od 5.12.2013. godine

³¹ Broj: 02-50-6-16-34,12/13 i broj: 02-50-6-16-34,13/13 od 16.12.2013. godine

³² Službeni glasnik BiH, broj: 11/05, 58/14, 60/14



Nadalje, pravilnicima su definirana predmetna prava i za institucije za koje je člankom 1. (Predmet) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeno izuzeće u smislu da se plaće i naknade sudaca, tužitelja, i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama uređuju posebnim zakonom.

Poslovníkom o radu Vijeća ministara³³ propisana je obveza za obrađivača da u fazi pripreme nacrtá i prijedloga normativnih akata, usklađuje njihov tekst i pribavi mišljenja od relevantnih institucija. Ured za zakonodavstvo je mjerodavan za davanje pravnog mišljenja o materijalima koji se upućuju Vijeću ministara u pogledu njihovog metodološkog jedinstva u pripremi i u pogledu usuglašenosti s Ustavom BiH i zakonima BiH, za brigu o objavljivanju odluka u službenom glasilu BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH. Međutim, ne možemo potvrditi da su pri predlaganju konačne verzije pravilnika nadležne institucije posvetile dužnu pozornost svim relevantnim propisima u suštinskom smislu.

Uvažavajući namjeru, prije svega Parlamentarne skupštine BiH, da se po preporukama Ureda za reviziju racionalizira potrošnja u segmentu izdataka za telefone, službena vozila i reprezentaciju i donesu podzakonski akti propisani temeljnim zakonom, smatramo kako je neophodno analizirati primjene predmetnih pravilnika i sukladno tome pronaći odgovarajuća rješenja u okviru pravnog sustava Bosne i Hercegovine, uz uvažavanje principa racionalne i namjenske uporabe javnih sredstava i posebnosti proračunskih korisnika.

U procesu revizije finansijskih izvješća institucija Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, konstatirani su određeni nedostaci i nejasnoće u primjeni važećih pravilnika Vijeća ministara.

Mobilni telefoni: U primjeni odredaba Pravilnika o korištenju telefona pojavila se dvojba u svezi s načinom evidentiranja računa za mobilne telefone, odnosno oko načina refundacije troškova korištenja istih, što ima za posljedicu da se u praksi primjenjuju dva različita načina (bezgotovinski način-evidentiranje obveza i plaćanje računa korištenjem modula ISFU sustava i gotovinski način-refundacija troškova putem blagajne).

Naime, odredbama navedenog Pravilnika je definirano kako se mobilnim telefonima smatraju svi mobilni telefonski aparati u vlasništvu uposlenih s pripadajućom karticom i pretplatničkim brojem, a za koje troškove korištenja snosi institucija. Institucije su se obraćale Ministarstvu po predmetnom pitanju, a isto je u odgovorima navodilo kako priznavanje prava i plaćanje troškova na temelju korištenja mobilnih telefona u službene svrhe nema karakter naknade, te da smatra kako je evidentiranje obveza i plaćanje telefonskih računa potrebno vršiti bezgotovinski, korištenjem odgovarajućih modula ISFU sustava i da ne postoji nijedan opravdan razlog da se ovakve isplate vrše u gotovini putem blagajne. Međutim, postavlja se pitanje opravdanosti ovakvog pristupa, s obzirom da računi glase na fizičke osobe i da kao takvi ne mogu biti knjigovodstvene isprave za stvaranje obveza institucija kroz ISFU sustav.

³³ Službeni glasnik BiH, broj 22/03



Nužno je da Ministarstvo analizira primjenu Pravilnika o korištenju telefona i predloži odgovarajuće izmjene i dopune vezane za način evidentiranja računa i priznavanje troškova mobilnih telefona.

Službena vozila: U procesu revizije u institucijama Bosne i Hercegovine konstatirano je kako određeni broj institucija nije donio unutarnja akta sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH te da određeni broj institucija i dalje raspolaže s većim brojem vozila od broja odobrenog Pravilnikom Vijeća ministara.

Nadalje, u određenom broju institucija utvrđeno je pravo na uporabu službenih vozila 24 sata dnevno, iako isto nije predviđeno Pravilnikom Vijeća ministara, a što može prouzrokovati neracionalnu ili čak nenamjensku potrošnju.

Također, konstatirano je kako u određenom broju institucija koje raspolažu sa značajnim voznim parkom nije osiguran odgovarajući sustav unutarnjih kontrola pri korištenju službenih vozila, s obzirom da se putni nalozi ne popunjavaju na način propisan važećim propisima (ne navode se relacije kretanja već se koristi termin 'loko vožnja', ne upisuje se prijeđena kilometraža i sl.), nalozi za vozila nisu usuglašeni s nalogima za službena putovanja osoba koje koriste vozilo, uspostavljene evidencije o korištenju vozila (koje trebaju da sadrže podatke o potrošnji goriva, obavljenim servisima, zamjeni guma, registraciji, osiguranju) su nepotpune i same sebi svrha itd.

U pojedinačnim izvješćima o reviziji u 2015. godini smo ukazivali na obvezu donošenja unutarnjih akata sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH te na potrebu uspostavljanja adekvatnih evidencija o uporabi službenih vozila koje trebaju biti temelj za kontrolu namjenskog korištenja službenih vozila.

Usluge reprezentacije: Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju definirano je kako se pravdanje, kontrola i praćenje troškova reprezentacije regulira unutarnjim aktom institucije. U postupku revizije u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđeno je kako određene institucije nisu donijele unutarnje akte sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara. Nadalje, utvrđeno je kako u većini institucija koje troše vrijednosno značajnija sredstva za reprezentaciju nisu uspostavljene zadovoljavajuće unutarnje kontrole u smislu da u određenim slučajevima nije osigurana uredna financijska dokumentacije iz koje bi se na pouzdan način mogla utvrditi namjenska uporaba sredstava (korištenje sredstava u svezi s poslovima i zadacima vršenja nadležnosti i pripadajućeg djelokruga rada institucije), a posebno za tzv. internu reprezentaciju.

Također, konstatiran je različit pristup u institucijama pri realizaciji sredstava za kupnju prigodnih darova, bilo u svrhu promocije institucije ili u svrhu kupnje darova za uposlenike koji napuštaju instituciju (odlazak u mirovinu, na drugu funkciju i sl.).

U pojedinačnim izvješćima o reviziji u 2015. godini smo ukazivali na obvezu donošenja unutarnjih akata sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju i na potrebu uspostavljanja odgovarajućih sustava unutarnjih kontrola pri pravdanju troškova reprezentacije.



Nužno je da Ministarstvo na odgovarajući način riješi pitanje prava kupovine poklona u svrhu promocije institucija, odnosno održavanja službenih i poslovnih kontakata.

Analizirajući spomenute pravilnike, tijekom revizije kod pojedinačnih klijenata, uočili smo odgovarajuće nedostatke i propuste na koje ovom prigodom želimo skrenuti pozornost, a radi se o sljedećem:

- Smatramo da kod donošenja navedenih pravilnika nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir posebnosti institucija BiH, kao i osnovni zakoni pojedinih institucija (npr. Tužiteljstvo BiH, Sud BiH i sl.), premda je to propisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (pitanje tretmana neovisnosti institucija, posebnosti prirode djelatnosti i stvarnih potreba institucija nužnih za ispunjavanje svojih zakonom definiranih obveza)

Mišljenja smo da je nužno uzeti u obzir osnovne zakone i posebnosti svih institucija BiH te na temelju detaljne analize kreirati odgovarajuće kriterije i izvršiti odgovarajuću klasifikaciju institucija BiH po pitanju primjene predmetnih pravilnika.

- Navedeni pravilnici Vijeća ministara su kreirani na takav način da dobrim dijelom otvaraju mogućnosti za nenamjensko korištenje javnih sredstava. Naime, radi se o formulacijama pojedinih odredbi pravilnika koje nisu u dovoljnoj mjeri jasne i precizne i ostavljaju prostor za slobodno tumačenje. Pod navedenim prvenstveno mislimo kako nije riješen ili, bolje reći, prepoznat institut korištenja službenih automobila 24 sata dnevno, odlaska i dolaska na posao sa službenim vozilom, korištenja vozila u dane vikenda ili godišnjeg odmora, rješavanje statusa vozača, uporaba specijaliziranih vozila, uporabe u posebnim i izvanrednim okolnostima i slučajevima, itd. Nadalje, između ostalog, nije u dovoljnoj mjeri razrađena kategorija interne reprezentacije koja također generira nenamjensku potrošnju. U gornjem tekstu smo nabrojali samo neke od primjera nepreciznog definiranja čime se ostavlja mogućnost nenamjenske potrošnje.

S obzirom da se ovdje radi o kategorijama troškova gdje je vrlo tanka nit između privatne i javne potrošnje, potrebno je spomenute pravilnike doraditi u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja pojedinih sredstava i osiguranja dodatne prateće dokumentacije kojom bi se na nedvojben način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava u ove namjene.

8.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci temeljem zakupa imovine i opreme u 2015. godini iznose 19.146.732 KM što predstavlja 2,12% udjela u ukupno izvršenim rashodima u 2015. godini, te su manji za 366.134 KM odnosno 2% u odnosu na prethodnu godinu. Struktura navedenih izdataka u 2015. godini je sljedeća: zakup prostora (15.250.290 KM), zakup stanova (32.589 KM), zakup skladišta (513.018 KM), zakup parkinga (423.579 KM), zakup za smještaj telekomunikacijske opreme (292.559 KM), zakup zemljišta (44.843 KM), zakup

opreme (179.966 KM), zakup vozila (108.455 KM), zakup tornjeva, releja (1.677.763 KM), zakup vodova i digitalnih kanala (623.688 KM).

8.1.6. Ugovorene usluge

Neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima: Prema podacima iz Glavne knjige i izvješća financijske revizije za 2015. godinu, ukupni neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima iz proračuna institucija BiH u 2015. godinu iznose **3.001.987 KM**. Za članstvo u odborima (upravni, nadzorni, savjetodavni i druga tijela) isplaćeno je 1.829.570 KM, a za članstvo u raznim povjerenstvima (interresornim radnim tijelima) isplaćeno je 1.172.416 KM.

U navedeni iznos nisu uzeta u obzir povjerenstva unutar svake institucije pojedinačno koje su uglavnom isplaćene iz sredstava za bruto plaće i naknade i evidentirane kao stimulacije ili kao naknade za prekovremeni rad. Ukupne neto stimulacije u 2015. godini iznose 700.509 KM.

Revizijom je konstatirano kako su pojedine institucije na analitički konto - Izdaci za rad upravnog, nadzornog odbora i drugih tijela, evidentirale i naknade koje se suštinski ne odnose na ove izdatke (plaće međunarodnih sudaca u Ustavnom sudu BiH - 175.176 KM, naknade članovima Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća -200.363 KM), a neke institucije su naknade za rad radnih tijela koja su formirana odlukom Vijeća ministara, evidentirale kao izdatke za ugovore o djelu (npr. naknada za rad članovima Udarne skupine za borbu protiv trgovine ljudima i organizirane ilegalne imigracije -79.043 KM - Tužiteljstvo BiH).

Preporučamo da se osigura jednoobrazno planiranje i evidentiranje ovih izdataka kod svih institucija koje se financiraju iz proračuna institucija BiH.

Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima: Ukupni neto izdaci za angažiranje vanjskih suradnika u 2015. godini iznosili su **5.042.618 KM**, od čega je na ime ugovora o djelu isplaćeno **3.470.347 KM**, a na ime privremenih i povremenih poslova **1.572.271 KM**. Promatrajući ukupne izdatke evidentirane temeljem angažiranja vanjskih suradnika može se konstatirati smanjenje u usporedbi s prethodnom godinom u iznosu 32 % što je većim dijelom rezultat prijema u stalni radni odnos osoba koje su u prethodnom razdoblju obavljali poslove putem ugovora o djelu.

8.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2015. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 65.228.000 KM, od čega je iznos od 60.228.000 KM odobren za kapitalne izdatke proračunskih korisnika, a iznos od 5.000.000 KM je odobren za kapitalne izdatke kroz izravne transfere s JRT-a. Zakonom odobreni iznos sredstva uvećan je za prestrukturirana i namjenska sredstva u iznosu od 238.153.658 KM. Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 303.381.658 KM, što je u odnosu na 2014. godinu veće za 27.252.153 KM.



Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 72.652.394 KM³⁴ ili 24% u odnosu na ukupan korigirani proračun. Na stupanj realizacije kapitalnih izdataka najvećim dijelom je utjecao stupanj realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Pregled planiranih i realiziranih sredstava po ekonomskim kategorijama za proračunske korisnike i izravne transfere dan je u sljedećoj tablici:

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno proračunom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigirani proračun	Realizirano	%
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Nabava zemljišta	1.020.000	616.615	1.636.615	166.896	10
2	Nabava građevina	15.658.000	153.125.609	168.783.609	25.257.053	15
3	Nabava opreme	27.463.000	22.947.305	50.410.305	24.683.158	49
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	9.000	0	9.000	7.800	87
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	10.591.000	17.619.321	28.210.321	16.502.332	58
6	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	5.487.000	13.148.656	18.635.656	5.245.442	28
I.	Ukupno za proračunske korisnike	60.228.000	207.457.506	267.685.506	71.862.681	27
1	Nabava građevina-izravni transferi sa JRT	5.000.000	23.163.952	28.163.952	789.713	3
2	Nabava stalnih sredstava u obliku prava (izravni transferi s JRT)		7.532.199	7.532.199		0
II.	Ukupno kapitalni izdaci- izravni transferi s JRT	5.000.000	30.696.151	35.696.151	789.713	2
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	65.228.000	238.153.657	303.381.657	72.652.394	24

Nabava zemljišta: U poslovnim knjigama i izvješćima iskazan je iznos od 166.896 KM koji se odnosi na troškove nabave ili eksproprijacije zemljišta. Na temelju pojedinačno provedenih revizija u institucijama BiH, utvrdili smo kako je u iznosu na kontu nabave građevina u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu iskazan iznos od 441.126 KM koji se odnosi na kupovinu zemljišta. Na kontima stalnih sredstava (klasa 0) izvršeno je preknjiženje na konto zemljišta i kao takav evidentiran u obrascu „Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava“ koji je sastavni dio Godišnjeg izvješća, ali nije izvršeno preknjiženje na klasi 8, *zbog čega je iskazan manji iznos u odnosu na stvarni izdatak za kupovinu zemljišta za 441.126 KM.*

Nabava građevina: Realiziran je iznos od 25.257.053 KM, što u odnosu na korigirani proračun predstavlja iznos od 15%. Nizak postotak realizacije izdataka najvećim dijelom je rezultat slabe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja. U Izvješću o izvršenju proračuna za 2015. godinu naveden je detaljan pregled realiziranih izdataka po institucijama, a odnosi se na kupovinu i izgradnju zgrada.

³⁴ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti



Kao što smo već spomenuli kod zemljišta, nije izvršena korekcija na kontima klase 8 po osnovu kupovine zemljišta u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, pa je iskazani iznos veći za 441.126 KM. Podaci su točno iskazani na klasi 0 (stalna sredstva).

Nabava opreme: Na temelju informacija koje su nam prezentirane u Ministarstvu, prilikom planiranja sredstava za nabavu vozila korišteni su podaci o broju vozila koji je institucijama odobren Pravilnikom Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Kod planiranja nabave opreme, Ministarstvo je uglavnom pratilo jedinične cijene opreme za čiju nabavu su podneseni proračunski zahtjevi, te se u tom pogledu nisu koristile informacije iz smjernice za nabavu kompjutorske opreme i minimalne karakteristike za različite tipove radnih stanica³⁵.

Na temelju pojedinačno provedenih revizija smo konstatirali kako su sredstva za kapitalne izdatke, odnosno nabavu opreme kod proračunskih korisnika povećana na temelju zahtjeva proračunskih korisnika i donesenih odluka o prestrukturiranju rashoda. U nekim slučajevima ta povećanja su bila značajna u odnosu na prvobitno odobreni proračun, pri čemu je smanjenje vršeno na pozicijama tekućih rashoda. Mada su prilikom prestrukturiranja rashoda poštovane odredbe da se sredstva kapitalnih ulaganja ne mogu prestrukturirati u druge namjene, ali se unutar istih mogu prestrukturirati rashodi³⁶, isto ukazuje da proces planiranja sredstava za kapitalne izdatke još uvijek nije zadovoljavajući.

