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

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

IZVJEŠĆE

O REVIZIJI IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2014. GODINU

Broj: 01/02/03-08-16-1-784/15

Sarajevo, rujan 2015. godine

KAZALO

I. MIŠLJENJE REVIZORA 4
II. NALAZI I PREPORUKE 7
1. Uvod 7
2. Rezime – glavni nalazi i preporuke 8
3. Postupanje po ranijim preporukama 15
4. Sustav unutarnjih kontrola 20
4.1. Unutarnja revizija 21
4.2. Antikorupcijske aktivnosti 22
5. Upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH 24
5.1. Analiza troškova zaposlenih i broja zaposlenih u institucijama BiH 25
5.2. Problematika isteka mandata imenovanih osoba 27
6. Rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima u institucijama BiH 28
7. Strateško planiranje 32
8. Proračun 33
8.1. Planiranje proračuna 33
8.2. Izvršenje proračuna 34
8.3. Prestrukturiranje rashoda 36
9. Financijsko izvješćivanje 37
9.1. Izvješća proračunskih korisnika 37
9.2. Konsolidirano financijsko izvješće 38
9.3. Financijsko - računovodstveni aspekt funkcioniranja ISFU sustava 38
10. Prihodi i primici 40
11. Rashodi 45
11.1. Tekući izdaci 46
11.1.1. Bruto plaće i naknade 46
11.1.2. Naknade troškova zaposlenih 48
11.1.3. Putni troškovi 49
11.1.4. Izdaci za mobilne telefone, korištenje vozila i usluge reprezentacije 50
11.1.5. Troškovi zakupa 52
11.1.6. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima 54
11.2. Kapitalni izdaci 57
11.2.1. Višegodišnji projekti 60
11.2.2. Programi posebne namjene 62
11.3. Tekući grantovi 63
11.4. Kapitalni grantovi 64
11.5. Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora 65
11.5.1. IPA fondovi 66
11.5.2. Sudski sporovi 69
11.5.3. Članarine BiH u međunarodnim organizacijama 70

11.5.4. Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama 71
11.6. Izdaci iz tekuće pričuve 72
12. Obračun viška prihoda 74
13. Bilanca stanja 75
13.1. Proces popisa sredstava i izvora sredstava 82
13.2. Status državne imovine 83
14. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora 86
15. Javne nabave na razini institucija BiH 92
16. Informacijski sustav 94
III. KORESPONDENCIJA 98
IV. PRIVITCI 99
- Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH u 2014. godini (podaci preuzeti iz konsolidirane bruto bilance)
- Zbrojna bilanca stanja na 31.12.2014. godine
- Zbrojni pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu (u daljem tekstu: Izvješće o izvršenju proračuna) sačinjenog od Ministarstva financija i trezora BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i usvojenog od Vijeća ministara BiH.

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 BiH (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 104/13 i 60/14), Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 52/05 i 103/09), Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07 i 16/10) 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.

Obzirom kako su ovim izvješćem o reviziji obuhvaćeni značajniji procesi u svezi realizacije proračuna za 2014. godinu, a samo Ministarstvo nije u mogućnosti, odnosno nema niti ovlaštenja samostalno realizirati određene preporuke, smatramo kako je odgovornost neophodno promatrati u širem kontekstu. Točnije, to bi značilo proširenje odgovornosti i na instituciju Vijeća ministara BiH, Predsjedništvo BiH i Parlamentarnu skupštinu BiH.

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 Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/06) 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 Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno Izvješće o međunarodnim obvezama Bosne i Hercegovine za 2014. godinu, a servisiranje vanjskog duga je predmet posebne revizije. 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 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 financijskih izvješća.

Mišljenje

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

Temelj za mišljenje s rezervom:

- Značajan broj preporuka danih u ranijim izvješćima o obavljenim revizijama izvješća o izvršenju proračuna nije realiziran, a u mnogim slučajevima se ne poštuju i ne realiziraju niti odluke Ustavnog suda BiH, kao niti zaključci Parlamentarne skupštine BiH upućeni institucijama na razini Bosne i Hercegovine, koji su proizišli iz danih preporuka (točka 4. Izvješća).
- Podzakonska akta koja reguliraju pitanje izdataka za telefone, službena vozila i reprezentaciju, a koja su donesena u ožujku 2014. godine, nisu bila u primjeni u 2014. godini, što je ostavilo prostora za neracionalno i nenamjensko korištenje javnih sredstava (točka 11.1.4. Izvješća).
- Nije donesen podzakonski akt sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim bi bila regulirana visina posebnog dodatka na temeljnu plaću za policijske službenike u institucijama BiH (točka 11.1.1. Izvješća).
- Ministarstvo nije kroz sustav Glavne knjige trezora osiguralo točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog (točka 12. Izvješća).
- Na poziciji vremenskih razgraničenja evidentirani su značajni financijski iznosi u suprotnosti s modificiranim računovodstvenim temeljem nastanka događaja definiranim Zakonom o financiranju institucija BiH (točka 13. Izvješća).
- Konstatirani su nedostaci kada je u pitanju sustav javnih nabava u institucijama BiH (provođenje procedura, realizacija ugovora, efikasnost procesa i sl.) koji su dijelom uvjetovani zakonskom i podzakonskom regulativom (točka 15. Izvješća).
- Popis sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Problemi popisa su: sustavni (zakonski) problemi odnosno neriješeni status državne imovine i problemi tehničke prirode (točka 13.1. Izvješća).
- Pitanje statusa državne imovine nije riješeno, što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom (točka 13.2. Izvješća).
- I dalje postoji značajan broj sudskih sporova pokrenutih protiv Bosne i Hercegovine po raznim osnovama, koji su prouzročili značajan odljev sredstava iz proračuna (točka 11.5.2 Izvješća).
- Proces zapošljavanja na razini institucija BiH nije u potpunosti transparentan. I dalje je prisutna praksa angažiranja osoba putem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima (točka 11.1.6. 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 31.12.2014. godine i izvršenje proračuna i rezultate poslovanja za godinu koja se završila na navedeni datum sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja,

- Aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u Izvješću o izvršenju proračuna u tijeku 2014. 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.

Sarajevo, 17.09.2015. godine.

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Dževad Nekić

ZAMJENICA GLAVNOG REVIZORA

Božana Trninić

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 je razmatrano i usvojeno na 9. sjednici Vijeća ministara BiH 02.06.2015. godine te je zaključeno da Ministarstvo isto dostavi Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH. Ovo izvješće predstavlja konsolidirano, odnosno zbrojno izvješće svih proračunskih korisnika i sadrži komparativni pregled proračunom odobrenih i izvršenih prihoda i rashoda institucija Bosne i Hercegovine.

Prema podacima prezentiranim u Izvješću o izvršenju proračuna, ukupno ostvareni prihodi i potpore za financiranje institucija BiH u 2014. godini iznose 971.636.014 KM. Ukupno ostvareni rashodi proračunskih korisnika u 2014. godini iznosili su 906.558.966 KM.

U 2014. godini proračunska sredstva je koristilo 75 institucija. Ured za reviziju je u 2014. godini izvršio financijsku reviziju kod ukupno 74 proračunska korisnika. Mišljenje s rezervom izraženo je za šest institucija, od čega je kod pet institucija dodatno skrenuta pozornost na pojedina pitanja. Pozitivno mišljenje izraženo je kod 31 proračunskog korisnika, a pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti kod 36 institucija, dok se Ured za reviziju uzdržao od davanja mišljenja kod jedne institucije.

U pojedinačnim izvješćima o reviziji proračunskih korisnika za 2014. godinu objavljene su informacije o uočenim nedostacima i propustima u poslovanju institucija BiH, koji su pored ostalog, navedeni i sumirani u ovom Izvješću o reviziji. Najznačajniji nalazi i preporuke koji se odnose na poslovanje institucija BiH, a koji su u velikoj mjeri sustavne prirode, sublimirani su u posebno poglavlje ovog Izvješća. Sve preporuke u Izvješću pisane su podebljano i u kurzivu, kako bi bile jasno uočljive i istaknute. Realizacijom danih preporuka, zasigurno bi se nadišli nedostaci i slabosti u funkcioniranju institucija na razini BiH, osigurala dodatna transparentnost u korištenju javnog novca te poboljšala financijska disciplina.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti, sva izvješća o izvršenoj reviziji proračunskih korisnika na razini institucija BiH za 2014. godinu su objavljena na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH.[1]

[1] http://www.revizija.gov.ba

2. Rezime – glavni nalazi i preporuke

Izvješćem se nastojao sagledati cjelokupan sustav planiranja, usvajanja i izvršenja proračuna kao i značajniji procesi u neposrednoj vezi s planiranjem i izvršenjem proračuna institucija BiH za 2014. godinu. Revizijom su obuhvaćene i preporuke dane u izvješću za 2013. godinu kao i njihova implementacija tijekom 2014. godine. Iako je Ured za reviziju duži niz godina ukazivao na suštinske probleme i davao određene preporuke, isti (najveći broj) još uvijek nisu riješeni, tako da se veći dio preporuka samo ponavlja.

- **Sustav unutarnjih kontrola, promatrano u cjelini u institucijama Bosne i Hercegovine, još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.** Prema općeprihvaćenom modelu (COSO model) sustava unutarnjih kontrola, kontrolno okruženje čini temelj sistema 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. U cilju unaprjeđenja sustava unutarnjih kontrola, po našem mišljenju, neophodno je: jačanje javne odgovornosti za utrošeni javni novac, jačanje odgovornosti za realizaciju preporuka revizije; potpuno uvođenje i unaprjeđenje sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnoj upravi koji se zasniva na tri stuba (sustavu financijskog upravljanja i kontrole - unutarnje revizije – središnje harmonizacijske jedinice), te uspostavljanje kvalitetnog sustava izvješćivanja o planiranim i ostvarenim rezultatima.

Preporuka: *Potrebno je da Vijeće ministara BiH preko nadležnog ministarstva i/ili drugih nadležnih institucija, nastavi sa kontinuiranim unaprjeđenjem sustava unutarnjih kontrola u svim poslovnim procesima, donese preostale podzakonske akte i utvrdi standarde potrošnje kako bi se spriječili mogući propusti i nepravilnosti te eventualne zlouporabe u korištenju javnih sredstava.*
Također, smatramo kako bi zakonsko uređivanje sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH – donošenjem zakona o fiskalnoj odgovornosti ili zakona o financijskom upravljanju i kontroli, bilo značajan korak ka unaprjeđenju cjelokupnog sustava unutarnjih kontrola u javnoj upravi (PIFC).

- **Realizacija odluka Ustavnog suda BiH, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije** – Ponovo smo ukazali na problem neprovođenja odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obvezujuće (cca 100 odluka nije implementirano) i dugogodišnje odsustvo realizacije brojnih preporuka i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji su proistekli iz razmatranja revizijskih izvješća, 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 ne doprinosi povećanju odgovornosti i jačanju financijske discipline u trošenju javnih sredstava.

Preporuka: *Neophodno je ojačati javnu odgovornost i ponašanje sukladno temeljnim principima vladavine prava demokratskog društva, a to podrazumijeva i realizaciju odluka Ustavnog suda BiH, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i revizijskih preporuka, te obvezno analizirati uzroke i poduzeti odgovarajuće mjere protiv ovakvog ponašanja nadležnih institucija BiH.*

- **Borba protiv korupcija i prijevara.** Mnoge institucije nemaju u dovoljnoj mjeri aktivan odnos prema općem društvenom problemu prijevare i korupcije i uglavnom se svodi na deklarativna opredjeljenja. U pojedinačnim izvješćima Ured za reviziju je ukazivao na potrebu poboljšanja sustavnog pristupa u borbi protiv korupcije kroz akcentiranja uspostave efikasnih unutarnjih kontrola te nužnosti postojanja vlastitih programa u borbi protiv korupcije.

  Preporuka: *Potrebno je redovito provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagiranja na odstupanja.*

- **Institut tehničkog mandata**: Pitanje tehničkih mandata postaje rasprostranjena pojava, tako da danas mnoge institucije na razini BiH funkcioniraju s čelnim ljudima kojima je istekao mandat. Kada ovome dodamo probleme koje isti proizvodi u smislu adekvatnog funkcioniranja i rada institucije te izvršavanja njenih temeljnih zadataka i nadležnosti, možemo reći kako se radi o izuzetno značajnom problemu. Pozitivnim zakonodavstvom BiH nije uređeno pitanje nadležnosti, trajanja i druga pitanja vezano za ovaj institut (prava, obveze, ovlaštenja).

  Preporuka: *Neophodno je da nadležne institucije iznađu načina da se u budućnosti tehnički mandat svede na minimum i samo na okolnosti radi kojih isti postoji.*

- **Upravljanje ljudskim resursima i proces zapošljavanja na razini institucija BiH.** Jedan od temeljnih preduvjeta za ostvarivanje strateških ciljeva razvoja svake institucije je i efikasno i kvalitetno upravljanje ljudskim resursima kojim se osiguravaju, razvijaju i zadržavaju ljudski resursi kao ključni faktor uspješnog ispunjavanja zadataka. Napominjemo kako proces zapošljavanja na razini BiH nije još dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovom provođenju**.** Uočeno je kako se u novim sistematizacijama osoblje premješta s jedne na drugu poziciju uz osobnu pismenu suglasnost, da Agencija za državnu službu BiH nema uspostavljen registar osoblja, da se državni službenici na određeno vrijeme angažiraju bez potrebne suglasnosti Agencije za državnu službu BiH te da se nastavilo s praksom angažiranja osoba putem ugovora o djelu i ugovora za povremene i privremene poslove.

  Preporuka: *Ponovno ukazujemo da se unaprijedi rad organa koji imaju utjecaja na proces zapošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu BiH, Ministarstvo pravde BiH - Upravna inspekcija), te da se jasnije i preciznije definiraju uvjeti u kojima je moguće angažiranje osoba na temelju ugovora o djelu i na koje razdoblje.*

- **Nedostatak standarda potrošnje i ponašanja na razini institucija BiH.** Kada su u pitanju određene kategorije rashoda - troškova, npr. nabava i korištenje službenih vozila, nabava kompjutorske opreme i mobilnih aparata, korištenje usluga reprezentacije i hotelskog smještaja i slično, određene institucije, bez argumentiranih dokaza i analiza opravdanosti, kupuju isključivo skuplju i „kvalitetniju“ opremu, višu klasu vozila, češće mijenjaju vozni park i kompjutorsku opremu, uzimaju najnovije mobilne aparate bez stvarne potrebe – više radi imidža i prestiža, na putovanja šalju veći broj osoba nego što je neophodno itd.

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

- **Nedostatak strateškog planiranja.** Institucije BiH nemaju jasnu viziju razvoja, s konkretnim rješenjima koja bi u konačnici vodila poboljšanju učinkovitosti i kvaliteta rada institucija BiH.

Preporuka: *Sve institucije BiH, sukladno općoj strategiji razvoja Vijeća ministra BiH, trebaju imati i vlastite vizije razvoja te viziju razvoja koncipirati sukladno raspoloživim proračunskim sredstvima.*

- **Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2014. godinu je pravodobno usvojen** što je od izuzetne važnosti za poslovanje institucija. Međutim, također je važno isti razmatrati i usvojiti na temelju kvalitetnih i temeljitih analiza opravdanosti za mnogobrojne troškove i rashode. (npr. kupovina službenih automobila visoke klase, najnoviji mobiteli, računarska oprema s visokim tehničkim karakteristikama i sl.)

Preporuka: *Potrebno je prilikom planiranja i usvajanja proračuna izvršiti kvalitetne analize opravdanosti svakog troška – rashoda posebice.*

- **Prihodi i primici:** U postupku revizije financijskih izvješća institucija BiH za 2014. godinu konstatirani su određeni problemi vezano za prihode od novčanih kazni. Naime, u Ministarstvu pravde BiH na temelju izvješća o uplatama vrši se sravnjenje s Glavnom knjigom trezora pojedinačno po vrsti prihoda, osim za prihode od novčanih kazni. Činjenica da Ministarstvo pravde BiH nije izdalo niti jedan prekršajni nalog u 2014. godini, a da su evidentirani prihodi od novčanih kazni u iznosu od 1.168.588 KM ukazuje na potrebu poduzimanja daljnjih aktivnosti na rješavanju pitanja evidentiranja novčanih kazni.

Preporuka*: Preporuča se nastavak aktivnosti uz angažman relevantnih institucija na osiguranju uvjeta za praćenje naplate novčanih kazni kod izdavatelja prekršajnog naloga.*

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

Preporuka: *Po mišljenju Ureda za reviziju, neophodno bi bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za razinu izvršne vlasti, zakonodavne i sudbene vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).*

- **Otpremnine za odlazak u mirovinu:** I pored preporuka Ureda za reviziju, i u 2014. godini je uočena praksa da se izabranim osobama (poslanici i delegati u Parlamentarnoj skupštini BiH) nakon stjecanja uvjeta za odlazak u mirovinu i prava u svezi s mirovinskim osiguranjem, isplati otpremnina te ponovno aktivira status profesionalnog poslanika/delegata na temelju kojeg isti ostvaruju prava iz radno-pravnog odnosa.

Preporuka: *Imajući u vidu ekonomsko okružje u kojem posluju institucije BiH i svrhu otpremnine, smatramo kako je ovakvo ponašanje izabranih zvaničnika neprimjereno te urušava ugled i ukazano povjerenje javnosti u rad institucija BiH. S obzirom na nedorečenost propisa preporučamo da se ovakva praksa preispita i dodatno uredi odgovarajućim propisima kako se isto ne bi ponavljalo i ubuduće.*

- ***Podzakonski akti sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (uporaba vozila, telefoni, reprezentacija) doneseni su u 2014. godini s početkom primjene u 2015. godini.*** Rok za donošenje podzakonskih akata iz Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH je bio 60 dana od stupanja na snagu Zakona (Zakon stupio na snagu 01.07.2008. godine). Naglašavamo kako je i u 2014. godini nedostatak ovih pravila - procedura ostavilo prostor za razne vrste zlouporaba kada je u pitanju korištenje javnih sredstava tj. u prvom redu neprimjerenog i nenamjenskog trošenja javnog novca. Što se tiče kvaliteta donesenih pravila i procedura isti ćemo cijeniti po uspješnosti sprječavanja nenamjenske potrošnje javnih sredstava i odgovornosti spram uporabe javnih sredstava kod ovih izuzetno osjetljivih i visoko rizičnih troškova javne administracije.

Preporuka: *Obzirom kako je implementacija donesenih pravilnika počela u 2015. godine, smatramo kako rukovodstvo svih institucija na razini BiH treba svojim vlastitim primjerom (**ton s vrha**) pokazati odgovornost spram trošenja javnih sredstava na jedan transparentan, racionalan i efikasan način. Neophodno je stoga kreirati stroga pravila i procedure vođenja evidencija o korištenju službenih automobila, telefona i troškova reprezentacije iz kojih bi se jasno i nedvosmisleno moglo utvrditi namjensko tj. nenamjensko trošenje javnih sredstava.*

- **Policijski dodatak:** Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima koji se godinama redovito obračunava i isplaćuje u Graničnoj policiji BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu BiH i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, i to na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također, treba spomenuti i dodatni problem koji se odnosi na to da pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije definirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH iz razloga što je ista utemeljena nakon stupanja na snagu spomenutog zakona.

Preporuka: *Ponovno ukazujemo na potrebu da nadležne institucije izvrše sustavnu analizu propisa koji uređuju oblast primanja iz radnih odnosa za uposlene u institucijama BiH te predlože rješenja koja će osigurati ista prava za sve uposlene u istim ili sličnim situacijama, uz uvažavanje okružja u kojem funkcioniraju institucije BiH. I dalje preporučamo da Vijeće ministara BiH definira postupke i procedure za rješavanje*

eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH u svezi primjene odredaba propisa koji definiraju primanja iz radnih odnosa.

- **Zakupljivanje prostora i zgrada za rad i smještaj institucija nije sustavno uređeno:** 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 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. Institucije BiH (Ministarstvo i Služba za zajedničke poslove institucija BiH) zadužene za realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji su proizašli prilikom razmatranja Izvješća o reviziji učinka na temu „Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH“ nisu izradile plan racionalizacije troškova zakupa i strategiju dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH.

  Preporuka: *Neophodno je poduzeti aktivnosti u cilju potpune realizacije zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji se odnose na donošenje plana racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanje pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, s utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza, dinamikom realiziranja i izvorima financiranja. Napominjemo kako prilikom izrade navedene strategije treba imati u vidu i pitanje statusa državne imovine.*

- **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.

  Preporuka: *Preporuča se Vijeću ministara BiH da u suradnji s Ministarstvom, kod nadležnog povjerenstva inicira usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.*

- **Bilanca stanja:** Tekstualno obrazloženje uz zbrojnu bilancu stanja bi trebalo sadržavati detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilanci, posebice onih dijelova konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor). U Izvješću o izvršenju proračuna za 2014. godinu obrazložene su pozicije zbrojne bilance stanja.

  Preporuka: *Mišljenja smo kako se uz zbrojnu bilancu stanja treba priložiti detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilanci onih dijelova konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor).*

- **Obračun i raspored viška prihoda:** Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (990.639.389 KM) i ostvarenih rashoda (906.558.966 KM) u 2014. godini iskazana je u iznosu od 84.080.423 KM. Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih godina te ostvarenog viška prihoda nad rashodima u 2014. godini u iznosu od 84.080.423 KM, utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od 357.511.461 KM. Obzirom kako u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana posebna/odgovarajuća knjiženja namjenski raspoređenih sredstava akumuliranog viška prihoda nad rashodima, nismo mogli potvrditi točnost navedenog rasporeda.

Preporuka: *Ponovo ukazujemo na potrebu knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima na način koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi trezora te shodno tome sačinjavanju godišnjeg izvješća na temelju zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.*

- **Vremenska razgraničenja:** Na poziciji vremenskih razgraničenja evidentirani su značajni financijski iznosi u suprotnosti s modificiranim računovodstvenim temeljem nastanka događaja definiranim Zakonom o financiranju institucija BiH.

Preporuka: *Potrebno je stvoriti preduvjete kako bi proračunski korisnici rashode evidentirali sukladno modificiranom računovodstvenom temelju nastanka događaja.*

- **Proces popisa sredstava i izvora sredstava:** S obzirom na prirodu problema popisa, mogu se svrstati u dvije skupine i to: sustavni (zakonski) problemi odnosno neriješeni status državne imovine i problemi tehničke prirode.

1. Pitanje statusa državne imovine nije riješeno, što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom. Po prezentiranim podacima, još uvijek ne postoji jedinstvena sveukupna evidencija imovine institucija Bosne i Hercegovine što dovodi u pitanje točnost iskazivanja financijskih izvješća. Obzirom kako imovina nije uknjižena u Glavnu knjigu institucija BiH, isto otežava sam proces popisa sredstava i utvrđivanja stvarnog stanja. U situaciji kada veliki dio stalnih sredstava nije evidentiran u poslovnim knjigama zbog neriješenog pitanja vlasništva, jasno je da postoje poteškoće da se izvrši usuglašavanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstava

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

2. Problemi tehničke prirode se većinom odnose na tehnike provođenja popisa i identificirani su u pojedinačnim izvješćima institucija, a generalno se odnose na: neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, nesustavan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (npr. obveza i potraživanja), neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. Dalje, popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora), izvršen je na način da je vršena usporedba stanja na računima JRT-a na dan 31.12.2014. godine uvidom u posljednje izvode dostavljene od strane banaka i stanja u Glavnoj knjizi na navedeni datum. Po prezentiranim informacijama Ministarstvo nije osiguralo konfirmacije banaka za pojedina stanja novčanih sredstava iskazana u Glavnoj knjizi Trezora uključujući i dio plasmana kod banaka koji se usuglašavaju s planom isplate depozita banaka i dugoročne uloge.

Kada je u pitanju popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja, isti je izvršen na način da je iz analitičkih evidencija preuzeto stanje koje nije potvrđeno 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.

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

Preporuka: *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.*

- **Nedostaci postojeće zakonske regulative za područje javnih nabava i donošenje novog Zakona o javnim nabavama:**. Obzirom kako je primjena novog Zakona o javnim nabavama u BiH od 27. studenog 2014. godine (zapažanja u svezi njegove primjene u institucijama BiH možemo dati tek u narednom ciklusu revizije), institucije BiH su uglavnom sve postupke javnih nabava u 2014. godini provodile po Zakonu o javnim nabavama iz 2004. godine. Kako su ponovno utvrđene slabosti i nepravilnosti u provođenju procedura javnih nabava, postoji potreba daljnjeg unaprjeđenja efikasnosti cjelokupnog sustava javnih nabava čime bi se smanjio prostor za nepravilnosti i eventualno negativne efekte za javna sredstva.

  Preporuka: *Da bi se postigao potpun efekt primjene Zakona o javnim nabavama, unaprjeđenja su neophodna prvenstveno u dijelu planiranja i organizacije procesa, osiguranja aktivne i pravične konkurencije te jednakog tretmana svih sudionika u postupku javne nabavke, odnosno suštinsko poštivanje temeljnih principa Zakona.*

  Imajući u vidu načela poslovanja javnog sektora, smatramo i sugeriramo da bi institucije BiH trebale primjenjivati i osigurati poštivanje temeljnih principa Zakona o javnim nabavama i za nabave koje su izuzete od primjene ovog Zakona, posebice kada je riječ o nabavama većih vrijednosti.

- **Sudski sporovi:** Troškovi zbog izgubljenih sudskih sporova predstavljaju značajan izdatak tj. odliv sredstava iz proračuna, a da pitanje odgovornosti u takvim slučajevima nije regulirano niti definirano. Najveći broj institucija imaju sporove koji se vode pri nadležnim sudovima, a u kojima su institucije najčešće tužena strana.