Preporučamo nastavak aktivnosti na definiranju jedinstvenih pravila i standarda opreme te korištenje uspostavljenih standarda, s ciljem unaprjeđenja procesa planiranja kapitalnih izdataka u institucijama BiH.

Nabava stalnih sredstava u obliku prava realizirana je u iznosu od **17.292.045 KM**, od čega je iznos od 16.502.232 KM iskazan kod nabave u proračunima institucija, dok je iznos od 789.713 KM realiziran s izravnih transfera s Jedinstvenog računa trezora. Značajniji iznosi se odnose na Upravu za neizravno oporezivanje (8.990.115 KM) i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (5.436.587 KM) na ime nabave Microsoft licencija.

Rekonstrukcija i investicijsko održavanje: Izdaci su realizirani u iznosu od 5.245.442 KM, od čega su značajniji izdaci realizirani u Ministarstvu obrane BiH (2.172.080 KM), Memorijalnom centru Srebrenica (1.303.380 KM) i Službi za zajedničke poslove institucija BiH (1.222.589 KM).

8.2.1. Višegodišnji projekti

Izvešće o izvršenju Proračuna institucija BiH sadrži podatke o raspoloživim i realiziranim sredstvima višegodišnjih kapitalnih projekata prema izvorima financiranja (sredstva iz proračuna s prenesenim sredstvima iz prethodne godine, sredstva donacija i kreditna sredstva), s detaljnim prikazom po projektima i pojedinačno po izvorima sredstava.

³⁵ Odluka Vijeća ministara broj 34/14 od 19.03. 2014. godine (Službeni glasnik BiH broj 27/14)

³⁶ Procedure o prestrukturiranju rashoda proračunskih korisnika za 2015. godinu koje je donijelo Ministarstvo

U izvješću je navedeno da su za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata na raspolaganju bila sredstva u iznosu od 189.395.345 KM, koja se sastoje od:

- prenesenih namjenskih sredstava iz 2014. godine u iznosu od 143.403.705 KM,
- odobrenih proračunskih sredstava u iznosu od 37.745.082 KM,
- primitaka od prodaje objekta u iznosu od 1.010.443 KM,
- naplaćenih dodatnih sredstava donacije u iznosu od 7.236.115 KM.

Ukupan iznos raspoloživih sredstava, prema izvoru financiranja, se sastoje od proračunskih sredstava (152.858.804 KM), akumuliranog viška prihoda RAK-a (191.387 KM), namjenska sredstva iz prihoda od UMTS dozvola (3.237.765 KM), sredstva kredita (17.211.304 KM) i sredstva donacija i IPA grantova (15.896.086 KM).

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 44.564.877 KM. Neurošena sredstva u iznosu od 144.814.656 KM prenesena su u 2016. godinu.

Iz prezentiranih podataka i na temelju pojedinačnih izvješća, utvrđeno je kako su višegodišnji kapitalni projekti realizirani u niskom postotku u odnosu na raspoloživa sredstva (23,5%), da se kao i prethodnih godina projekti realiziraju jako sporo, a da realizacija ne prati planiranu dinamiku.³⁷ U određenim slučajevima su razlozi za sporu realizaciju objektivne prirode, ali su prema našim informacijama i saznanjima vrlo često razlozi sustavnog karaktera, odnosno nedostaju kvalitetne pripreme prije odobravanja projekata (podnošenje zahtjeva za odobrenje projekta bez prethodno ispunjenih uvjeta za samu realizaciju projekta, stručno i realno planiranje potrebnih sredstava i dinamike realizacije od strane institucija, nepostojanje odgovarajućih mehanizama kontrole realnosti predloženih projekata s aspekata opravdanosti, potrebnih sredstava i vremena realizacije od strane Ministarstva i Vijeća ministara, upravljanje projektima i realizacija od strane zaposlenika koji nemaju potrebna znanja i iskustvo), o čemu smo pisali u ranijim izvješćima.

Moramo napomenuti kako sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata u nekim institucijama prouzrokuje druge troškove, za što se izdvajaju značajna sredstva. Uz namjenski rezervirana sredstva koja se ne realiziraju prema planiranoj dinamici, takav način korištenja javnih sredstava može predstavljati neracionalno korištenje sredstava proračuna. Primjer takvih troškova su troškovi zakupa koji bi se značajno smanjili da su odobreni višegodišnjih kapitalnih projekti realizirani sukladno planiranoj dinamici.

Ministarstvo kvartalno dostavlja Vijeću ministara informacije o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, a prema informacijama, nije bilo značajnijih aktivnosti na unapređenju procesa odobravanja i praćenja realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata. Također smo informirani kako Ministarstvo često nema informaciju o planiranoj dinamici realizacije višegodišnjih kapitalnih izdataka, na temelju čega bi se eventualno mogle poduzeti određene aktivnosti.

Preporučamo poduzimanje aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima, kroz analiziranja načina i dinamike realizacije višegodišnjih projekata, ažuriranja odluke o višegodišnjim projektima sukladno zakonu o proračunu i sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima,

³⁷ Detaljnije opisano u pojedinačnim izvješćima institucija BiH (izvješća objavljena na web stranici Ureda)

te sustavnom reguliranju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje ograničenih proračunskih sredstava.

8.2.2. Programi posebne namjene

Člankom 11. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu definirano je kako će Ministarstvo omogućiti, u okviru programa posebne namjene, evidentiranje rashoda posebnih namjena za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja i evidentiranja, donacija koje su donatori uvjetovali posebnim izvješćivanjem, kao i rashoda posebnih namjena koje predlože proračunski korisnici. Programi posebnih namjena financirani iz sredstava donacija, udruženih i drugih namjenskih sredstava dodaju se na proračunska sredstva ukoliko nisu planirana Proračunom.

Izvršenje Programa posebnih namjena u 2015. 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 sredstava, odnosno iz donacija, udruženih sredstava i drugih namjenskih sredstava.

Ukupni rashodi financirani iz Programa posebne namjene u 2015. godini iznose 77.351.034 KM te su povećani za oko 34,7 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu, jer je u 2015. godini počelo evidentiranje namjenskih sredstava za višegodišnje projekte na fondu 10 i na projektnim kodovima. Ukupno izvršenje višegodišnjih projekata po prezentiranim podacima iznosi 44.564.878 KM te tekuća pričuva u iznosu od 5.600.085 KM koji su zasebno obrađeni.

Ukupni rashodi financirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi proračunskih korisnika (71.900.481 KM) i programi posebnih namjena s izravnih transfera i rezerviranja (5.450.552 KM).

8.2.3. Tekući grantovi i transferi

Prema podacima iz poslovnih knjiga Ministarstva, ukupni izdaci za tekuće grantove i transfere u 2015. godini iznose 36.526.219 KM. Ukupan iznos je realiziran na sljedećim ekonomskim kategorijama: transferi drugim razinama vlasti (9.357.348 KM), grantovi pojedincima (2.329.787 KM), grantovi neprofitnim organizacijama (8.949.500 KM), transferi u inozemstvo (1.568.917 KM), drugi tekući transferi-izvršenje sudskih presuda (8.850.272 KM) i kontribucije-članarine (5.470.395 KM).

U Izvješću o izvršenju proračuna (točka 7.1.4 Izvršenje tekućih grantova i transfera) iskazan je iznos od 22.735.492 KM, i istim nisu obuhvaćeni iznosi koji se odnose na druge tekuće transfere-sudske presude u iznosu od 8.320.332 KM i kontribucije - članarine u iznosu od 5.470.395 KM. *Ovi iznosi su posebno navedeni, uz informaciju da su prema novom kontnom planu svrstani u kategoriju tekućih grantova i transfera, te su prikazani kao izravni transferi s JRT-a u Obrascu 2 Izvješća o izvršenju proračuna (Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama).* Ukupan iznos od 36.526.219 KM prikazan je u spomenutom Obrascu 2 Izvješća o izvršenju proračuna kao izvršenje

proračunskih korisnika (18.962.038 KM), realizacija s izravnih transfera (16.950.730 KM) i rezerviranja (613.451 KM).

Izvršenje grantova u rashodima proračunskih korisnika (18.962.038 KM): Za realizaciju tekućih grantova i transfera putem proračunskih korisnika odobrena su sredstva u iznosu od 14.531.000 KM. Odobreni iznos korigiran je za dodatna namjenska sredstva (sredstva odobrena prestrukturiranjem, sredstva tekuće rezerve, donacije, namjenska sredstva) u iznosu od 11.391.323 KM, te je ukupan korigirani proračun predviđen za realizaciju putem proračunskih korisnika iznosio 25.922.323 KM. Realizirani iznos od 18.962.038 KM prikazan u rashodima proračunskih korisnika predstavlja 73% od korigiranog (raspoloživog) proračuna. Na temelju podataka o realizaciji izdataka pojedinačno po proračunskim korisnicima konstatirali smo nizak postotak realizacije u odnosu na korigirani proračun na sredstvima koja su dodijeljena za realizaciju programa povratka izbjeglica. Sredstva od 2.000.000 KM planirana na poziciji grantova i transfera u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice prenesena su u 2015. godini na Fond za povratka i po istima nije bilo realizacije. Pored toga, od raspoloživog iznosa sredstava za programe povratka izbjeglica-udružena sredstva u Fondu za povratak u iznosu od 6.165.987 KM tijekom godine je realiziran iznos od 2.173.106 KM.

Mišljenja smo kako realizaciju grantova odobravanjem iz proračunske pričuve treba koristiti u izuzetnim slučajevima, kada se radi o neplaniranim situacijama i događajima koje su uvjetovale odobravanje sredstava na takav način. Sva ostale grantove i transfere trebalo bi planirati u proračunu institucija, a njihovu dodjelu realizirati na transparentan način, uz utvrđivanje kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole namjenskog trošenja.

S računovodstvenog aspekta se može konstatirati da je evidentiranje na ekonomskim kategorijama vršeno na osnovu podataka o tome kome se vrši uplata sredstva, a ne po osnovu namjene sredstava i kontrole utroška sredstava. Tako su po osnovu istih ili sličnih projekata isplate sredstava evidentirana kao transferi drugim razinama vlasti i grantovi neprofitnim organizacijama npr. u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (realizacija projekata iz područja zdravstva, prosvjete, kulture, odnosno u svrhu sanacije posljedica poplava, klizišta i drugih prirodnih nepogoda) i u Ministarstvu civilnih poslova. Za navedene projekte krajnji korisnici su dužni dostaviti izvješće o korištenju dodijeljenih sredstava, bez obzira na način evidentiranja na ekonomskoj kategoriji. Slično načelo knjiženja na poziciji tekućih transfera drugim razinama vlasti je primijenjeno kod troškova pritvorenika i osoba upućenih na izdržavanje kazne u kazneno-popravnim zavodima u Federaciji BiH i Republici Srpskoj na za koje su kazneno-popravni zavodi ispostavili račune.

Mišljenja smo kako bi pri evidentiranju na ekonomskim pozicijama (izdacima) trebalo imati u vidu odredbe Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu³⁸ (u kome je navedena obveza dostavljanja izvješća o namjenskom

³⁸ Članak 8: točka (7)- Korištenje grantova čiji korisnici nisu unaprijed definirani ovim zakonom propisuje se posebnim odlukama Vijeća ministara BiH i točka (8)-Proračunski korisnici u čijem su proračunu odobrena sredstva za tekuće grantove dužni su obavijestiti korisnika o obvezi izvješćivanja o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava. U okviru svojih periodičnih izvješća proračunski korisnici posredstvom kojih se realiziraju ovi grantovi dužni su dostaviti izvješća o namjenskom utrošku ovih sredstava u rokovima propisanim člankom 22. Zakona o financiranju, a na temelju izvješća krajnjih korisnika tekućih grantova.

korištenju dodijeljenih grantova, a pri tom se ne spominju transferi), odredbe Pravilnika o računovodstvu³⁹ (kojim je propisano da se na kontu tekućih grantova, transfera i subvencija evidentiraju sva nepovratna davanja za tekuće svrhe i svi oni transferi čija namjena nije unaprijed definirana) i zahtjeve međunarodnih institucija u pogledu izvješćivanja na razini konsolidiranih proračuna u BiH.

Izvršenje grantova iskazanih na rezerviranjima (613.451 KM): Ukupan iznos realiziranih grantova iskazan kao rezerviranja odnosi se na realizaciju iz tekuće pričuve, na temelju odluka predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara i članova Predsjedništva BiH. Ukupan iznos realiziran je na pozicijama „Grantovi pojedincima“ u iznosu od 43.680 KM i „Grantovi neprofitnim organizacijama“ u iznosu od 569.771 KM. Na temelju testiranog uzorka konstatirali smo da su grantovi dodijeljeni bez utvrđenih kriterija i bez obveze izvješćivanja o namjenskom utrošku, a u pojedinim odlukama je navedena obveza dostavljanja izvješća krajnjeg korisnika, bez utvrđenog roka za njegovo dostavljanje i kojoj instituciji se izvješće dostavlja, s obzirom da je za realizaciju odluka zaduženo Ministarstvo.

Stav Ureda za reviziju o dodjeli sredstava grantova i transfera iz tekuće pričuve već smo naveli u tekstu kod izvršenja grantova u rashodima proračunskih korisnika.

8.2.4. Kapitalni grantovi i transferi

Kapitalni grantovi i transferi realizirani su u iznosu od 5.020.841 KM, a odnose se na proračunska i sredstva osigurana iz novčanih donacija. Realizacija sredstava se odnosi na kapitalne transfere realizirane u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH (3.546.933 KM), Institutu za nestale osobe (1.174.908 KM) i Ministarstvu obrane BiH (299.000 KM).

Kapitalni transferi realiziraju se u naturalnom obliku, prijenosom opreme pravosudnim institucijama u entitetima i Brčko distriktu BiH (Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće), transferom sredstava drugim razinama vlasti i pojedincima (Institut za nestale osobe BiH) i dodjelom opreme pojedincima u cilju implementacije osiguranja tranzicijskih kapaciteta za osoblje Ministarstva obrane BiH. Kapitalni grantovi i transferi su, u ovisnosti kome su dodijeljena sredstva, evidentirani kao kapitalni transferi drugim razinama vlasti i kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama.

8.3. Izravni transferi s Jedinostvenog računa trezora

Izravni transferi s Jedinostvenog računa trezora izvršeni su u iznosu od 18.719.177 KM ili 63% u odnosu na proračun za 2015. godinu bez namjenskih sredstava, odnosno 32% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Izravni transferi su manji za oko 6 milijuna KM u odnosu na isto razdoblje prethodne godine s obzirom da je u prethodnoj godini bilo značajnih izvršenja transfera drugim razinama vlasti na ime doznačenih donacija iz inozemstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini.

³⁹ Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH od 04.02.2015. godine



Pregled izravnih transfera iz proračuna institucija BiH za 2015. godinu s usporednim podacima za 2014. godinu:

Redni broj	Vrsta izravnog transfera s JRT	2014. godina (KM)	2015. godina (KM)	Index
I	II	III	IV	V (IV/III)
1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	5.702.931	5.470.395	0,95
2.	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	63.029	785.801	12,47
3.	Bankarski troškovi i negativne tečajne razlike	453.519	219.623	0,48
4.	Isplata obveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.278.923	8.320.332	2,54
5.	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	160.014	193.416	1,21
6.	Kamata po kreditu Makrofinancijske pomoći Europske komisije	389.818	390.302	1
7.	Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini u svibnju 2014. godine.	12.236.272	1.344.202	0,11
8.	Program realizacije službene posjete poglavara Vatikana Njegove svetosti pape Franje Bosni i Hercegovini	0	990.000	
9.	Prostorno-projektna dokumentacija – „Koridor V.c“	2.277.549	789.713	0,35
10.	Fiskalno vijeće BiH – udružena sredstva	201.829	175.393	0,87
11.	Odluka Vijeća ministara br.140/15 iz tekuće pričuve	0	40.000	
	UKUPNO IZRAVNI TRANSFERI	24.763.884	18.719.177	0,75

Uvidom u Izvješće o izvršenju proračuna za 2015. godinu koji se odnosi na izravne transfere, možemo konstatirati kao i prethodne godine kako se za određene pozicije daju detaljna obrazloženja za plaćanja s izravnih transfera, a za druge pozicije nema obrazloženja ili su ista kratka i štura. Također, nema obrazloženja ni za promjenu strukture rashoda na izravnim transferima.

- Isplate po pravosnažnim presudama**

Za 2015. godinu su u korigiranom proračunu planirana ukupna sredstva za isplatu obveza po pravosnažnim sudskim presudama u iznosu od 8.323.186 KM, a realizirana su u iznosu od 8.320.332 KM. Izravni transferi za isplate obveza po pravosnažnim sudskim presudama su veći za oko 5 milijuna KM u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Prilikom planiranja isplata obveza po pravosnažnim sudskim presudama u proračunu za 2015. godinu koristile su se projekcije Pravobraniteljstva BiH u ukupnom iznosu od 6.000.000 KM. S obzirom na povećan broj isplata po navedenoj osnovi koje su prevazilazile prvobitna planirana sredstva, tijekom 2015. godine je došlo do prestrukturiranja i povlačenja sredstva iz tekuće pričuve za ove namjene, tako da je korigirani proračun iznosio 8.323.186 KM.

Smatramo kako je potrebno analizirati i sačiniti detaljnu informaciju o izvršenim sudskim presudama te isto transparentno prezentirati u obrazloženju uz financijska izvješća.

- **Članarine u međunarodnim organizacijama**

Za 2015. godinu su u proračunu planirana ukupna sredstva za plaćanje članarina Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama u iznosu od 6.475.000 KM, a realizirana su u iznosu od 5.470.395 KM.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH daje naloge Ministarstvu da izvrši plaćanje redovitih kontribucija prema prioritetima i dinamici naglašenoj u zahtjevima za plaćanje, uz prethodnu provjeru da postoji pravni temelj za njihovo plaćanje tj. da je Bosna i Hercegovina članica međunarodne organizacije i time prihvatila plaćanje redovite godišnje članarine. Uz nalog za plaćanje, Ministarstvo vanjskih poslova BiH dostavlja Ministarstvu i kopije faktura koje dobiva od međunarodnih organizacija. Ministarstvo vanjskih poslova BiH interno vodi evidencije o članarinama i uvidom u dostupni interni pregled za 2015. godinu, konstatirali smo da isti nije u potpunosti ažuran u smislu da za pojedine članarine nije naveden datum izvršene uplate ili napomena da uplata nije izvršena, a za manji broj članarina postoje veća vremenska razdoblja prispjeća faktura u Ministarstvo vanjskih poslova BiH i datuma slanja naloga za plaćanje u Ministarstvo bez navođenja adekvatnih obrazloženja. Smatramo kako bi se kontinuirano trebalo vršiti praćenje i sravnjenje centralne evidencije o članarinama s Glavnom knjigom trezora. Kontrola izvršenih plaćanja odnosno usklađenost planiranih i realiziranih izdataka za kontribucije (naloge koji se dostavljaju na realizaciju) se ne vrši u Ministarstvu, nego u Ministarstvu vanjskih poslova. Konstatirano je da su u 2015. godini plaćene i pojedine članarine iz prethodne godine.

Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti vezano za unaprjeđenje sustava plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama s izravnih transfera donošenjem instrukcije 22.12.2015. godine, koja uređuje ovo područje. U instrukciji su između ostalog navedena zaduženja Ministarstva vanjskih poslova BiH vezano za planiranje sredstava za plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama, davanje naloga za plaćanje, vođenje i ažuriranje centralne evidencije članarina u međunarodnim institucijama i organizacijama, kao i zaduženja Ministarstva da po prijemu zahtjeva za plaćanje vrši kontrolu raspoloživih sredstava i generira naloge za plaćanje i pismenim putem izvješćuje Ministarstvo vanjskih poslova BiH o izvršenom plaćanju uz dostavu dokaza o istom.

I pored činjenice da je krajem 2015. godine donesena instrukcija koja regulira sustav plaćanja članarina Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama s izravnih transfera, preporučamo Ministarstvu da u suradnji s mjerodavnim Ministarstvom vanjskih poslova BiH nastavi jačati kontrolni mehanizam usklađenosti planiranih i realiziranih izdataka za kontribucije. Također, potrebno je kontinuirano vršiti ažuriranje centralne evidencije članarina u međunarodnim organizacijama.

U studenom 2015. godine potpisan je Memorandum o razumijevanju između Vijeća ministara i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) u kojem je regulirano plaćanje dosadašnjeg neizmirenog duga i plaćanje narednih desetogodišnjih kontribucija BiH prema UNDP-u u ukupnom iznosu od 14.000.000 KM kroz 10 jednakih godišnjih rata od po 1.400.000 KM i to u razdoblju od 2016. godine do 2025. godine. Ministarstvo je zaduženo da u suradnji s UNDP-om osigura praćenje otplate sredstava na godišnjoj razini. Početkom 2016. godine je plaćena prva godišnja rata.

8.4. Tekuća pričuva proračuna

Sukladno članku 17. Zakona o financiranju institucija BiH, Vijeće ministara odlučuje o korištenju tekuće pričuve na prijedlog mjerodavnog proračunskog korisnika, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva. Proračunsko izdvajanje za tekuću pričuvenu ne smije prijeći iznos od 3% ukupnog proračuna, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga.

Sredstva tekuće pričuve se mogu koristiti za: financiranje hitnih i izvanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u proračun, financiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža, financiranje novih institucija BiH i grantove neprofitnim organizacijama.

Ukupno odobreni iznos sredstava za tekuću pričuvenu za 2015. godinu iznosio je 5.811.501 KM od čega je realizirano 5.600.085 KM ili 0,59% u odnosu na ukupan proračun institucija BiH za 2015. godinu.

Od ukupno odobrenog iznosa, 5.198.050 KM su sredstva dana na raspolaganje proračunskim korisnicima, dok se iznos od 613.451 KM odnosi na interventno korištenje tekuće pričuvene, na temelju pojedinačnih odluka članova Predsjedništva BiH, te predsjedatelja Vijeća ministara i njegovih zamjenika.

Provedenom revizijom, konstatirali smo da su sredstva dana na raspolaganje proračunskim korisnicima, dijelom korištena za financiranje hitnih i izvanrednih izdataka i programa, a dijelom za financiranje redovitih tekućih aktivnosti institucija BiH. Također, određenim institucijama sredstva tekuće pričuvene su odobravana više puta u tijeku godine.

Preporučamo Ministarstvu da posveti više pozornosti pri analiziranju, odnosno davanju mišljenja vezano za korištenje sredstava tekuće pričuvene, a sukladno zakonskim odredbama koje definiraju uvjete za korištenje sredstava tekuće pričuvene.

Interventno korištenje tekuće pričuvene: Sukladno članku 13. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2015. godinu, interventno korištenje tekuće pričuvene u 2015. godini, na temelju odluka Vijeća ministara i pojedinačnih odluka predsjedatelja Vijeća ministara i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara, iznosilo je 613.451 KM i veće je za 364.451 KM (ili 40%) u odnosu na prošlu godinu.

Članovima Predsjedništva su Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2015. godinu i Pravilnikom o korištenju sredstava interventne tekuće pričuvene usvojenim sredinom 2015. godine, na raspolaganje dodijeljena sredstva u iznosu od 372.960 KM (od čega je 371.671 KM realizirano) odnosno po 124.320 KM svaki, a predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara je odobreno 248.640 KM, a realizirana su sredstva u iznosu od 241.780 KM odnosno po 82.880 KM svaki.

Neiskorištena sredstva za dodjelu tekuće pričuvene, vraćena su u proračun institucija BiH.

Ranije spomenutim člankom Zakona o proračunu institucija BiH utvrđeno je kako članovi Predsjedništva, predsjedatelj i zamjenici predsjedatelja Vijeća ministara, svaki ponaosob donose Odluku o kriterijima za dodjelu sredstava interventne tekuće pričuvene na temelju zahtjeva fizičke ili pravne osobe u kojem se navodi svrha za koju se planiraju utrošiti sredstva.

Sredstva tekuće pričuve pretežito su dodjeljivana udrugama građana, vjerskim zajednicama, sportskim klubovima, pojedincima, institucijama nižih razina vlasti, kulturno umjetničkim društvima i sl.

Odobrovanje grantova iz sredstava tekuće pričuve: Na temelju podataka o sredstvima iz kojih su financirani grantovi utvrdili smo kako je značajan iznos grantova i transfera realiziran u rashodima proračunskih korisnika osiguran iz sredstava tekuće pričuve proračuna. Iz proračunske pričuve su odobrena sredstva u iznosu od 3.121.000 KM za realizaciju grantova u Ministarstvu civilnih poslova (2.481.000 KM), Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (540.000 KM) i Ministarstvu za ljudska prava (100.000 KM) BiH.

Institucije i organizacije su se obratile sa zahtjevom predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara, Ministarstvu, Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, na temelju čega su odobrena sredstva tekuće pričuve. Raspodjela sredstava krajnjim korisnicima u Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa izvršena je bez javno objavljenog poziva s jasno definiranim kriterijima, rokovima i uvjetima dodjele sredstava tekuće pričuve. Izostanak transparentnosti i adekvatne kontrole, te nepostojanje provedbenih akata, značajno povećavaju rizik da sredstva tekuće pričuve budu iskorištena nenamjenski.

Mišljenja smo da realizaciju grantova odobravanjem iz proračunske pričuve treba koristiti u izuzetnim slučajevima, kada se radi o neplaniranim situacijama i događajima koje su uvjetovale odobravanje sredstava na takav način. Sva ostale grantove i transfere trebalo bi planirati u proračunu institucija, a njihovu dodjelu realizirati na transparentan način, uz utvrđivanje kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole namjenskog trošenja.

9. Obračun viška prihoda

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (967.539.094 KM) i ostvarenih rashoda (905.274.868 KM) u 2015. godini iskazana je u iznosu od **62.264.226 KM**. Ostvareni višak prihoda nad rashodima za 2015. godinu raspoređen je na sljedeći način:

- **42.005.288 KM** namjenski je preneseno proračunskim korisnicima u proračun institucija BiH za 2016. godinu (za neutrošena donirana sredstva, višegodišnje projekte i dr.),
- **18.384.866 KM** usmjereno je za narednu godinu u tekuću pričuvu proračuna institucija BiH,
- **1.874. 072 KM** usmjereno je na ime korekcija viška prihoda iz prethodnih godina za povrat donacija i dr.

Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (584.512.798 KM) i rashoda i izdataka za servisiranje vanjskog duga BiH (581.330.866 KM) u tekućoj 2015. godini, predstavlja višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od **3.181.932 KM**. Prema naprijed navedenom, ukupan višak prihoda nad



rashodima proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu iznosi **65.446.158 KM**.

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih razdoblja u ukupnom iznosu od **355.637.389 KM** (ovaj iznos je korigiran za 1.874.072 KM u odnosu na završno stanje prethodne godine radi povrata donacija donatorima i dr.) te ostvarenog viška prihoda nad rashodima u 2015. godini u iznosu od **62.264.226 KM** i ostvarenog viška prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga od **3.181.932 KM** utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od **421.083.547 KM**. Akumulirani višak prihoda obuhvata sljedeće iznose:

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	355.637.389
2.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2015. godini	967.539.094
3.	Ukupno prihodi i primici (1+2)	1.323.176.483
4.	Realizirani rashodi institucija BiH u 2015. godini	905.274.868
5.	Akumulirani višak prihoda (3-4)	417.901.615
6.	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2015. godini	584.512.798
7.	Realizirani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2015. godini	581.330.866
8.	Višak prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (6-7)	3.181.932
9.	UKUPNO AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA (5+8)	421.083.547

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda je uvjetovano postojećim propisima kojima je regulirana njihova primjena (odluke Vijeća ministara, Zakon o proračunu institucija BiH za 2015. godinu, Zakon o financiranju institucija BiH i dr.). Kada se izuzme višak prihoda čija je namjena definirana prethodno navedenim propisima i zakonima, raspoloživi neraspoređeni akumulirani višak prihoda iz prethodnih godina za prijenos u pričuve 2015. godine iznosi **67.380.104 KM**.

Prema preporukama iz Izvješća o reviziji za 2014. godinu, Ministarstvo je poduzelo aktivnosti i rasknjižilo akumulirani višak prihoda prema izvorima sredstava odnosno fondovskoj klasifikaciji koja je definirana Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Naime, Ministarstvo je iznos od 355.736.855 KM koji je evidentiran na kontu 511111-Izvori sredstava (koji se sastoji od 271.656.432 KM akumuliranog viška prihoda zaključno s 2013. godinom i iznosa 84.080.423 KM koji je donesen s konta 591112-Višak prihoda za rezerviranje i predstavlja financijski rezultat 2014. godine) preknjižilo po fondovima na analitički konto 511122-raspored viška prihoda na kome će biti evidentiran akumulirani financijski rezultat-višak prihoda nad rashodima po izvorima financiranja definiranim gore navedenim Pravilnikom o računovodstvu.

Rasknjižavanje financijskog rezultata na 01.01.2015. godine izvršeno je na sljedeći način:



Računovodstveni segment	Duguje	Potražuje
511111-000000-10	355.736.855	
511122-000000-10		191.036.916
511122-000000-20		21.436.938
511122-000000-30		40.374.506
511122-000000-40		36.769.604
511122-000000-50		66.118.889
UKUPNO	355.736.855	355.736.855

Na fondu 10 - opći fond rasknjižen je iznos od 191.036.916 KM koji predstavlja finansijski rezultat koji potiče iz redovitog poslovanja institucija BiH i koristi se za financiranje višegodišnjih projekata koji su odobreni odlukama Vijeća ministara (114.103.278 KM), 8.049.308 KM za financiranje raznih rashoda koji su alocirani na programe posebne namjene (Fond za povratak i IPA) te ostatak 68.884.330 KM koji predstavlja neraspoređeni višak prihoda nad rashodima zaključno s 2014. godinom.

Na fondu 20 - fond prihoda po posebnim propisima iznos 21.436.938 KM i odnosi se na iznose neraspoređenog viška prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije (14.280.645 KM) i viška prihoda nad rashodima Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (6.964.906 KM)

Na fondu 30 - fond potpora i grantova iznos od 40.374.506 KM odnosi se na raspoloživa sredstva po projektima kod proračunskih korisnika (donacije iz inozemstva i iz zemlje, grantovi iz IPA projekta, transferi od drugih razina vlasti i sl) u iznosu od 36.239.376 KM i višegodišnjeg projekta Izgradnja državnog zatvora – grant CEB-a 4.135.130 KM.

Na fondu 40-fond kreditnih sredstava iznos od 36.769.604 KM odnosi se na iznose koji su u 2013. i 2014. godini evidentirani kao primici od inozemnog zaduživanja od stranih finansijskih institucija i to 19.558.300 KM makrofinancijske pomoći Europske komisije i 17.211.304 KM kreditnih sredstava koja je uplatila Razvojna banka Vijeća Europe (CEB) za izgradnju državnog zatvora.

Na fondu 50 - fond za posebne projekte iznos od 66.118.889 KM odnosi se na iznose koji su u razdoblju od 2011. do 2014. godine evidentirani kao prihodi od UMTS dozvola i njima pripadajući rashodi, te ostatka sredstava od GSM dozvola za financiranje određenih rashoda za koridor V.c (izgradnja međunarodnog mosta Gradiška, Svilaj, namjenska sredstva od UMTS-a za projekte Ministarstva prometa i komunikacija BiH (15%) na posebnom računu, priprema i izgradnja GP Bijača i sl.).

Cijenimo aktivnosti koje su poduzete na otklanjanju nedostataka utvrđenih u Izvješću o reviziji za 2014. godinu, međutim još uvijek je evidentno da Ministarstvo nije kroz sustav Glavne knjige trezora osiguralo točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima, odnosno akumulirani višak prihoda koji je prikazan u Izvješću o izvršenju proračuna institucija nije usuglašen s konačnim stanjima u Glavnoj knjizi trezora (stanje u GK Trezora je veće za iznos od 1.097.098 KM što predstavlja početno dugovno saldo konta rasporeda viška prihoda).

Mišljenja smo kako je u cilju rješavanja navedene neusuglašenosti neophodno utvrditi sva stanja koja su evidentirana na klasi 5 - izvori sredstava.

Preporučamo Ministarstvu da osigura knjigovodstveno evidentiranje akumuliranog viška prihoda nad rashodima na način koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi trezora te sukladno tome, sačinjavanje godišnjeg izvješća na temelju zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.

10. Upravljanje jedinstvenim računom trezora

Jedinstvenim računom trezora obuhvaćeni su računi otvoreni kod Centralne banke BiH kao i poslovnih banaka preko kojih se izvršavaju plaćanja i drže novčana sredstva proračuna institucija BiH te proračunskih korisnika.