  Preporuka: *Posebnu pozornost treba posvetiti sudskim sporovima protiv institucija Bosne i Hercegovine, u smislu iznalaženja mehanizama kako bi se smanjio faktor rizika za nastanak budućih sporova te broj postojećih smanjio.*

- **IT sustav u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini.** Revizijom smo utvrdili kako je i dalje u tijeku implementacija modula javni dug na ISFU koji trenutno nije povezan s ISFU-om. Modul za planiranje proračuna (BMIS) je implementiran ali također nije povezan sa ISFU. Jedna od ključnih aktivnosti je implementacija novog sustava plaća i kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sustava. Značajno je unaprijeđen ISFU koji nakon nadogradnje omogućava proračunsku kontrolu po raznim izvorima financiranja, mogućnost izvješćivanja iz ISFU sustava po izvorima financiranja, unos proračuna u obliku u kojem je zakonski usvojen, te je unaprijeđen i povezan s Glavnom knjigom modul Potraživanja čime je omogućena kontrola nad prihodima.

Preporuka: *Potrebno je završiti implementaciju modula javnog duga 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 kako bi se nesmetano mogli koristiti ISFU i sustav plaća.*

3. Postupanje po ranijim preporukama

Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji za 2013. godinu te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke koje su realizirane:

- Ministarstvo je unaprijedilo proces planiranja proračuna i praćenja izvršenja proračuna u cilju eliminiranja razloga koji dovode do prestrukturiranja rashoda, što je dovelo do značajnijeg smanjenja ukupnog iznosa prestrukturiranih rashoda.
- Vijeće ministara BiH je usvojilo novu strategiju za borbu protiv korupcije s novim vremenskim okvirom.
- Realizirana je preporuka vezano za provođenja procedura nabave usluga oročavanja slobodnih proračunskih depozita.
- Ured za razmatranje žalbi je u 2015. godini počeo objavljivati svoje odluke na web stranici.
- U tijeku 2014. godine poduzete su aktivnosti koje su rezultirale rješavanjem evidentiranog početnog stanja na šifri Trezora za potraživanja za predujmove vezano za 'Koridor Vc' u iznosu od 456.314 KM i ista su po prezentiranim podacima proknjižena na kapitalne izdatke i uknjižena na klasu 0.
- Realizirana je procedura nadogradnje ISFU sustava. Istom je urađena izmjena postavki postojeće trezorske aplikacije, tako da omogućava proračunsku kontrolu po raznim izvorima financiranja, mogućnost izvješćivanja iz ISFU sustava po izvorima financiranja, unos proračuna u obliku u kojem je zakonski usvojen, unaprijeđen je i povezivan modul Potraživanja s Glavnom knjigom te uspostavljena kontrola nad prihodima sukladno ranije danim preporukama.
- Kreiran je i usvojen plan oporavka u slučaju pada sustava, te su testirane procedure za oporavak i povrat podataka nadograđenog ISFU sustava.
- Realizirana je i preporuka zvaničnog stavljanja modula za praćenje zaliha i sitnog inventara u funkciju.
- Sukladno ranije danim preporukama, u proteklom razdoblju provođena je edukacija stručnog osoblja koje radi na trezorskim sustavima.
- Rezervni backup mediji za ISFU i COIP sustave u kontinuitetu se čuvaju u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, sukladno Proceduri za backup sustava do realizacije Disaster recovery plana.
- Kontinuirano se vrše aktivnosti na provođenju mjera za unaprjeđenje sustava.

Preporuke čija je realizacija u tijeku:

- Vezano za implementaciju funkcije unutarnje revizije, poduzete su određene aktivnosti na način da su kod određenog broja institucija usvojene izmjene pravilnika o

unutarnjem ustrojstvu, izvršeno je kadrovsko popunjavanje unutarnje revizije i izvršen je određen broj revizija.

- Kod određenog broja institucija, još uvijek ciljevi predviđeni strateškim planom nisu usuglašeni s ciljevima u programu rada i izvješću o radu.
- Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti na unaprjeđenju funkcioniranja ISFU sustava i otklanjanju nedostataka utvrđenih u Izvješću o reviziji za prethodnu godinu.
- Revizijom naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla, ponovno je konstatirano kako postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena Odluke Vijeća ministara BiH koja regulira navedenu problematiku. Ministarstvo je pripremilo Nacrt zakona o izmjeni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kojim je predviđena izmjena članka koji regulira pitanje ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla i isti je u svibnju 2015. godine upućen Vijeću ministara BIH.
- Implementacija politike upravljanja ljudskim resursima je u tijeku.
- Vijeće ministara BiH pristupilo je realizaciji odluka o kupovini i rekonstrukciji objekata za smještaj institucija BiH te okončalo proceduru kupovine pojedinih objekata, uz provođenje transparentne procedure pribavljanja zakupa putem javnog poziva ili prikupljanjem ponuda. Također se pristupilo rekonstrukciji objekta u Sarajevu, s tim što se kasni s okončanjem radova.
- Iako još uvijek u bilanci stanja nije vrijednosno prikazana sva imovina koja će po Sporazumu o konačnom raspolaganju svim pravima i obvezama na pokretnoj imovini i dalje služiti za potrebe Ministarstva obrane BiH, u tijeku godine poduzete su značajne aktivnosti na procjeni i uknjiženju iste.
- Ministarstvo je u Instrukciji za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za 2015. godinu navelo da su institucije BiH obvezne prilikom dostavljanja proračunskog zahtjeva dostaviti specifikaciju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Efekti primjene ove Instrukcije će se moći sagledati naredne godine.
- Prilikom planiranja proračuna, reducirani su odobreni iznosi za troškove telefona, službenih vozila i korištenje reprezentacije, a djelomično su postignuti efekti na smanjenju izdataka u odnosu na prethodnu godinu.
- Ponovno su u 2014. godini kod značajnog broja institucija identificirane slabosti kod provođenja procedura javnih nabava što ukazuje da je potrebno dodatno jačanje ključnih institucija u sustavu javnih nabava u cilju efikasne implementacije novog Zakona o javnim nabavama.
- U dijelu administrativnih kapaciteta ključnih institucija u sustavu javnih nabava (Agencija za javne nabave, Ured za razmatranje žalbi) potrebna su daljnja unaprjeđenja.
- Poduzete su određene aktivnosti na unaprjeđenju aktivnosti oko sačinjavanja Planova novčanih tijekova.
- Poduzimaju se aktivnosti u svezi upravljanja sredstvima koja nisu neophodna u kratkom roku za izvršenje obveza, ali postoji i dalje značajan prostor za unaprjeđenje.
- Ministarstvo periodično kontrolira obračune kamatnih stopa po oročenim depozitima.
- Pravobraniteljstvo je u 2014. godine donekle unaprijedilo svoj rad u domenu davanja mišljenja i sugestija institucijama na dostavljene nacrte ugovora.
- Agencija za javne nabave BiH je poduzimala aktivnosti na pripremi preduvjeta za efikasan početak primjene novog zakona, međutim, određene objektivne okolnosti su utjecale na neispunjavanje svih planiranih aktivnosti u zadatim rokovima.

Preporuke koje nisu realizirane:

- Sustav unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH (PIFC) još uvijek nije uspostavljen, kao niti funkcionalno neovisna unutarnja revizija. Kod određenog broja institucija kod kojih je predviđeno uspostavljanje unutarnje revizije, još uvijek nisu usvojene izmjene pravilnika o unutarnjem ustrojstvu koje se odnose na uspostavu unutarnje revizije.
- Određen broj specifičnih mjera koje proizlaze iz Akcijskog plana za borbu protiv korupcije nisu realizirane.
- Još uvijek su prisutne slabosti u sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru.
- Proces upošljavanja, općenito promatrano na razini institucija BiH, nije još dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovom provođenju.
- Nisu poduzimane aktivnosti ka harmonizaciji legislative iz područja radnih odnosa.
- I dalje se, kao i prethodne godine u pojedinim institucijama isplaćuju naknade za prekovremeni rad, dok se drugi modaliteti npr. slobodni dani koriste veoma rijetko, tako da se može reći da nisu poduzimane aktivnosti vezano za ovu problematiku.
- Nije donesen plan racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanje pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, s utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza, dinamikom realiziranja i izvorima financiranja.
- Nisu realizirane preporuke vezano za upravne i nadzorne odbore, vijeća, povjerenstva i druga radna tijela u institucijama BiH.
- I u 2014. godini na čelu institucija ili u upravljačkim tijelima nalazile su se osobe u tehničkom mandatu.
- Rashodi na temelju sudskih sporova i dalje uzrokuju značajan odliv sredstava iz proračuna.
- Još uvijek nije uspostavljeno programsko budžetiranje koje je u potpunosti zasnovano na aktivnostima i ciljevima proračunskih korisnika, kao i izvješćivanje o ostvarenim aktivnostima i ciljevima i pripadajućim troškovima.
- Još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.
- Proračunski korisnici su ponovno evidentirali rashode suprotno načelu modificiranog računovodstvenog temelja definiranog Pravilnikom o računovodstvu za korisnike proračuna institucija BiH, a pozivajući se na važeći naputak Ministarstva.
- Nije rađena analiza propisa koji uređuju područje primanja iz radnih odnosa za zaposlene u institucijama BiH s ciljem osiguranja istih prava za sve zaposlene u istim ili sličnim situacijama uz uvažavanje okružja u kojem funkcioniraju institucije BiH.
- Nisu poduzimane aktivnosti vezano za donošenje zakona o plaćama i naknadama troškova zaposlenih u institucijama BiH odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).
- Po pitanju preispitivanja podzakonskih akata koji definiraju primanja iz radnih odnosa (naknade plaće za vrijeme produljenog radno - pravnog statusa i sl.) i po pitanju donošenja provedbenih akata vezanih za posebne dodatke na plaću, nisu uočeni pomaci.
- Vezano za reguliranje eventualnih sporova između Ministarstva i institucija BiH, nisu poduzimane aktivnosti.

- Još uvijek nije osigurano točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima u Glavnoj knjizi trezora, kao niti knjiženje rasporeda istog.
- Još uvijek nisu prisutni značajniji pomaci u cilju donošenja relevantne zakonske regulative koja bi uredila oblast upravljanja državnom imovinom.
- Još uvijek nije riješeno pitanje državne imovine, niti ostale aktivnosti koje bi prethodile evidentiranju iste u poslovnim knjigama titulara.
- Proces popisa sredstava i izvora sredstava na razini institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, kao ni svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.
- Još uvijek nije riješeno pitanje knjigovodstvenog evidentiranja i izvješćivanja o pozitivnim i negativnim tečajnim razlikama, transparentnom i detaljnom izvješćivanju o potraživanjima kako po ročnoj strukturi tako i statusu rješavanja istih i obrazlaganju pozicija s predznakom „ostali“.
- I dalje je evidentno da tekstualno obrazloženje uz zbrojnu bilancu stanja ne sadrži dovoljno informacija o kratkoročnim razgraničenjima kao ni informacije o ročnoj strukturi.
- U toku 2014. godine, još uvijek nisu uspostavljene evidencije zaliha u Glavnoj knjizi s kojom će se moći usporediti popis zaliha materijala koji se vodi samo u pomoćnim evidencijama.
- Nisu poduzimane aktivnosti na korekciji obrasca bilance stanja u cilju osiguranja podataka vezanog za stanje zaliha na datum bilance stanja.
- Još uvijek nije uspostavljen jedinstven i precizan sustav otpisivanja, rashodovanja i isknjižavanja materijalnih sredstava, a shodno tome, i pravno zasnovan i proceduralno definiran način i postupak prodaje sredstava, u smislu provođenja licitacija s jasnim redoslijedom aktivnosti, kao i postupak uništenja rashodovanih sredstava i uvjeta za pretvaranje u sekundarne sirovine.
- Politike i smjernice koje bi regulirale politike zanavljanja i upravljanja stalnim sredstvima na razini institucija koristeći podatke iz modula stalnih sredstava još uvijek nisu donesene.
- U Izvješću o izvršenju proračuna za 2014. godinu ponovno nisu obrazložene pozicije bilance stanja koji se odnose na Trezor.
- Popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja je izvršen na način da je iz analitičkih evidencija preuzeto stanje koje nije potvrđeno sa odgovarajućom dokumentacijom kao podlogom i obrazloženjem što nije u skladu sa samom svrhom popisa.
- Nisu poduzimane aktivnosti po pitanju uređenja korektivnih knjiženja akumuliranog viška prihoda nad rashodima iz prethodnih godina.
- Još uvijek nije uspostavljen jednoobrazan način isplate regresa u institucijama Bosne i Hercegovine
- Ponovno su uočene nepravilnosti kod proračunskih korisnika pri realizaciji putnih troškova.
- Kako je isteklo trajanje Strategije razvoja BiH i Strategije socijalne uključenosti BiH 2010. - 2014., Direkcija za ekonomsko planiranje je pripremila novi koncept za izradu novog strateškog dokumenta za BiH za razdoblje 2015. - 2020., međutim Vijeće ministara BiH do kraja obavljanja revizije nije usvojio navedenu strategiju.
- Nije unaprjeđen sustav plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama s izravnih transfera.

- I dalje je prisutna praksa angažmana vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu bez jasno utvrđenih procedura - kriterija.
- Još uvijek nije riješeno pitanje angažiranja osoba za usluge održavanja čistoće za dislocirane institucije.
- Sustav unutarnjih kontrola nije značajnije unaprijeđen po pitanju definiranja obvezne prateće dokumentacije kojom se nedvosmisleno može potvrditi namjenska potrošnja sredstava reprezentacije, korištenja službenih vozila i službenih telefona, a donesenim pravilnicima je utvrđeno kako se pravdanje i dokumentacija regulira internim aktima institucija.
- Na temelju pojedinačno provedenih revizija konstatirali smo probleme u svezi s dokumentiranjem namjenskog troška i uspostavljenim evidencijama o troškovima reprezentacije, službenih vozila i telefona, mada u nešto manjem broju institucija.
- Prilikom nabave opreme nisu se koristili podaci, izvješća i mogućnosti koje nudi modul osnovnih sredstava (izuzev nabave vozila), niti su definirana jedinstvena pravila i standardi nabave opreme.
- Nije bilo aktivnosti u svezi provedbi tenderske procedure javne nabave opreme definirane Pravilnikom o standardiziranoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH (izuzev kompjuterske opreme).
- Nisu donesene pisane procedure za realizaciju višegodišnjih projekata.
- Donesene odluke o višegodišnjim projektima nisu ažurirane sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima, izuzev u slučajevima kad su podneseni zahtjevi korisnika.
- U 2014. godini nije osigurano praćenje svih višegodišnjih projekata na posebnom mjestu potrošnje.
- Vezano za korištenje sredstava tekućih grantova, nisu poduzete konkretnije aktivnosti Vijeća ministara BiH na unaprjeđenju zakonskih i podzakonskih propisa, a dodjela grantova nije bila niti predmet unutarnje revizije u institucijama BiH.
- Sredstva interventne proračunske pričuve su, kao i ranijih godina, dodjeljivana netransparentno, bez jasno utvrđenih pravila i kriterija raspodjele.
- Nisu poduzete konkretnije mjere u pravcu unaprjeđenja procesa utvrđivanjem uvjeta procesuiranja aplikacija za nova kreditna zaduženja.
- Nema pomaka u svezi uspostave neovisne revizorske institucije kao i ostalih aktivnosti na uspostavljanju decentraliziranog sustava upravljanja IPA fondovima.
- Nisu uspostavljeni alati za utvrđivanje materijalne odgovornosti osoba vezano za nadoknadu štete nastale njihovim postupanjem ili nepostupanjem.
- Plaćanje po sudskim presudama nije vršeno u svim slučajevima u paricijskom roku.
- Nije bilo aktivnosti u svezi provođenja zajedničkih javnih nabava za institucije BiH.
- Još uvijek nije donesen novi Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Ureda za razmatranje žalbi shodno novim zakonskim i podzakonskim propisima.
- Nije izvršen popis potraživanja i obveza knjiženih u Glavnoj Knjizi pod šifrom Trezora.
- Ministarstvo još uvijek nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo interfejs između sustava COIP i ISFU, planove razvoja i sigurnosti sustava.
- Nije kreiran Strateški plan razvoja koji bi trebao biti podloga za uspostavljanje kvalitetnog informacijskog sustava.
- Nije implementiran interfejs za razmjenu podataka BPMIS sa ISFU.

- Mali korisnici još uvijek nisu povezani na ISFU i COIP sustave.
- Nije zaključen novi ugovor za potporu sustavu COIP u sklopu kojeg bi se definirale obveze dobavljača oko isporuke izvornog koda u slučaju da ne bude u mogućnosti vršiti daljnje održavanje sustava.
- Nije implementiran novi sustav za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH, a samim tim nije ni sagledana mogućnost da novi sustav bude temelj za razvoj jedinstvenog sustava plaća za sve državne institucije.
- Nisu vršene obuke osoblja manjih institucija da samostalno vrše unos podataka o plaćama sukladno revizijskim preporukama.
- Nije stavljen u funkciju Modul Oracle Internet Expense za upravljanje blagajničkim poslovanjem.
- Nije implementiran modul za praćenje javnog duga.

4. 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 okružja je postojanje jasnih pravila i propisa, odgovarajuća raspodjela obveza i odgovornosti te jasno utvrđeni ciljevi i zadaci.
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: 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 urađene 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 temeljnu plaću za policijske službenike sukladno članku 19. stavak (4) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH već dugi niz godina nije donesen); postojeća pravila potrošnje nisu dovoljno jasna i precizna (npr. Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz); kod pojedinih institucija je utvrđena nedosljedna primjena važećih pravila i propisa; kod određenih institucija proces imenovanja rukovodstva institucija traje više godina; neadekvatne su procedure usvajanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, odnosno postupak usvajanja traje predugo; značajan broj vanjskih suradnika angažira se putem ugovora o djelu što predstavlja netransparentan vid zapošljavanja; veoma značajne odluke donose se bez adekvatnih analiza i strategija; prisutne su slabosti kod provedbi postupaka javnih 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.

Tijekom 2014. godine, Ministarstvo je u cilju unaprjeđenja sustava unutarnjih kontrola, donijelo interna pravila za troškove reprezentacije, uporabu telefona i uporabu službenih vozila u institucijama BiH. Primjena navedenih pravila je od siječnja 2015. godine.

Smatramo kako je i dalje potrebno nastaviti s kontinuiranim unaprjeđenjem sustava unutarnjih kontrola u svim poslovnim procesima, donijeti preostala podzakonska akta prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, utvrditi standarde potrošnje kako bi se spriječili mogući propusti i nepravilnosti te eventualne zlouporabe u korištenju javnih sredstava. Posebno jačati sustav unutarnjih kontrola za one kategorije troškova gdje je tanka nit između javne i privatne potrošnje (reprezentacija, uporaba službenih vozila, telefona i sl.).

4.1. Unutarnja revizija

Strategijom za provođenje javne unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH, koju je usvojilo Vijeće ministara BiH na 110. sjednici održanoj 30.12.2009. godine, definirani su temeljni elementi sustava unutarnje financijske kontrole javnog sektora (PIFC) i to: financijsko upravljanje i unutarnje kontrole, funkcionalno neovisna unutarnja revizija i Središnja jedinica za harmonizaciju i koordinaciju sustava financijskog upravljanja i kontrole i metodologija unutarnje revizije. Akcijskim planom koji je sastavni dio Strategije, definirane su operativne aktivnosti i rokovi na razvoju i implementaciji PIFC-a u razdoblju 2009. - 2012. godina.

Procesom revizije je konstatirano kako reforma financijskog upravljanja i kontrole nije okončana, a funkcionalna unutarnja revizija još uvijek nije uspostavljena. Implementacija unutarnje revizije je dosta spora posebno kod većih institucija kao npr. Ministarstva sigurnosti, Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Granične policije, Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, Agencije za istrage i zaštitu, Agencije za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka itd., gdje zaista postoji potreba za učinkovitom unutarnjom revizijom, obzirom na kompleksnost institucije, visinu proračuna i broj zaposlenih.

Središnja harmonizacijska jedinica, sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji daje suglasnost na izmjene i dopune pravilnika o unutarnjem ustrojstvu (u dijelu vezanom za unutarnju reviziju) institucija BiH koje su u obvezi da uspostave jedinicu unutarnje reviziju prema važećim propisima. Suglasnost je dana za 16, od ukupno 17 institucija koje su to bile u obvezi učiniti. Ministarstvo sigurnosti BiH je jedina institucija koja nije podnijela zahtjev za dobijanje suglasnosti za uspostavljanje jedinice unutarnje revizije, što izravno utiče na kašnjenje u implementaciji PIFC-a u institucijama BiH. Prema podacima iz godišnjeg konsolidiranog izvješća unutarnje revizije, s 31.12.2014. godine funkcionalno su uspostavljene ili je u tijeku uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u 11 institucija[2] u kojima su zaposlena 23 unutarnja revizora. Od 11 uspostavljenih jedinica unutarnje

[2] Parlamentarna skupština BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Granična policija, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Obavještajno sigurnosna agencija BiH, Uprava za neizravno oporezivanje.

revizije, šest[3] vrši funkciju unutarnje revizije samo u matičnoj instituciji, dok ostalih pet vrši funkciju unutarnje revizije za više institucija.

Zakonom o financiranju institucija BiH je propisana obveza sačinjavanja godišnjih izvješća institucija BiH i konsolidiranog izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole. Međutim, u tijeku 2014. godine nisu doneseni podzakonski akti kojima se definira oblik, sadržaj i forma ovih izvješća. U izvješću o radu Središnje harmonizacijske jedinice je navedeno kako je koncem 2014. godine objavljen Priručnik za financijsku kontrolu i upravljanje u institucijama BiH, tako da će prva konsolidirana izvješća o financijskom upravljanju i kontroli na temelju Priručnika, biti sačinjena za 2015. godinu.
Napominjemo kako je u izvješćima o financijskoj reviziji, više puta ukazivano na potrebu intenziviranja aktivnosti vezanih za uspostavljanje sustava unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Obzirom kako je navedeno pitanje predmet analize u okviru revizije učinka, nalazi, zaključci i preporuke će biti objavljeni na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH – www.revizija.gov.ba.

Smatramo kako je potrebno nastaviti aktivnosti na uspostavi i razvijanju sustava unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH (PIFC), a posebice na razvoju sustava unutarnje revizije u institucija BiH, kao posebnog segmenta sustava unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH. Neophodno je usvojiti izmjene i dopune pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u djelu koji se odnosi na uspostavljanje unutarnje revizije u institucijama BiH i osigurati popunu radnih mjesta unutarnjih revizora, kako bi se okončala procedura uspostavljanja i popunjavanja jedinica unutarnje revizije.

Također, preporuča se Središnjoj harmonizacijskoj jedinici poduzimanje daljnjih aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava unutarnje revizije, kako bi se uspostavila operativna i funkcionalna struktura unutarnje revizije u institucijama BiH.

4.2. Antikorupcijske aktivnosti

Korupcija[4] označava svaku zlouporabu moći povjerene javnom službeniku ili osobi na političkom položaju na svim razinama vlasti, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija može uključivati izravno ili neizravno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvaćanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njene mogućnosti, kojima se narušava odgovarajuće obnašanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primanja mita.
Procesom revizije uočili smo kako mnoge institucije BiH nemaju u dovoljnoj mjeri aktivan odnos prema općem društvenom problemu korupcije i prijevare. Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcijski plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014.) je usvojilo Vijeće ministara BiH 24.09.2009. godine. Akcijskim planom za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije definirano je niz specifičnih mjera koje je potrebno realizirati. Značajne specifične mjere definirane Akcijskim planom za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije su da sve institucije vlasti na svim razinama BiH donesu Plan djelovanja protiv korupcije kao i Plan integriteta s ciljem

[3] Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo obrane BiH, Granična policija, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Obavještajno sigurnosna agencija BiH, Uprava za neizravno oporezivanje.

[4] Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, broj 103/09 i 58/13

određivanja odjeljenja/pozicija koje su najpodložnije korupciji, te je potrebno uspostaviti odgovarajuće mjere kako bi se rizici od korupcije umanjili/eliminirali. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je propisala jedinstvenu metodologiju i smjernice za izradu planova integriteta i pružanje pomoći svim javnim institucijama u njihovoj realizaciji. Međutim, ponovno je dojam kako je ova strategija dobrim dijelom ostala samo "mrtvo slovo na papiru", te nije proizvela snažnu i osmišljenu borbu protiv prijevare i korupcije u institucijama BiH.
Ured za reviziju je u pojedinačnim izvješćima o reviziji institucija BiH ukazivao na potrebu poboljšanja sustavnog pristupa u borbi protiv korupcije kroz akcentiranje uspostave efikasnih unutarnjih kontrola, te nužnosti postojanja vlastitih programa i akcijskih planova za borbu protiv korupcije, kao i planova integriteta koje institucije na državnoj razini trebaju donijeti. Također, Vijeće ministara BiH na 104. sjednici održanoj 08.07.2014. godine, donijelo je Zaključak kojim su zadužene sve institucije Bosne i Hercegovine da kontinuirano surađuju s Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u procesu izrade i provođenja planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta. Utvrdili smo da institucije BiH s 31.12.2014. godine još uvijek nemaju planove integriteta sukladno gore navedenim dokumentima Vijeća ministara BiH.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je sačinila sveobuhvatnu analizu i izvješće o implementaciji Strategije i Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2009. - 2014. U svezi implementacije specifičnih mjera iz Akcijskog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009. – 2014., realiziran je određen broj specifičnih mjera. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je izradila novu Strategiju za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. Navedenu strategiju usvojilo je Vijeće ministara BiH na 6. sjednici održanoj 7. 5. 2015. godine.

U procesu izrade Strategije, Ured za reviziju je imao primjedbe na određene segmente ovog dokumenta ali Agencija nije uvrstila dane primjedbe u konačni tekst Strategije. Kako Agencija nije upoznala Vijeće ministara BiH sa danim primjedbama Ureda za reviziju, Koordinacijski odbor vrhovnih institucija za reviziju je donio Zaključak kojim se ograđuje od sadržaja Strategije za borbu protiv korupcije 2015. - 2019. godine, odnosno Akcijskog plana za provedbu navedene Strategije u dijelovima koje se odnose na institucije revizije u Bosni i Hercegovini. Jedan od važnijih segmenata - pretpostavki borbe protiv korupcije po našem mišljenju jeste svakako kreiranje i pravodobno donošenje kvalitetnih zakonskih rješenja, donošenje jasnih i preciznih podzakonskih akata koji ne bi ostavljali prostor za osobna tumačenja i razne zlouporabe, tj. institucije sustava trebale bi kreirati kvalitetan zakonski okvir i vladavinu prava, te kvalitetno izgraditi sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru (PIFC). Pojedinci obilato koriste slabosti sustava i organiziranosti institucija sustava. Dobra i kvalitetna zakonska rješenja, izgrađeni standardi potrošnje i ponašanja, izgrađena visoka svijest raspolaganja javnim novcem kao i društvena odgovornost za javnu potrošnju, odabir kompetentnih, a ne podobnih kadrovskih rješenja u javnom sektoru, kao i odgovarajuća zaštita onih koji prijave korupciju su neki od temeljnih preduvjeta za početak borbe protiv prijevare i korupcije. Neadekvatna zakonska ili podzakonska rješenja i nedorečenost istih, nepravodobno donošenje odgovarajućih zakona i odluka ili kada određena područja javne potrošnje nisu uopće regulirana na odgovarajući način, postavljanjem

nekompetentnih osoba na značajne javne funkcije, slabo organizirane institucije sustava itd. dobrim djelom su generatori korupcije i prijevare.

Ponovno preporučamo jačanje sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru, jer jaka i učinkovita unutarnja kontrola, ne samo da može smanjiti korupciju, nego može i ograničiti njeno djelovanje. Potrebno je donijeti kvalitetna zakonska rješenja, preispitati postojeću zakonsku regulativu, donijeti standarde potrošnje i ponašanja, izgraditi visoku svijest raspolaganja javnim novcem, kao i društvenu odgovornost za javnu potrošnju.

5. Upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH

Od uspješnosti provođenja Politike upravljanja ljudskih resursa, razvoja kompetentnosti, koji su temeljni i najvažniji resursi bilo koje institucije Bosne i Hercegovine, nesumnjivo ovise i poslovna uspješnost i poslovni rezultati institucija BiH. Efektivno i efikasno upravljanje ljudskim resursima, osiguranja adekvatne politike u smislu razvoja ljudskih resursa, povećanja kompetencija i motiviranosti zaposlenih čini imperativ takve Politike.

Politika upravljanja ljudskim resursima kao skup svjesno i precizno utvrđenih načela, pravila, sredstava i metoda koje se odnose na kadrove unutar institucija BiH, predstavlja opće smjernice kojima se: osiguravaju, razvijaju i zadržavaju ljudski resursi kao ključan faktor uspješnog ispunjenja zadataka i dugoročnog uspjeha u njegovom funkcioniranju; poboljšava interna komunikacija zaposlenih; sprječavaju interni konflikti; određuje sustav nagrađivanja koji podstiče izvrsnosti zaposlenika i osigurava kontinuitet ulaganja u razvoj institucije, te daljnje poboljšava uspješan imidž u javnosti.

Stoga upravljanje ljudskim resursima unutar institucija BiH podrazumijeva obvezu usvajanja i primjene prakse i politike potrebnih za izvršenje zadataka usko povezanih sa ostvarivanjem osnovnih ciljeva upravljanja ljudskim resursima koji se odnose na zaposlene, rad, upravljanje promjenama i administrativne ciljeve.

Osnovni preduvjet definiranja provođenja i ostvarivanja Politika upravljanja ljudskim resursima jeste preuzimanje odgovornosti za vršenje funkcije upravljanja ljudskim resursima. Glavni nositelj odgovornosti definiranja, provođenja i ostvarivanja Politike upravljanja ljudskim resursima jeste menadžment institucije.

Kada je riječ o upravljanju ljudskim resursima, ovom prilikom želimo ukazati na ulogu i zadatke Agencije za državnu službu BiH u vođenju politike upravljanja ljudskim resursima u institucijama BiH. Naime, prema važećim propisima, Agencija je zadužena da osigura realizaciju procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija BiH, da pomaže institucijama u realizaciji njihove kadrovske politike, organizacijskog razvoja, zatim u uspostavljanju centralnog registra osoblja, da osigurava obuku i razvoj državne službe. Napominjemo kako Agencija nema uspostavljen centralni registar osoblja, odnosno preglede postojećih sistematizacija i popunjenosti radnih mjesta po institucijama BiH, što predstavlja određeni rizik u procesu davanja suglasnosti (a što je obveza Agencije kao institucije nadležne za realizaciju postavljenja) na promjene naziva radnih mjesta i raspored zaposlenika na određena radna mjesta.

S ciljem da doprinese izgradnji efikasnije i transparentnije javne uprave u BiH, koja je na usluzi građanima, Europska unija u Bosni i Hercegovini je pokrenula projekat definiranja politike razvoja upravljanja ljudskim potencijalima u razdoblju do 2020. godine, na temelju nacrta dokumenta „Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH“, usuglašenog u rujnu 2013. godine. Donošenje navedenog Okvira je dio Projekta „Modernizacija sustava upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi” financiranog iz IPA fondova.

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

Potrebno je, u okviru mogućnosti, raspoloživih resursa i uz aktivnu suradnju s nadležnim institucijama nastojati postići što bolje i kvalitetnije upravljanje ljudskim potencijalom, te preporučamo da se u narednom razdoblju, i pored ograničavajućih faktora, posveti više pozornosti upravljanju ljudskim resursima, kako bi se otklonile slabosti i unaprijedilo upravljanje ljudskim resursima.

Uspješna implementacija politike upravljanja ljudskim resursima podrazumijeva i osiguranje neophodnih znanja, vještina i sposobnosti zaposlenih, angažiranih na poslovima koji najbolje odgovaraju njihovim osobnim mogućnostima i interesima institucija, te osiguranje stručnog usavršavanja i daljeg napredovanja zaposlenih.

5.1. Analiza troškova zaposlenih i broja zaposlenih u institucijama BiH

Ukupni izdaci za bruto plaće i naknade u 2014. godini na razini institucija BiH iznosili su 520.080.501 KM, što je za 3,3 milijuna KM ili 0,6% više u odnosu na prethodnu godinu, a što je odraz povećanja djelimice broja zaposlenih a djelimice zbog uvođenja novog doprinosa za fond solidarnosti u iznosu od 1,5% počev od srpnja 2014. godine (nakon poplava) na primanja zaposlenih iz entiteta Republika Srpska.
Naknade troškova zaposlenih iznosile su 107.775.214 KM. Prava iz radno – pravnog statusa zaposlenih u institucijama BiH regulirana su Zakonom o radu u institucijama BiH[5] i Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH[6]. Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2014. godinu odobren je proračun za 22.466 zaposlenih, a u izuzetnim slučajevima novo zapošljavanje, iznad projekcije moglo je odobriti Vijeće ministara BiH. Stanje na 31.12.2014. godine iznosi 22.393 zaposlenika, što je manje za 73 zaposlenika u odnosu na projekciju, ali i više za 179 zaposlenih u odnosu na stanje na 31.12.2013. godine.
Tri institucije na 31.12.2014. godine imaju veći broj zaposlenih u odnosu na projekciju broja zaposlenih budući da je istim odobreno dodatno zapošljavanje na temelju pojedinačnih odluka Vijeća ministara BiH. Dodatno zapošljavanje je financirano iz tekuće pričuve proračuna ili preraspodjelom sredstava odobrenog proračuna. Također, Uprava za neizravno oporezivanje BiH ima veći broj zaposlenih u odnosu na projekciju zbog

[5] Službeni glasnik BiH 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13
[6] Službeni glasnik BiH, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12

angažiranja osoba temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, što se ne bi trebalo dešavati budući da isti (iako se ne radi o stalnom radnom odnosu) tereti sredstva proračuna na poziciji plaća i naknada.

Prema podacima Ministarstva, u prosincu 2014. godine obračunata je plaća za ukupno 22.417 zaposlenika (od kojih je 9.770 zaposleno u Oružanim snagama BiH, 3.289 u policijskim institucijama, 502 u pravosudnim institucijama BiH i 8.856 u ostalim institucijama BiH) što je više za 24 zaposlenika u odnosu na dinamiku zapošljavanja iz razloga što je određen broj institucija dinamiku zapošljavanja popunio prema stvarnom broju zaposlenih, dok su ostale institucije istu popunile prema podacima u COIP-u.

U cilju unaprjeđenja određenih područja (disciplinska odgovornost, ocjenjivanje rada državnih službenika, način i uvjeti prijema pripravnika, način i uvjeti obavljanja internih natječaja, internih i eksternih premještaja državnih službenika i sl.), Agencija za državnu službu BiH je sačinila prijedloge podzakonskih akata koji su u fazi usuglašavanja ili usvajanja od strane ostalih nadležnih institucija. Međutim, revizijom proračunskih korisnika u 2014. godini kroz procese zapošljavanja su uočeni određeni nedostaci: Agencija za državnu službu BiH nema uspostavljen centralni registar osoblja; u institucijama BiH po novim sistematizacijama osoblje je premještano s jedne na drugu poziciju uz osobnu pismenu suglasnost, u novoformiranim sektorima postavljeni su rukovoditelji bez natječaja, nove sistematizacije su iskorištene za promjenu koeficijenata za obračun plaće i sl.; Agencija prije isteka probnog rada primljenog kandidata daje suglasnost za njegov premještaj na drugo radno mjesto i tako se otvara prostor da se na predmetno radno mjesto primi kandidat s rezervne liste; nejasnoće vezane za način priznavanja dokumenata kojima se dokazuje potrebno radno iskustvo za određene pozicije, kao i pri provođenju stava Agencije vezanog za zaposlenike koji steknu viši stupanj stručne spreme; često su isti zaposlenici institucija članovi povjerenstava za prijem, te su zaposlenici Agencije često članovi povjerenstava u svojstvu eksperata, a ne predstavnika Agencije što na određeni način predstavlja potencijalni rizik za objektivan izbor kandidata; formalan pristup problematici ocjene rada zaposlenih; angažiranje državnog službenika na određeno vrijeme bez suglasnosti ADS-a; zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog rada na određeno vrijeme duže od dvije godine; radna mjesta se ne popunjavaju po strukturi; financijska razlika između odobrenog i realiziranog proračuna za plaće i naknade zaposlenih se koristi za interno unaprjeđenje postojećeg kadra bez adekvatnih obrazloženja i kriterija; privremeni interni premještaji gdje je ostavljena mogućnost neograničenog produžavanja internog premještaja što ostavlja prostora za druge manipulacije.

Proces zapošljavanja, općenito promatrano na razini institucija BiH, nije još dovoljno transparentan i postoje slabosti u njegovom provođenju.

Ponovno ukazujemo na potrebu da se unaprijedi rad organa koji imaju utjecaja na proces zapošljavanja u institucijama BiH (Agencija za državnu službu BiH, Ministarstvo pravde BiH - Upravna inspekcija).

5.2. Problematika isteka mandata imenovanih osoba

Kao i prethodne godine, tijekom revizije za 2014. godinu Ured za reviziju se iznova susretao s institucijama na čijem čelu ili u upravljačkom tijelu, se nalaze osobe u tehničkom mandatu. Osnovni uzročnik ovakve situacije, a kako je utvrđeno uvidom u dokumentaciju, jeste inertnost nadležnih tijela i organa u smislu pokretanja i/ili provođenja procedura za imenovanja upravljačkih i nadzornih struktura pojedinih institucija. Opravdani razlog za ovakvo ponašanje istih, procesom revizije se nije mogao utvrditi.
U ovom izvješću obuhvaćene su institucije koje se nalaze u istoj situaciji, bez obzira na dužinu trajanja tehničkog mandata ili vršenja dužnosti. Pitanje tehničkog mandata je gotovo postalo uobičajen slučaj, a ako tome pridodamo probleme koje isti proizvodi u smislu adekvatnog funkcioniranja i rada institucije te izvršavanja njenih temeljnih zadataka i nadležnosti, može se reći kako je isti postao gorući problem.
Kada je u pitanju 2014. proračunska godina, revizijom se došlo do sljedećih podataka o institucijama u čijim upravljačkim strukturama se nalaze osobe u tehničkom mandatu:

- **Agencija za statistiku** – mandati menadžmenta su istekli krajem 2013. godine, 01.03.2014. isti menadžment je imenovan u tehnički mandat koji još uvijek traje.
- **Regulatorna agencija za komunikacije** – ravnatelj koji je u tehničkom mandatu bio dugi niz godina je podnio ostavku, a Vijeće agencije je imenovalo vršitelja dužnosti do 27.05.2015. godine koji još uvijek obnaša dužnost.
- **Ured za razmatranje žalbi** – jednom članu vijeća je istekao mandat, a isti je ispunio i uvjete za mirovinu. Još uvijek nije imenovan novi član vijeća.
- **Agencija za poštanski promet** – tri člana vijeća su u tehničkom mandatu.
- **BH-MAC** – ravnatelj je suspendiran, a od 02.10.2014. godine, institucijom rukovodi vršitelj dužnosti.
- **Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH** – zamjenik ravnatelja je u tehničkom mandatu od 02.07.2014. godine.
- **Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja -** U rujnu 2014. godine Centar je dostavio Vijeću ministara BiH obavijest o isteku mandata za članove iz reda hrvatskog naroda i nemogućnosti sudjelovanja u radu nakon isteka mandata, te prijedlog izmjene Statuta koje je usvojio Upravni odbor, a radi davanja suglasnosti i omogućavanje uvjeta za nastavak rada Upravnog odbora do izbora novih članova. Na temelju prezentiranih informacija, razmatranje informacije o isteku mandata je odgođeno i do obavljanja završne revizije Centar nije obaviješten o aktivnostima Vijeća ministara BiH u svezi isteka mandata i izmjenama Statuta.
- **Agencija za lijekove i medicinska sredstva** u prosincu 2012. godine je raspisan natječaj za imenovanje ravnatelja i zamjenika ravnatelja. U trenutku pisanja ovog izvješća, upražnjeno je mjesto zamjenika ravnatelja obzirom da je osoba koja je obnašala tu funkciju preminula. Mjesto ravnatelja je u tehničkom mandatu. Također je istekao mandat Stručnom vijeću Agencije u 2012. godini.
- **Agencija za rad i zapošljavanje :** trenutno funkciju obavlja zamjenik ravnatelja , dok je ravnatelj prije isteka mandata napustio Agenciju radi obnašanja funkcije u drugoj instituciji.
- **Agencija za unaprjeđenje inozemnih investicija-** ravnateljica je u tehničkom mandatu, nakon što joj je drugi mandat istekao. Pitanje statusa članova Upravnog

odbora još uvijek nije riješeno na odgovarajući način. Dva člana su u tehničkom mandatu.

- **Komisija za koncesije -** šest članova Komisije je u tehničkom mandatu (neki od njih još od 2010. godine), dva člana su ostvarila uvjete za umirovljenje. Mandat je istekao Predsjedatelju, zamjeniku predsjedatelja i za četiri člana Komisije. Nadležni organ nije postupao u svezi imenovanja članova Komisije po rang listi iz natječaja koji je proveden u 2013. godini.
- **Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH** – rukovoditelju institucije je istekao mandat u šestom mjesecu 2014. godine, a od travnja 2015. godine ovlaštenje za obavljanje administrativnih i financijskih poslova ima stručni savjetnik u ovoj instituciji.

Imajući u vidu neospornu ulogu tehničkog mandata za funkcioniranje institucija u vanrednim okolnostima, a kada dođe do isteka mandata, ostavke ili drugih faktora koji mogu nastupiti, Ured za reviziju je stava kako postoji rizik kako isti može biti predmet zlouporabe, obzirom da ne postoji adekvatan mehanizam kako bi se ta zlouporaba spriječila.

Preporučamo da nadležna tijela iznađu načina da se u budućnosti tehnički mandati svedu na minimum i samo na okolnosti radi kojih isti postoji. Moguće rješenje bi bilo uspostaviti mehanizam koji bi predviđao pokretanje procedura imenovanja rukovodećih struktura i ranije u odnosu na do sada propisane rokove.

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

Prema podacima iz Glavne knjige i izvješća financijske revizije, ukupni neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima iz proračuna institucija BiH u 2014. godini iznose **6.343.099 KM**, od čega se na naknade članovima biračkih odbora za rad na Općim izborima 2014. godine odnosi 3.339.740 KM, a ostatak 3.003.359 KM na naknade upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima u svim ostalim institucijama BiH.
Za članstvo u odborima (upravni, nadzorni, savjetodavni i druga tijela) isplaćeno 1.724.995 KM, a za članstvo u raznim povjerenstvima (interresornim radnim tijelima) isplaćeno je 1.278.364 KM.

Pojedine institucije su interna povjerenstva plaćale i evidentirale kao naknade za prekovremeni rad, što nije uključeno u gore navedeni iznos. Također, navedeni iznos ne obuhvaća isplaćene naknade za rad upravnih i nadzornih odbora i drugih tijela koja se financiraju iz drugih izvora izvan proračuna institucija BiH i sustava JRT-a.

Na temelju provedenih revizija u institucijama BiH konstatirano je kako još uvijek nadležne institucije nisu poduzele konkretne aktivnosti na realizaciji ranije danih preporuka financijske i revizije učinka na ovu temu, zbog čega se i dalje propuštaju mogućnosti za značajnim uštedama javnih sredstava. Nalazi i zaključci prezentirani u prethodnim izvješćima odnose se i na 2014. godinu, kao što slijedi:

- **Još uvijek nisu uspostavljene evidencije o osnovanim odborima, vijećima, povjerenstvima, i drugim tijelima na razini institucija BiH, kako onih koji se financiraju iz proračuna institucija BiH, tako i onih koji se financiraju iz drugih izvora financiranja i izvan su sustava JRT-a.**

- **Ne postoje jasni kriteriji i pravila za formiranje povjerenstava i drugih radnih tijela institucija BiH, niti kriteriji za utvrđivanje broja članova pojedinih tijela.** Pored toga što Vijeće ministara BiH osniva različita povjerenstva, nerijetko i sami rukovoditelji u institucijama BiH formiraju različita povjerenstva i radna tijela. Vrlo često opis nadležnosti određenog tijela odgovara nadležnostima određene institucije pa je upitna opravdanost formiranja istog, a naročito opravdanost plaćanja, posebice ako se ima u vidu da su članovi tih tijela osobe zaposlene u instituciji koja je predlagatelj i kojima je opis redovitih poslova vrlo sličan poslovima koji su u nadležnosti tog tijela i koji zadatke iz nadležnosti tijela obavljaju uglavnom u okviru radnog vremena. Pojedina tijela/ povjerenstva broje čak 19 članova.
- **Postupak, način i kriteriji za imenovanje članova tijela uglavnom nisu dovoljno transparentni.** Članove tijela obično predlažu institucije, odnosno njihovi rukovoditelji i često su članovi tih tijela zaposleni u institucijama koje ih i predlažu. U pojedinim slučajevima su rukovoditelji sami sebe predložili u povjerenstva, a Vijeće ministara BiH to potvrdilo (predlagač sastava i predsjednik Povjerenstva za suradnju BiH s UNESCO je ministar civilnih poslova BiH, Povjerenstvo za polaganje pravosudnog ispita na razini BiH sukladno Zakonu o polaganju pravosudnog ispita imenuje ministar pravde BiH. Ministar je ujedno i predsjednik ovog povjerenstva).

- **Još uvijek ne postoje ograničenja u koliko tijela neka osoba iz institucija BiH može biti angažirana.** Pojedine osobe su članovi više upravnih odbora, povjerenstava i tijela, a istovremeno su zaposleni ili su čak imenovane osobe u nekoj od institucija BiH, ili instituciji entitetske razine te se postavlja pitanje mogućnosti kvalitetnog, efikasnog i efektivnog obavljanja svih funkcija koje ta osoba obavlja. *I dalje smo mišljenja kako bi, pored stručne kompetentnosti, jedan od kriterija za imenovanje članova određenog tijela trebao biti da li je predložena osoba već imenovana u neko tijelo, kako na razini institucija BiH tako i na ostalim razinama vlasti (entitetska, županijska, općinska, javna poduzeća i ustanove itd.).*

- **Još uvijek ne postoje jasno propisane procedure izvješćivanja o radu i rezultatima rada tijela. Povjerenstva i radna tijela se uglavnom formiraju bez rokova za završetak posla i jasno postavljenih ciljeva i mjerljivih rezultata koje trebaju ostvariti.** Način izvješćivanja o radu je različit i obično uređen poslovnicima o radu određenog tijela i uglavnom nije predviđeno izvješćivanje sukladno principima izvješćivanja usmjerenog prema rezultatima rada, što ima za posljedicu neefikasan nadzor nad radom osnovanih tijela od strane nadležnih institucija.

- **Još uvijek ne postoje jasni kriteriji za utvrđivanje prava na naknadu, način isplate naknade.** Revizijom je ustanovljeno da pojedina tijela ne ostvaruju naknadu, dok je za većinu tijela naknada za rad utvrđena na mjesečnoj razini,

bez obzira na rezultate rada i bez obzira na broj održanih sjednica i sastanaka u tijeku godine (neka tijela se sastanu četiri puta godišnje, a naknadu primaju mjesečno). Tek u pojedinim slučajevima isplata naknada članovima tijela se vrši nakon usvajanja izvješća od strane nadležne institucije (Povjerenstvo za suradnju BiH sa UNESCO, Vijeće za znanost i sl.). U pojedinim slučajevima obračun i isplata naknada se vrši na temelju broja predmeta, pri čemu je utvrđena visina naknade po predmetu. Međutim, ako se analizira ukupan godišnji iznos naknade po članu te struktura i sadržaj predmeta, te da se tijelo vrlo često oglašava nenadležnim, upitan je i ovaj princip obračuna i isplate naknade (npr. Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH kojem je utvrđena naknada po predmetu 50 KM, a godišnja naknada imenovanih članova u 2014. godini iznosila je 14.050 KM po članu - ukupno 3 člana). Zbog nepostojanja jasnih kriterija za utvrđivanje prava na naknadu neka tijela su ovo pravo ostvarila putem sudske presude.
Kad je u pitanju visina naknade na godišnjoj razini, u većini slučajeva ista se kretala u granicama utvrđenim Odlukom o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima iz nadležnosti institucija BiH[7] kojom je propisano da isplata za sudjelovanje u radu više i/ili različitih radnih tijela može iznositi maksimalno 24 prosječne neto plaće isplaćene u BiH u prethodnoj godini, što za 2014. godinu iznosi **19.584 KM**.
Isplate u većem iznosu od navedenog rezultat su, između ostalog i članstva u odborima, vijećima i povjerenstvima koje su izuzete od primjene ograničenja definiranih Odlukom (Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, Upravni odbor uprave za neizravno oporezivanje BiH i Povjerenstvo za polaganje pravosudnog ispita na razini BiH) te stava Ministarstva (Fiskalno vijeće BiH i to iz razloga što se rad istog financira iz udruženih sredstava institucija BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH).
Uvidom u Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća Ministarstva (COIP), uočeno je kako su pojedinim članovima radnih tijela isplaćene godišnje naknade u iznosu oko **38.400 KM** na temelju članstva u jednom ili u više radnih tijela.

- **Postoje razlike i kod ostvarivanja prava na troškove dolaska i prisustvovanja sjednicama i sastancima tijela**. Za pojedina tijela pravo na ove troškove definirano je u odlukama kojima je definiran način obračuna, isplate i visina naknada, dok kod drugih tijela nije. *Smatramo kako bi ova pitanja trebala biti jedinstveno i jednoobrazno regulirana za sve slučajeve, rukovodeći se principom racionalnosti. Također bi trebalo jasno regulirati na teret kojih sredstva i institucije padaju izdaci za dolazak na sastanke i sjednice tijela i svi ostali troškovi koji se odnose na rad određenog tijela, kao i način evidentiranja tih izdataka. Mišljenja smo kako bi trebale postojati sveobuhvatne evidencije izdataka za rad svakog tijela pojedinačno.*

- **Kod određenog broja upravnih odbora, vijeća, povjerenstava i drugih radnih tijela, bilo je ili još uvijek postoje kašnjenja u imenovanju novih članova tih tijela tako da su funkcije u tim tijelima obavljali članovi s isteklim mandatom.** Ponovno su uočena različita postupanja od institucije do

[7] Službeni glasnik BiH, broj: 19/09 i 10/12

institucije u svezi problematike isteklih mandata imenovanih članova, kako u pogledu obavljanja funkcije, tako i u pogledu isplate naknada. U većini institucija nastavljena je isplata naknada članovima tijela bez obzira na istek mandata. Međutim, pojedina tijela zbog isteka mandata su obustavila svoje funkcije i nisu održavala sjednice (Vijeće za akreditiranje), a neke institucije su obustavile isplate naknada članovima kojima je istekao mandat i obratile se nadležnim institucijama (Ministarstvu pravde BiH i Pravobraniteljstvu BiH) za pravni savjet i mišljenje kako se ponašati u nastaloj situaciji te dobile različita tumačenja (Agencija za sigurnost hrane).

Iako su Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara BiH više puta svojim zaključcima, zadužili Ministarstvo da predloži mjere s ciljem reduciranja izdataka za ove namjene te pripremi novi akt o kriterijima za formiranje povjerenstava i drugih radnih tijela, Ministarstvo nije nikada uputilo na Vijeće ministara BiH novi prijedlog odluke o kriterijima za formiranje povjerenstava i drugih radnih tijela, načinu isplate naknada, uspostavljanju evidencija o osnovanim tijelima, izvješćivanju i praćenju učinkovitosti rada osnovanih tijela.

Ministarstvo je u Prijedlogu politike plaća i naknada u institucijama BiH za razdoblje 2015. - 2018. godinu utvrdilo temeljne principe na kojima će se zasnivati politika plaća i naknada u navedenom razdoblju, među kojima je utvrđen i princip da se preispita način utvrđivanja visine naknada za članstvo u upravnim i nadzornim tijelima koje imenuje Vijeće ministara BiH i Parlamentarna skupština BiH, vodeći računa o opsegu posla i odgovornosti. Međutim, Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 11.02.2015. godine zaključilo da Prijedlog odluke o usvajanju Politike plaća i naknada u institucijama BiH za razdoblje 2015. - 2018. godina koji je pripremilo Ministarstvo treba biti predmet razmatranja i odlučivanja novog Vijeća ministara BiH. Shodno zaključcima novog saziva Vijeća ministara BiH iz travnja 2015. godine da sva ministarstva izvjeste Generalno tajništvo koji od predmetnih materijala trebaju ostati na pregledu za razmatranje Vijeća ministara BiH, a koji se eventualno povlače iz procedure razmatranja, Ministarstvo je aktom od 16.04.2015. godine predložilo Vijeću ministara BiH da se iz procedure razmatranja povuče Prijedlog politike plaća i naknada u institucijama BiH za razdoblje 2015. - 2018. godina. Prema prezentiranim informacijama, sadržaj navedenog dokumenta je trenutačno predmet dodatnih analiza.
Imajuću u vidu navedeno, može se konstatirati da nakon Izvješća o financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2013. godinu nisu poduzimane gotovo nikakve konkretne aktivnosti u svezi ove problematike. Ponovno je uočena inertnost, neefikasnost i indolentnost ključnih institucija da ovoj problematici i temi pristupi efikasno, kako bi se i na ovom polju postigli bolji efekti te uveo red i racionalan pristup upravljanja javnim sredstvima.