Korisnici proračuna institucija BiH, sukladno zakonskim propisima, imaju autonomno pravo raspolaganja odobrenim proračunskim sredstvima. Putem automatiziranog sustava, Ministarstvo shodno dodijeljenim nadležnostima (članak 29. Zakona o financiranju institucija BiH) u ime svih proračunskih korisnika vrši plaćanja na temelju zahtjeva koje isti dostavljaju, i to sukladno principu ažurnosti i usvojenim procedurama. S tim u svezi, Ministarstvo vrši i usklađivanje stvarnih i knjigovodstvenih stanja na bankovnim računima.

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

Računi i plaćanja s JRT-a: Tijekom 2015. 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-a i rasporeda izvršitelja plaćanja te naputkom za primjenu ugovora koji su zaključeni s poslovnim bankama.

Plaćanja su vršena putem poslovnih banaka koje su izabrane na temelju javnog natječaja.

Na temelju uvida u fakture za usluge platnog prometa preko poslovnih banaka i informacija dobivenih tijekom revizije, možemo zaključiti da se ne vrši kontinuirana kontrola fakturiranih usluga platnog prometa sukladno zaključenim ugovorima.

Ponovno preporučamo da se uspostave kontrolni mehanizmi za praćenje fakturiranih usluga platnog prometa preko poslovnih banaka. Pri tome smatramo kako bi trebalo nakon sagledavanja svih aspekata kontrole fakturiranih iznosa razmotriti mogućnost uspostave elektronskog sustava kontrole fakturiranih usluga platnog prometa.

Uvidom u stanja na transakcijskim računima otvorenim kod poslovnih banaka, konstatirana su značajna salda na istim tijekom godine, što nije sukladno procedurama plaćanja s JRT-a. Naime transferi sredstava na transakcijske račune kod komercijalnih banaka (s računa otvorenih kod Centralne banke BiH) bi trebali biti vezani za kreirane naloge za plaćanja čime se ne ostavlja prostor za veća salda na tim računima tijekom razdoblja.

Preporučamo da se uspostave mehanizmi koje će omogućiti poštivanje unutarnjih akata i procedura u pogledu plaćanja preko poslovnih banaka.

Smatramo da značajnija salda na računima poslovnih banaka trebaju imati obrazloženje, a ukoliko to nije slučaj, onda se dana sredstva trebaju transferirati s računa poslovnih banaka na račune kod Centralne banke BiH.

Planovi novčanih tijekova: Ministarstvo je, prema Zakonu o financiranju institucija BiH, nadležno za pripremu planova novčanih tijekova kojim se projicira priliv i odliv sredstava s JRT-a. Planovi novčanih tijekova koriste se kao temelj izvršenja proračuna i prema Zakonu o financiranju institucija BiH se sačinjavaju kvartalno.

Navedeni Odjel je u 2015. godini pripremao kvartalne ali i mjesečne planove novčanih tijekova koji nisu zakonska obveza. Planovi su sačinjavani na temelju iskustvenih podataka, podatka o stanju na računima, odobrenom proračunu.

Proces planiranja novčanih tijekova je ostao na razini 2014. godine. Naime, u planu su detaljno obrazložene pojedinačne pozicije, a uvidom u sačinjene planove novčanih tijekova konstatirano je kako su u određenim mjesecima (kvartalima) postojala značajna odstupanja između planiranih i stvarno raspoloživih sredstava na kraju mjeseca (kvartala).

Ministarstvo je u studenom 2015. godine donijelo Naputak o izradi Plana novčanih tijekova kojim se propisuje način izrade plana novčanih tijekova, izvori informacija, analiza plana novčanih tijekova, rok za izradu, predaja plana i prijedlog mjera.

Nismo se uvjerali da se provode naknadne analize koje bi pokazale u kojoj mjeri su planirani novčani tijekovi odgovarali stvarnim, što bi moglo značajno unaprijediti proces planiranja u narednom razdoblju.

I pored činjenice da su planovi novčanih tijekova u 2015. godini sačinjavani uz detaljnija obrazloženja, preporuča se Ministarstvu da i dalje radi na unaprjeđenju aktivnosti oko sačinjavanja planova novčanih tijekova, primjenjujući usvojeni Naputak i informacije iz svih raspoloživih izvora.

Preporučamo da se sukladno usvojenom Naputku za izradu planova novčanih tijekova provodi analiza planiranog novčanog tijeka nakon isteka razdoblja i prikupljanja podataka o ostvarenim prihodima i rashodima razdoblja, a sve u cilju unaprjeđenja procesa planiranja a time i osiguranja relevantnih informacija za upravljanje sredstvima na JRT-u.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo, sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, može plasirati bilo koji iznos s JRT-a koji trenutačno 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. Poslove investicijskog menadžera u Ministarstvu, sukladno Zakonu obavlja ministar.

Ostvareni prihodi od kamata i tečajnih razlika iznose 1.351.160 KM ili 61% u odnosu na plansku veličinu u proračunu za 2015. godinu. Od spomenutog iznosa, 1.260.131 KM se odnosi na kamate, a 91.029 KM na tečajne razlike.

Treba istaći da se od iznosa 1.260.131 KM, na ostvarene prihode od kamate na oročena sredstva odnosi 1.238.053 KM. Ovi prihodi su nastali na temelju ugovora o oročavanju sredstava s četiri komercijalne banke, a po provedenim javnim natječajima. Prihodi od kamata, uspoređujući s prethodnom godinom su manji u tekućoj godini kao rezultat konstantnog pada kamatnih stopa na oročene depozite koje nude poslovne banke. Prema Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu, prihodi od kamata na depozite u bankama iznose 1.800.238 KM.

Tijekom 2015. godine Ministarstvo je sredstva koja se nalaze na JRT-u, a koja u danom trenutku nisu potrebna za proračunske namjene oročavalo putem poslovnih banaka, a nije bilo plasmana preko Centralne banke BiH uzimajući u obzir nepovoljne uvjete kamatnih stopa u inozemstvu.

Ministarstvo je nakon provedene procedure koja je započeta u prosincu 2014. godine, u ožujku 2015. godine zaključilo ugovore s četiri poslovne banke. Ugovori o oročavanju koji su zaključeni u ožujku 2015. godine vezani su za razdoblje oročavanja na 60, 90, 120 i 180 dana, a prijenos sredstava je izvršen u ožujku i travnju 2015. godine.

U listopadu 2015. godine izvršen je novi prijenos sredstava na oročenje u iznosu od 60 milijuna KM na račune četiri poslovne banke (po 15 milijuna KM), a nakon provedene nabave i zaključenja ugovora s poslovnim bankama.

Prema navedenom, s 31.12.2015. godine Ministarstvo je imalo plasiranih 120 milijuna KM kod poslovnih banaka u BiH.

Sukladno sadržaju analitičkog konta 14131 (kratkoročni plasmani - oročenja kod banaka), do kraja veljače 2015. godine izvršen je prijenos prethodno oročenih sredstava po zaključenim ugovorima s bankama i to iznos od 60 milijuna KM s pripadajućim kamatama (15 milijuna KM po poslovnoj banci) po ugovorima zaključenim krajem 2012. godine. Izuzev toga, izvršen je prijenos sredstva u iznosu od 50 milijuna KM (glavnica) s pripadajućim kamatama koja su oročena početkom 2014. godine na razdoblje od godinu dana (različiti razdoblja oročenja - 60, 90, 120 i 180 dana).

Uočeno je kako se prilikom analize sredstva po računima u okviru JRT-a koriste podaci o stanjima (saldima) svih računa na određeni datum u cilju utvrđivanja ukupno raspoloživih sredstava.

Uvidom u salda na računima u okviru JRT-a i planove novčanih tijekova, može se konstatirati da je razlika između planiranih tekućih prihoda i planiranih tekućih rashoda pozitivna i da se kreće od cca 9 milijuna KM u srpnju i kolovozu, do 24 milijuna KM u veljači 2015. godine.

Sukladno navedenom, može se konstatirati kako tekući prilivi sredstva tijekom razdoblja pokrivaju tekuće rashode i da je ta razlika pozitivna. Prema tome, sva početna slada na računima na početku razdoblja koji se promatra (analizira), a koja su zbirno tijekom godine bila najvećim dijelom iznad 200 milijuna, predstavljaju sredstva koja su u danom trenutku raspoloživa i slobodna s gledišta njihove uporabe.

Prema tome možemo zaključiti kako i pored plasmana 120 milijuna KM postoji još sredstava koja nisu u kratkom roku potrebna za financiranje rada institucija BiH, a koja bi mogla biti predmetom eventualnih plasmana.

Ponovno preporučamo Ministarstvu da znatno više pozornosti posveti upravljanju sredstvima koja nisu neophodna u kratkom roku za izvršenje obveza institucija BiH, a sve u cilju ostvarenja financijskih efekata od izvršenih plasmana, uz maksimalno reduciranje rizika takvih plasmana.

Postupak izbora poslovnih banaka za oročavanje viška sredstva na JRT: Ministarstvo je dana 16.07.2015. godine pokrenulo proceduru izbora banaka (četiri banke) za plasman sredstva u iznosu od 60 milijuna KM koja kratkoročno nisu neophodna (po 15 milijuna KM na četiri banke).

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 osnovu članka 27., 31. i 32. Zakona o financiranju institucija BiH. Tenderskom dokumentacijom propisano je kako su predmet nabave usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT-u, a koja nisu u danom trenutku potrebna za proračunske namjene. Predviđeno je oročavanje sredstva kod četiri poslovne banke na razdoblja od 60, 90 i 180 dana po 5 milijuna KM (ukupno 15 milijuna po poslovnoj banci).

Četiri poslovne banke su dostavile ponude i iste su prema zapisniku povjerenstva bile potpune.

Uočeno je kako su banke ponudile za ista razdoblja oročenja kamatne stope koje se znatno razlikuju. Naime ukupno ponuđeni iznos kamate na godišnjoj razini (za sva tri razdoblja oročenja – 60,90 i 180 dana) se kreće od 42.500 KM koliko je ponudila Unicredit banka d.d. Mostar, do 174.000 KM koliko je ponudila Nova banka a.d. Banja Luka.

Intesa Sanpaolo banka je ponudila kamatu u ukupnom iznosu od 62.500 KM, a Sparkasse banka d.d. Sarajevo 52.500 KM. S navedenim poslovnim bankama su zaključeni ugovori, a sredstva prenesena na oročenje u listopadu 2015.godine.

Ponovno preporučamo Ministarstvu da prilikom provođenja procedura nabave usluga oročavanja slobodnih proračunskih depozita razmotri mogućnost određivanja donje granice kamatnih stopa po lotovima, a na bazi prethodno sačinjenih analiza na tržištu. Na taj način bi se onemogućilo da banke, koristeći poziciju na tržištu i opciju da mali broj istih može zadovoljiti tražene zahtjeve i pored ponude znatno nižih kamatnih stopa od konkurencije dobivaju ugovore zbog potrebe diversifikacije rizika.

U slučaju podjele predmeta nabave na lotove razmotriti mogućnost da za određene lotove, koji nose manju vrijednost novca, koriste i niži kriteriji od zadatih (kapital i dobit) uz korištenje svih drugih relevantnih informacija od nadležnih institucija za nadzor banaka, a sve u cilju ostvarenja većih finansijskih efekata uz maksimalnu diversifikaciju rizika.

Ponovno preporučamo da se razmotre moguće opcije objedinjavanja procedura nabave usluga platnog prometa i oročavanja sredstava, čime bi se onemogućilo da banke koje imaju najznačajniji udio u platnom prometu nude najmanje kamatne stope na oročene depozite.

Sredstva sukcesije: Tijekom 2015. godine u Proračunu institucija BiH su ostvareni primici od prodaje nekretnine od sukcesije u ukupnom iznosu od 1.010.443 KM (0,10 % ostvarenih ukupnih priliva), a odnose se na realizaciju prodaje objekta u Washingtonu. Vijeće ministara je Odlukom o prodaji objekta u Washingtonu broj: 230/14 od 29.12.2014. godine⁴⁰, odobrilo prodaju objekta odnosno nekretnine bivše SFRJ u Washingtonu koju je BiH dobila u procesu sukcesije diplomatsko konzularne imovine bivše SFRJ, ponuđaču za iznos od 650.000 USD. Istom odlukom je utvrđeno da će se predmetna sredstva nakon izmirenih obveza (provizija agenta 4% od prodajne cijene i ostalih troškova) prenijeti u naredno razdoblje i evidentirati na programu posebne namjene isključivo za kupovinu ili adaptaciju i opremanje prioriternih diplomatsko konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine. Napominjemo da je objekt u Washingtonu bio uknjižen u poslovne knjige Ministarstva vanjskih poslova BiH. Vijeće ministara je Odlukom o višegodišnjem kapitalnom projektu-kupovina, adaptacija i opremanje objekata za diplomatsko-konzularna predstavništva Bosne i Hercegovine broj: 103/16 od 08.01.2016. godine⁴¹, predvidjelo da se adaptacija i opremanje pojedinih objekata (London, Ottawa, Amman, Stuttgart, Bruxelles i Beograd) financira iz sredstava od prodaje objekta u Washingtonu.

Provođenjem revizorskih postupaka smo utvrdili da je pored naplaćenog iznosa od 1.010.443 KM (protuvrijednost od 556.722 USD) po osnovu prodaje predmetne

⁴⁰ Službeni glasnik broj: 4/15 od 20.01.2015. godine

⁴¹ Službeni glasnik broj: 48/16 od 28.06.2016. godine

nekretnine, naplaćen u maju 2015. godine i iznos od 114.149 KM (protuvrijednost od 64.888 USD) koji se odnosi na transfer privremeno zadržanih sredstava odnosno 10% od ukupne kupoprodajne cijene, nakon izdavanja rješenja o oslobađanju plaćanja poreza od strane Ministarstva trezora i financija Sjedinjenih Američkih Država. Iznos od 114.149 KM je evidentiran na kontu ostala razgraničenja, a ne na primicima od prodaje nekretnine od sukcesije.

Smatramo da je potrebno iznaći način da se jednoobrazno evidentiraju sva naplaćena sredstva od prodaje nekretnine dobivene sukcesijom i ista koriste za namjene utvrđene odlukama Vijeća ministara koja tretiraju ovu oblast.

11. Bilanca stanja

Prema Zbrojnoj bilanci stanja ukupnu aktivu (1.291.956.420 KM) čine stanja na kontima gotovine, kratkoročnih potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od 541.460.460 KM (novčana sredstva 398.437.944 KM, kratkoročna potraživanja 18.237.589 KM, kratkoročni plasmani 122.213.536 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 208.410 KM, kratkoročna razgraničenja 2.362.981 KM) i stalna sredstva 750.495.960 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 732.029.633 KM, neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 18.458.717 KM i neotpisanu vrijednost vrijednosnih papira 7.610 KM).

Iznos pasive (1.291.956.420 KM) je uravnotežen s iznosom aktive i čine ga kratkoročne obveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od 120.090.912 KM (kratkoročne tekuće obveze 36.039.991 KM, obveze po osnovu vrijednosnih papira 176 KM, obveze prema radnicima 53.635.128 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 1.769.918 KM i kratkoročna razgraničenja 28.645.699 KM), dugoročne obveze i razgraničenja 36.769.604 KM i izvore sredstava u iznosu od 1.135.095.904 KM (izvori sredstava 1.050.730.857 KM, ostali izvori sredstava 18.918.779 KM, izvori sredstava pričuva 110 KM i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima 65.446.158 KM).

Zbrojna bilanca stanja kao, jedan od obrazaca iz seta financijskog izvješća, formalno predstavlja skraćeni tablični pregled sačinjen na temelju podataka koje su proračunski korisnici unijeli u Glavnu knjigu trezora putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU). Proračunski korisnici su dužni da uz obrasce periodičnog i godišnjeg izvješća dostavljaju, između ostalog i tekstualni dio u kome će sačiniti zabilješku bilančnih pozicija uz bilancu stanja. Zabilješke predstavljaju podlogu koja će pružiti relevantne informacije za kreiranje potencijalnih rješenja postojećih problema.

Obavljenom revizijom je utvrđeno da je sačinjena analiza svih pozicija zbrojne bilance stanja institucija BiH na 31.12.2015.godine. Međutim, ista ne sadrži detaljne podatke koji mogu pružiti informacije o stanju i kretanjima imovine, obveza i drugih izvora na dan izvješćivanja u smislu suštinskih analiza uzroka određenih promjena kao i donošenja zaključaka o potrebnim aktivnostima u cilju mogućih poboljšanja. Smatramo kako nije dovoljno samo izvješćivati o relativnim odnosima izvršenja pozicija koje su redovite i transparentne, a analize stanja i promjena npr. na pozicijama prelaznih računa novčanih sredstava i potraživanja koje se prenose ili čak uvećavaju iz godine u godinu i dalje izostaju i ne prezentiraju se kao rizik dugoročnog kumuliranja stanja „loših“ bilančnih pozicija. I dalje se iskazuju stanja npr. na prelaznim računima novčanih sredstava i potraživanja, a da se pri tome ne obrazlaže način postupanja u budućem razdoblju s



ovim stanjima. Nadalje, značajan dio imovine još uvijek nije procijenjen ili je procjena u tijeku te ista nije uknjižena u poslovne knjige.

U kontekstu svih ranijih preporuka revizije smatramo kako je potrebno bez odlaganja analizirati i sačiniti pouzdanu informaciju o ovim nejasnim saldima i u suradnji svih nadležnih institucija naći rješenje i isto transparentno prezentirati u obrazloženju uz financijska izvješća cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja.

Analizom pojedinačnih pozicija zbrojne bilance stanja tijekom revizije smo konstatirali slijedeće:

Novčana sredstva (skupina konta 11) su iskazana u iznosu od 398.437.944 KM, što je za 54.002.488 KM (ili 16%) više u odnosu na 2014. godinu. Prema prezentiranim informacijama, na ovo povećanje je utjecalo zadržavanje novčanih sredstava na žiro računima iz razloga manjeg izvršenja proračuna od planiranog i evidentiranja priliva novčanih sredstava temeljem tekućih potpora namjenskog karaktera (26.307.587 KM), izvršenih uplata namjenskih sredstava od UMTS dozvola (prihodi od iznajmljivanja GSM mreža 17.602.470 KM) i druga kretanja. Uvidom u pozicije zbrojne bruto bilance, u okviru klase 1 uočena su salda na kontima prelaznih računa, salda na kontima za poravnanje plaćanja i poravnanja računa blagajne. U izvješćima o financijskim revizijama pojedinačnih korisnika proračuna u svezi s novčanim sredstvima iskazanim u pojedinačnim bilancama stanja je konstatirano stanje u blagajnama i dane su konkretne preporuke *da se izvrši analiza isplata kroz blagajnu i poduzmu aktivnosti*. Također, imamo slučajeve gdje su iskazani manjkovi novčanih sredstava u blagajni što je evidentirano u okviru skupine potraživanja od uposlenih.

Smatramo kako je stavljanje u funkciju modula za upravljanje blagajničkim poslovanjem bitna pretpostavka za uspostavljanje odgovarajućih kontrola nad blagajničkim poslovanjem unutar pojedinačnih proračunskih korisnika, a u svezi s činjenicom da se radi o značajnom godišnjem prometu gotovine putem blagajne.

Pouzdanost izvješćivanje o raspolaganju i knjigovodstvenom evidentiranju u okviru skupine konta 11 (Novčana sredstva) je primarna pretpostavka i u svezi s obvezom Ministarstva da sačinjava obrazac NT - Izvješće o novčanim tijekovima.

Kratkoročna potraživanja (skupina konta 13) su evidentirana u iznosu od 18.237.589 KM što je manje za 1.462.040 KM (ili 7%) u odnosu na prethodnu godinu (19.699.629 KM). Predmetna potraživanja se odnose na potraživanja od pravnih osoba (7.885.972 KM) i ostala potraživanja (10.598.017 KM).

Potraživanja od pravnih osoba (skupina konta 1311- 7.885.972 KM): U značajnijem iznosu odnose se na potraživanja za predujmove dane dobavljačima za izvođenje radova i nadzor nad izvođenjem radova na izgradnji objekta Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (6.130.551 KM), za obračunate nenaplaćene naknade za izdane licencije Agencije za poštanski promet BiH poštanskim operaterima (411.946 KM) te potraživanja za unaprijed plaćenu robu i usluge (predujam).

Nadalje, u ovom okviru su iskazana i potraživanja za fakturirane naknade Regulatorne agencije za komunikacije BiH za korištenje radio frekventnog spektra (722.157 KM) te potraživanja za fakturirane naknade od dozvola (302.981 KM).

Ostala potraživanja: (skupina konta 1313- 10.599.017 KM): Veliki udio u ostalim kratkoročnim potraživanjima imaju plaćena sredstva za sufinansiranje u IPA - Memorandum BiH - EZ u iznosu od 5.368.432 KM. U okviru ove skupine evidentirana su i potraživanja od uposlenih za isplaćene neopravdane akontacije za službeni put (150.509 KM), za manjkove (99.322 KM), potraživanja od vojno-diplomatskih izaslanika u inozemstvu (54.275 KM), potraživanja za refundiranje naknade za bolovanje (539.424 KM), potraživanja za štete od osiguravajućih društava (42.034 KM), sumnjiva i sporna potraživanja (344.727 KM), potraživanja od Hercegovačke banke (451.004 KM), prelazni račun potraživanja (1.382.618 KM), te ostala potraživanja (u okviru ove skupine konto 131391- 2.165.111 KM) .

U izvješćima pojedinačnih proračunskih korisnika u svezi s potraživanjima detaljnije je obrazložena predmetna problematika.

Uvažavajući činjenicu da je u tekućoj u odnosu na prošlu godinu došlo do smanjenja iskazanog stanja na poziciji potraživanja za 1.462.040 KM, smatramo kako je kumulirana problematika potraživanja primarni zadatak Ministarstva. Preporučamo da Ministarstvo u suradnji s pojedinačnim proračunskim korisnicima bez odlaganja sačini pouzdane analize o realnoj slici ročne strukture kao i točnosti evidentiranja i izvješćivanja o istim, a u svezi s činjenicom da su potraživanja likvidni segment aktive u skupini s gotovinom, aktivnim razgraničenjima i zalihama s jedne strane te realnog iskazivanja prihoda institucija BiH s druge strane.

Kratkoročni plasmani (skupina konta 14) iznose **122.213.536 KM** i veći su za 8.195.467 KM (ili 7%) od salda ove skupine konta (114.018.069 KM) iskazanog u 2014. godini. Na ovo stanje je utjecao povećan iznos oročenih sredstava kod komercijalnih banaka na 31.12. 2015. godine.

Analizom predmetne pozicije konstatirali smo stanja koja ukazuju na prijenos iznosa nekih knjigovodstvenih pozicija iz godine u godinu (npr. u Ministarstvu vanjskih poslova iznos od 1.560.543 KM što se najvećim dijelom odnosi na depozite za unajmljivanje poslovnih prostora i stanova uposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH zemalja prijema, Ministarstvu komunikacija i prometa BiH 146.687 KM koja se odnose na depozit kod Stalnog suda za arbitražu u Hagu u predmetu Strabag AG protiv Ministarstva, stanje na kontu za kredite dane radnicima u iznosu od 19.362 KM i iskazano početno i završno stanje na sumnjivim i spornim potraživanjima u iznosu od 30.374 KM, a što nije sukladno važećim propisima.

Potrebno je bez odlaganja analizirati i u suradnji s pojedinačnim institucijama provjeriti na što se odnose evidentirana stanja i poduzeti aktivnosti na uspostavljanju sustava ponašanja u kojem će sve institucije primjenjivati odredbe Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike Proračuna institucija BiH, a u svezi s činjenicom da Ministarstvo tumači pojedine odredbe ovog pravilnika i donosi instrukcija u svezi s primjenom istog.

Financijski i drugi obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama (skupina konta 16): Na ovoj poziciji iskazano je stanje u iznosu od 208.410 KM, što je više za 108.536 KM (ili 209%) u odnosu na isto u prethodnoj godini. Iznos od 69.644 KM se odnosi na interne financijske odnose evidentirane u Ministarstvu vanjskih poslova . Ova pozicija nije obrazložena uz zbrojnu Bilancu stanja institucija BiH.

S obzirom da Ministarstvo tumači pojedine odredbe Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH kao i donošenje instrukcija u svezi s primjenom istog, potrebno je analizirati financijska stanja koja su pojedine institucije evidentirale u okviru skupine konta 16, a u svezi s činjenicom da je došlo do značajnog povećanja stanja u odnosu na prethodnu godinu.

Zalihe materijala i sitnog inventara (skupina konta 21 i 22): U zbrojnoj bilanci stanja se ne prikazuje vrijednost zaliha. Na temelju Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine se samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom uporabom, a nabava ovih vrijednosti se stavlja izravno na rashode.

Kao što je konstatirano i u prethodnoj godini, obrazac financijskog izvješća bilance stanja ne predviđa upisivanje nabavne i ispravke vrijednosti vezano za zalihe, tako da se iste kod većine institucija ne objavljuju uz financijska izvješća. Prema raspoloživim podacima evidentiranim u konsolidiranoj bruto bilanci, na 31.12.2015. godine ukupna vrijednost klase 2 - zalihe iznosi 447.952.294 KM (zalihe materijala i robe u iznosu od 436.882.655 KM i zalihe sitnog inventara u iznosu od 11.069.639 KM, a koje su otpisane u cijelosti). Usporedbom s vrijednosti u 2014. godini, kada su iste iznosile 15.287.246 KM (zalihe materijala i robe u iznosu od 5.264.197 KM i zalihe sitnog inventara u iznosu od 10.023.049 KM) zaključujemo kako je došlo značajnog povećanja vrijednosti zaliha i to u skupini materijala i robe. Ova situacija je nastala kao posljedica uvođenja modula za praćenje zaliha u Ministarstvu obrane BiH. Naime, Ministarstvo obrane BiH je odabrano za pilot projekt te je dostavilo potrebne inicijalne podatke o stanju zaliha u Ministarstvu. Njihovim unosom modul je stavljen u funkciju. Međutim, jedan dio zaliha se i dalje prati kroz stari sustav za praćenje zaliha, jer iz razloga neusuglašenosti nomenklature nije bio moguć cjelovit unos u novi modul. Ministarstvo je u fazi usuglašavanja nomenklature. Također i kod drugih proračunskih korisnika postoje određene zalihe materijala koje nisu iskazane u Glavnoj knjizi ili u vanbilančnoj evidenciji, samo su iste obrazložene u zabilješkama uz financijska izvješća.

Uvažavajući računovodstvenu politiku prema kojoj se vrijednost nabavljenih materijala, roba i inventara stavlja izravno na rashode, smatramo kako implementirani modul zaliha predstavlja ključnu polaznu točku za uspostavljanje odgovarajućeg sustava upravljanja zalihama materijala, roba i sitnog inventara.

Preporučamo da Ministarstvo žurno napravi plan aktivnosti uvođenja zaliha i ostalih institucija iz pomoćnih nesistematičnih i netransparentnih evidencija u modul zaliha, uzimajući u obzir činjenicu da se značajna proračunska sredstava odlijevaju za nabavu materijala, roba i inventara, a izvješćivanje o raspolaganju istim je netransparentno.

Kratkoročna razgraničenja (skupina konta 19) su iskazana u iznosu od 2.362.981 KM što je više za 436.957 KM (ili 23%) u odnosu na prethodnu godinu.

Razgraničeni rashodi (skupina konta-1912) se odnose na razgraničene tečajne razlike čije je početno i zaključno stanje iskazano u iznosu od 958.971 KM bez prometa u tekućoj godini. Također nedostaje obrazloženje knjigovodstvenog stanja ove pozicije. U okviru iste skupine konta, na poziciji 191219 - ostali razgraničeni rashodi iskazano je

stanje od 439.222 KM što također nije popraćeno adekvatnim obrazloženjem na što se odnosi ovo razgraničenje, a koje ima evidentiran promet tijekom godine. U ovoj skupini su evidentirana razgraničenja za unaprijed plaćenu najamninu u iznosu 509.647 KM.

Tečajne razlike: Podsjećamo da se transferiranje sredstava za financiranje DKP mreže obavlja preko računa Ministarstva otvorenog u Münchenu. Proračunska sredstva se odobravaju u fiksnom iznosu u KM, a financiranje DKP mreže obavlja u valutama zemlje prijema te se javlja potreba obračuna tečajnih razlika. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je pokušavalo kroz duži niz godina predmetni problem riješiti s Ministarstvom.

Smatramo kako je pitanje tečajnih razlika još uvijek otvoreno i da je nužno konačno riješiti evidentiranje tečajnih razlika sukladno općeprihvaćenim računovodstvenim načelima.

Kratkoročna razgraničenja (skupina konta 39): U zbrojnoj bilanci u okviru skupine konta iskazano je saldo u iznosu 28.645.699 KM, što je više za 1.205.891 KM (ili 4%) u odnosu na prethodnu godinu.

U okviru navedenog salda, značajan dio salda razgraničenih rashoda se odnosi za nabavu roba i usluga u iznosu oko 18.000.000 KM (npr. Ministarstvo obrane BiH 5.174.382. KM, Granična policija oko 2.550.000 KM, Uprava za neizravno oporezivanje BiH 1.101.348.30 KM i drugo).

U cilju realiziranja preporuka revizije Ministarstvo je krajem 2015. godine donijelo Naputak za unos i evidentiranje obveza u ISFU sustav koje su planirane u Proračunu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini. Uzimajući u obzir poduzete aktivnosti, preporučamo Ministarstvu da nastavi aktivnosti na uspostavljanju odgovarajućih kontrola nad knjigovodstvenim evidentiranjem poslovnih događaja u okviru skupine konta kratkoročnih razgraničenja sukladno važećim propisima.

Dugoročne obveze i razgraničenja (konta na klasi 4): U pasivi Zbrojne bilance stanja na poziciji dugoročne obveze i razgraničenja je iskazan iznos od **36.769.604 KM** uz napomenu da u prošloj godini nije bilo stanja na istoj bilančnoj poziciji. Iskazano stanje je nastalo knjigovodstvenim evidentiranjem obveza za kreditna sredstva od Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) za izgradnju državnog zatvora u iznosu od 17.211.304 KM i obveza za primljenu makrofinancijsku pomoć od Europske komisije u iznosu od 19.558.300 KM putem Modula za vanjski dug i njegovim uvezivanjem s Glavnom knjigom Trezora.

Izvori sredstava (skupina konta 51,52): U Zbrojnoj bilanci stanja na poziciji - izvori sredstava (klasa 5) iskazano je stanje u ukupnom iznosu od 1.135.095.904 KM, što je manje za 13.887.218 KM (ili 1%) u odnosu na stanje iste pozicije 2014. godine (1.148.983.122 KM).

U okviru pozicije 51 izvršena su korektivna knjiženja (kao i prethodne godine) u cilju ispravke knjiženja akumuliranog viška prihoda i rashoda iz prethodnog razdoblja, povrata neiskorištenih donacija, rješavanje neidentificiranih uplata knjiženih na kontu ostalih razgraničenja itd. Naime, ove korekcije su rađene na temelju naloga za knjiženje odobrenog od strane odgovornih osoba (ministra, pomoćnika ministra i šefa Odjela za glavnu knjigu). U istom nalogu se specificiraju neidentificirane uplate s opisom i iznosom i kontima za knjiženje (potrebno je zatvoriti subanalitički kod 000000 konta 391311 –

Ostala razgraničenja na organizacijskom kodu 9999 i preknjižiti iznos na analitički konto 511122 kod 9999-Raspored viška prihoda nad rashodima gdje se vrši ispravljanje prihoda, rashoda i razgraničenja iz ranijih godina). U suštini na ovaj način se pročišćavaju stanja pojedine pozicije uglavnom iz ranijih godina.

Uzimajući u obzir da su „korekcije knjiženja“ u okviru skupine 51 dio procesa „čišćenja“ i zatvaranja konta razgraničenja, preporučamo da Ministarstvo pripremi Naputak o definiranju načina postupanja u situaciji kada je potrebno vršiti određena korektivna knjiženja, sukladno važećim propisima i u cilju pouzdanog finansijskog izvješćivanja.

Stalna sredstva (klasa 0): U Zbrojnoj bilanci stanja stalna sredstva su iskazana u iznosu od 750.495.960 KM, što je za 42.467.865 KM ili 5% manje u odnosu na prethodnu godinu (792.963.825 KM). Odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (732.029.633 KM) , neotpisanu vrijednost dugoročnih plasmana (18.458.717 KM) i neotpisanu vrijednost vrijednosnih papira (7.610 KM).

Neotpisana vrijednost stalnih sredstava: Neotpisana vrijednost stalnih sredstava je iskazana u iznosu od **732.029.633 KM** (nabavna vrijednost 1.115.583.361 KM –ispravka vrijednosti 383.553.728 KM, a obračunata amortizacija za 2015. godinu iznosi 89.976.266 KM).