Imajući u vidu zajednički primarni cilj svih odgovornih institucija, a to je racionalno, namjensko i transparentno trošenje javnih sredstava te prihvaćeni okvir proračunske štednje u svim segmentima, ponovno preporučamo da se zauzme proaktivan pristup i poduzmu konkretne aktivnosti u cilju sveobuhvatne realizacije danih revizijskih preporuka kao i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH. U tom smislu neophodno je:

- ***uspostaviti sustavne evidencije o osnovanim 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),***

- ***uspostaviti jasne kriterije i pravila za formiranje odbora, vijeća, povjerenstava i drugih tijela,***

- ***utvrditi transparentne procedure i kriterije za imenovanje članova tijela,***

- ***pratiti trajanje mandata imenovanih članova i blagovremeno pokretati postupke imenovanja novih članova tijela kako bi se izbjegle situacije da isti funkcioniraju u uvjetima isteklih mandata,***

- ***prilikom osnivanja određenog tijela definirati jasne zadatke i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti,***

- ***definirati jednoobrazne procedure i pravila izvješćivanja o radu tijela te unaprijediti sustav nadzora nad radom tijela,***

- ***isplatu naknada za rad zasnivati na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve,***

- ***definirati ograničenja u pogledu racionalnih iznosa kumulativnih isplata za članstvo u više radnih tijela za sve korisnike ovih primanja bez izuzetka, a imajući u vidu činjenicu da su članovi tijela uglavnom službenici i imenovane osobe zaposleni u drugim institucijama.***

7. Strateško planiranje

Strategija razvoja BiH 2010. - 2014**.** i Strategija socijalnog uključivanja 2010. - 2014., kao najznačajniji razvojni dokument u BiH, koja definira strateške pravce djelovanja zemlje na području ekonomskog i socijalnog razvoja u narednom razdoblju, nije nikada usvojena od Vijeća ministara BiH. Obzirom kako je u 2014. godini isteklo trajanje Strategije razvoja BiH i Strategije socijalne uključenosti BiH 2010. - 2014. Vijeće ministara BiH, na prijedlog Direkcije za ekonomsko planiranje, donijelo je Strateški okvir za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015. - 2018. godine, koji predstavlja svojevrsni usmjeravajući portfelj strateških ciljeva za pripremu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara**.** Kako je strateško planiranje glavna pretpostavka za ispunjenje razvojnih ciljeva i provođenje strukturalnih razvojnih reformi koje, u konačnici, vode poboljšanju učinkovitosti i kvalitetu rada institucije, Ured za reviziju je u pojedinačnim izvješćima o reviziji institucija BiH ukazivao na potrebu donošenja vlastitih razvojnih strategija. Većina institucija je donijela strateški plan razvoja u kojem su utvrđeni strateški ciljevi i akcijski planovi za provedbu istih.

Revizijom institucija BiH je uočeno kako kod određenog broja institucija programima rada nisu razrađeni svi strateški ciljevi iz strateških planova razvoja, jer su strateški

planovi naknadno doneseni ili su u proceduri donošenja. Isto tako, izvješća o radu nisu u svim slučajevima povezana s ciljevima iz programa rada i dokumentom okvirnog proračuna, te na taj način nisu stvorene pretpostavke za izvješćivanje zasnovano na rezultatima poslovanja.

8. Proračun

8.1. Planiranje proračuna

Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu je usvojen blagovremeno. Parlamentarna skupština BiH je na sjednici Zastupničkog doma održanoj 16.12.2013. godine i 30.12.2013. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 30.12.2013. godine, odobrila Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2014. godinu[8], prema kojem ukupni rashodi institucija iznose 950.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 846.392.968 KM. Radi osiguranja sredstava za pomoć područjima BiH pogođenim poplavama u svibnju 2014. godine, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu[9]. Na ovaj način osigurana su sredstva u iznosu od 7.139.000 KM.

Fiskalno vijeće BiH je 17.09.2013. godine usvojilo Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2014. - 2016. godine, dok je rok prema Zakonu o financiranju institucija BiH bio 31.05.2013. 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 2014. - 2016. godine i dostavilo Vijeću ministara BiH. Vijeće ministara BiH je 23.10.2013. godine usvojilo Dokument okvirnog proračuna za razdoblje od 2014. do 2016. godine (rok 30.06.2013. godine).
Obzirom kako Vijeće ministara BiH nije usvojilo DOB u propisanom roku, Ministarstvo je svim proračunskim korisnicima dostavilo 25.07.2013. godine instrukciju za proračunske korisnike br.2, s indikativnim gornjim granicama rashoda izvedenim iz nacrta Dokumenta okvirnog proračuna za svakog korisnika pojedinačno.
Ministarstvo je prema zaključku Vijeća ministara BiH, dostavilo Predsjedništvu BiH Nacrt zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu, 20.11.2013. godine (zakonski rok 15.10.2014. godine). Predsjedništvo BiH je 05.12.2013. godine (rok 01.11.2013. godine) utvrdilo prijedlog proračuna, koji u odnosu na utvrđeni Nacrt proračuna uključuje umanjenje rashoda svim korisnicima na ekonomskim kategorijama: naknade troškova zaposlenih, putni troškovi, nabava materijala, izdaci za usluge prijevoza i goriva, troškovi zakupa i ugovorene i druge posebne usluge, kao i umanjenje iznosa za nabavu građevina kod Uprave za neizravno oporezivanje i Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, uz povećanje rashoda kod Ministarstva obrane BiH, Tužiteljstva BiH, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Ustavnog suda BiH, Središnjeg izbornog povjerenstva i Službe za zajedničke poslove institucija BiH. Također, Predsjedništvo BiH je odobrilo zapošljavanje

[8] Službeni glasniku BiH, broj 104/13

[9] Službeni glasniku BiH, broj 60/14

Središnjem izbornom povjerenstvu, Službi za zajedničke poslove institucija BiH i Ustavnom sudu BiH.

Programsko budžetiranje[10] ili budžetiranje zasnovano na rezultatima, kao proces u kojem se sredstva raspoređuju na temelju postavljenih ciljeva i rezultata koji se trebaju postići, još uvijek nije primijenjeno u praksi. Naime, informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom (BPMIS) je implementiran u siječnju 2013. godine. Proračunska 2013. i 2014. godina su bile testne godine za primjenu ovog sustava. Proračunski korisnici, počev od proračunskog ciklusa 2015. - 2017. godina, planiraju proračun putem on-line sustava za planiranje i upravljanje proračunom (BPMIS). Međutim, utvrđeno je kako još uvijek nije uspostavljen sustav, niti su stvorene zakonske pretpostavke za praćenje realizacije proračuna institucija BiH, a sukladno tome i mjere učinaka koji će biti temeljni pokazatelji utroška proračunskih sredstava.

Smatramo kako je potrebno nastaviti aktivnosti u svezi implementacije programskog budžetiranja, odnosno informacijskog sustava za programsko planiranje koji će omogućiti automatiziran proces pripreme proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji.

Vijeće ministara BiH je na svojoj sjednici održanoj 23.07.2014. godine donijelo Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH[11] čiji je cilj usklađivanje i koordinacija godišnjeg planiranja u institucijama BiH, optimalna raspodjela resursa na prioritetne zadatke i projekte na godišnjoj razini, kao i unaprjeđenje praćenja provođenja godišnjih programa i izvješćivanje o godišnjim rezultatima rada institucija BiH. Primjena navedene odluke je od proračunske 2015. godine.

Sugeriramo da se implementira Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH i sveobuhvatno godišnje planiranje orijentirano na rezultate za institucije BiH. Planovi trebaju biti povezani s ciljevima Vijeća ministara BiH i usuglašeni s programskim proračunom. Bez objedinjenog sustava planiranja, praćenja i izvješćivanja, ne postoje dovoljni preduvjeti da institucije Bosne i Hercegovine na kvalitetan način obavljaju poslove iz svoje nadležnosti i osiguraju održivi ekonomski i društveni razvoj.

8.2. Izvršenje proračuna

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu odobreni su rashodi u iznosu od 950.000.000 KM, od čega se na rashode proračunskih korisnika odnosi 922.028.000 KM, na izravne transfere s JRT-a 24.185.000 KM i na sredstva rezerviranja 3.787.000 KM. Kako bi se osigurala sredstva u iznosu od 7.139.000 KM za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u BiH, donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH.

[10] Programskim proračunom planiraju se sredstva za realizaciju programskih aktivnosti. Rezultat pripreme programskog proračuna je trogodišnji dokument okvirnog proračuna (DOP) s detaljnom razradom programskih aktivnosti institucije za narednu godinu. Na temelju DOP-a priprema se godišnji prijedlog proračuna institucija prema ekonomskoj ali i prema programskoj klasifikaciji.
[11] Službeni glasnik BiH, broj 94/14

Ukupno ostvareni rashodi proračuna institucija BiH u 2014. godini (rashodi proračunskih korisnika, programi posebne namjene-izravni transferi sa JRT-a i rezerviranja) iznose **906.558.966 KM(T2)** ili 95,4% u odnosu na usvojeni proračun, odnosno 74% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. Ukupni rashodi institucija BiH izvršeni su više za 1,9 milijuna KM ili 0,2% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Međutim rashodi proračunskih korisnika u 2014. godini ostvareni su u iznosu od **881.546.083 KM** i manji su za 6.106.905 KM u odnosu na ukupno ostvarene rashode proračunskih korisnika u 2013. godini.

Obzirom da je Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu usvojen blagovremeno, institucije na razini BiH nisu imale privremeno financiranje u 2014. godini, što se odrazilo na veće izvršenje kapitalnih izdataka i nabavu materijala u odnosu na 2013. godinu.
U okviru rashoda proračunskih korisnika, izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 802.166.026 KM ili 95% u odnosu na proračun, odnosno 91 % u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. U odnosu na prethodnu godinu, određeni materijalni troškovi su smanjeni, kao npr. izdaci za energiju i komunalne usluge, izdaci za tekuće održavanje, putni troškovi i izdaci za telefonske i poštanske usluge, dok su drugi povećani, kao npr. ugovorene i druge posebne usluge, nabava materijala, izdaci za usluge prijevoza i goriva i unajmljivanje imovine i opreme, tako da su ukupni materijalni troškovi povećani za oko 5,1 milijun KM u odnosu na prethodnu godinu.
Izvršenje kapitalnih izdataka proračunskih korisnika iznosi 62.537.491 KM ili 94% u odnosu na usvojeni proračun za 2014. godinu, odnosno 25% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva, što je za 6,8 milijuna KM više u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. U okviru izravnih transfera s JRT-a, u 2014. godini realizirano je 2.277.549 KM namjenskih sredstava od GSM licenci za financiranje prostorno - projektne dokumentacije za projekt '' koridor Vc'' tako da je ukupna kapitalna potrošnja iznosi 64.815.040 KM, što je više za 8,5 milijuna KM ili 15% u odnosu na prethodnu godinu.
Izvršenje tekućih grantova u 2014. godini iznosi 11.594.860 KM, ili 121% u odnosu na proračun za 2014. godinu, odnosno 68% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva, što je za 16,4 milijuna KM ili 59% manje u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.
Kapitalni grantovi su izvršeni u iznosu od 5.100.548 KM ili 186% u odnosu na proračun za 2014. godinu, odnosno 54% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva, što je manje za oko 1,7 milijuna KM ili 25% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.

U strukturi ostvarenih rashoda (802.166.026 KM), 97,24% se odnosi na rashode proračunskih korisnika, 2,73% na izravne transfere i 0,03 na sredstva rezerviranja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih (627.855.715 KM) čine 71,22 % od ukupno ostvarenih rashoda proračunskih korisnika ili 69,25% sveukupnih rashoda institucija.

8.3. Prestrukturiranje rashoda

Sukladno pojedinačnim zahtjevima proračunskih korisnika, a na temelju članka 16. Zakona o financiranju institucija BiH[12] i članka 17. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu[13], Ministarstvo može donositi odluke o prestrukturiranju rashoda institucija Bosne i Hercegovine u okviru odobrenog proračuna za 2014. godinu. Procedurom o prestrukturiranju rashoda proračunskih korisnika za 2014. godinu definirano je kako Ministarstvo može odobriti prestrukturiranje rashoda proračunskom korisniku samo jednom za fiskalnu 2014. godinu, izuzev u slučaju kad se prestrukturiranje rashoda vrši na temelju posebnih odluka Vijeća ministara BiH. Navedenom procedurom, također je definirano kako se sredstva na poziciji bruto plaća i naknada ne mogu se prestrukturirati u druge namjene.

U 2014. godini donesene su 72 odluke o prestrukturiranju rashoda za 65 institucija i na izravnim transferima s jedinstvenog računa trezora u ukupnom iznosu od 10.288.431 KM ili 1,08% u odnosu na usvojeni proračun za 2014. godinu (950.000.000 KM), odnosno 1,14% u odnosu na ukupno izvršenje proračuna za 2014. godinu (906.558.966 KM). Deset proračunskih korisnika nije vršilo prestrukturiranje rashoda u 2014. godini. Ministarstvo je za pet proračunskih korisnika, na temelju dostavljenih analiza potreba za prestrukturiranjem i obrazloženja istih, djelomice odobrilo zahtjev za prestrukturiranje, a jednom proračunskom korisniku, uz donesenu odluku o odobrenju prestrukturiranja dalo kritički osvrt na zahtijevano prestrukturiranje, ističući kako su na nekim pozicijama ukupni iznosi, uključujući i zahtijevano prestrukturiranje, veći od inicijalnog zahtjeva za proračunskim sredstvima za 2014. godinu.

U odnosu na 2013. godinu, kada je prestrukturiranje izvršeno u iznosu od 12.637.551 KM, a obzirom kako je odobreni proračun u 2014. godini bio na razini prošlogodišnjeg (950.000.000 KM), zaključujemo kako je prestrukturiranje u 2014. godini manje za 2.349.120 KM tj. za 25%, što ukazuje na određeno poboljšanje procesa planiranja i izvršenja proračuna u tekućoj godini.

U tijeku revizije pojedinačnih izvješća proračunskih korisnika za tekuću godinu, konstatirali smo kako su se rashodi prestrukturirali zbog nedovoljno odobrenih sredstava na određenim ekonomskim kategorijama u odnosu na obim poslovnih aktivnosti i planirane programske zadatke te nepredviđenih rashoda na koje korisnici nisu mogli utjecati. Ministarstvo je, sukladno važećim propisima koji reguliraju ovu područje, objektivno pristupilo procjeni i odobravanju podnesenih zahtjeva.

Na temelju uvida u dostavljene podatke o izvršenim prestrukturiranjima u 2014. godini, konstatirali smo kako su najznačajnija umanjenja po prestrukturiranju iskazana na sljedećim grupama: – izdaci za tekuće održavanje (2.861.150 KM), – naknade troškova zaposlenih (2.327.150 KM),– nabava opreme (1.696.627 KM) i – ugovorene usluge (1.180.000 KM), dok su najznačajnija povećanja iskazana na sljedećim grupama: - Ugovorene usluge (2.622.419 KM), - Izdaci za usluge prijevoza i goriva (1.928.688 KM), - Bruto plaće i naknade plaća (1.025.963 KM) i– izdaci za energiju i komunalne usluge (926.300 KM).

[12] Službeni glasnik BiH broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13
[13] Službeni glasnik BiH, broj 104/13 i 60/14

9. Financijsko izvješćivanje

Kontrola izvršenja proračuna i izvješćivanje proračunskih korisnika o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu (izrada i podnošenje financijskih izvješća) vrše se sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima, a to su: Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu, Zakon o financiranju institucija BiH, Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH, Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija BiH i drugi podzakonski akti i propisi.

9.1. Izvješća proračunskih korisnika

Rukovodstvo proračunskog korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća, sukladno prethodno 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 izvješće i dostave ga Ministarstvu najkasnije do 01. ožujka tekuće godine za proteklu godinu, zajedno s informacijom o sustavu unutarnjih kontrola realiziranih u tijeku godine te poduzetim aktivnostima u cilju realizacije preporuka revizije iz prethodne godine. Također, svaki proračunski korisnik je obvezan da uz godišnje izvješće dostavi i izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, u formu i sadržaju koji je propisalo Vijeća ministara BiH.[14]

Svih 75 proračunskih korisnika je sačinilo i podnijelo financijska izvješća za proračunsku 2014. godinu u zakonom propisanom roku. Obrasci godišnjeg financijskog izvješća se popunjavaju preuzimanjem salda s konta stanja u Glavnoj knjizi koja se vodi u Ministarstvu za sve proračunske korisnike putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU).

Proračun institucija BiH za 2014. godinu je usvojen 30.12.2013. godine. Kontrola nad izvršenjem rashoda proračuna institucija BiH za 2014. godinu vršena je putem ISFU sustava, unosom operativnih mjesečnih proračuna proračunskih korisnika na temelju dostavljenih godišnjih planova dinamike rashoda iskazanih mjesečno po sumarnim ekonomskim kategorijama, prema kojima je odobren proračun svake institucije. Obzirom kako je u tijeku 2014. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH te izmjene i dopune kontnog plana, Ministarstvo je ponovilo kontrolu operativnih mjesečnih proračuna svih korisnika. U Odjelu za analize planiranja i izvršenja proračuna Ministarstva angažirani su suradnici - analitičari koji su vršili analizu i kontrolu izvršenja proračuna proračunskih korisnika. Navedene analize se koriste za unaprjeđenje procesa izvješćivanja u narednim proračunskim ciklusima. U cilju unaprjeđenja procesa izvješćivanja proračunskih

[14] Službeni glasnik BiH, broj 96/12)

korisnika, Ministarstvo je novim Pravilnikom o financijskom izvješćivanju (Broj: 01-05-02-2-1993/15 od 20.02.2015. godine) definiralo obvezu da proračunski korisnici godišnja financijska izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na svojim internet stranicama, deset dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa.

9.2. Konsolidirano financijsko izvješće

Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu je sačinjeno sukladno odredbama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH koje se odnose na godišnje izvješće, 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 BiH i Predsjedništvu BiH i isto je usvojeno od Vijeća ministara BiH 02.06.2015. godine, a 17.06.2015. godine od strane Predsjedništva BiH. Izvješće je dostavljeno na usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH.

Ured za reviziju po dobivanju godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH, obavlja godišnju financijsku reviziju predmetnog izvješća u dijelu izvršenja proračuna institucija BiH, a sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH.

9.3. 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.

Ministarstvo je prema preporukama iz Izvješća o reviziji za 2013 godinu poduzelo određene aktivnosti na unaprjeđenju poslovanja i otklanjanju nedostataka u daljnjem poslovanju, koje se odnose na sljedeće: Izmijenjen je kontni plan u 2014. godini i isti je objavljen kao sastavni dio novog Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH u veljači 2015. godine; izmjenom kontnog plana predviđena su nova konta, čime su stvorene pretpostavke za precizno evidentiranje poslovnih promjena koje su se do tada evidentirale na kontima sa predznakom „ostali“, te se donekle smanjio prostor da se isti izdaci evidentiraju na različita konta, a nazivi pojedinih konta da suštinski ne odgovaraju poslovnim promjenama koje se evidentiraju na ta konta.

I pored poduzetih radnji na unaprjeđenju postojećeg sustava i otklanjanju nedostataka uočenih u izvješću o reviziji za prethodnu godinu, i u 2014. godini, provođenjem revizije kod proračunskih korisnika, konstatirani su nedostaci određenih procedura i pravila postupanja: ne vrši se pravodobno periodično zatvaranje razdoblja u glavnoj knjizi, modul potraživanja u okviru ISFU sustava u 2014. godini nije u potpunosti funkcionalan, s tim da se napredak očekuje u 2015. godini, nije propisana procedura provođenja licitacija pri prodaji stalnih sredstava, procedure donacija ili razmjene sredstava između proračunskih korisnika, niti procedure uništavanja rashodovanih sredstava ili

eventualnog doniranja stalnih sredstava; evidentiranje naplate štete na vozilima od osiguravajućih društava ne vrši se jednoobrazno (naplata štete vrši se putem Jedinstvenog računa trezora ali i na način da osiguravajuće društvo izravno izvrši isplatu dobavljaču izvršenih usluga popravka, čime se ne osigurava potpuna evidencija o nastalim troškovima održavanja vozila).

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

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor: Na razini institucija BiH još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor. Usvajanje ovih standarda u velikoj mjeri bi riješilo dileme i nejasnoće računovodstvene prirode. Obzirom kako proračunski korisnici ne mogu kreirati vlastite računovodstvene politike jer funkcioniraju u sustavu trezorskog poslovanja, usvajanje računovodstvenih standarda na razini institucija BiH dobiva dodatnu važnost. Svrha usvajanja ovih standarda je izrada pouzdanih financijskih izvješća koja će biti interno i međunarodno usporediva.

Za usvajanje ovih standarda, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH, nadležno je Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH. Istim 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. S tim u svezi, a postupajući po preporuci Ureda za reviziju, Ministarstvo se u lipnju 2015. godine obratilo Povjerenstvu za računovodstvo i reviziju BiH s upitom o statusu donošenja međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor. U vrijeme pisanja ovog Izvješća, Povjerenstvo se nije bilo očitovalo na upit Ministarstva.

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

Razgraničeni rashodi: Ministarstvo je donijelo Naputak za unos 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[15]. Na temelju ovog Naputka, proračunski korisnici su tijekom fiskalne godine vršili razgraničenja rashoda. Na koncu godine, saldo razgraničenih rashoda iznosio je 18.533.780 KM.

Smatramo kako važeći Naputak nije u potpunosti usuglašen s temeljnim principima proračunskog računovodstva te ostavlja prostor proračunskim korisnicima da primjenom Naputka iskrive stvarnu sliku nastalih rashoda tekuće godine. Na temelju provedenih pojedinačnih revizija u 2014. godini, uočili smo kako su na razgraničenjima evidentirani financijski značajni iznosi rashoda za robe, usluge i radove koji se suštinski odnose na narednu fiskalnu godinu, a što narušava načelo modificiranog računovodstvenog osnova definiranog Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH.

[15] Naputak od 08.12.2010. g. broj 01-08-16-1-9237-1/10

Ponovno preporučamo Ministarstvu da preispita važeći Naputak u smislu stvaranja preduvjeta da proračunski korisnici evidentiraju obveze sukladno modificiranom načelu nastanka događaja, te razmotri mogućnost sistemskog onemogućavanja evidentiranja obveza iz prethodnog razdoblja bez prethodne suglasnosti, odnosno odobrenja Ministarstva.

10. Prihodi i primici

Konsolidirana bilanca institucija BiH koji se odnosi na prihode i primitke temelji se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i potporama za financiranje koji se, u sukladno člancima 2. i 19. Zakona o financiranju institucija BiH, iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja[16].
Ukupno ostvareni prihodi i potpore za financiranje institucija BiH u 2014. godini iznose **971.636.014 KM** ili **106%** u odnosu na projekciju **950.000.000 KM** iskazanu u Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu[17].

U narednoj tablici dat je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u proračunskoj 2014. godini prema strukturi prikazanoj u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH:
Tablica 1: Pregled planiranih i ostvarenih prihoda u proračunskoj 2014.

R. br.	Izvori i namjena prihoda	Proračun za 2014. g.	Ostvareno u 2014. g.	Ostvareno u 2013. g.	Index (4/3)	Index (4/5)	u %
1.	2.	3.	4.	5.	7.	8.	9.
A	**Prihodi i potpore za financiranje institucija BiH**						
I	Porezni prihodi	750.000.000	750.000.000	750.000.000	100	100	75
II	Neporezni prihodi	165.633.000	177.816.374	149.383.059	107	119	18
III	Tekuće potpore u novčanom obliku (donacije)	3.206.000	25.199.430	38.303.845	786	66	2
IV	Namjenska sredstva za financiranje institucija BiH	523.000	1.017.740	1.225.838	195	83	0
V	Prihodi od UMTS dozvola	0	17.602.470	17.602.470	0	100	2
	Ukupno prihodi A (I-VI)	**919.326.000**	**971.636.014**	**956.515.212**	**106**		**97**
B	**Ostalo financiranje i primici**						
VI	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	14.611.000	14.611.000	6.000.000	100	243	1
VII	Primici od prodaje stalnih sredstava	0	693.799	1.364.862	0		0
VIII	Makrofinancijska pomoć Europske komisije	0	0	19.520.809	0		0
IX	Kreditna sredstva za nepokriveni deficit	15.236.000	0	0	0		0
X	Kreditna sredstva „Projekt izgradnje Državnog zatvora“	0	17.211.304	0	0		2
XI	Primici od sukcesije	171.000	1.098.272	181.204.	642		0
	Akumulirana sredstva dobiti						

[16] 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
[17] Službeni glasnik BiH, broj 104/13

XII	Službenog lista	0	0	12.800.000	0		0
	Ukupno financiranje B (VI-XII)	**30.638.000**	**33.614.375**	**39.866.877**	**110**		**3**
	UKUPNO PRIHODI (A+B)	**950.000.000**	**1.005.250.389**	**996.382.089**	**106**		**100**

U strukturi izvora financiranja najveći je udio prihoda od neizravnih poreza u ukupnom iznosu od 750.000.000 KM ili 75%.

Porezni prihodi: Porezni prihodi se odnose na prihode od neizravnih poreza[18] za financiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Ovi prihodi u 2014. 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 BiH[19].

Neporezni prihodi: Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 177.816.374 KM ili 107% u odnosu na projekciju od 165.633.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu prikazana je sljedeća struktura neporeznih prihoda:

Tablica 2: Struktura neporeznih prihoda

R.br.	Vrsta prihoda	Odobreni proračun za 2014.	Ostvareno u 2014.g.	Indeks (4/3)
1.	**2.**	**3.**	**4.**	**5.**
I	Prihodi od pristojbi i naknada	41.853.000	47.745.430	114
II	Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	86.746.000	78.825.023	91
III	Prihodi od vlastite djelatnosti	18.301.000	19.906.666	103
IV	Prihodi od poreznih i kontrolnih markica UNO	3.900.000	2.971.389	76
V	Prihodi iz dobiti Centralne banke BiH	10.000.000	18.051.000	181
VI	Izvanredni prihodi	4.833.000	11.316.306	234
	UKUPNO NEPOREZNI PRIHODI (I+IV)	**165.633.000**	**177.816.374**	**107**

Naprijed prikazana struktura neporeznih prihoda ne odražava strukturu prihoda po kontima Glavne knjige trezora. Primjena novog kontnog plana će omogućiti da u 2015. godini struktura prihoda iskazanih u financijskom izvješću za 2015. godinu bude usuglašena sa strukturom prihoda iskazanom u Glavnoj knjizi trezora.

[18] 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 zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine.
[19] Službeni glasnik BiH, broj 63/08

U postupku revizije financijskih izvješća institucija BiH za 2014. godinu, konstatirani su određeni problemi vezano za prihode od novčanih kazni. Naime u Ministarstvu pravde BiH na temelju izvješća o uplatama, vrši se sravnjenje s Glavnom knjigom trezora pojedinačno po vrsti prihoda, osim za prihode od novčanih kazni. Ministarstvo pravde BiH je ostvarilo kontakte sa Agencijom za identificiranje dokumenata, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEA) koja je nadležna za održavanje sustava novčanih kazni, s Graničnom policijom BiH na koju se, prema podacima o serijskom broju prekršajnih naloga, odnose neke od kazni evidentiranih u poslovnim knjigama Ministarstva pravde BiH, kao i s Ministarstvom s ciljem rješavanja pitanja evidentiranja prihoda, ali bez konkretnih rezultata. Činjenica kako Ministarstvo pravde BiH nije izdalo niti jedan prekršajni nalog u 2014. godini, a da su evidentirani prihodi od novčanih kazni u iznosu od 1.168.588 KM ukazuje na potrebu poduzimanja daljnjih aktivnosti na rješavanju pitanja evidentiranja novčanih kazni.

Preporuča se nastavak aktivnosti uz angažman relevantnih institucija na osiguranju uvjeta za praćenje naplate novčanih kazni kod izdavatelja prekršajnog naloga.

Nadalje, u postupku revizije naplate prihoda u Direkciji za civilno zrakoplovstvo BiH i ove godine kao i prethodne konstatirani su isti problemi. Naime, iako je Zakonom o zrakoplovstvu BiH propisano kako će Direkcija ostvarivati prihode od naknada koje plaćaju putnici u odlasku s aerodroma u Bosni i Hercegovini i naknada koje plaćaju operateri zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu, Direkcija niti u 2014. godini nije ostvarivala ove prihode. Direkcija je donijela i u Službenom glasniku BiH objavila odluku u svezi spomenutih naknada, ali se iste ne primjenjuju zbog dugotrajnog procesa usuglašavanja stavova s Ministarstvom i Ministarstvom komunikacija i prometa BiH oko osiguranja suglasnosti Vijeća ministara BiH za početak primjene predmetne odluke. Procjena je da odgađanjem primjene ove odluke, Bosna i Hercegovina gubi značajna financijska sredstva.

Tekuće potpore u novčanom obliku: Tekuće potpore u novčanom obliku obuhvaćaju namjenske donacije iz inozemstva označene kao potpora pojedinim institucijama BiH. Transfer sredstava po ovim osnovama se uplaćuje na Jedinstveni račun trezora ili poseban namjenski račun. Prema podacima iz Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu, ostvareni prilivi po ovome osnovu u 2014. godini iznose 25.199.430 KM. Za praćenje realizacije donatorskih sredstava uspostavljeni su projektni kodovi u ISFU sustavu, tako da se svaki projekt vodi kao program posebne namjene.

Prihodi Fonda za povratak-udružena sredstva: Fond za povratak je samostalna upravna organizacija utemeljena Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH u cilju pružanja potpore povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH. Sukladno odredbama navedenog Zakona, Fond je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije. Sredstva za financijsku realizaciju projekata, prikupljaju se na posebnom podračunu Fonda, koji je otvoren u okviru Jedinstvenog računa trezora BiH. Sredstva koja su na raspolaganju Fondu i koja se dodjeljuju putem Fonda koriste se isključivo radi realizacije projekata povratka i rekonstrukcije, koje svojom odlukom odobri Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Upravljanje sredstvima na podračunu Fonda vrši se

sukladno Pravilniku o upravljanju sredstvima Fonda, koji se izrađuje na prijedlog Fonda uz konzultacije s Povjerenstvom, a kojeg usvaja Vijeće ministara BiH.
Raspoloživa sredstva za program povratka izbjeglica i raseljenih osoba u 2014. godini iskazana su u ukupnom iznosu od **8.163.543 KM**. Strukturu raspoloživih sredstava čine neutrošena udružena sredstva iz prethodne godine u iznosu 6.163.543 KM i udružena sredstva prema Sporazumu o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII DMS u 2014. godini za 2014. godinu[20] u iznosu od 2.000.000 KM a koja su uplaćena iz proračuna Ministarstva ljudskih prava i izbjeglica BiH[21]. U razdoblju 01.01.2014. - 31.12.2014. realizirana su sredstva u iznosu od **3.197.557 KM ili** 39%, a neutrošena sredstva u iznosu 4.965.986 KM prenesena su u 2015. godinu.

Na temelju sporazuma o udruživanju i načinu realiziranja sredstava, sukladno propisima Bosne i Hercegovine, entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, kao i drugim vidovima financiranja (krediti, donacije i sl.), na podračunu Fonda prikupljaju se novčana sredstva za realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije. Fond vrši praćenje i realizaciju financijskih transakcija prikupljenih sredstava kroz ISFU sustav, po uspostavljenim projektnim kodovima za svaki odobreni projekt. Realizacija odobrenih projekata nije vezana za proračunsku godinu, već se neutrošena sredstva mogu prenositi u naredno razdoblje.

Prema Sporazumu o načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2012. i 2013. godini, Federalno ministarstvo za raseljene osobe i izbjeglice nije izmirilo ugovorene obveze u iznosu od 1.200.000 KM. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske nije izmirilo obveze po sporazumu za 2009. godinu (3.941.455 KM) i obveze prema sporazumu za 2010. godinu (400.000 KM).

Potrebno je sačiniti analizu dosadašnje realizacije programa posebnih namjena, te istu dostaviti nadležnim institucijama (Vijeće ministara BiH, entitetske vlade) kako bi se na temelju dobivenih rezultata i identificiranih problema vezanih za proces implementacije, definirale jasne linije odgovornosti uključenih institucija s utvrđenim rokovima i mjerljivim ciljevima, a u cilju unaprjeđenja i efikasnosti postojećeg sustava programa povratka.

Prihodi od UMTS dozvola: Uvjeti pod kojim Regulatorna agencija za komunikacije BiH dodjeljuje GSM operaterima UMTS dozvole, cijena, način i postupak plaćanja dozvola i način raspodjele uplaćenih sredstava utvrđeni su Odlukom Vijeća ministara BiH o dozvolama za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave[22]. U 2014. godini na Jedinstveni račun trezora prispjele su uplate od telekom operatera u ukupnom iznosu od **17.602.470 KM.** Prema Odluci o izmjeni i dopuni Odluke Vijeća ministara BiH o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave, broj 127/13 od 05.06.2013. godine, sredstva se usmjeravaju

[20] Sporazumom o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII DMS u 2014. godini, ugovorne strane su se usuglasile da će Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH izdvojiti iznos od 2.000.000 KM a da će Federalno ministarstvo za raseljene osobe i izbjeglice, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske i Brčko Distrikt staviti na raspolaganje ljudske kapacitete i logistiku neophodnu za realizaciju zajedničkih projekata koje odobri Povjerenstvo.
[21] Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o preraspodjeli sredstava iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u proračun Fonda za povratak BiH (Službenik BiH broj 44/14).
[22] Službeni glasnik BiH, broj 26/09

u omjeru 15% za razvitak sektora telekomunikacija, a 85% za financiranje pripreme i izgradnje cestovne infrastrukture.
Sredstava od UMTS dozvola raspoređena su Odlukom o korištenju prenesenih namjenskih sredstava na ime dodijeljene dozvole za UMTS iz 2011. godine i prihoda ostvarenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS u 2012. godini[23] (35.204.940 KM), zatim Odlukom o načinu korištenja namjenskih sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS u 2013. godini[24] (17.602.470 KM) i Odlukom o načinu korištenja namjenskih sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS u 2014. godini[25] (17.602.470 KM) prema sljedećem pregledu:

Tablica 3: Raspodjela sredstava od UMTS dozvola

Prihodi od UMTS dozvola		
1.	**15% za razvoj sektora telekomunikacija (prema posebnim odlukama Vijeća ministara BiH)**	**10.561.482 KM**
2.	**Ministarstvo komunikacija i prometa BiH**	**48.643.458 KM**
	-za izgradnju i nadzor nad izgradnjom međunarodnog mosta Gradiška	16.000.000 KM
	-za izgradnju i nadzor nad izgradnjom međunarodnog mosta Svilaj	24.428.972 KM
	-za izradu plansko-studijske dokumentacije za Jadransko-jonsku autocestu	4.400.618 KM
	-Udio u financiranju poboljšanja prilaza graničnom prijelazu Gradiška (grant)	3.813.868 KM
3.	**Uprava za neizravno oporezivanje BiH**	**11.204.940 KM**
	-za financiranje priprema za izgradnju i izgradnju graničnih prijelaza na autoputu na koridoru Vc-granični prijelaz Bijača	8.042.535 KM
	-za financiranje priprema za izgradnju i izgradnju graničnih prijelaza na autoputu Banja Luka-Gradiška-Okučani-granični prijelaz Gradiška	3.162.405 KM
	Ukupno (1+2+3):	**70.409.880 KM**

Obzirom kako Vijeće ministara BiH nije donijelo posebnu odluku o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvitak sektora telekomunikacija, raspoloživa sredstva u iznosu od 10.561.482 KM (15%) nisu dana na raspolaganje korisniku u 2014. godini i ista su prenesena u 2015. godinu. Također, namjenski raspoređena, a nerealizirana sredstva (85%) u iznosu od 48.025.209 KM prenesena su u 2015. godinu.

[23] Službeni glasnik BiH, broj 72/12, 49/13
[24] Službeni glasnik BiH, broj 49/13
[25] Službeni glasnik BiH, broj 85/14

11. Rashodi

Rashodi na razni institucija BiH ostvareni u 2014. godini prikazani su u sljedećem pregledu:

Tablica 4: Struktura rashoda i udio u strukturi ukupno izvršenih rashoda za institucije BiH za 2014.godinu.

Red. Br.	Vrsta rashoda	Iznos (KM) 2014	Iznos (KM) 2013	Index	% udjela
1	Bruto plaće i naknade	520.080.501	516.825.139	100,63	57,37
2	Naknade troškova uposlenih	107.775.214	109.478.244	98,44	11,89
3	Putni troškovi	12.683.830	14.357.252	88,34	1,40
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	8.288.318	8.859.915	93,55	0,91
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	15.872.729	17.821.347	89,07	1,75
6	Nabava materijala	41.762.267	38.188.973	109,36	4,61
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	14.180.580	12.839.318	110,45	1,56
8	Troškovi zakupa	19.512.866	19.224.409	101,50	2,15
9	Izdaci za tekuće izdržavanje	14.510.265	15.688.418	92,49	1,60
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	2.169.490	3.370.309	64,37	0,24
11	Ugovorene i druge posebne usluge	45.329.966	41.743.192	108.89	5,00
12	Nabava zemljišta	0	300.000	0,00	0,00
13	Nabava građevina	26.401.176	11.411.890	231,35	2,91
14	Nabava opreme	25.524.433	35.670.567	71,56	2,82
15	Nabava ostalih stalnih sredstava	9.200	5.400	170,37	0,00
16	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	7.534.983	6.122.365	123,07	0,83
17	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	3.067.699	2.829.204	108,43	0,34
18	Tekući grantovi	11.594.860	28.025.651	41,37	1,28
19	Kapitalni grantovi	5.100.548	10.039.105	50,81	0,56
20	Izdaci za inostrane kamate	147.157	0	0,00	0,02
21	**Ukupno rashodi proračunskih korisnika**	**881.546.082**	**892.800.699**	**98,74**	**97,24**
22	Programi posebne namjene - izravni transferi s JRT-a	24.763.884	10.067.939	245,97	2,73
23	Rezerviranja	249.000	1.825.762	13,64	0,03
24	**Sveukupni rashodi institucija BiH**	**906.558.966**	**904.694.399**	**100,21**	**100,00**

Revidiranjem proračunskih korisnika, u financijskim revizijama za fiskalnu 2014. godinu, uočeni su određeni propusti i nedostaci kod pojedinih kategorija rashoda. Detalji o

uočenim nedostacima i propustima za pojedine značajnije kategorije rashoda proračuna, opisani su u nastavku.

11.1. Tekući izdaci

11.1.1. Bruto plaće i naknade

Na poziciji bruto plaća i naknada iskazano je izvršenje u iznosu od 520.080.501 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva za 2014. godinu u iznosu od 531.291.630 KM. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2014. godinu ovi rashodi sudjeluju s 57% i čine pojedinačno najveći izdatak proračuna.

Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[26] za 70 institucija, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini BiH[27] za 4 institucije i posebnom Odlukom za Jedinicu za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH[28].

Kao i prethodnih godina, ponovno ukazujemo na problematiku primjene različitih zakona pri obračunu plaća zaposlenika u pojedinim institucijama, npr. primjena odredaba Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini BiH za stručno osoblje, dok se za ostale zaposlenike primjenjuju odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Također, navodimo i primjer plaće stručnog osoblja u pravosudnim ustanovama koje su uvećane temeljem zakonskih odredbi kojima je definirano da se osnovna mjesečna plaća korigira za postotak uvećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH, kada ta prosječna plaća pređe iznos od 800 KM. Međutim, za zaposlenike tih institucija, kao i za zaposlenike ostalih institucija BiH za koje se primjenjuju odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, na temelju Odluke Vijeća ministara BiH od 01.05.2012. godine, u primjeni je fiksna osnovica od 475,69 KM, a u svezi s Pismom namjere s MMF-om za realizaciju *stand-by* aranžmana iz 2012. godine.

Nadalje, člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo, a da u slučaju spora između Ministarstva i institucije BiH u svezi primjene odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje se postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nije definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u danom slučaju, iako, prema našim saznanjima, u praksi postoje određena neslaganja između Ministarstva i pojedinih institucija BiH. Ministarstvo je u siječnju 2012. godine uputilo Vijeću ministara BiH prijedlog za formiranje tijela pri Vijeću ministara BiH za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka, ali ovo pitanje nije riješeno.

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

[26] Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13
[27] Službeni glasnik, broj 90/05
[28] Službeni glasnik BiH, broj:58/10, 02/11, 01/12

navedene Odluke, Vijeće ministara BiH se pozvalo na članak 48. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji regulira predmetnu naknadu plaće. Navedenim člankom, odnosno Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH se utvrđuje pravo izabranim zvaničnicima i nositeljima dužnosti, ne spominjući mogućnost da Vijeće ministara BiH poimenično odredi koji zvaničnici imaju pravo na ovu naknadu, nego dajući Vijeću ministara BiH obvezu da odredi uvjete i način stjecanja istog.

Policijski dodatak: 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. Podzakonske akte vezane za isplatu većine ovih dodataka, shodno odredbama navedenog Zakona donosi Vijeće ministara BiH. Provedenom revizijom u institucijama BiH, konstatirano je kako Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima koji se godinama redovito obračunava i isplaćuje u Graničnoj policiji BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu BiH i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, i to na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također, treba spomenuti i dodatni problem koji se odnosi na to da pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije definirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH iz razloga što je ista osnovana nakon stupanja na snagu spomenutog zakona. Po pitanju rješavanja ovoga problema, u 2014. godini su se Ministarstvo i Ministarstvo sigurnosti BiH dopisivali i zahtijevali jedni od drugih urgentno postupanje po ovome pitanju. Ministarstvo je zahtijevalo da Ministarstvo sigurnosti BiH dostavi objedinjeni Prijedlog odluke kojim se utvrđuje poseban dodatak na plaću za policijske službenike zaposlene u Graničnoj policiji BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu BiH i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH. Za razliku od toga, Ministarstvo sigurnosti BiH je zahtijevalo od Ministarstva da prvo osigura zakonski temelj za donošenje podzakonskog akta, kroz prijedlog dopune Zakona o plaćama i naknadama zaposlenih u institucijama BiH, koji se odnosi na utvrđivanje policijskog dodatka i za policijske službenike u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH. Zadnja urgencija prema Ministarstvu upućena je 02.06.2015. godine.

Ponovno ukazujemo na potrebu da nadležne institucije izvrše sustavnu analizu propisa koji uređuju oblast primanja iz radnih odnosa za uposlene u institucijama BiH te predlože rješenja koja će osigurati ista prava za sve uposlene u istim ili sličnim situacijama, uz uvažavanje okružja u kojem funkcioniraju institucije BiH.

Ured za reviziju ponavlja svoj stav da bi bilo nužno razmotriti pitanje donošenja zakona o plaćama i naknadama troškova zaposlenih u institucijama BiH odvojeno za razinu zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).
I dalje preporučamo da Vijeće ministara BiH definira postupke i procedure za rješavanje eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH u svezi primjene odredaba propisa koji definiraju primanja iz radnih odnosa.

Ured za reviziju je i dalje stava da Vijeće ministara BiH i nadležne institucije trebaju preispitati podzakonske akte koji definiraju primanja iz radnih odnosa (naknade plaće za vrijeme produljenog radno - pravnog statusa i sl.) i okončati

aktivnosti po pitanju donošenja provedbenih akata vezanih za posebne dodatke na plaću.

11.1.2. Naknade troškova zaposlenih

Naknade troškova zaposlenih iznose 107.775.214 KM ili 97% u odnosu na plan, što je za 1,6% manje u odnosu na prethodnu godinu, jer su se naknade za nadzorne i upravne odbore, kao i naknade za pojedina povjerenstva i vanjske suradnike u 2014. godini evidentirale na poziciji ugovorenih usluga uslijed izmjena kontnog plana u 2014. godini.

Naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla: Naknade za prijevoz na posao i s posla iskazane su u ukupnom iznosu od 29.017.863 KM i veće su za 476.389 KM ili 1,7% u odnosu na prethodnu godinu. Pravo na pokriće troškova prijevoza definirano je Odlukom o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH[29] koju je, shodno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH donijelo Vijeće ministara BiH. Prema odredbi članka 53. stavak (1) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH Ministarstvo je nadležno za vršenje nadzora nad primjenom ovog zakona.

Revizijom predmetnih naknada u institucijama BiH ponovno je konstatirano kako postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena Odluke Vijeća ministara BiH koja regulira navedenu problematiku kada su u pitanju institucije BiH u cjelini. Ministarstvo nije osiguralo uvjete za dosljednu primjenu odredaba naprijed navedene Odluke, što u određenoj mjeri može imati za posljedicu neracionalno korištenje javnih sredstava. Osim pitanja racionalne uporabe sredstava, i dalje je prisutan problem namjenske uporabe sredstava, obzirom da spomenuta Odluka pruža brojne mogućnosti za zlouporabu prava po ovom temelju.

Prema preporukama Ureda za reviziju institucija BiH kao i Središnje jedinice za internu reviziju Ministarstva, Ministarstvo je pripremilo Nacrt zakona o izmjeni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kojim je predviđena izmjena članka koji regulira pitanje ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla. Nacrt zakona o izmjeni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH je u svibnju 2015. godine upućen Vijeću ministara BiH. Po usvajanju predmetnog zakona pristupit će se izradi novog podzakonskog akta kojim će se regulirati način i postupak ostvarivanja prava na predmetnu naknadu.

Obzirom kako se za troškove prijevoza izdvajaju značajna sredstva, mišljenja smo da je neophodno da Vijeće ministara BiH intenzivira aktivnosti oko usvajanja rješenja koja će osigurati poštovanje principa racionalne i namjenske uporabe javnih sredstava.

Regres za godišnji odmor: Izdaci za regres za godišnji odmor iskazani su u ukupnom iznosu od 7.035.156 KM. U postupku revizije financijskih izvješća institucija BiH konstatirano je kako je u većini institucija BiH koje su financirane iz proračuna za 2014. godinu isplata regresa izvršena shodno Odluci Vijeća ministara BiH o visini regresa (300 KM za zaposlene s koeficijentima za plaću do 4 i 1 KM za zaposlene čiji je koeficijent za

[29] Službeni glasnik BiH, broj: 04/09, 58/09, 06/12.

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

U Ustavnom sudu BiH regres je isplaćen shodno internom aktu u iznosu od 1.511 KM po uposlenom (70% prosječne plaće u Ustavnom sudu BiH za svibanj 2014. godine). Uposlenim u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH, Sudu BiH i Tužiteljstvo BiH regres se isplaćuje različito u ovisnosti od toga koji zakon se primjenjuje prilikom isplate plaća zaposlenih. Shodno tome zaposlenim u Tužiteljstvu BiH koji plaće primaju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini BiH regres se isplaćuje kako slijedi: tužitelji imaju regres za godišnji odmor u iznosu od 2.174 KM, što predstavlja 50% temeljne mjesečne plaće iz točke a) članka 2. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini BiH. Ostalim zaposlenim koji plaću primaju prema Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini BiH, regres se isplaćuje u iznosu od 50% njihove temeljne mjesečne plaće (isplaćeni iznosi kreću se u rasponu od 778 KM do 1.553 KM). Zaposlenima na koje se primjenjuje Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH isplata regresa se vrši u iznosu od 300 KM, odnosno 1 KM u ovisnosti od koeficijenta za isplatu plaća. Na istoj ili sličnoj osnovi se isplaćuje regres za godišnji odmor u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH i Sudu BiH.

Preporučamo da nadležne institucije preispitaju ovakvu praksu isplate regresa kako bi ista bila primjerena općoj ekonomsko-socijalnoj situaciji u društvu, a da pri tome kao komparativni pokazatelj mogu poslužiti rješenja koja su na snazi za ostale uposlene u institucijama BiH.

11.1.3. Putni troškovi

Putni troškovi svih institucija BiH u tijeku 2014. godine realizirani su u iznosu 12.683.830 KM, od čega se na putne troškove u zemlji odnosi 4.324.085 KM, a na putne troškove u inozemstvu 8.359.745 KM. Ostvareni putni troškovi na razini institucija BiH u 2014. godini manji su za 11,76% (2.486.945 KM) u odnosu na izvršenje u prethodnoj godini (14.357.252 KM).

Način ostvarivanja prava na naknadu troškova službenog putovanja, odobravanje, obračun troškova, izvješćivanje, te ograničenje kumuliranja naknada definirano je Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje[30].

Revizijom pojedinačnih izvješća svih institucija BiH za 2014. godinu uočili smo sljedeće: u institucijama ne postoje planovi putovanja, u pojedinim slučajevima na temelju putnog naloga i izvješća s obavljenog putovanja ne može se utvrditi razlog putovanja, izdavani su putni nalozi i isplaćivani putni troškovi osobama koje nisu zaposlenici institucija BiH već su angažirani po nekom drugom osnovu, putni nalozi se ne pravdaju u roku od sedam dana nakon povratka sa službenog puta, za službena putovanja u inozemstvo nisu predočeni pozivi organizatora, u određenim slučajevima kada je od strane organizatora organizirana ishrana isplaćivane su pune, umjesto umanjenih dnevnica, vozačima izabranih i imenovanih osoba, kada iste voze u posjet obitelji za dane vikenda

[30] Službeni glasnik BiH, broj 6/12

se isplaćuju dnevnice, iako se radi o mjestu prebivališta vozača, u izvršenim putovanjima u inozemstvo službenim vozilima ne navodi se vrijeme prelaska granice, u određenim slučajevima plaćanje smještaja u zemlji vršeno je gotovinom što bi trebalo izbjegavati i težiti da se sva plaćanja te vrste vrše bezgotovinski, razdoblje trajanja događaja (konferencije, seminari) je kraći od trajanja službenog puta, zaposlenim se odobravaju iznosi akontacija koji nisu razmjerni s opsegom aktivnosti i predviđenim razdobljem trajanja službenog puta i sl.

Smatramo kako institucije trebaju vršiti analizu opravdanosti i efekata ostvarenih putovanja te njihovu usuglašenost s utvrđenim ciljevima poslovanja. Ovakve analize predstavljaju podlogu i osnovu su za donošenje planova putovanja za narednu godinu, čime bi se trebalo doprinijeti racionalnom i namjenskom korištenju proračunskih sredstava za ove namjene.
Također, posebno naglašavamo nužnost prilaganje cjelokupne dokumentacije uz putne naloge i adekvatno izvješćivanje o obavljenom službenom putu te obveznu dosljednu primjenu postojećih propisa kojima je reguliran način i postupak ostvarivanja prava zaposlenih na naknadu za službeno putovanje.

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

U Izvješću za 2013. godinu konstatirali smo kako je Vijeće ministara BiH u ožujku 2014. godine donijelo nedostajuća podzakonska akta utvrđena Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim se regulira pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškovi fiksnih i mobilnih telefona i reprezentacije. Pravilnikom o korištenju telefona, Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH i Pravilnikom o korištenju sredstava za reprezentaciju je utvrđeno da stupaju na snagu narednog dana od dana objave u Službenom glasniku BiH[31], a primjenjuju se od 01.01.2015. godine. Obzirom kako se pravilnici primjenjuju od 2015. godine, realizacija izdataka vršena je na temelju pojedinačnih internih akata institucija BiH u kojima je na različit način riješeno pitanje prava i utvrđenih limita za pojedine troškove, te broj zaposlenih koji ostvaruju pravo na ove izdatke.