Analizom Pregleda stalnih sredstava u obliku stvari i prava (zbrojni obrazac 6) konstatirali smo da se najveći iznos stalnih sredstva na 01.01.2015. godine (udio oko 30%) odnosi se na zgrade u uporabi (nabavna vrijednost 251.389.902 KM, ispravka vrijednosti 15.419.050 KM sadašnje vrijednosti 235.970.852 KM), zrakoplovna vozila (oko 20%) sadašnje vrijednosti 158.413.783 KM, na pripremu i izgradnju zgrada (oko 8%) sadašnje vrijednosti 63.274.694 KM, na motorna vozila sadašnje vrijednosti 29.174.485 KM (oko 4%), od čega nabavna vrijednost iznosi 99.210.199 KM, ispravka vrijednosti 70.035.714 KM, kompjutersku opremu sadašnje vrijednosti 20.711.048 KM (oko 3%), od čega nabavna vrijednost iznosi 81.594.447 KM, a ispravka vrijednosti 60.883.399 KM i drugo. Značajan dio stalnih sredstava odnosi se na stalna sredstva Ministarstva obrane BiH.

Dio iskniženja imovine u iznosu od 469.952 KM, koje se odnosi na softvere otpisane u cijelosti, izvršeno je na temelju dopisa pomoćnika ministra i prikupljene dokumentacije (sudska nagodba, potvrda o vrijednosti programskih licencija, i drugo). Revizija je preporučila *da je potrebno osigurati da se sve značajnije knjigovodstvene promjene na imovini vrše na temelju odluka ili odobrenja ovlaštenih osoba s odgovarajućim obrazloženjem.*

Sredstva u pripremi (22.656.075 KM): Saldo u iznosu od 14.978.442 KM (prenesen iz 2014. godine) na kontu „Priprema i izgradnja ostalih zgrada“ se najvećim dijelom odnosi na investicijska ulaganja u objekte koji nisu evidentirani u poslovnim knjigama Ministarstva, zbog postojećih problema koji se odnose na državnu imovinu.

Oprema u pripremi: Saldo (7.670.117 KM) obuhvaća preneseno stanje iz 2014. godine (2.981.112 KM), povećanje u tijeku 2015. godine (5.614.351 KM) i smanjenje u 2015. godini (925.346 KM) koje se odnosi na isporučena i aktivirana sredstva po zaključenim ugovorima iz 2014. godine.

Tijekom 2015. godine evidentirano je ukupno povećanje stalnih sredstava u iznosu od **81.253.543 KM** temeljem nabave i donacija (zbrojni obrazac 6). Prema prezentiranim podacima izvršena je nabava stalnih sredstava u obliku stvari u ukupnom iznosu od 72.652.394 KM, od čega se najveći dio odnosi na građevine u iznosu od 25.257.053 KM (oko 35%), nabavu opreme u iznosu od 24.683.158 KM, nabava stalnih sredstava u obliku prava 17.292.045 KM, rekonstrukcija i investicijsko održavanje 5.245.442 KM, nabava zemljišta (166.896 KM) i nabava ostalih stalnih sredstava (7.800 KM) (zbrojni obrazac 6/1).

U 2015. godini izvršena je **prodaja i rashodovanje stalnih sredstava** u ukupnoj vrijednosti od **35.893.041 KM**. Nadalje, ostala prilagođavanja ukupno iznose 2.147.900 KM (odnose se na preknjižavanja, uknjižavanja vremenskih razgraničanja, viškova po popisu i sl., od čega se najveći iznosi odnose na Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH 929.497 KM, Upravu za neizravno oporezivanje BiH 660.292 KM, Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH 418.162 KM i druge institucije. (Obrazac 6.).

Ministarstvo je izvršilo **redovitu analizu financijskih izvješća institucija korisnika proračuna BiH, a u dijelu koji se odnosi konkretno na analizu Obrasca 6 – Pregled stalnih sredstava** u obliku stvari i prava na 31.12.2015. godine konstatirana su određena odstupanja iskazanih stanja na klasi 0 u odnosu na zbroj klase 8 i vrijednosti donacija stalnih sredstava u naturalnom obliku. Utvrđena je razlika u ukupnom iznosu od 4.597.491 KM, a što je detaljno obrazloženo u Izvješću o izvršenju proračuna. Naime, najveći dio neslaganja odnosi se na Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH kod koje je zbroj klase 8 i naturalnih donacija veći od klase 0 (nabava, donacije) za iznos od 1.569.646 KM (iznos je knjižen na klasi 8, a nije na klasi 0); Služba za zajedničke poslove institucija BiH iznos zbroja klase 8 i naturalnih donacija veći od klase 0 (nabava, donacije) za rezervirana sredstva u 2015. godini u iznosu od 1.113.721 KM; Ured za veterinarstvo BiH iznos zbroja klase 8 i naturalnih donacija manji od klase 0 (nabava, donacije) za iznos od 701.459 KM, jer navedeni iznos nije knjižen na klasi 8; Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH iznos zbroja klase 8 i naturalnih donacija veći od klase 0 (nabava, donacije) za iznos od 504.820 KM, za koji su potpisani ugovori o isporuci u 2015. godini, a isporuka opreme u 2016. godini, knjižen je na klasi 8, a nije na klasi 0; i druge.

Uvažavajući ulogu Ministarstva u kontroli točnosti knjigovodstvenog evidentiranja potrebno je u komunikaciji s korisnicima proračuna pravovremeno uočena neslaganja ispraviti u cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja.

Modul – Stalna sredstva: Kao što je i ranije konstatirano, sve institucije BiH su sukladno Instrukciji Ministarstva (broj:08-02-2-4012-1/13) od 19.04.2013. godine, učitale stalna sredstva u Modul dugotrajne imovine (FA) koji funkcionira na odgovarajući način u tehničkom smislu već tri godine. Cijenimo da je došlo do bitnog poboljšanja ranije postojećeg načina za evidentiranje, praćenje kretanja i upravljanje imovinom institucija BiH. Podsjećamo kako su kroz postavljene karakteristike Modula definirani zahtjevi i potrebe institucija BiH, u smislu kreiranja relevantne baze za upravljanje dugotrajnom imovinom. Naime, modul ima značajne mogućnosti pružanja bitnih informacija kroz razna izvješća, kao npr. izvješća o svim sredstvima po kategorijama, izvješća o amortizaciji tekuće godine i kumulativno, izvješća o nabavljenim sredstvima, doniranim

sredstvima, izvješća vezana za inventuru, izvješća o povijesti transakcija, izvješća za prijenos sredstava i drugo. Smatramo kako je potrebno kreirati način korištenja mogućnosti modula ne samo u tehničkom smislu (za unos, praćenje, amortiziranje i izvješćivanje kroz godišnji obračun inventure o stanju stalnih sredstava na kraju obračunskog razdoblja) već razvijanje analiza na temelju izvješća koje modul nudi u cilju donošenja kvalitetnih odluka u ovom segmentu upravljanja.

Ponovno preporučamo Ministarstvu da, definira jedinstvene politike koristeći sve mogućnosti uspostavljenog modula u cilju efikasnog i racionalnog upravljanja dugotrajnom imovinom na razini institucija BiH.

Konstatirali smo da su i u 2015. godini, na šifri Povjerenstva za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, evidentirana stalna sredstva nabavne vrijednosti od 61.373 KM, ispravke vrijednosti 37.584 KM, te sadašnje vrijednosti od 23.789 KM, iako je navedena institucija prestala s radom i pravni status proračunskog korisnika joj je prestao 2009. godine.

Uvažavajući činjenicu da se sastavljanje Izvješća o izvršenju proračuna odnosi na institucije kao proračunske korisnike sukladno važećim propisima, postavlja se pitanje pravne utemeljenosti izvješćivanja o stalnim sredstvima koja su evidentirana na šifri Povjerenstva za imovinske zahtjeve, čiji je pravni status stalnosti poslovanja odavno prestao.

Preporučamo da Ministarstvo zauzme proaktivan stav u cilju otklanjanja pravne neizvjesnosti po pitanju mogućnosti raspolaganja materijalnim sredstvima koja se vode na šifri „nepostojećeg“ proračunskog korisnika .

Problematika rashodovanja i prodaje stalnih sredstava: Tijekom 2015. godine je realizirana prodaja i rashodovanje stalnih sredstava ukupne neotpisane vrijednosti u iznosu od **35.893.041 KM** (nabavna vrijednost 52.866.865 KM i otpisana vrijednost 16.973.824 KM).

Procedura rashodovanja stalnih sredstava je tehnički kvalitetno riješena u Modulu stalnih sredstava tako da su preduvjeti za rashodovanje stalnih sredstava ispunjeni odmah po donošenju Odluke o usvajanju Izvješća o izvršenom popisu stalnih sredstava i Odluke o rashodovanju stalnih sredstava. Važećim Pravilnikom o računovodstvu institucija BiH definirano je kako se prije samog isknjižavanja, sredstva predložena za rashodovanje prvobitno evidentiraju na sredstva van uporabe, a tek provođenjem fizičkog uklanjanja ista isknjiže iz poslovnih knjiga institucije.

Međutim neke od institucija materijalna sredstva zadržavaju i poslije rashodovanja, što utječe na neracionalno korištenje raspoloživog poslovnog prostora. Kao razlog često se navodi nedostatak raspoloživih proračunskih sredstava za samostalno angažiranje ovlaštenih tvrtki za odvoz i uništenje rashodovanih stalnih sredstava.

Smatramo da je proces rashodovanja stalnih sredstava dio sustava upravljanja imovinom institucija BiH te u tom smislu ponovno preporučamo Ministarstvu da ovom pitanju posveti odgovarajuću pozornost kako bi se osiguralo jedinstveno postupanje svih institucija sukladno važećim propisima.

Primici od prodaje stalnih sredstava: U 2015. godini evidentirani su primici od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 985.261 KM, a uglavnom se odnose na prodaju motornih vozila proračunskih korisnika.

Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koji je u primjeni od 1. siječnja 2015. godine, definirano je kako se prodaja službenog vozila institucije vrši sukladno instrukcijama Ministarstva, a uzimajući u obzir stope otpisa i procijenjeni vijek trajanja vozila. Propisano je da se prodaja službenog vozila obvezno sprovodi putem nadmetanja javnim oglašavanjem. Međutim, Ministarstvo navedenu instrukciju, koja bi detaljnije propisala procedure vezano za prodaju sredstava nije donijelo.

Pravila i postupak licitacije utvrdila je svaka institucija pojedinačno ili povjerenstvo imenovano od rukovoditelja institucije. Kao i prethodne godine, konstatirani su različiti modeli i metode postupka nadmetanja putem javnog oglašavanja (metoda pismenih zatvorenih ponuda, metoda otvorenih ponuda, usmeno nadmetanje i sl.). Također, različita su postupanja i kod procjene vrijednosti vozila u smislu da neke institucije koriste usluge ovlaštenih procjenitelja, a u nekim isto vrši sama institucija odnosno povjerenstvo imenovana od rukovoditelja.

Ministarstvo je u svom Odgovoru o poduzetim aktivnostima navelo da pri planiranju proračuna vrši analizu i kontrolu primjene Pravilnika Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.

Ponovno preporučamo Ministarstvu da sačini instrukciju sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uvjetima nabave i korištenja službenih vozila u institucijama BiH, a cilju uspostavljanje jedinstvenog načina i prodaje sredstava nadmetanjem putem javnog oglašavanja.

Izvešće o novčanim tijekovima: Na temelju Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH Ministarstvo za razinu proračuna institucija BiH sačinjava set godišnjih računovodstvenih izvješća koji između ostalih sadrži i **Obrazac NT - Izvešće o novčanim tijekovima**. Izvešće o novčanim tijekovima predstavlja pregled priliva i odliva gotovine i ekvivalenata gotovine iskazanih u izvještajnom razdoblju. Cilj sastavljanja Izvešća o novčanim tijekovima je prezentiranje na koji način institucije BiH dolaze do gotovine i ekvivalenata gotovine i na koji način ih koriste. Prema Zbrojnom izvješću o novčanim tijekovima za razdoblje izvješćivanja 01.01. do 31.12.2015.godine, iskazano je saldo gotovine na početku godine u iznosu od 344.435.456 KM i saldo gotovine na kraju godine u iznosu od 398.437.943 KM. Nadalje, ukupni prilivi gotovine su iskazani u iznosu od 1.544.861.394 KM, a ukupni odlivi gotovine u iznosu od 1.490.858.907 KM. Razlika ukupnih priliva i odliva gotovine predstavlja neto prilive i isti iznose 54.002.487 KM.

Izvešće o financijskim tijekovima je sastavilo Ministarstvo, na temelju raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Međutim, ne postoji procedura koja pojašnjava metodologiju kreiranja ovog izvješća. Neke od informacija je moguće provjeriti (novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti kao i stanje gotovine na početku i kraju obračunskog razdoblja). Međutim imamo prikazane samo odlive iz aktivnosti financiranja (po osnovu izdataka za otplatu dugova), a nema prikazanih priliva iz aktivnosti financiranja (prilivi po osnovu zaduživanja). Uz ovo izvješće nisu sačinjena obrazloženja iskazanih pozicija tako da ovako pripremljeno izvješće predstavlja formalno tablični prikaz određenih informacija.

Preporučamo Ministarstvu da donese metodologiju izrade i prezentiranja Izvešća o novčanim tijekovima kao i da uz tablični prikaz Izvešća o novčanim tijekovima prezentira obrazloženje iskazanih stanja po vrstama novčanih tijekova iz

poslovnih aktivnosti, aktivnosti investiranja i aktivnosti financiranja u cilju pouzdanog finansijskog izvješćivanja.

11.1. Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Popis sredstava i izvora sredstava vrši se s ciljem da se utvrdi stvarno stanje imovine i obveza, te da se iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarna stanja utvrđena popisom. Na temelju provedenih revizorskih procedura još uvijek se ne može konstatirati kako je isti na razini institucija BiH u potpunosti izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhom popisa. S obzirom na prirodu problema popisa, isti se mogu svrstati u dvije skupine i to: sustavni (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje temeljnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identificirane u pojedinačnim izvješćima institucija, kao što su neadekvatna priprema i planiranje popisa, nakon popisa vrše se naknadna knjiženja potraživanja i obveza, nesustavan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja) gdje se u pojedinim slučajevima isti vrši bez detaljnijeg pojašnjenja na šta se isti odnose, u pojedinim slučajevima popis zaliha nije obuhvaćen godišnjim popisom ili se isti ne vrši na adekvatan način, razjašnjenje zastarjelih obveza i potraživanja i dalja postupanja s istim, neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefiniranje načina knjiženja otpisanih i rashodovanih sredstava i dalje postupanje s istim, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, odnosno knjiženje razlika utvrđenih popisom, itd. U navedenoj problematici, uzimajući u obzir uočene nedostatke, prednjače Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Centar za uklanjanje mina BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH itd.

Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na Jedinostvenom računu trezora), izvršen je na način da je uspoređeno stanje na računima JRT-a na 31.12.2015. godine uvidom u posljednje izvode dostavljene od banaka i stanja u Glavnoj knjizi na navedeni datum. Ukoliko na nekim računima nije bilo promjena tijekom godine, uz popis je priložena kopija zadnjeg izvoda ili je sačinjen popis računa s datumom zadnje promjene. Iako je u izvješću popisnog povjerenstva navedeno kako nisu identificirana značajna odstupanja, prezentirane su nam informacije da je nakon provođenja popisa izvršen unos podataka u "modul javnog duga" što je uzrokovalo i da se salda na pozicijama računa uvećaju za 3.181.932 KM za koja su nam prezentirani izvodi i potvrde stanja.

Unos podataka u modul javnog duga za sredstva u iznosu od 3.237.149 KM nije izvršen pod 31.12.2015. godine jer se čekalo da se otvori poseban namjenski račun u okviru Računa za servisiranje vanjskog duga po Odluci Vijeća ministara br. 204/15 od 19.11.2015. godine, koji je Centralna Banka BiH izvršila u siječnju 2016. godine. Po danom obrazloženju isto će biti izvršeno u 2016. godini.

Po prezentiranim informacijama, Ministarstvo nije osiguralo potvrde banaka za pojedina stanja novčanih sredstava iskazana u Glavnoj knjizi trezora, a sredstva dugoročnih uloga nisu obuhvaćena popisom, što bi svakako trebalo izvršiti, uz osiguranje dokumentacije s odgovarajućom podlogom i obrazloženjem.