Izdaci telefonskih i poštanskih usluga ostvareni su u iznosu od 8.288.318 KM i u odnosu na prethodnu godinu manji su za 571.597 KM ili 6,4 %. U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu navedeno je kako su ovi troškovi bili predmet smanjivanja na temelju pojedinačnih akata institucija. Na temelju analize odobrenih i utrošenih sredstava utvrdili smo kako su sredstva za ove namjene odobrena Zakonom o proračunu institucija u iznosu od 8.037.000 KM, te da su u tijeku godine uvećana za iznos od 915.116 KM kroz odobrena prestrukturiranja i druga namjenska sredstva. Ukupan iznos izdataka realiziran je na sljedećim analitičkim kontima:

[31] Službeni glasnik BiH broj 26/14 od 07.04.2014. godine

Tablica 5: Iznos izdataka realiziran po analitičkim kontima

Izdaci za fiksne telefone	3.211.845
Izdaci za mobilne telefone	1.684.989
Izdaci za internet	859.170
Izdaci za poštanske usluge	2.361.263
Izdaci za brzu poštu	171.051
Ukupno:	8.288.318

Mobilni telefoni: Troškovi mobilnih telefona na razini institucija BiH u 2014. godini, prema podacima iz Izvješća o izvršenju proračuna ostvareni su u iznosu od 1.684.989 KM i u odnosu na 2013. godinu manji su za 189.644 KM ili 10,11%.
Tijekom obavljanja financijske revizije u institucijama BiH za 2014. godinu, konstatirano je kako su i dalje prisutni nedostaci koje smo konstatirali i prethodnih godina, a odnose se na broj zaposlenih koji ostvaruju pravo na korištenje troškova mobilnih telefona (u većini institucija broj korisnika nije smanjen u odnosu na prethodnu godinu), dokumentacije na temelju koje se može potvrditi namjensko korištenje troška (na temelju priloženih računa sa specifikacijom vrste usluga, ali se iz istih ne može potvrditi jesu li izdaci nastali u poslovne svrhe), pravdanje troškova mobilnih telefona iznad dozvoljenih limita na temelju posebnih odluka, bez uvjeravanja i kontrole namjenskog trošenja javnih sredstava, a pojedinim osobama su priznata prekoračenja iako su ista nastala i za vrijeme godišnjih odmora itd.

Službena vozila: Ukupni izdaci institucija BiH za korištenje vozila iznosili su **18.501.596 KM,** a obuhvaćaju izdatke za gorivo i motorno ulje (11.509.375 KM), registraciju (442.295 KM), auto gume (1.089.849), tekuće održavanje vozila (3.574.881 KM), osiguranje (1.232.345 KM), pranje i parkiranje vozila (257.933 KM) i zakup parking prostora (394.918 KM). Ukupni izdaci su veći u odnosu na prethodnu godinu, a pojedinačno po vrstama troškova utvrđeno je da su troškovi goriva i motornog ulja i troškovi zakupa parking prostora realizirani u većem iznosu u odnosu na prethodnu godinu, dok su ostali izdaci manji u odnosu na prethodnu godinu.

Institucije BiH su na dan 31.12.2014. godine raspolagale s 1.665 službenih vozila.[32] Na temelju pojedinačno obavljenih revizija može se konstatirati da je internim aktima institucija (koji su bili u primjeni tijekom 2014. godine) utvrđeno pravo na korištenje vozila tijekom 24 sata za koji smo i prethodnih godina konstatirali kako je nedefiniran i da se na temelju tako utvrđenog prava na korištenje vozila ne može potvrditi namjensko korištenje sredstava. Osim toga je u manjem broju slučajeva uočeno korištenje tijekom vikenda i godišnjeg odmora, što je također posljedica nedefiniranog prava o korištenju vozila tijekom 24 sata. Ostali nedostaci u korištenju vozila odnose se na neuredne evidencije o korištenju vozila u kojima vrlo često nisu upisani svi podaci predviđeni nalogom za korištenje vozila, neuobičajeno visoki iznosi iskazane kilometraže pod pojmom „loko“ vožnja kao i različite vrijednosti kilometraže na istim relacijama, sustav praćenja i evidentiranja troškova održavanja i slično.

[32] Prema podacima institucija dobivenih prilikom obavljanja pojedinačnih revizija, bez uključenih vozila kojim raspolaže obavještajno sigurnosna agencija BiH.

Usluge reprezentacije: Troškovi reprezentacije na razini institucija BiH za 2014. godinu su realizirani u iznosu od 2.480.478 KM. U odnosu na ukupan iznos reprezentacije u prethodnoj godini (iskazan na više konta) troškovi su manji za 962.752 KM ili 26%.

Mada su troškovi manji nego prethodne godine (po našim saznanjima uglavnom kao rezultat rigoroznijeg odobravanja sredstava u procesu planiranja proračuna) i tijekom 2014. godine su konstatirani nedostaci kod pojedinih proračunskih korisnika koji se odnose na sljedeće: nepostojanje adekvatnog obrazloženja i dokumentacije o nastanku troška iz kojeg bi se pouzdano i nedvosmisleno mogla utvrditi stvarna svrha i namjena troška reprezentacije (naročito kod interne reprezentacije), korištenje interne reprezentacije do maksimalno utvrđenog limita, a ne prema stvarnim potrebama, često se nastali trošak ne može dovesti u svezu s obavljanjem poslova i zadataka iz djelokruga rada i interesa institucije; pravdanje troškova reprezentacije na temelju neadekvatne i nepotpune dokumentacije, obilježavanje godišnjica institucija ili određenih događaja za koje nisu definirani jasni i precizni kriteriji, kupovina poklona za koje ne postoje utvrđena protokolarna pravila i slično.

Pravilnik o korištenju sredstava za reprezentaciju stupio je na snagu od 01.01.2015. godine i istim je definirano kako se pravdanje troškova reprezentacije regulira internim aktom institucije, te kako je neophodno dostavljanje uredne financijske dokumentacije kojom se potvrđuje osnovanost nastanka troška i obrazloženja nastanka od strane osobe koja ima pravo na korištenje reprezentacije. Pomenutim pravilnikom nije definirana odgovornost nositelja prava korištenja, što može utjecati na neprimjerenost ponašanja prilikom korištenja sredstava, zbog čega je veoma bitan „ton s vrha“ i ponašanje sukladno etičkim standardima.

Preporučamo daljnji nastavak aktivnosti na realizaciji ranije danih preporuka o unaprjeđenju sustava unutarnjih kontrola prilikom realizacije navedenih izdataka, uz osiguranje pretpostavki za dokumentiranje namjenskog korištenja proračunskih sredstava.

11.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci po osnovu zakupa imovine i opreme u 2014. godini iznose 19.512.866 KM što predstavlja 2,15% udjela u ukupno izvršenim rashodima u 2014. godini, te su veći za 288.475 odnosno 2% u odnosu na prethodnu godinu. Struktura navedenih izdataka u 2014. godini je sljedeća: zakup prostora (15.420.299 KM), zakup stanova (32.500 KM), zakup skladišta (712.782 KM), zakup parkinga (394.918 KM), zakup za smještaj telekomunikacijske opreme (300.828 KM), zakup zemljišta (44.843 KM), zakup opreme (151.090 KM), zakup vozila (37.430 KM), zakup tornjeva (1.598.308 KM), zakup vodova (819.866 KM).
Proces zakupljivanja prostora i zgrada za rad i smještaj institucija nije sustavno uređen. 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 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.
Institucije BiH (Ministarstvo i Služba za zajedničke poslove institucija BiH) zadužene za realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji je proizašao prilikom

razmatranja Izvješća o reviziji učinka na temu „*Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH*“ nisu izradile plan racionalizacije troškova zakupa i strategiju dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH.
Osvrtom na preporuke dane u Izvješću o reviziji za 2013. godinu, može se konstatirati kako nije donesen plan racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanje pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, s utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza, dinamikom realiziranja i izvorima financiranja.
Aktivnosti koje su poduzimane na temelju odluka koje je donijelo Vijeće ministara BiH po pitanju rješavanja smještaja za institucije BiH:

- Vijeće ministara BiH je 06.12.2013. godine donijelo Odluku o odobravanju kupovine/nabave objekata za smještaj institucija Bosne i Hercegovine kojom se određuje da lokacije objekata trebaju biti na području Sarajeva, Tuzle, Mostara, Banja Luke i Istočnog Sarajeva, ukupne nabavne vrijednosti svih objekata 20.000.000 KM. Predmetnom Odlukom je za realizaciju posla zadužena Služba za zajedničke poslove institucija BiH, odnosno povjerenstvo imenovano od Vijeća ministara BiH te samo Vijeće ministara BiH. Na temelju dostavljenog prijedloga, Vijeće ministara BiH je donijelo odluke o kupovini objekata za smještaj institucija BiH[33]. Od ukupno raspoloživih 20.000.000 KM za Projekt nabave/kupovine zgrada za institucija BiH u 2014. godini utrošeno je 3.991.642 KM, i to za nabavu/kupovinu zgrade u Istočnom Sarajevu (997.370 KM) i Banjoj Luci (2.994.273 KM). Neutrošena namjenski planirana sredstva za ovaj Projekt prenesena su u 2015. godinu i prema dobivenim informacijama, u 2015. godini izvršena je kupovina objekata u Tuzli i Mostaru, dok je postupak kupovine objekta u Sarajevu obustavljen do daljnjeg.

- Odlukom o odobravanju projekta rekonstrukcije objekta u Ulici Maršal Tito 9a[34] u Sarajevu za smještaj institucija BiH ukupne vrijednosti 1.300.000 KM, Služba za zajedničke poslove institucija BiH je bila dužna okončati radove rekonstrukcije do 30.06.2014. godine. Međutim, navedeni Projekt se realizira sa znatnim zakašnjenjem u odnosu na prvobitno definirani rok tako da je realizacija u 2014. godini iznosila 277.751 KM. Izmjenama odluke, u konačnici rok za okončanje radova na navedenom projektu definiran je zaključno s 30.06.2015. godine. Neutrošena sredstva u iznosu od 1.022.249 KM prenesena su u narednu godinu.

Osvrtom na preporuke dane u Izvješću o reviziji za 2013. godinu može se konstatirati sljedeće: **Vijeće ministara BiH je pristupilo realizaciji navedenih odluka s ciljem osiguranja trajnog smještaja za određen broj institucija BiH i uštedama proračunskih sredstva za troškove zakupa. Također je osigurano provođenje transparentne procedure pribavljanja zakupa putem javnog poziva ili prikupljanjem ponuda.**

Ponovno preporučamo poduzimanje aktivnosti u cilju potpune realizacije zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji se odnose na donošenje plana racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanje pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, s utvrđenim prioritetima, nositeljima obveza, dinamikom

[33] Službeni glasnik, broj 78/14
[34] Službeni glasnik, broj 90/13

realiziranja i izvorima financiranja. Napominjemo kako prilikom izrade navedene strategije treba imati u vidu i pitanje statusa državne imovine.

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

Ukupni neto izdaci za angažiranje vanjskih suradnika u 2014. godini iskazani su u iznosu od **8.079.264 KM**. Od toga, isplate na temelju zaključenih ugovora o djelu evidentirane su u iznosu od **6.488.685 KM** (od čega se na neposrednu potrošnju odnosi **3.563.529 KM**, a na programe posebnih namjena koji se financiraju iz različitih izvora- donacije, grantovi, izdvojena sredstva za IPA projekte i dr., **2.925.156 KM**), a na temelju zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima u iznosu od **1.590.579 KM.**

Promatrajući ukupne izdatke na temelju angažiranja vanjskih suradnika, u usporedbi s prethodnom godinom isti su veći za 708.890 KM ili 9,62 %, a razlog povećanja su veći izdaci iz programa posebnih namjena koji se financiraju iz drugih izvora, veći broj osoba angažiranih po ugovorima o djelu za potrebe provođenja Općih izbora 2014. godine te potrebe popisa stanovništva i kućanstava te postpopisnih aktivnosti.
Promatrano na razini neposredne potrošnje (proračunska sredstva), ovi izdaci su ostvareni u nešto manjem iznosu u odnosu na prethodnu godinu. Uočena tendencija smanjenja ovih izdataka i broja izvršitelja angažiranih na ovom temelju, najvećim dijelom je rezultat prijema u stalni radni odnos osoba koje su u prethodnom razdoblju obavljali poslove putem ugovora o djelu.

Angažiranje vanjskih suradnika u institucijama BiH se vrši za poslove čišćenja, financijske poslove, usluge prevođenja, lektoriranja, održavanja informacijskog sustava, arhivske poslove, administrativno tehničke poslove, poslove vozača, unutarnjeg osiguranja, poslove za potrebe realizacije projekata, poslove primjene i tumačenja propisa iz nadležnosti institucije, strateško planiranje, procjene radne uspješnosti i kapaciteta ljudskih potencijala, poslove savjetnika i suradnika u uredima imenovanih i izabranih osoba, za potrebe zamjene osoba koje su dulje vremena odsutne zbog bolovanja i drugih razloga te mnoge druge poslove.
Na temelju provedenih revizija u institucijama BiH, u promatranoj godini su konstatirana ista ili slična zapažanja i nalazi kao i prethodnih godina, a odnose se na sljedeće:

- Angažiranje vanjskih suradnika, vršeno je bez jasno utvrđenih i transparentnih procedura angažiranja, odnosno na temelju pojedinačnih procjena rukovodstva institucije bez adekvatnog dokumentiranja razloga i potreba za ovakvim angažmanima te cost – benefit analiza opravdanosti zaključivanja istih.

- Izvješća institucija (izvješće o radu i izvješće o izvršenju proračuna) uglavnom ne sadrže informacije o efektima realiziranih ugovora, niti je uspostavljena jasna metodologija izvješćivanja koja bi nadležnim institucijama poslužila za ocjenu opravdanosti ugovora i efekata izvršenog posla.

- Značajan broj osoba je angažiran za obavljanje istih ili sličnih poslova definiranih sistematizacijom radnih mjesta te redovitih poslova (stalnog karaktera) koji su u nadležnosti institucija BiH u kontinuitetu tijekom čitave godine, a kod pojedinih institucija iste osobe su po ovom temelju angažirane više godina, tako da je ovakva vrsta angažmana više po karakteru zapošljavanje, nego obavljanje

(privremenog) konkretnog posla i zadatka. Prema izjavama rukovodstva pojedinih institucija, razlog angažiranja većeg broja osoba po ovom osnovu su neadekvatna organizacijska struktura shodno potrebama posla te kontinuirano povećanje obima poslova. Međutim, te iste institucije nisu poduzele konkretne aktivnosti u dijelu izmjene organizacijske strukture, kako se ovi problemi ne bi javljali i narednih godina. Također, neke institucije su dostavile informaciju Vijeću ministara BiH o potrebi i razlozima angažiranja izvršitelja putem ugovora o djelu već duži niz godina te i u narednom razdoblju bez prijedloga rješavanja ovog pitanja na drugačiji način, a koju je Vijeće ministara BiH primilo k znanju.

- U pojedinim institucijama je konstatirano kako se po ovom temelju angažiraju i osobe koje su u stalnom radnom odnosu i to za poslove koji su potpuno ili djelomično obuhvaćeni djelokrugom rada i opisom poslova iz važeće sistematizacije radnih mjesta.

- Još uvijek nema značajnih pomaka kod rješavanja pitanja angažiranja osoba za usluge održavanja čistoće. Naime, institucije koje nemaju sjedište u zgradama zajedničkih institucija uglavnom samostalno vrše angažiranje osoblja za održavanje čistoće, pri čemu cijena usluge čišćenja po kvadratu prostora varira.

Kao što smo i ranije isticali, angažiranje vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu i privremenih i povremenih poslova treba vršiti samo u izuzetnim i opravdanim slučajevima i to za poslove koji se javljaju povremeno, odnosno institucije ne bi trebale vršiti zapošljavanje putem ugovora o djelu u kontinuitetu tijekom cijele godine, a posebno na poslovima koji su isti ili slični opisu poslova definiranih pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta jer isto nije usklađeno sa zakonskim propisima i predstavlja netransparentan način zapošljavanja, što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor.
Osim što angažiranje izvršitelja putem ugovora o djelu za poslove stalnog karaktera nije usklađeno sa zakonskim propisima, smatramo da nije zadovoljen ni zahtjev u pogledu odgovornosti kod angažiranja osoba u značajnim procesima i obavljanju zakonskih nadležnosti institucija.

Ured za reviziju je stava da su rukovoditelji institucija dužni, upravljajući adekvatno raspoloživim ljudskim i materijalnim resursima, organizirati efikasno obavljanje svih aktivnosti iz djelokruga temeljne djelatnosti institucija sukladno važećim propisima i načelima namjenskog i racionalnog trošenja proračunskih sredstava.
Također, smatramo kako opravdano povećanje obima posla treba prevashodno rješavati alternativnim načinima, preraspodjelom poslova i zadataka ili privremenim angažiranjem na način utvrđen zakonskim odredbama.

Napominjemo kako je Ured za reviziju u 2014. godina izvršio reviziju učinka na temu "Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH"[35] gdje su opširnije prezentirani nalazi, zaključci i dane preporuke svim nadležnim institucijama uključenim u ovaj proces (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Ministarstvo te sve ostale institucije BiH).

[35] Izvješće je dostupno na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH- www.revizija.gov.ba

Oba doma Parlamentarne skupštine BiH su u srpnju 2014. godine usvojila navedeno Izvješće i zadužila Vijeće ministara BiH, Ministarstvo i institucije BiH koje su obuhvaćene u Izvješću da u roku od šest mjeseci obavijeste Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH o planiranim i poduzetim aktivnostima na prevođenju preporuka te da o poduzetim aktivnostima upoznaju Ured za reviziju.

Vijeće ministara BiH je shodno navedenim Zaključcima 23.10.2014. godine usvojilo Plan postupanja po preporukama iz Izvješća revizije učinka kojim je definiran način realizacije preporuka, nadležne institucije za realizaciju (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Ministarstvo pravde i Ministarstvo), te rok realizacije. U momentu pisanja ovog izvješća, može se konstatirati da nema značajnijih pomaka na realizaciji navedenog Plana i danih preporuka i da se već odstupa od planirane dinamike. Naime, još uvijek nisu donesene izmjene i dopune Zakona o radu u institucijama BiH, niti su izrađena jedinstvena pravila i procedure o upravljanju ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Također, Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda je 27.5. 2015. godine usvojilo Zaključak kojim od Vijeća ministara BiH, ministarstava i drugih institucija koje nisu u cijelosti postupile prema ranijim zaključcima Doma naroda u svezi navedenog izvješća revizije učinka, da u roku od 40 dana informiraju Povjerenstvo putem Ureda za reviziju o planiranim i poduzetim aktivnostima.

Za realizaciju preporuka koje se odnose na Vijeće ministara BiH i Ministarstvo, Vijeće ministara BiH je Zaključcima od 08.07.2014. godine zadužilo Ministarstvo i sve institucije da sačinjavaju planove potreba za ugovorima o djelu i ugovorima po privremenim i povremenim poslovima, da dostavljaju proračunske zahtjeve o svim relevantnim podacima u ovom segmentu te da institucije u svojim izvješćima prikazuju efekte realiziranih ugovora.
Ministarstvo je u Instrukciji za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za 2015. godinu navelo da su institucije BiH obvezne prilikom dostavljanja proračunskog zahtjeva dostaviti specifikaciju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Također, u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća za 2014. godinu Ministarstvo je navelo obvezu proračunskim korisnicima da obrazlože angažiranje vanjskih suradnika po navedenim temeljima.

Prema našim saznanjima iz pojedinačnih revizija, institucije su samo u svojim proračunskim zahtjevima i financijskim izvješćima navele specifikacije zaključenih ugovora s vanjskim suradnicima s kratkim obrazloženjem da su postojale potrebe za angažiranjem istih.

Ponovno preporučamo svim institucijama BiH da poduzmu aktivnosti, svaka u svom domenu, u cilju sveobuhvatne realizacije danih preporuka na ovu temu.

Kada je riječ o uslugama održavanja čistoće i dalje smo mišljenja kako je potrebno analizirati ovu problematiku te sukladno tome i u suradnji sa Službom za zajedničke poslove institucija BiH ovo pitanje urediti na ekonomski najprihvatljiviji način.

11.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2014. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 71.513.000 KM, od čega je iznos od 66.513.000 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 204.616.504 KM (184.245.274 KM kroz proračun za proračunske korisnike i iznos od 20.371.230 KM sa izravnih transfera). Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke, s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 276.129.504 KM, što je u odnosu na 2013. godinu veće za 38.949.564 KM.

Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 64.815.040 KM[36] ili 23% u odnosu na ukupan proračun. Na nizak stupanj realizacije kapitalnih izdataka najvećim dijelom je utjecala niska realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

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

Tablica 6: Pregled planiranih i realiziranih sredstava po ekonomskim kategorijama za proračunske korisnike i izravne transfere

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno proračunom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigirani proračun	Realizirano	%
1	Nabava zemljišta	0	464.615	464.615	0	0
2	Nabava građevina	27.705.000	135.748.359	163.453.359	26.401.176	16
3	Nabava opreme	32.494.000	15.390.434	47.884.434	25.524.433	53
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	8.000	2.000	10.000	9.200	92
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	5.219.000	18.709.772	23.928.772	7.534.983	31
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	1.087.000	13.930.094	15.017.094	3.067.699	20
I	**Ukupno za proračunske korisnike**	**66.513.000**	**184.245.274**	**250.758.274**	**62.537.491**	**25**
1	Nabava građevina-izravni transferi s JRT-a	5.000.000	10.561.482	15.561.482	0	0
2	Nabava stalnih sredstava u obliku prava (izravni transferi s JRT-a)	0	9.809.748	9.809.748	2.277.549	23
II	**Ukupno kapitalni izdaci-izravni transferi s JRT-a**	**5.000.000**	**20.371.230**	**25.371.230**	**2.277.549**	**9**
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	**71.513.000**	**204.616.504**	**276.129.504**	**64.815.040**	**23**

Nabava građevina: Realiziran je iznos od 26.401.176 KM, što u odnosu na korigirani proračun predstavlja iznos od 16%. Nizak postotak realizacije izdataka najvećim dijelom je rezultat slabe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja. U Izvješću o izvršenju

[36] U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

proračuna BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu naveden je detaljan pregled realiziranih izdataka po institucijama, a odnose se na kupovinu i izgradnju zgrada. Kupovina objekata realizirana je u Upravi za neizravno oporezivanje BiH (14.153.338 KM), u Službi za zajedničke poslove institucija BiH za smještaj institucija BiH (3.991.643 KM) i Službi za poslove sa strancima (746.540 KM). Prema Zakonu o javnim nabavama BiH koji je bio na snazi tijekom većeg dijela 2014. godine, ugovori za kupovinu objekata mogu biti izuzeti od primjene zakona. Na temelju pojedinačno provedenih revizija u institucijama BiH, utvrdili smo nedostatke prilikom realizacije kupovine objekata za potrebe:

- Regionalnog centra Uprave za neizravno oporezivanje BiH u Sarajevu (kao jedan od kriterija je da udaljenost nije veća od 2 km zgrade Parlamenta BiH; specifikacija prostora koji se nabavlja znatno je izmijenjena u drugom, u odnosu na prvi postupak; jedan od uvjeta u specifikaciji ponude bio je da ponuđeni neto uredski prostor bude minimalno 2.300 m^2, a ponuđeni neto uredski prostor izabranog objekta je površine 2.215 m^2; objekt koji nije odabran kao najpovoljniji prema kriterijima iz same tenderske dokumentacije nije bio prihvatljiv ali je isti ipak bio predmetom procjena ekspertnih povjerenstava u svezi procjene kvaliteta gradnje i vrijednosti objekta; itd.);
- Smještaja institucija BiH- kupovina zgrade u Istočnom Sarajevu u iznosu od 997.370 KM i Banjoj Luci u iznosu od 2.994.273 KM koja je realizirana putem Službe za zajedničke poslove institucija BiH (nije utvrđeno da ponude trebaju biti čvrsto uvezane i sa numeriranim i potpisanim/ovjerenim stranicama niti je tražen dokaz o izmirenim eventualnim dugovanjima po osnovu poreza i nevođenju sudskih postupaka).
- Terenskog ureda Službe za poslove sa strancima BiH (na temelju raspoložive dokumentacije može se zaključiti da se procesu nije posvetila dužna pozornost u punom kapacitetu s obzirom da su se nakon preuzimanja poslovnog prostora pojavile određene 'nejasnoće' oko troškova održavanja istog).

Značajnija realizacija izgradnje građevina realizirana je u Službi za poslove sa strancima BiH (4.826.688 KM) za koju je revizijom utvrđeno da su izmijenjene tehničke specifikacije koje su sastavni dio Ugovora o izgradnji objekta i Ugovora o vanjskom uređenju oko objekta koji su zaključeni nakon provedene procedure javne nabave.

Nabava opreme: Realiziran je iznos od 25.524.433 KM, od koga se na značajnije nabave odnose na namještaj (551.772 KM), kompjutorsku opremu (3.311.853 KM), opremu za prijenos podataka i glasa (3.502.804 KM), motorna vozila (3.960.221 KM), elektronsku opremu (7.091.475 KM), fotografsku opremu (204.961 KM), laboratorijsku opremu (644.963 KM), strojeve, uređaje i alate (1.784.685 KM), policijsku opremu (824.679 KM), specijalnu opremu (2.975.085 KM), ostalu opremu (374.530 KM).

Prema saznanjima dobivenim tijekom obavljanja revizije, prilikom odobravanja sredstava za nabavu vozila u institucijama BiH Ministarstvo je koristilo podatke iz modula stalnih sredstava, dok se kod nabave ostale opreme ovi podaci najčešće ne koriste. Kako nisu utvrđeni jedinstveni standardi i politike vezane za nabavu i obnavljanje opreme koja se koristi u institucijama BiH (osim kod nabave službenih vozila i kompjutorske opreme), Ministarstvo je prilikom odobravanja ili izmjene namjenske strukture kapitalnih izdataka u određenim slučajevima zahtijevalo dodatna obrazloženja ili je sugeriralo preispitivanje opravdanosti pojedinih nabava. Kao što smo konstatirali u Izvješću za 2013. godinu,

Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH utvrđeni su standardi u pogledu broja vozila, klase i cijene vozila, te ostali segmenti uporabe vozila. Mada je spomenuti Pravilnik u primjeni od 01.01.2015. godine (kada će se moći utvrditi efekti primjene), na temelju obavljenih revizija u institucijama BiH, može se zaključiti kako su se prilikom nabave putničkih vozila u 2014. godini koristili utvrđeni kriteriji o nabavnoj vrijednosti po klasama vozila. Nedostaci kod nabave vozila konstatirani u pojedinačnim izvješćima uglavnom se odnose na utvrđivanje tehničkih karakteristika vozila i rokove isporuke.
Odlukom Vijeća ministara BiH iz 2014. godine, utvrđene su smjernice za nabavu kompjutorske opreme i minimalne karakteristike za različite tipove radnih stanica[37], a s obzirom na razdoblje donošenja, ista nije mogla u potpunosti biti primijenjena u dijelu zamjene radnih stanica na temelju razdoblja osvježenja i maksimalnog vremena uporabe.

Neophodno je nastaviti s aktivnostima na definiranju jedinstvenih pravila i standarda nabave opreme koja nije obuhvaćena spomenutim podzakonskim aktima, daljnjem unaprjeđenju procesa planiranja sredstava za kapitalne izdatke u institucijama BiH i korištenju raspoloživih podataka prilikom odobravanja sredstava za ove namjene.

Nabave opreme za policijska tijela: Prema Zakonu o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH[38], Agencija za policijsku potporu BiH je nadležna za provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH. Na temelju potpisanog Sporazuma, Agencije za policijsku potporu je u 2014. godini provela zajedničku nabavu mrežne i računarske opreme, nakon čega su zaključeni ugovori između izabranog dobavljača i ostalih potpisnika Sporazuma: Granične policije BiH (ugovor u iznosu od 303.809 KM), Državne agencije za istrage i zaštitu BiH (ugovor u iznosu od 22.736 KM) i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH (ugovor u iznosu od 94.977 KM). Ostala oprema, bilo da se radi o policijskoj ili drugoj vrsti opreme, nije bila predmet zajedničkih nabava i procedure izbora dobavljača provodile su institucije samostalno.

Obzirom na zakonske nadležnosti Agencije za policijsku potporu BiH i različite stavove u policijskim tijelima o tome šta se podrazumijeva pod pojmom „određena oprema“ za koju tendersku proceduru treba da provodi Agencija, smatramo kako je potrebno jasnije definirati koja vrsta opreme je predmet takvih tenderskih procedura.

Nabava stalnih sredstava u obliku prava: Za ove namjene realiziran je iznos od 7.534.983 KM kroz proračune institucija, dok je iznos od 2.277.549 KM realiziran s izravnih transfera s Jedinstvenog računa trezora, što ukupno predstavlja iznos od 9.812.532 KM koliko je iskazano u Glavnoj knjizi trezora. Najveći iznos od 4.476.306 KM se odnosi na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH na ime Microsoft licenci, sukladno Okvirnom sporazumu za nabavu Microsoft licenci za potrebe Vijeća ministara BiH[39].

[37] Odluka Vijeća ministara BiH broj 34/14 od 19.03. 2014. godine (Službeni glasnik BiH broj 27/14)
[38] Službeni glasnik BiH broj: 36/08
[39] Okvirni sporazum za nabavu Microsoft licenci za potrebe Vijeća ministara BiH u vrijednosti **9.306.435,06 USD** s PDV-om zaključen je u srpnju 2013. godine na razdoblje od tri godine počevši od dana potpisivanja. U predmetnoj proceduri ugovoreno je 12.135 licenci svih vrsta što je za 3.208 licenci manje od plana nabava

Ostali značajniji iznosi odnose se na izdatke za studije izvodljivosti, projektne pripreme i projektiranje u Agenciju za identifikacijska dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (1.237.928 KM), nabavu softvera iz proračunskih i donatorskih sredstava u Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću (934.988 KM), nabavu softvera u Ministarstvu sigurnosti BiH (317.838 KM), nabavu softvera u Parlamentarnoj skupštini BiH (182.448 KM), nabavu softvera u Agenciji za statistiku BiH (112.192 KM).[40]

11.2.1. Višegodišnji projekti

U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH navedeni su podaci 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 (u Tablici 8. u prilogu Izvješća o izvršenju proračuna):

- Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata osigurana su proračunska sredstva u iznosu od 159.506.769 KM, i to kroz proračun institucija BiH za 2014. godinu u iznosu od 44.056.138 KM i prenosom neutrošenih sredstava iz 2013. godine u iznosu od 115.450.631 KM (u koji su uključena i namjenska sredstva iz akumuliranog viška prihoda i UMTS dozvola). Od ukupno raspoloživog iznosa proračunskih sredstava realiziran je iznos od 41.950.444 KM ili 26,3%.
- Pored proračunskih sredstava, za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata planirana su sredstva donacija u iznosu od 16.655.700 KM. U tijeku godine za ove namjene realizirana su sredstva od 4.491.862 KM, a prema podacima iz Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH, dio nerealiziranih sredstava donacija u iznosu od 8.659.971 KM, namjenski je prenesen u 2015. godinu.
- Na ime realizacije višegodišnjih kapitalnih izdataka planirana su kreditna sredstva za Projekt izgradnje državnog zatvora BiH, a raspoloživi iznos od 17.211.304 KM nije realiziran u 2014. godini.

Ukupan iznos neutrošenih sredstava koji se prenose u 2015. godinu je 143.403.705 KM, od čega proračunska sredstva iznose 114.103.278 KM, namjenska sredstva 3.429.152 KM, sredstva donacija 8.659.971 KM i kreditna sredstva 17.211.304 KM. Dio planiranih sredstava iz novčanih donacija nije uplaćen, zbog čega nije obuhvaćen iznosom koji se prenosi u narednu godinu, a isti je u dokumentima Ministarstva planiran kao novi priliv za 2015. godinu. Također, treba napomenuti kako dio namjenskih sredstava nije bio raspoloživ za realizaciju višegodišnjih izdataka jer Vijeće ministara BiH nije donijelo odgovarajuće odluke (npr. uporaba dijela akumuliranog viška prihoda nad rashodima RAK-a i sredstava od UMTS za Projekt digitalizacije u Ministarstvu komunikacija i prometa BiH).

---

kreiranog na temelju izvršene analize o broju i vrsti računara i licenci. Od ugovorenog broja licenci do kraja 2014. godine preuzete su 9.273 licence (76,42%), a od toga je aktivirano 6.825 licenci (73,60 %). Uočeno je da nakon dvije godine korištenja važećeg ugovora postoje velika odstupanja u broju odobrenih, preuzetih i aktiviranih licenci. Određen broj licenci će vjerovatno biti preuzet i aktiviran tijekom treće godine odnosno do isteka važenja okvirnog sporazuma. Trenutna razlika između odobrenih i preuzetih licenci iznosi 2.862 licenci, između preuzetih i aktiviranih 2.448 licenci, a između odobrenih i aktiviranih iznosi 5.310 licenci. Revizijom je utvrđeno da 12 institucija nije uključeno u ESA ugovor, a da četiri institucije do sada nikako nisu preuzimale licence iako su korisnici ESA ugovora.

[40] U pojedinačnim izvješćima institucija detaljnije je obrađena realizacija izdataka za nabavu stalnih sredstava u obliku prava

Mišljenja smo kako radi cjelovitije slike o raspoloživim i realiziranim sredstvima za višegodišnje kapitalne projekte, Ministarstvo u narativnom dijelu izvješća, pored detaljnog iskazivanja podataka po projektima i izvorima financiranja, treba osigurati podatke o ukupno raspoloživim sredstvima po projektima (ukupno za sve izvore financiranja).

Na temelju prezentiranih podataka o raspoloživim i realiziranim sredstvima, konstatirano je kako je i ove godine nizak stupanj realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata te da se projekti realiziraju sporo, odnosno da se ne realizuju prema planiranoj dinamici.[41] Pored objektivnih razloga koji su utjecali na nisku realizaciju projekata, smatramo kako su u značajnoj mjeri na takav postotak realizacije projekata utjecali nedostaci u sustavu odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata koje smo navodili u našim ranijim izvješćima (podnošenje zahtjeva za odobrenje projekta bez prethodno ispunjenih uvjeta za samu realizaciju projekta, stručno i realno planiranje potrebnih sredstava i dinamike realizacije od stane institucija, nepostojanje odgovarajućih mehanizama kontrole realnosti predloženih projekata s gledišta opravdanosti, potrebnih sredstava i vremena realizacije od strane Ministarstva i Vijeća ministara BiH, upravljanje projektima i realizacija od strane zaposlenika koji nemaju potrebna znanja i iskustvo).
Sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata u nekim slučajevima ima za posljedicu nastanak drugih troškova za koja se sredstva izdvajaju iz proračuna institucija, što uz namjenski rezervirana sredstva koja se ne realiziraju prema planiranoj dinamici, može predstavljati neracionalno korištenje sredstava proračuna. Kao primjer ćemo navesti troškove zakupa koji bi se značajno smanjili da su odobreni višegodišnji kapitalni projekti realizirani sukladno planiranoj dinamici.

Na temelju informacija prezentiranih tijekom obavljanja revizije, Ministarstvo kvartalno dostavlja Vijeću ministara BiH informacije o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, a izuzev ažuriranja odluka o višegodišnjim projektima za koje su proračunski korisnici zahtijevali određene izmjene, nije bilo značajnijih aktivnosti na unaprjeđenju procesa odobravanja i praćenja realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata.

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

Softverska rješenja za otvaranje projektnih kodova u ISFU sustavu za sve višegodišnje kapitalne projekte radi praćenja svih vrsta izdataka nisu osigurana za proračunsku 2014. godinu. Također su konstatirani ranije utvrđeni nedostaci kod pojedinačnog evidentiranja projekata izgradnje u Upravi za neizravno oporezivanje BiH koji se odnose na više objekta (regionalni centri, granični prijelazi) a čije praćenje je vršeno kroz jedan subanalitički kod. Prema informacijama koje su nam prezentirane u Ministarstvu, tijekom obavljanja revizije, unaprjeđenja u svezi praćenja višegodišnjih projekata osigurana su u 2015. godini.

[41] Detaljnije opisano u pojedinačnim izvješćima institucija BiH (izvješća objavljena na web stranici Ureda)

Obzirom kako navedena rješenja nisu bila predmet revizije (biće obuhvaćena revizijom za 2015. godinu), za očekivati je da ista mogu osigurati zahtjeve u pogledu mjesta potrošnje (subanalitički kod), praćenje utroška sredstava od početka do kraja realizacije projekta i realizaciju sredstava u okviru odobrenog iznosa za dani projekt.

11.2.2. Programi posebne namjene

Člankom 12. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu definirano je kako će rashode posebnih namjena za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja i evidentiranja, za donacije koje su donatori uvjetovali posebnim izvješćivanjem, kao i za rashode posebnih namjena koje predlože proračunski korisnici, Ministarstvo voditi kao programe posebne namjene. Programi posebnih namjena financirani iz sredstava donacija i udruženih sredstava dodaju se proračunskim sredstvima i odvojeno prate sukladno člancima 5., 9., i 16. stavak (5) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu.

Izvršenje Programa posebnih namjena u 2014. godini iskazano je po ekonomskim kategorijama u zbrojnim iznosima i konsolidirano je s proračunskim sredstvima radi iskazivanja ukupnog izvršenja. Programi posebnih namjena odnose se na rashode projekata kao cjeline i većinom su financirani iz namjenskih sredstva, odnosno iz donacija i udruženih sredstava.

Ukupni rashodi financirani iz Programa posebne namjene u 2014. godini iznose 42.723.996 KM, što je manje za 9,08 milijuna KM ili 17,53% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Ukupni rashodi financirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi proračunskih korisnika (37.424.895 KM) i programi posebnih namjena s izravnih transfera (5.299.102 KM).

U okviru Programa posebnih namjena, na tekuće izdatke odnosi se iznos od 14.107.530 KM, na kapitalne izdatke iznos od 14.970.838 KM, na tekuće grantove i transfere 5.030.456 KM, na kapitalne grantove i transfere 3.316.071 KM, kao i na financiranje rada Fiskalnog vijeća BiH – udružena sredstva u iznosu od 201.829 KM i na projekt „ Donatorska sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u svibnju 2014. godine“ u iznosu od 5.097.272 KM iskazanim na Izravnim transferima s JRT-a.

U pojedinačnim revizijskim izvješćima za 2014. godinu, u pojedinim slučajevima upućene su preporuke proračunskim korisnicima vezano za izvršenje programa posebnih namjena. Analizom danih preporuka u izvješćima o reviziji za 2014. godinu, vidljivo je kako je u ovom području potrebno unaprjeđenje sustava i povećanje efikasnosti programa posebnih namjena.
Također, kod određenog broja korisnika navedenih sredstava nisu revidirani programi iz donacija koju bi trebao vršiti donator, sukladno ugovorima/zahtjevima vezanim za određene projekte.

Prema raspoloživim informacijama, ukupna neutrošena namjenska sredstva prenesena su u 2015. godinu prema sljedećem pregledu:

Tablica 7: Neutrošena namjenska sredstva prenesena su u 2015

Regulatorna agencija za komunikacije BiH (RAK)	5.252.087 KM
RAK i Ministarstvo komunikacija i prometa BIH	9.028.558 KM
Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	6.964.906 KM
Namjenska sredstva od GSM licenci	7.532.199 KM
Namjenska sredstva od UMTS dozvola	55.348.925 KM
Prenesene namjenske donacije, grantovi i udružena namjenska sredstva iz 2014. godine u 2015.	43.418.030 KM
Namjenska rezerviranja sredstava za Projekt rekonstrukcije i obnove (HiPERB)	39.797 KM
Prenesena sredstva za višegodišnje projekte iz 2014. u Proračun 2015.	134.743.734 KM
Namjenska sredstva Fonda za povratak BiH - udružena sredstva iz 2014.	4.965.987 KM

11.3. Tekući grantovi

Ukupni izdaci za tekuće grantove u 2014. godini iznose 24.080.132KM i realizirani su kao grantovi i transferi proračunskih korisnika u iznosu od 11.594.860 KM, transferi s Jedinstvenog računa trezora u iznosu od 12.236.272 KM i rezerviranja na temelju tekućih grantova (izdaci iz proračunske pričuve) u iznosu od 249.000 KM.

Grantovi su realizirani iz proračunskih sredstava, udruženih sredstava i sredstava donacija. Planirani iznos sredstava za realizaciju grantova i transfera prikazan u okviru rashoda proračunskih korisnika u iznosu od 9.560.000 KM korigiran je za iznos restrukturiranja i namjenska sredstva (7.582.948 KM), te je ukupan korigirani proračun iznosio 17.142.948 KM. Realizirani iznos prikazan u rashodima proračunskih korisnika u iznosu od 11.594.860 KM predstavlja 68% od korigiranog (raspoloživog) proračuna. Najniži postotak realizacije u odnosu na korigirani proračun konstatiran je kod realizacije grantova za program povratka izbjeglica koji se vodi u Fondu za povratak - udružena sredstva.

Značajniji iznosi tekućih grantova i transfera realizirani su u Ministarstvu za ljudska prava, Fondu za povratak - udružena sredstva, Ministarstvu civilnih poslova, Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću, Ministarstvu komunikacija i prometa, Ministarstvu pravde. Namjena grantova i transfera je različita te se koriste za financiranje programa povratka izbjeglica, rješavanje problema Roma kroz financiranje stambenog zbrinjavanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite, financiranje projekta kulture, sufinanciranje športskih manifestacija, poboljšanje efikasnosti rada sudova, itd.).
Zakonom o proračunu institucija BiH utvrđeno je kako su proračunski korisnici u čijim proračunima su odobrena sredstva za tekuće grantove dužni izvijestiti korisnike o obvezi

izvješćivanja o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava, kao i da su u okviru svojih periodičnih izvješća korisnici preko kojih se realiziraju grantovi dužni dostaviti izvješća o namjenskom utrošku ovih sredstava, a na temelju izvješća krajnjih korisnika tekućih grantova. Obavljanjem financijske revizije u institucijama BiH, uočili smo ponovno nedostatke koji se odnose na način izvješćivanja krajnjih korisnika, sadržaj izvješća, dokumentaciju o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava, mehanizme kontrole i nadzora nad trošenjem sredstava i postupke u slučajevima ako sredstva nisu utrošena u definiranom roku ili za predviđene namjene. Također, smo uočili kako se pojedini projekti za koja se dodjeljuju sredstva grantova i transfera realiziraju sporo te da se prolongiraju prvobitno utvrđeni rokovi za dostavljanje izvješća krajnjih korisnika, u ovisnosti od razloga koji su utjecali na produljenje rokova.

Mada se u pojedinim institucijama poduzimaju određene aktivnosti u cilju unaprjeđenja ovog procesa, smatramo kako je neophodno daljnje jačanje procesa dodjele i kontrole namjenskog utroška dodijeljenih sredstava, kroz usvajanje preciznog naputka za sačinjavanje izvješća o utrošku sredstava i dostavi dokumentacije o utrošku, kao i uspostavi adekvatne kontrole i nadzora nad trošenjem sredstava od strane korisnika grantova.
Također smatramo kako bi ovaj proces trebao biti jedan od prioritetnih zadataka unutarnje revizije (prema našim saznanjima, unutarnja revizija formirana je u većini ministarstava u čijem proračunu su odobrena sredstva za tekuće grantove). Osim toga, u cilju adekvatnijeg i preciznijeg reguliranja ovog područja, potrebna su unaprjeđenja zakonskih i podzakonskih propisa kojima se regulira korištenje sredstava tekućih grantova.

11.4. Kapitalni grantovi

Kapitalni grantovi i transferi realizirani su u iznosu od 5.100.548 KM, a odnose se na proračunska i sredstva osigurana iz novčanih donacija. Značajniji iznosi realizirani na poziciji kapitalnih grantova odnose se na kapitalne transfere realizirane u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH (3.745.940 KM), Institutu za nestale osobe BiH (1.098.752 KM) , Ministarstvu obrane BiH (250.000 KM) i Agenciji za statistiku BiH (5.856 KM).
Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH[42] definirano je kako se na kontu kapitalnih grantova evidentiraju nepovratna davanja u svrhu nabave kapitalne imovine. Korisnici grantova su institucije druge razine vlasti ili pojedinci, a grantovi se realiziraju na način da se kapitalna sredstva nabavljena u institucijama BiH dodjeljuju korisnicima grantova u naturalnom obliku (opremi) ili se realizuju putem novčanih transfera za kapitalna sredstva. Kapitalni transferi realizirani u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću realiziraju se u naturalnom obliku, prijenosom opreme koja se tretira kao kapitalni izdatak pravosudnim institucijama u entitetima i Brčko Distriktu. Institut za nestale osobe BiH vrši prijenos novčanih sredstava namijenjenih za troškove ekshumacija i ukopa identificiranih nestalih osoba u BiH. Na temelju podataka pribavljenih prilikom obavljanja financijske revizije Instituta, konstatirano je kako nije uspostavljen zadovoljavajući sustav unutarnjih kontrola po pitanju izvješćivanja o utrošku sredstava za troškove ekshumacija, odnosno da korisnici granta (tužilaštva kojima su dodijeljeni grantovi) ne dostavljaju redovita mjesečna i godišnja izvješća o načinu utroška sredstava, a pojedini korisnici dostavljaju samo

[42] Pravilnik Ministarstva broj 01-08-02-1-644-1/12 od 20.01.2012. godine (članak 66. stavak 1)

informaciju o stanju sredstava, na temelju čega se ne može potvrditi namjensko korištenje sredstava.

Preporučamo nadležnim institucijama unaprjeđenje sustava unutarnjih kontrola vezano za kontrolu i nadzor namjenskog korištenja dodijeljenih sredstava krajnjim korisnicima u dijelu koji se odnosi na realizaciju kapitalnih grantova putem transfera novčanih sredstava.

11.5. Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora

Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora izvršeni su u iznosu od 24.763.884 KM ili 102% u odnosu na Proračun za 2014. godinu bez namjenskih sredstava, odnosno 45% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodana namjenska sredstva. Izravni transferi su viši za oko 9,5 milijuna KM ili 63% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine, što je odraz izdvajanja sredstava za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini doznačenih entitetima i Brčko Distriktu.

Pregled izravnih transfera iz Proračuna institucija BiH za 2014.godinu sa uporednim podacima za 2013.godinu:

Tablica 8: Pregled izravnih transfera iz Proračuna institucija BiH za 2014.godinu

Red. br.	Vrsta transfera	2013. godina (KM)	2014.godina (KM)	Index (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	4.998.878	5.702.931	114,08
2.	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	1.333.956	63.029	4,72
3.	Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	1.143.978	453.519	39,64
4.	Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.576.152	3.278.923	91,69
5.	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	158.952	160.014	100,67
6.	Prostorno-projektna dokumentacija – „Koridor Vc“	600.294	2.277.549	379,41
7.	Fiskalno vijeće BiH – udružena sredstva	201.529	201.829	100,15
8.	Projekat obnove i rekonstrukcije HiPERB	3.086.146	0	
9.	Jedinica za implementaciju projekta sanacije psihijatrijske klinike "Podromanija" Sokolac	115.764	0	
10.	Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini u svibnju 2014. godine.	0	12.236.272	
11.	Kamata po kreditu Makrofinancijske pomoći Europske komisije	0	389.818	
	Ukupni direktni transferi	**15.215.649**	**24.763.884**	**162,75**

Uvidom u Izvješće o izvršenju proračuna za 2014. godinu koji se odnosi na izravne transfere, možemo konstatirati kako se za određene pozicije daju detaljna obrazloženja za plaćanja sa izravnih transfera, a za druge pozicije nema obrazloženja ili su ista kratka i štura. Također, nema obrazloženja za promjenu strukture rashoda na izravnim transferima.

11.5.1. IPA fondovi

Osnovna svrha i cilj IPA fondova je pomoć Bosni i Hercegovini da ispuni uvjete koji su potrebni da bi se pripremila za članstvo u Europskoj uniji.
U okviru instrumenta pretpristupne pomoći IPA, koji se odnosi na proračunsko razdoblje Europske unije (2007 - 2013), Bosna i Hercegovina, kao zemlja potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, koristila je sredstva u okviru prve dvije IPA komponente: Komponenta I. (Potpora u tranziciji i izgradnji institucija) i Komponenta II. (Regionalna i prekogranična suradnja). Ostale tri komponente instrumenta IPA (Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih kapaciteta i Poljoprivredni i ruralni razvoj) su bile dostupne isključivo zemljama s kandidacijskim statusom te izgrađenim i od strane Europske komisije akreditiranim sustavom za decentralizirano upravljanje pomoći (DIS).

Naime, IPA fondovima u ime BiH upravlja Delegacija Europske komisije. Europska komisija nije prenijela ovu nadležnost na institucije BiH, jer iste nisu uspostavile sve neophodne funkcije i strukture decentraliziranog sustava upravljanja IPA fondovima sukladno Okvirnom sporazumu između BiH i Komisije Europskih zajednica o pravilima suradnje koja se odnosi na financijsku pomoć EZ Bosni i Hercegovini iz 2008. godine. Posebice je potrebno istaknuti kako još uvijek nisu učinjeni značajniji pomaci na uspostavljanju neovisne funkcije revizije u čijoj bi nadležnosti mogla biti i koordinacija aktivnosti u suradnji s vladama Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH koje se odnose na reviziju i potvrđivanje usklađenosti sustava za provođenje programa Europske unije za koje je odgovornost za upravljanje prenesena na BiH.
Europska unija je u ožujku 2014. godine usvojila Uredbu o uspostavljanju Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II.) za razdoblje 2014 - 2020 godina i Uredbu o zajedničkim pravilima i procedurama za provedbu instrumenata Unije za financijsko vanjsko djelovanje. Shodno tome, tijekom 2014. godine pokrenute su aktivnosti za zaključivanje novog Okvirnog sporazuma između Bosne i Hercegovine i Europske komisije o aranžmanima za provedbu financijske pomoći Unije u okviru IPA II., kojim se definiraju pravila i uvjeti za korištenje IPA II. sredstava. Oba doma Parlamentarne skupštine BiH su dala suglasnost na ratifikaciju Okvirnog sporazuma u srpnju 2015. godine.
Novom Uredbom o uspostavi instrumenta IPA II. ukinuta je podjela na prijašnjih pet komponenti, a uvedena su područja politika u okviru kojih će se provoditi različite intervencije. Jedna od odlika IPA II. je primjena sektorskog pristupa u korištenju pomoći. Sektorski pristup ima za cilj da utemelji „vlasništvo“ institucija u BiH nad politikama u javnom sektoru kao i nad donošenjem odluka o dodjeljivanju sredstava neophodnih za pojedine sektore, odnosno da unaprijedi koherentnost između sektorske politike, trošenja proračunskih sredstava i ostvarenih rezultata.
Europska komisija je 15.12.2014. godine u konsultacijama s Bosnom i Hercegovinom usvojila Indikativni strateški dokument za IPA II. za Bosnu i Hercegovinu (2014-2017) koji definira prioritete za EU financijsku pomoć u razdoblju 2014 - 2017 za potporu BiH na njenom putu pristupanja EU. Sektori koji su uključeni u Indikativni strateški dokument za moguću IPA II. potporu: **1.Demokracija i upravljanje; 2. Vladavina prava i temeljna prava; 3. Konkurentnost i inovacije: strategije lokalnog razvoja; 4. Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike.**

Ukupan indikativni iznos predviđenih sredstava za Bosnu i Hercegovinu u okviru IPA II. za razdoblje 2014 - 2017 je 165,8 milijuna eura. U dokumentu se navodi kako je

Europska komisija spremna inicirati uključivanje ostalih sektora za potporu i osigurati dodatna financijska sredstva kada BiH usvoji relevantne strateške dokumente.
Bosna i Hercegovina je obvezna da prioritetno pripremi SPD-e (sektorske planske dokumente) za sektore demokracija i upravljanje (reforma javne uprave, upravljanje javnim financijama, statistika), pravda i temeljna prava (efikasnost i neovisnost sudstva, pristup pravdi, kvaliteta provedbe kaznenih sankcija, zaštita temeljnih ljudskih prava) i za područje provođenja zakona (borba protiv organiziranog kriminala i korupcije, suradnja policijskih agencija i tužiteljstva, borba protiv novih oblika kriminala, integrirano upravljanje granicom, nelegalne migracije, pitanje azila).