Kad je u pitanju popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja, isti je izvršen na način da je iz analitičkih evidencija preuzeto stanje koje nije potvrđeno s odgovarajućom dokumentacijom kao podlogom i obrazloženjem, što nije sukladno samoj svrsi popisa. Ova sredstva imaju izravan utjecaj na poziciju novčanih sredstava u bilanci stanja, a ista se većim dijelom odnose na Ministarstvo vanjskih poslova BiH.

Po prezentiranim informacijama, popisom ponovno nisu obuhvaćena bilančne pozicije, izuzev popisa novčanih sredstava, koje se odnose na šifru Trezora BiH, tj. one koje nisu popisane niti kod jednog proračunskog korisnika.

Ponovno 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.

Proces popisa na kontima poravnanja potrebno je izvršiti na način da se zatečena salda na dan popisa potkrijepe odgovarajućom dokumentacijom i njihovim usporedbom sa stanjem u Glavnoj knjizi te za isto priložiti relevantnu dokumentaciju koja bi trebala biti sastavni dio elaborata o popisu.

Također, ponovno se preporuča da se popisom obuhvate i pozicije bilance stanja koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH.

11.2. Status državne imovine

Kada su u pitanju zakonski propisi koji reguliraju status državne imovine, stanje je ostalo isto kao i ranijih godina, odnosno nije donesen propis koji bi definitivno uredio ovo pitanje. Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja što predstavlja i svojevršno političko pitanje.

Sustavno rješavanje pitanja raspolaganja imovinom na razini BiH je jedan od segmenata dugogodišnje problematike državne imovine. Neriješeno pitanje državne imovine utječe na mnogobrojne probleme i rizike koji se između ostalog reflektiraju i na realno iskazivanje bilančnih pozicija, kvalitetno obavljanje popisa, raspolaganje i upravljanje imovinom, itd.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH je 03.02.2016. godine usvojio zaključak kojim se traži od Vijeća ministara da nastavi aktivnosti na izradi zakona o korištenju i upravljanju državnom imovinom i uputi ga u proceduru najkasnije do konca 2016. godine. Vijeće ministara je na 44. sjednici održanoj 17.02.2016. godine za realizaciju zaključka usvojenog povodom rasprave o Prijedlogu zakona o korištenju i upravljanju imovinom u državnom vlasništvu Bosne i Hercegovine, zadužilo Ministarstvo, tako da bi se značajnije aktivnosti vezano za donošenje zakonske regulative vezano za državnu imovinu očekivale u narednom razdoblju.

Ponovno preporučamo da se ubrza proces rješavanja pitanja državne imovine, prije svega donošenjem propisa koji bi definitivno uredili ovo pitanje kao preduvjet rješavanja uknjiženja vlasništva ove imovine te i konačno evidentiranje iste u poslovnim knjigama titulara.

12. Informacijski sustav

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva. 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 kako postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskih sustava.

Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) se trenutačno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabave, Obveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutačno su integrirani s Glavnom knjigom trezora. Nadogradnjom ISFU-a je urađena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja i implementacija pomoćne knjige Potraživanja. Navedena nadogradnja obuhvaćala je i sustav izvješćivanja, dok nije rađeno na unapređenju sučelja (interface) prema bankama (EFT plaćanja, prihode, bankovne izvode) budući da ne postoji kompletna zakonska regulativa koja bi omogućila takve funkcionalnosti. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) je proširen s dva dodatna modula: modulom potraživanja (AR-account receivables) i modulom za evidentiranje vanjskog duga (Oracle Treasury Essbase), koji su povezani s Glavnom knjigom (GL - General Ledger) trezora. AR modul potraživanja je omogućio da korisnici više ne trebaju ručno knjižiti svoja naplaćena potraživanja u GL-u nego se kompletan tijek poslovnih aktivnosti vezanih za evidentiranje ispostavljenih faktura i naplatu potraživanja (uparivanje s ispostavljenim fakturama koje se evidentiraju na potraživanjima) odvija u pomoćnoj knjizi potraživanja s automatiziranim prijenosom financijskih informacija u GL. Modul za evidentiranje vanjskog duga funkcionira na način da sektor za vanjski dug Ministarstva unosi sve potrebne informacije o prilivu i odlivu sredstava s računa za servisiranje vanjskog duga, ugovorenim i povučenim kreditima, kamatama, rokovima za plaćanje itd. u pomoćnu knjigu vanjskog duga, nakon čega se generiranjem odgovarajućih zahtjeva vrši prijenos odgovarajućih financijskih podataka u GL.

Modul za praćenje zaliha je funkcionalan i stavljen u uporabu. U suradnji s Ministarstvom obrane BiH još uvijek se vrše prilagodba kako bi modul u potpunosti zadovoljio potrebe korisnika. Iako korisnici pokreću određen broj izvješća, postoji mnogo izvješća koji se ne koriste, a koji bi potencijalno mogli biti od koristi. Budući da je modul funkcionalan, stvoreni su preduvjeti za početak konzultacija vezanih za primjenu ovog modula i za potrebe drugih institucija.

Informacijski sustav za upravljanje proračunom (BPMIS) u proteklom razdoblju nije povezan s ISFU sustavom.

Svi korisnici su povezani na ISFU putem SDH mreže, izuzev dva korisnika za koje trenutačno ne postoje tehnički preduvjeti za povezivanje. Za sve korisnike koji su povezani na informacijski sustav trezora provedena je odgovarajuća obuka osoblja za rad na ISFU i COIP sustavima. Samo dvije institucije koje su povezane na sustav ne vrše samostalan unos podataka jer trenutno nemaju raspoloživih kadrova za ovaj proces.

Rezervni backup mediji za ISFU i COIP sustave u kontinuitetu se kreiraju i čuvaju u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, sukladno Proceduri za backup sustava. Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti vezane za osiguranje sredstava za implementaciju rezervne (Disaster Recovery) lokacije. Prvobitno planirana sredstva za ovu namjenu nisu bila dovoljna pa je Ministarstvo pristupilo analizi potrebnih sredstava.



U tijeku je analiza stvarnih potreba čiji bi rezultat trebala biti procjena potrebnih sredstava za implementaciju i procjena isplativosti uvođenja ovakvog rješenja.

Ministarstvo je implementiralo Oracle Internet Expenses modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem i nabavilo 1.000 licenci, što omogućava pokretanja 1.000 radnih naloga. Modul se nije koristio u 2015. godini i još uvijek se ne koristi. Pored navedenog Ministarstvo je uradilo analizu isplativosti implementacije ovog modula za sve institucije, koje bi se ovisno o modelu licenciranja kretalo između 500.000 i 700.00 KM.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, svakako je sustav moguće i dalje razvijati i unaprijeđivati. Navodimo neke od mogućnosti daljeg unaprijeđenja, koja bi se mogla realizirati na ISFU-u i to: proširenje ISFU-a s odgovarajućim rješenjem za upravljanje blagajničkim poslovanjem, uvezivanje ISFU-a s BPMIS softverom za praćenje realizacije proračuna, implementacija rezervne lokacije i sl.

Započeti projekti implementacije ili nadogradnje informacijskih sustava se ne završavaju sukladno planovima, što može izazvati neefikasno poslovanje. Prije nego što započne implementacija projekta, nabavljaju se i plaćaju sve softverske licence, a njihovo daljnje održavanje se plaća periodično svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, podrška za sve nabavljene licence se plaća na godišnjoj razini, čime se bespotrebno gomilaju troškovi za usluge održavanja softvera. Sve softverske licence se ne koriste u razdoblju implementacije projekta.

Velika je ovisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom da održavanje svakog od softvera ovisi od samo jednog lokalnog dobavljača. Za održavanje navedenih sustava se provode procedure javne nabave, u kojima najčešće sudjeluje samo jedan ponuđač. Institucija i pored provođenja procedure javnih nabava ne može utjecati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno preuzimanje istog u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljnjeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određen rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija.

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

- **Realizirati ranije definirane preporuke koje se odnose na kreiranje sučelja (interface) koje omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav te kreirati plan daljnjeg razvoja informacijskog sustava i plan sigurnosti informacijskog sustava.**
- **U suradnji s Ministarstvom obrane BiH okončati aktivnosti prilagodbe modula zaliha te razmotriti mogućnost otpočinjanja konzultacija i pripreme drugih institucija koje bi mogle koristiti modul.**
- **Implementirati sučelje (interface) za razmjenu podataka BPMIS s ISFU.**
- **Po stjecanju tehničkih preduvjeta povezati preostale institucije na informacijski sustav trezora putem SDH mreže.**
- **Sukladno rezultatima analize pristupiti implementaciji rezervne lokacije.**

- **Staviti u uporabu Oracle Internet Expenses modul i iskoristiti nabavljene licence, do iznalaženja finalnog rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem.**
- **Mišljenja smo kako treba uraditi analizu mogućnosti uvođenja odgovarajućeg rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem i sukladno analizi, započeti implementaciju najekonomičnijeg rješenja. Pored navedenog smatramo kako ovakve analize trebaju prethoditi implementaciji novih sustava.**
- **Analizirati potrebe za daljnjim unaprjeđenjem ISFU-a i dati prijedlog za unaprjeđenje.**
- **Analizirati stvarne potrebe za licencijama prije početka implementacije projekata, adekvatno pisati projektne zadatke i nabavljati minimalan broj licenci za razdoblje implementacije sustava. Nakon implementacije sustava vršiti nabavu ukupnog broja licenci i započeti korištenje i održavanje istih u trenutku kada se novi projekat, odnosno informacijski sustav pušta u rad, u cilju smanjenja troškova održavanja softvera.**
- **Provoditi kontinuiranu edukaciju i osposobljavati osoblje za samostalno administriranje i dorađivanje postojećih aplikacija i smanjivati ovisnost i funkcionalnost aplikacija od samo jednog dobavljača. Time omogućiti efikasniji rad sustava i manju ovisnost od eksternih pružatelja usluga, a istodobno osigurati kontinuitet poslovanja.**
- **Kontinuirano nastaviti aktivnosti na provođenju 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 pravodobni nastavak poslovanja.**

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšán u nekim segmentima obrade, ali smatramo kako bi postojeći COIP trebalo još unaprijediti. U proteklom razdoblju nije bilo značajnijih zahtjeva od strane korisnika za implementacijom određenih softverskih izmjena ili poboljšanja postojećeg sustava pa iste nisu ni vršene. Ranije definirane preporuke koje su se odnosile na pravodobnu realizaciju novog ugovora za podršku sustavu COIP i implementaciju novog COIP sustava nisu realizirane.

Procedura nabave novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH je okončana. Implementacija ovog sustava, kao jedan od prioritarnih zadataka Ministarstva, još uvijek je u tijeku. Predviđeno je da sustav pored evidencije plaća vrši i kadrovsku evidenciju. Novi sustav je zamišljen kao sastavni dio ISFU-a, čime će biti unaprijeđena razmjena podataka novog sustava plaća s ISFU-om (ne mora se kreirati dodatni interfejs za razmjenu podataka kao što je sada slučaj). Implementaciju novog sustava treba stimulirati kako bi ista bila realizirana u aneksiranim rokovima. Ukoliko bi se novi sustav pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za sve proračunske korisnike.

S tim u svezi, Ministarstvo treba poduzeti sljedeće:



- **Razmotriti mogućnost zaključenja novog ugovor za podršku sustavu COIP.**
- **Okončati implementaciju novog sustava plaća i kadrovske evidencije za potrebe Oružanih snaga BiH.**
- **Uraditi analizu mogućnosti da se implementacija novog sustava za obračun plaća za Oružane snage BiH iskoristi kao temelj za razvoj jedinstvenog sustava plaća i kadrovske evidencije za institucije BiH.**

Sustav za upravljanje dokumentima: Uočeno je kako institucije najčešće koriste OWIS sustav za upravljanje dokumentima. Generalno tajništvo Vijeća ministara ima ugovor o održavanju OWIS sustava koji pokriva 11 državnih institucija koje koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima. Pored navedenog, niz institucija ne koristi zajedničku platformu za upravljanje dokumentima, nego su OWIS sustav nabavili i implementirali u okviru institucije. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju istog OWIS sustava za svaku instituciju koja raspolaže zasebnim rješenjem. Ovo rezultira velikim brojem ugovora o održavanju istog OWIS sustava, što nije najekonomičnije rješenje za državne institucije.

Potrebno je analizirati i po mogućnosti realizirati održavanje sustava za upravljanje dokumentima kroz jedan ugovor o održavanju za sve institucije koje koriste ovaj sustav.

III. KORESPONDENCIJA

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o reviziji. U komentarima Ministarstva, u najvećem dijelu su iznesene informacije koje su bile poznate u vrijeme obavljanja revizije. Iznesena obrazloženja i komentari su uglavnom potvrde nalaza navedenih u Nacrtu izvješća, odnosno opis poduzetih aktivnosti ili aktivnosti koje se planiraju poduzeti u narednom razdoblju. Ministarstvu je uz Izvješće o reviziji izvršenja proračuna za 2015. godinu dostavljen Odgovor na komentare na Nacrt izvješća.

U cilju što jasnijeg i preciznijeg prezentiranja činjenica, izvršene su korekcije dijela teksta. Suštinski, svi nalazi i preporuke iz Nacrta izvješća, a samim tim i dano mišljenje revizora, ostaju nepromijenjeni u Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2015. godinu.

**Voditelj tima za
financijsku reviziju**

Danijel Jozić, viši revizor, v.r.

**Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju**

Munevera Baftić, viši revizor,
v.r.

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

Dragoljub Kovinčić, viši
revizor, v.r.



IV. PRIVITCI

- Zbrojna bilanca stanja na 31.12.2015. godine
- Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2015. godinu- zbrojni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama- zbrojni obrazac
- Izjava o odgovornostima rukovodstva

BILANCA STANJA

na 31.12.2015. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
1		1. AKTIVA			
2	100000+200000	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)	541.460.460	480.179.052	113
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	398.437.944	344.435.456	116
4	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	130000	Kratkoročna potraživanja	18.237.589	19.699.629	93
6	140000	Kratkoročni plasmani	122.213.536	114.018.069	107
7	160000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	208.410	99.874	209
8	210000	Zalihe materijala i robe	0	0	
9	220000	Zaliha sitnog inventara	0	0	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	2.362.981	1.926.024	123
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	750.495.960	792.963.825	95
12	011000	Stalna sredstva	1.115.583.361	1.084.937.603	103
13	011900	Ispravka vrijednosti	383.553.728	310.440.105	124
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	732.029.633	774.497.498	95
15	020000	Dugoročni plasmani	18.458.717	18.458.717	100
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	18.458.717	18.458.717	100
18	031000	Vrijednosni papiri	7.610	7.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	7.610	7.610	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
22		UKUPNA AKTIVA (2+11)=42	1.291.956.420	1.273.142.877	101
R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
23		2. PASIVA			
24	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)	120.090.912	124.159.755	97
25	310000	Kratkoročne tekuće obveze	36.039.991	42.135.072	86
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	176	176	100
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima	53.635.128	52.475.939	102
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedin.	1.769.918	2.108.760	84
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	28.645.699	27.439.808	104
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	36.769.604	0	
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	36.769.604	0	
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)	1.135.095.904	1.148.983.122	99
36	510000	Izvori sredstava	1.050.730.857	1.045.983.810	100
37	520000	Ostali izvori sredstava	18.918.779	18.918.779	100
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	

40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	65.446.158	84.080.423	78
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	0	0	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)=22	1.291.956.420	1.273.142.877	101

**PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA
ZA 2015. GODINU**

R.b.	OPIS	Ekon. kod	Proračun za 2015	Izmjene i dopune (rebalans, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani Proračun za 2015	Ostvareni kumulativni iznos u 2015	Ostvareni kumulativni iznos u 2014	Razlika (7-6)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8	9	10	11
A	PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH									
I	POREZNI PRIHODI	7100	750.000.000	0	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100
	Prihodi s JR UNO za financiranje institucija BiH		750.000.000	0	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100
II	NEPOREZNI PRIHODI	7200	155.005.000	0	155.005.000	187.302.008	195.418.844	32.297.008	121	96
	1. Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	12.345.000	0	12.345.000	15.650.615	13.295.031	3.305.615	127	118
	1.1. Tarifni stavovi 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		1.495.000	0	1.495.000	1.396.451	1.305.929	-98.549	93	107
	1.2. Takse u DKP mreži Tarife 29-39		6.542.000	0	6.542.000	8.153.082	6.135.855	1.611.082	125	133
	1.3. Prihodi od zahtjeva za prestanak državljanstva-tar.stav 25		2.026.000	0	2.026.000	2.122.954	2.003.177	96.954	105	106
	1.4. Prihodi od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca		1.346.000	0	1.346.000	1.402.617	1.384.171	56.617	104	101
	1.5. Ostale pristojbe		936.000	0	936.000	2.575.511	2.465.899	1.639.511	275	104
	2. Prihodi od sudbenih pristojbi	7223	280.000	0	280.000	310.507	350.219	30.507	111	89
	3. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	45.852.000	0	45.852.000	52.358.876	55.022.103	6.506.876	114	95
	3.1. Naknade od dozvola za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		6.762.000	0	6.762.000	11.412.043	11.396.260	4.650.043	169	100
	3.2. Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		15.000.000	0	15.000.000	15.262.423	14.736.681	262.423	102	104
	3.3. Naknade poreznih i kontrolnih markica UNO		3.000.000	0	3.000.000	2.905.772	2.971.389	-94.228	97	98
	3.4. Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		8.065.000	0	8.065.000	7.997.329	8.538.537	-67.671	99	94
	3.5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na graničnim prijelazima		7.136.000	0	7.136.000	7.195.200	7.656.229	59.200	101	94
	3.6. Naknada za prelete preko BiH		1.855.000	0	1.855.000	2.311.054	4.537.687	456.054	125	
	3.7. Ostale naknade		4.034.000	0	4.034.000	5.275.055	5.185.320	1.241.055	131	102
	4. Prihodi od prstojbi u postupku indirektnog oporezivanja	7228	21.895.000	0	21.895.000	23.539.558	22.763.664	1.644.558	108	103

	5. Prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH	7229	49.845.000	0	49.845.000	40.688.205	45.521.139	-9.156.795	82	89
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava		46.620.000	0	46.620.000	37.280.964	42.152.460	-9.339.036	80	88
	5.2. Registracija vozila u BiH		3.225.000	0	3.225.000	3.407.241	3.368.679	182.241	106	101
	6. Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća	7211	10.120.000	0	10.120.000	39.425.066	36.376.593	29.305.066	390	108
	6.1. Prihodi od finansijskih javnih institucija- Središnje banke BiH		10.000.000	0	10.000.000	21.246.409	18.051.560	11.246.409	212	118
	6.2. Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća - (UMTS)		0	0	0	17.602.470	17.602.470	17.602.470		100
	6.3. Prihodi od imovine		120.000	0	120.000	576.187	722.563	456.187	480	80
	7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika		2.200.000	0	2.200.000	1.351.160	2.660.491	-848.840	61	51
	7.1. Prihodi od kamata	7212	1.500.000	0	1.500.000	1.260.131	1.804.858	-239.869	84	70
	7.2. Prihodi od tečajnih razlika	7215	700.000	0	700.000	91.029	855.633	-608.971	13	11
	8. Prihodi od novčanih kazni	7231	3.526.000	0	3.526.000	4.243.173	5.427.355	717.173	120	78
	9. Vlastiti prihodi	7226	6.942.000	0	6.942.000	6.802.000	6.019.503	-140.000	98	113
	9.1.Prihodi Službe za zajedničke poslove institucija BiH		2.000.000	0	2.000.000	1.762.386	1.653.283	-237.614	88	107
	9.2.Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		207.000	0	207.000	228.076	222.416	21.076	110	103
	9.3.Prihodi Instituta za mjeriteljstvo BiH		350.000	0	350.000	326.592	339.080	-23.408	93	96
	9.4.Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		4.055.000	0	4.055.000	4.107.731	3.508.363	52.731	101	117
	9.5.Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		330.000	0	330.000	377.015	288.272	47.015	114	131
	9.6.Ostali vlastiti prihodi			0	0	200	8.089	200		2
	10. Ostali prihodi	7227	2.000.000	0	2.000.000	2.932.848	7.982.746	932.848	147	37
III	TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	2.827.000	0	2.827.000	26.307.588	25.199.430	23.480.588	931	104
	1. Donacije Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću		2.252.000	0	2.252.000	7.205.346	7.532.037	4.953.346	320	96
	2. Donacija Ministarstvu vanjskih poslova		575.000		575.000	655.499	621.606	80.499	114	105
	3. Donacija IPA za izgradnju državnog zatvora		0	0	0	8.897.140	4.974.847	8.897.140		179
	4. Donacije Fondu za reformu javne uprave		0	0	0	3.915.743	6.017.540	3.915.743		65
	5. Donacija Tužiteljstvu BiH					998.870	0			
	6. Donacije Direkciji za evropske integracije BiH					745.657	155.135			481
	7. Donacija Memorijalnom centru Srebrenica		0	0	0	535.195	782.247	535.195		68
	8. Ostale donacije		0	0	0	3.354.138	5.116.018	3.354.138		66
IV	TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI	7320	358.000	0	358.000	1.883.794	1.017.740	1.525.794	526	185
	1. Transferi od Federacije BiH- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		129.000	0	129.000	142.000	142.000	13.000	110	100
	2. Transferi od Republike Srpske- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		129.000	0	129.000	40.000	40.000	-89.000	31	100
	3. Transfer Distrikta Brčko za Agenciju za statistiku BiH		100.000	0	100.000	100.000	100.000	0	100	100
	4. Transfer Federacije BiH za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	60.000	58.989	60.000		102

	5. Transfer Republike Srpske za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	48.291	61.000	48.291		79
	6. Ostali transferi - donacije drugih razina vlasti		0	0	0	1.493.503	615.751	1.493.503		243
V	TEKUĆE POTPORE U ZEMLJI	7330	0	0	0	50.000		50.000		
	UKUPNO PRIHODI A (I-IV)		908.190.000	0	908.190.000	965.543.390	971.636.014	57.353.390	106	99
B	OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI									
VI	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	51	41.222.000	0	41.222.000	41.222.000	14.611.000	0	100	282
VII	Primici od sukcesije	81	0	0	0	1.010.443	1.098.272	1.010.443	0	92
VIII	Primici od prodaje stalnih sredstava	81	588.000	0	588.000	985.261	693.799	397.261	168	142
IX	Kreditna sredstva za "Projekt izgradnje Državnog zatvora"	81	0	0	0	0	17.211.304	0		0
	Ino kredit prema Globalnom okviru Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	0	0	0		
	UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI B (V-VII)		41.810.000	0	41.810.000	43.217.704	33.614.375	1.407.704	103	129
	UKUPNI PRIHODI, FINANCIRANJE I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BiH (A + B)		950.000.000	0	950.000.000	1.008.761.094	1.005.250.389	58.761.094	106	100
C	PRIHODI ZA SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA BiH	7100								
	1. Federacija BiH		395.721.585	0	395.721.585	375.325.000	496.925.899	-20.396.585	95	76
	2. Republika Srpska		210.788.399	0	210.788.399	199.128.500	261.090.623	-11.659.899	94	76
	3. Brčko Distrikt BiH		2.990.832	0	2.990.832	2.868.800	1.518.279	-122.032	96	189
	4. Državne institucije		4.079.809	0	4.079.809	4.347.483	4.051.407	267.674	107	107
	5. Ostali prihodi		0	0	0	2.843.015	0	2.843.015		
	UKUPNO C (1+2+3+4)		613.580.625	0	613.580.625	584.512.798	763.586.208	-29.067.827	95	77
	UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE ZA INSTITUCIJE BiH I SERVISIRANJE MEĐUNARODNIH OBVEZA BiH (A + B +C)*		1.563.580.625	0	1.563.580.625	1.592.589.277	1.768.299.622	29.008.652	102	90

BOSNA I HERCEGOVINA

Institucije Bosne i
Hercegovine

OBRAZAC 2

ZBROJNI
OBRAZAC

PREGLED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA

ZA 2015. GODINU

R.b .	OPIS	Ekon.	Proračun za 2015	Izmjene i dopune (prestrukt., pricuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani	Izvršenje	Izvršenje	Izvršenje	Izvršenje	Izvršenje	Ostvareni kumulativni iznos za 2015	Ostvareni kumulativni iznos za 2014	Razlika	Pos tota k	Posto tak	Post otak
		kod			proračun 2015	Fond 10 2015	Fond 20 2015	Fond 30 2015	Fond 40 2015	Fond 50 2015			(6-7)	7/4 x 100	7/6 x 100	7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7a	7b	7c	7d	7e	7 (7a+...+7e)	8	9	10	11	12
I	TEKUĆI IZDACI	610000	836.409.000	41.505.625	877.914.625	774.586.414	6.593.508	8.622.445	0	0	789.802.367	802.166.026	88.112.257	94	90	98
1	Bruto plaće i naknade	611100	538.030.000	6.593.565	544.623.565	520.498.093	3.978.174	3.418.184	0	0	527.894.451	520.080.501	16.729.114	98	97	102
2	Naknade troškova uposlenih	611200	114.506.000	-773.773	113.732.227	110.364.427	325.190	250.240	0	0	110.939.857	107.775.214	2.792.369	97	98	103
3	Putni troškovi	613100	14.708.000	2.728.701	17.436.701	13.381.835	512.813	485.495	0	0	14.380.143	12.683.830	3.056.559	98	82	113
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	613200	8.517.000	-112.806	8.404.194	6.968.396	126.034	31.404	0	0	7.125.834	8.288.318	1.278.360	84	85	86
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	613300	18.736.000	-477.753	18.258.247	16.119.750	117.182	36.440	0	0	16.273.372	15.872.729	1.984.875	87	89	103
6	Nabava materijala	613400	51.791.000	-2.538.057	49.252.943	37.879.456	55.249	198.387	0	0	38.133.092	41.762.267	11.119.851	74	77	91
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	613500	13.406.000	-723.254	12.682.746	6.860.182	57.496	30.658	0	0	6.948.336	14.180.580	5.734.410	52	55	49
8	Unajmljivanje imovine i opreme	613600	19.137.000	1.548.784	20.685.784	18.131.699	531.183	483.850	0	0	19.146.732	19.512.866	1.539.052	100	93	98
9	Izdaci za tekuće održavanje	613700	20.003.000	517.269	20.520.269	13.311.865	233.344	104.902	0	0	13.650.111	14.510.265	6.870.159	68	67	94
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	613800	2.743.000	-75.877	2.667.123	1.916.714	55.445	2.638	0	0	1.974.798	2.169.490	692.326	72	74	91
11	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	34.832.000	34.818.825	69.650.825	29.153.997	601.398	3.580.248	0	0	33.335.642	45.329.966	36.315.183	96	48	74
II	KAPITALNI IZDACI	821000	60.228.000	207.457.507	267.685.507	61.062.160	212.751	10.573.004	0	14.767	71.862.681	62.537.491	195.822.825	119	27	115

1	Nabava zemljišta	821100	1.020.000	616.615	1.636.615	166.896	0	0	0	0	166.896	0	1.469.720	16	10	0
2	Nabava građevina	821200	15.658.000	153.125.609	168.783.609	16.882.340	0	8.359.946	0	14.767	25.257.053	26.401.176	143.526.556	161	15	96
3	Nabava opreme	821300	27.463.000	22.947.305	50.410.305	23.941.727	125.997	615.435	0	0	24.683.158	25.524.433	25.727.147	90	49	97
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	821400	9.000	0	9.000	7.800	0	0	0	0	7.800	9.200	1.200	87	87	85
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	10.591.000	17.619.321	28.210.321	16.058.344	86.754	357.234	0	0	16.502.332	7.534.983	11.707.988	156	58	219
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	821600	5.487.000	13.148.656	18.635.656	4.005.053	0	1.240.389	0	0	5.245.442	3.067.699	13.390.214	96	28	171
III	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI	614000	14.531.000	11.391.323	25.922.323	18.145.043	0	816.996	0	0	18.962.038	11.594.860	6.960.284	130	73	164
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	614100	6.420.000	2.410.183	8.830.183	7.392.000	0	621.146	0	0	8.013.146	4.173.286	817.036	125	91	192
	Tekući grantovi pojedincima	614200	2.113.000	6.165.987	8.278.987	2.286.106	0	0	0	0	2.286.106	3.247.557	5.992.880	108	28	70
	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	614300	5.345.000	2.138.963	7.483.963	7.153.880	0	195.849	0	0	7.349.729	3.531.754	134.233	138	98	208
	Transferi u inozemstvo	614700	653.000	146.251	799.251	783.116	0	0	0	0	783.116	642.264	16.135	120	98	122
	Drugi tekući transferi	614800	0	529.940	529.940	529.940	0	0	0	0	529.940	0	0	0	100	0
IV	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	615000	2.712.000	6.011.555	8.723.555	1.841.682	0	3.179.159	0	0	5.020.841	5.100.548	3.702.715	185	58	98
	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	615100	1.817.000	6.411.555	8.228.555	1.367.774	0	3.179.159	0	0	4.546.932	4.451.796	3.681.623	250	55	102
	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim org.	615200	895.000	-400.000	495.000	473.908	0	0	0	0	473.908	648.752	21.092	53	96	73
V	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	616200	413.000	-74.516	338.484	294.313	0	0	0	0	294.313	147.157	44.171	71	87	200
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI		914.293.000	266.291.493	1.180.584.493	855.929.612	6.806.259	23.191.603	0	14.767	885.942.240	881.546.083	294.642.253	97	75	100
VI	Izravni transferi s JRT-a		29.491.000	29.711.723	59.202.723	16.495.959	0	1.433.505	0	789.713	18.719.177	24.763.884	40.483.546	63	32	76
	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	613800	2.000.000	-1.155.000	845.000	219.623	0	0	0	0	219.623	453.519	625.377	11	26	48
	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	316.000	122.720	438.720	279.506	0	89.303	0	0	368.809	361.843	69.911	117	84	102
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	614100	0	1.344.202	1.344.202	0	0	1.344.202	0	0	1.344.202	12.236.272	0	0	100	11
	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	614300	990.000	40.000	1.030.000	1.030.000	0	0	0	0	1.030.000	0	0	104	100	0
	Transferi u inozemstvo	614700	8.300.000	-3.699.333	4.600.667	785.801	0	0	0	0	785.801	63.029	3.814.866	9	17	1.247
	Drugi tekući transferi	614800	6.000.000	2.323.186	8.323.186	8.320.332	0	0	0	0	8.320.332	3.278.923	2.854	139	100	254
	Kontribucije - članarine	614900	6.475.000	0	6.475.000	5.470.395	0	0	0	0	5.470.395	5.702.931	1.004.605	84	84	96
	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	615100	0	39.797	39.797	0	0	0	0	0	0	0	39.797	0	0	0

	Izdaci za inozemne kamate	616200	410.000	0	410.000	390.302	0	0	0	0	390.302	389.818	19.698	95	95	100
	Nabava građevina	821200	5.000.000	23.163.952	28.163.952	0	0	0	0	0	0	0	28.163.952	0	0	0
	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	0	7.532.199	7.532.199	0	0	0	0	789.713	789.713	2.277.549	6.742.486	0	10	35
VII	Rezerviranja		6.216.000	-5.593.050	622.950	613.451	0	0	0	0	613.451	249.000	9.499	10	98	246
	Tekući grantovi i transferi - izdaci iz tekuće pričuve	614000	6.216.000	-5.593.050	622.950	613.451	0	0	0	0	613.451	249.000	9.499	10	98	246
A	UKUPNO RASHODI I IZDACI INSTITUCIJA BIH		950.000.000	290.410.166	1.240.410.166	873.039.022	6.806.259	24.625.108	0	804.480	905.274.868	906.558.966	335.135.297	95	73	100
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA		613.580.625	0	613.580.625	0	0	0	581.330.866	0	581.330.866	760.923.879	32.249.759	95	95	76
C	UKUPNO RASHODI I IZDACI*		1.563.580.625	290.410.166	1.853.990.791	873.039.022	6.806.259	24.625.108	581.330.866	804.480	1.485.921.119	1.666.945.870	368.069.671	95	80	89

* Isključujući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršenje 536.975 KM u 2014. godini i 684.615 KM u 2015. godini za kamatu po kreditu CEB-a za "Projekt izgradnje Državnog zatvora" i za Makrofinansijsku pomoć EC), jer su ista iskazana i na rashodima institucija BiH i na rashodima za servisiranje vanjskog duga

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu bude izrađeno sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2015. godinu (Službeni glasnik BiH broj 40/15), kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja institucija BiH.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije.
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi;

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, 20.07.2016. godine

Ministar

Vjekoslav Bevanda