Nadalje, sukladno uredbama Europske unije i odredbama novog Okvirnog sporazuma definirane su metode realizacije pomoći IPA II. u Bosni i Hercegovini i to: izravno upravljanja od strane odjeljenja Komisije, neizravno upravljanje, gdje Komisija zadatke provedbe proračuna programa povjerava Korisniku IPA II. (tj. BiH) koji pri tome zadržava cjelokupnu konačnu odgovornost za provedbu, neizravno upravljanje sa subjektima koji nisu Korisnici IPA II., te podijeljeno upravljanje s državama članicama za prekogranične programe saradnje. Metoda neizravnog upravljanja od strane BiH-Korisnika IPA II podrazumijeva postojanje odgovarajućih struktura i organa, među kojima je revizorski organ.

Uspostavljanje decentraliziranog sustava prema ranijem Okvirnom sporazumu, odnosno neizravnog upravljanja IPA fondovima prema novim pravilima je ključni elemenat za svaku zemlju kandidata i potencijalnog kandidata, jer na taj način dokazuju svoju sposobnost za preuzimanje obveza iz članstva u EU.

Stoga i dalje ističemo potrebu i preporučamo da sve institucije koje su uključene u ovaj proces ulože dodatne napore te poduzmu intenzivnije i konkretnije aktivnosti u svezi uspostave neovisne funkcije revizije kao i ostale aktivnosti shodno pravilima Europske komisije za efikasnu i efektivnu implementaciju IPA fondova.

- **Informacije o iskorištenosti sredstava IPA fondova komponenta I. i II.[43]**

Komponenta I. - Potpora u tranziciji i izgradnji institucija: Prema podacima o iskorištenosti sredstava iz IPA fondova komponenta I. (pomoć u tranziciji i izgradnji institucija) koje je Delegacija Europske unije u BiH prezentirala na sastanku IPA Odbora za praćenje, održanom 25. veljače 2015. godine, ukupan iznos sredstava alociranih za BiH iz državnih programa IPA 2007 - 2013 je 513,246 milijuna eura. Od navedenog iznosa, zaključno s 25.2.2015. godine ugovoreno je više od četiri petine **(83%) ili 427,624** milijuna eura. Postotak ukupno isplaćenih sredstava izvođačima koji implementiraju IPA projekte iz državnih programa 2007 - 2013 je **63% ili 325,191** milijuna eura. U procesu implementacije se nalazi 113 projektnih ugovora koje realiziraju kompanije odabrane na tenderima koje raspisuje i provodi Delegacija EU u BiH. Ukupna stopa ugovorenih i utrošenih sredstava bilježi blagi rast u razdoblju rujan 2014. - veljača 2015. godine.

[43] Informacije o napretku u implementaciji programa IPA koje je Direkcija za europske integracije prezentirala Vijeću ministara BiH.

Financijski sporazum za državni program IPA 2013 u iznosu 41,9 milijuna eura potpisan je u srpnju 2014. godine, čime su sredstva postala operativna. Postotak ugovorenih sredstava iznosi 52%, dok je stopa isplaćenih sredstava 45%.[44]

Polovicom 2014. godine završeno je programiranje odnosno priprema IPA 2014 državnog paketa za BiH u iznosu od 23,09 milijuna eura koji je dostavljen Europskoj komisiji. Na prijedlog Europske komisije, 15 milijuna eura iz alokacije za IPA 2014 državni program, preusmjereno je na pomoć za otklanjanje posljedica poplava koje su se desile u svibnju 2014. godine. Sredstva IPA 2014 još nisu operativna, budući da nije stupio na snagu Okvirni sporazum za IPA II. kao i da nije potpisan Financijski sporazum za IPA 2014 državni program.

Bosna i Hercegovina je, sukladno zahtjevima Europske komisije, do kraja svibnja 2015. trebala pripremiti prvu grupu Sektorskih planskih dokumenata za IPA II. za razdoblje 2015 - 2017, koji su preduvjet za dobivanje IPA 2015 pomoći i dalje IPA pomoći u ovim sektorima, te državni paket IPA 2015 s pripadajućim projektnim prijedlozima odnosno prijedlozima akcijskih dokumenata.
Vijeće ministara BiH je u lipnju 2015. godine usvojilo Informaciju Direkcije za europske integracije o pripremi SPD-a (sektorski planski dokumenti) za sektore Javna uprava, Unutarnji poslovi i Pravda i temeljna prava, uključujući i Državni paket s akcijskim dokumentima za IPA 2015 nakon čega je Direkcija za Europske integracije izrađene SPD-e i usvojeni paket za IPA 2015 dostavila Europskoj komisiji. Državni paket IPA 2015 iznosi 36,94 milijuna eura.

Komponenta II. - Prekogranična suradnja: U okviru druge komponente IPA-e – prekogranične suradnja, BiH sudjeluje u šest programa: u tri bilateralna programa prekogranične suradnje s Hrvatskom, Srbijom i Crnom Gorom, u jednom programu prekogranične suradnje s državama članicama – IPA Jadranski program, te u dva programa transnacionalne suradnje Jugoistočna Europa (SEE) i Mediteran (MED).
Prema prezentiranim podacima Direkcije za Europske integracije, raspoloživa sredstva za tri bilateralna programa u razdoblju 2007 - 2013 godina iznose 16,20 milijuna eura, a ugovorena su u iznosu 13,99 milijuna eura ili 86%, za IPA Jadranski program prekogranične suradnje u razdoblju 2007 - 2013 godina raspoloživa sredstva iznose 16,28 milijuna eura, a ugovorena 14,78 milijuna eura ili 91% , a za dva transnacionalna programa: SEE (Jugoistočna Europa) i MED (Mediteran) u razdoblju od 2007 - 2009 raspoloživa sredstva iznose 1,52 milijuna eura, a za razdoblje 2010 - 2013 godina zbrojni iznos za sve IPA zemlje iznosi 22 milijuna EUR, od čega su ugovorena sredstva za partnere u BiH 3,75 milijuna eura.

Izvršenje pozicije Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova: Zakonom o proračunu institucija BiH u okviru izravnih transfera s Jedinstvenog računa trezora odobrena je pozicija *Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova* u iznosu 6.000.000 KM koja su realizirana u ukupnom iznosu od 2.737.975 KM ili 45,6%

[44] Europska komisija je umanjila državni IPA 2013 paket za BiH za iznos od 45 milijuna eura u odnosu na prvobitno alocirana sredstva, što predstavlja umanjenje za više od 50% (s originalno planiranih 87,1 milijuna eura na 41,9 milijuna eura), zbog nedostatka napretka u pogledu Europskih integracija u BiH (nepostizanje dogovora o implementaciji presude Sejdić-Finci kao i nepostizanje dogovora o uspostavi efikasnog mehanizma koordinacije u procesu integriranja).

Izvršenje sredstava u iznosu od 63.029 KM predstavlja plaćanje kontribucije BiH za 2014. godinu za sudjelovanje u programu *Kreativna Europa* – program Unije za kulturu i kreativne sektore i program *Erasmus +,* program Unije za edukaciju, trening, mlade i sport prema relevantnim sporazumima između Bosne i Hercegovine i Europske unije. Naime, shodno odredbama sporazuma, Bosna i Hercegovina ima mogućnost da iz IPA fondova osigura dio sredstava za plaćanje "ulazne karte" za sudjelovanja u programima Unije. Sredstva za plaćanje "ulazne karte" su odobrena u okviru IPA fondova u iznosu 90% ulazne karte, a preostalih 10% se plaća iz proračuna institucija BiH.

Dio odobrenih sredstva u iznosu 2.674.946 KM dat je u tijeku godine proračunskim korisnicima na njihov zahtjev na raspolaganje za sufinanciranja raznih projekata.

Prema financijskim izvješćima kod pojedinih proračunskih korisnika i dalje je prisutna niža stopa realizacije odobrenih i raspoloživih sredstava koja su prenesena u 2015. godinu. Realizacija sredstava ovisi od dinamike realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura koje 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, i dalje smo mišljenja kako transparentnost izvješćivanja o realizaciji IPA projekata treba podići na veću razinu. Kroz pojedinačne revizije je uočeno kako institucije o realiziranim IPA projektima u financijskim izvješćima uglavnom izvješćuju ukoliko je bilo realizacije 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 da li je bilo povlačenja sredstava iz proračuna institucija BiH) te rezultatima projekata nema.

I dalje preporučamo nastavak aktivnosti na unaprjeđenju koordinacije između svih subjekata uključenih u ovaj proces kako bi se unaprijedio i sam proces planiranja sredstava za sufinanciranje IPA projekata za ove namjene u smislu osiguranja neophodnih sredstava i nepotrebnog rezerviranja sredstava, zatim praćenje dinamike realizacije projekata.
Također, i dalje smo mišljenja kako transparentnost izvješćivanja institucija BiH treba podići na veću razinu, posebice u dijelu rezultata i efekata projekata te u dijelu koji se odnosi na planiranu dinamiku i realizaciju IPA projekata u cilju osiguranja većeg postotka realizacije planiranih sredstava u zadanim rokovima.

11.5.2. Sudski sporovi

Tijekom 2014. godine, procesom revizije je utvrđeno kako sporovi i izdaci na temelju istih i dalje predstavljaju značajan odliv sredstava iz proračuna, a koji zahtijeva posebnu pozornost nadležnih tijela. Najveći broj institucija imaju sporove koji se vode pri nadležnim sudovima, a u kojima je ista - najčešće tužena strana.

Prema evidenciji Ministarstva, u 2014. godini je po ovom osnovu isplaćeno ukupno 3.278.923 KM, a koji podatak obuhvaća ne samo iznose parnica nego i druge parnične troškove. Najveći broj sporova je po osnovu radnih odnosa, zatim naknade štete i duga.

Kada su u pitanju radni odnosi, vrijednosti parnica u usporedbi s prethodno spomenutima, se dijametralno razlikuju, ali brojnost istih čini ih značajnim. Najčešće se radi o pogrešnoj primjeni prava ili primjeni određenog akta nadležnog tijela i organa, a za koje sudovi utvrde da nisu ispravne. Objašnjenje za takvo postupanje ili tumačenje određenih akata je različito, ali je posljedica ista – izgubljeni spor, a time i proračunska sredstva.
Sporovi u svezi naknade štete posljedica su postupanja institucija, a vezano za dana ovlaštenja. Primjeri institucija s velikim brojem parnica po ovom osnovu su Uprava za neizravno oporezivanje BiH i Granična policija BiH, a koje imaju veliki opseg poslova i ovlaštenja što u konačnici nosi i veći rizik od nastanka sudskih sporova.
Određeni broj sporova, proizlazi iz postupaka javnih nabava ili ugovora sklopljenih po završenoj proceduri javnih nabava, te radnih odnosa.
Zakon o javnim nabavama koji je bio na snazi do polovice 2014. godine, je uvelike bio generator velikog broja sporova. Ovome su također doprinosili pogrešna primjena Zakona, nedostaci u načinu rada, funkcioniranju sustava unutar institucija, te nizak stupanja odgovornosti i domaćinskog ponašanja.

Preporučamo da se posebna pozornost posveti sudskim sporovima protiv institucija BiH, u smislu iznalaženja mehanizama kako bi se smanjio faktor rizika za nastanak budućih sporova te broj postojećih smanjio.
Ured za reviziju preporuča institucijama da posebnu pozornost obrate na provođenje postupaka javnih nabava. Uspostavljanje efikasnog sustava javnih nabava prema odredbama Zakona je od presudnog značaja te u budućnosti može značajno utjecati na rad svake institucije.
Preporuča se institucijama da kada su u pitanju prava po osnovu rada, postupaju na temelju relevantnih mišljenja i tumačenja nadležnih organa.

11.5.3. Članarine BiH u međunarodnim organizacijama

Za 2014. godinu su u proračunu planirana ukupna sredstva u iznosu od 5.500.000 KM, a realizirana su u iznosu od 5.702.931 KM nakon provedenog prestrukturiranja rashoda.
Inače, 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 BiH 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. Po dobivenom obrazloženju Ministarstvo nema uvida u iznos neplaćenih članarina čije se plaćanje očekuje u tijeku godine, te u cilju racionalnog i prioritetnog plaćanja istih u tijeku godine šalje presjeke utrošenih sredstava Ministarstvu vanjskih poslova BiH da bi odredilo prioritete u plaćanju istih. U 2014. godini presjek stanja realiziranih iznosa na temelju kontribucija Ministarstva vanjskih poslova je upućen u zadnjem kvartalu 2014.godine.
Pored toga, po prezentiranim podacima, sam način plaćanja članarina s izravnih transfera nije popraćen odgovarajućom instrukcijom ili naputkom, te iz razloga što plaćanje kontribucija ovisi o visini raspoloživih sredstava odobrenih proračunom, u praksi se događa da se u ovisnosti od raspoloživih proračunskih sredstava plaćaju kontribucije iz prethodnog razdoblja, te da se ne plate sve obveze za tekuću godinu.
U cilju unaprjeđenja ovog područja, smatramo kako bi se trebala uvesti detaljnija evidencija članarina po institucijama, o visini članarine i razdoblje na koje se ta članarina

odnosi, te da se ista dostavlja Ministarstvu i kod planiranja, a i radi praćenja realizacije planiranih sredstava, te da se vrši praćenje i sravnjenje te evidencije s Glavnom knjigom trezora. Na ovaj način bi se značajno unaprijedio sustav planiranja ove vrste izdataka, uspostavljanje kontrole vezano za namjensko plaćanje članarina, te uspostavljanje evidencije o plaćenim članarinama iz prethodnog razdoblja. Mišljenja smo kako plaćanje značajnijih iznosa koji se odnose na prethodna razdoblja treba obrazložiti i vršiti uz odgovarajuću suglasnost nadležnih organa.
Konstatirano je kako se kontrola izvršenih plaćanja odnosno usklađenost planiranih i realiziranih zadataka za kontribucije (naloga koji se dostavljaju na realizaciju) ne vrši u Ministarstvu, nego Ministarstvu vanjskih poslova.

Ponovno preporučamo da se sustav plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama s izravnih transfera, a u suradnji s nadležnim Ministarstvom vanjskih poslova BiH dodatno unaprijedi kroz sačinjavanje sustavnih evidencija vezano za članarine (na koje se institucije odnosi, za koju godinu, i sl.), te da se radi sistematiziranog praćenja troškova ta evidencija dostavlja Ministarstvu, kao i da se uređenje ovog područja riješi sačinjavanjem instrukcije koja bi regulirala ove vrste isplata. Plaćanje značajnijih iznosa koje se odnosi na prethodna razdoblja treba obrazložiti i vršiti uz odgovarajuću suglasnost nadležnih organa.

11.5.4. Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama

Namjenska sredstva po transferu „Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini u svibnju 2014. godine“ izvršena su u iznosu od 12.236.272 KM, od čega je 7.139.000 KM financirano iz Proračuna institucija BiH, a 5.097.272 KM iz namjenskih donacija. Prikupljena sredstva u 2014. godini su sukladno Odluci Vijeća ministara BiH broj 122/14 od 30.07.2014.godine, namjenski raspoređena i prenesena na namjenske račune drugih razina vlasti u omjeru po 49% entitetima Federacija BiH i Republika Srpska i 2% Brčko Distriktu.
U Glavnoj knjizi su evidentirani ukupni prihodi po navedenom temelju u iznosu od 5.453.041 KM koji se sastoji od 978 KM (predstavništva), 825.240 KM (MVP) i 4.626.822 KM (MFT). Strukturu sredstava koja su evidentirana u Glavnoj knjizi čine: jednodnevne zarade zaposlenih u ukupnom iznosu od 773.286 KM; prikupljena pomoć u konvertibilnim markama u iznosu od 610.350 KM; prikupljena pomoć u devizama u ukupnom iznosu od 1.744.487 KM; uplata države Pakistan u iznosu od 1.470.974 KM; uplate na glavnom deviznom računu u iznosu 27.268 KM.
Prikupljanje sredstava na temelju jednodnevne zarade zaposlenih u institucijama BiH je izvršeno na temelju Odluke Vijeća ministara BiH broj: 79/14 od 19.05.2014.godine.
Od ukupno prikupljenog iznosa sredstava, Federaciji BiH je transferirano 5.995.773 KM, Republici Srpskoj 5.995.773 KM i Distriktu Brčko 244.725 KM.
Prvi i najveći prijenos sredstava entitetima i Distriktu Brčko shodno Odluci Vijeća ministara broj 122/14 izvršeno je na temelju naloga za prijenos od 18.08.2014. godine, a ukupno raspoloživa sredstva na računu kod Centralne banke na navedeni datum su iznosila 10.165.198 KM i podijeljena su u iznosima od po 4.980.947 KM entitetima i 203.304 KM Distriktu Brčko BiH.
Nakon toga sredstva donacija su u utvrđenom omjeru transferirana jedanput mjesečno s računa – Raspored novčanih sredstava za pomoć poplavljenim područjima BiH

ugroženim poplavama u svibnju 2014. godine. Shodno tome do kraja 2014. godine ukupno je još transferirano 2.071.074 KM.

11.6. Izdaci iz tekuće pričuve

Proračunom institucija BiH za 2014. godinu definirano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog nadležnog proračunskog korisnika i uz prethodno pribavljanje mišljenja Ministarstva, a sukladno članku 17. Zakona o financiranju institucija BiH odlučuje o korištenju proračunske pričuve. 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
- Grantove neprofitnim organizacijama i pojedincima

Ukupno odobrene tekuće pričuve proračunom za 2014. godinu iznosile su 3.787.000 KM, a njihova realizacija iznosila je 2.376.005 KM. Pregled odobrene i realizirane tekuće pričuve za 2014. godinu dat je u sljedećoj tablici:

Tablica 9: Pregled odobrene i realizirane tekuće pričuve za 2014. godinu

	PREGLED ODOBRENE I IZVRŠENE TEKUĆE PRIČUVE ZA 2014. GODINU		
Red. Br.	**Korisnici**	**Odobreni iznos**	**Realizirani iznos**
1.	Institucije BiH		2.127.005
2.	Neprofitne organizacije i pojedinci		249.000
2.1.	Neprofitne organizacije i pojedinci po odlukama VM		100.000
2.2.	Neprofitne organizacije i pojedinci po odlukama predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg – 4%	151.480	149.000
2.2.1	Predsjedatelj Vijeća ministara BiH	50.493	50.400
2.2.2.	Ministar financija i trezora BiH	50.493	48.200
2.2.3	Zamjenik predsjedatelja VM BiH	50.493	50.400
UKUPNO		**3.787.000**	**2.376.005**

Vijeće ministara BiH donijelo je 25 odluka (od kojih jedna odluka stavlja van snage prethodno donesenu odluku o prijenosu sredstava pričuve) kojima je izvršen prijenos sredstava tekuće pričuve za 23 institucije BiH u ukupnom iznosu od 2.127.005 KM.
Možemo konstatirati kako su sredstva dijelom korištena za financiranje hitnih i izvanrednih izdataka i programa, a dijelom za financiranje redovitih tekućih aktivnosti institucija BiH što je posljedica lošeg planiranja u institucijama BiH te nerazumijevanja službenika Ministarstva s kojima institucije vrše usuglašavanje proračunskih zahtjeva. Također, u određenim institucijama su sredstva tekuće pričuve odobravana više puta u tijeku godine, kao i više godina unatrag uzastopno.

- **Interventno korištenje tekuće pričuve**

Sukladno članku 14. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu, izravno korištenje tekuće pričuve u 2014. godini neprofitnim organizacijama i pojedincima, na temelju odluka Vijeća ministara BiH i pojedinačnih odluka predsjedatelja Vijeća ministara BiH i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH iznosilo je 249.000 KM, što je za 1.576.763 KM manje u odnosu na prethodnu godinu. Od toga se 100.000 KM odnosi na sredstva odobrena od strane Vijeća Ministara

BiH Organizacijskom odboru za obilježavanje 19. godišnjice stradanja u Srebrenici, dok su ostala sredstva dodijeljena na temelju pojedinačnih odluka predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH. Odlukom o prijenosu ovlaštenja predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara BiH, dodijeljeno je ukupno 151.480 KM, odnosno 50.493 za svakog pojedinačno, za razliku od prethodne godine kada su raspolagali s ukupnim iznosom od 342.080 KM. Ukupno su donesene 103 pojedinačne odluke za interventno korištenje sredstava proračunske pričuve (samo jedna odluka Vijeća ministara BiH). Sredstva su dodjeljivana sportskim klubovima, udrugama građana, pojedincima, vjerskim zajednicama, institucijama nižih razina vlasti, kulturno umjetničkim društvima itd.

Ministarstvo je donijelo Instrukciju o ostvarivanju prava proračunskih korisnika iz tekuće pričuve za 2014. godinu i Instrukciju o izmjeni Instrukcije o ostvarivanju prava proračunskih korisnika iz tekuće pričuve za 2014. godinu. Obzirom kako se prva instrukcija poziva na članak 17. stav (2) alineja d) Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine, prema kome se sredstva pričuve mogu koristiti za grantove neprofitnim organizacijama, a ne dodjeljivati i pojedincima, ista je izmijenjena čime je predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara BiH ponovno dana mogućnost dodjele sredstava za interventno korištenje i pojedincima.

Sredstva tekuće pričuve koja dodjeljuju predsjedatelj Vijeća ministara BiH i zamjenici predsjedatelja, koriste se netransparentno, bez javne obavijesti, pravila i kriterija za raspodjelu, a time i mogućnosti svih zainteresiranih korisnika da apliciraju. Odluka o prijenosu ovlaštenja za interventno korištenje tekuće pričuve predviđa donošenje kriterija po kojima će predsjedatelj i njegovi zamjenici vršiti raspodjelu tih sredstava. Donesene odluke od strane predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH sadrže samo kriterij visine sredstava koja se mogu dodijeliti za pojedine namjene i konstatirano je da se isti poštuje. Kontrolni mehanizmi nisu uspostavljeni, niti se korisnici obvezuju na pravdanje korištenja sredstava, niti podnošenje izvješća o ostvarenim rezultatima.

Sve odluke o dodjeli sredstava se dostavljaju Ministarstvu na realizaciju i objavljuju u Službenom glasniku BiH. Međutim, ne postoji zajednička baza podataka korisnika tekuće pričuve, niti razmjena informacija između ureda predsjedatelja Vijeća ministara i njegovih zamjenika u pogledu iznosa i temelja za dodjelu sredstava tekuće pričuve. S tim u svezi, dešavalo se u tekućoj, ali i ranijih godina da istom korisniku sredstva budu dodijeljena i od strane predsjedatelja Vijeća ministara BiH, njegovih zamjenika, kao i od strane Vijeća ministara BiH.

Također, Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva civilnih poslova, donosi odluke i o dodjeli sredstava tekućih grantova koji se planiraju u proračunu Ministarstva civilnih poslova (sufinanciranje sportskih manifestacija, sufinanciranje projekata institucija kulture, međunarodna kulturna suradnja). Obzirom kako se ne vrši razmjena podataka o korisnicima sredstava tekuće pričuve (grantovi neprofitnim organizacijama) i sredstava tekućih grantova Ministarstva civilnih poslova, postoji mogućnost da isti korisnici sredstva dobivaju iz više izvora. Analizom podataka iz tekuće 2014. godine, uočili smo kako je bilo paralelnih korisnika (Umjetnička galerija BiH, SPKD Prosvjeta, Klub za sport i rekreaciju STENS, Vrhbosanska nadbiskupija), a isto je konstatirano i u prethodnim godinama.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da definira područja od javnog interesa za BiH koje će se financirati iz tekuće pričuve te osigura transparentnost postupka dodjele sredstava pričuve donošenjem odgovarajućih pravila i procedura za korištenje iste. Također, smatramo kako Ministarstvo treba uspostaviti adekvatne mehanizme kontrole procesa odobravanja i efikasnu funkciju izvješćivanja svih korisnika sredstava tekuće pričuve.

12. Obračun viška prihoda

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka (990.639.389 KM) i ostvarenih rashoda (906.558.966 KM) u 2014. godini iskazana je u iznosu od **84.080.423 KM.** Ostvareni višak prihoda nad rashodima za 2014. godinu raspoređen je na sljedeći način:

- **8.734.257 KM** usmjereno je za narednu godinu u tekuću pričuvu proračuna institucija BiH,
- **74.120.919 KM** namjenski je preneseno proračunskim korisnicima u proračun 2014. godine za neutrošena donirana sredstva, višegodišnje projekte i dr.

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih razdoblja u ukupnom iznosu od **273.431.038 KM** (ovaj iznos je korigiran za 1.225.247 KM u odnosu na završno stanje prethodne godine radi povrata donacija donatorima i dr. u 2014. godini) te ostvarenog viška prihoda nad rashodima u 2014. godini u iznosu od **84.080.423 KM,** utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od **357.511.461 KM**. Akumulirani višak prihoda obuhvaća sljedeće iznose:

Tablica 10: Akumulirani višak prihoda

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	272.205.791
2.	Korekcija prihoda za povrat donacija donatorima i dr.	-1.225.247
3.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2014. godini	990.639.389
4.	Ukupno prihodi	1.264.070.427
5.	Realizirani rashodi institucija BiH u 2014. godini	906.558.966
6.	**Akumulirani višak prihoda**	**357.511.461**

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda je uvjetovano postojećim propisima kojima je regulirana njihova primjena (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o proračunu institucija BiH za 2014. 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 pričuvu 2015. godine iznosi **48.995.238 KM.**

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

Ponovo ukazujemo na potrebu knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima na način koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi trezora te shodno tome sačinjavanju godišnjeg izvješća na temelju zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.

13. Bilanca stanja

Prema Zbrojnoj bilanci stanja, ukupna aktiva iznosi 1.273.142.877 KM, a istu čine novčana sredstva u iznosu od 344.435.456 KM, kratkoročna potraživanja 19.699.629 KM, kratkoročni plasmani iznose 114.018.069 KM, KM, financijski i drugi interni obračunski odnosi 99.874 KM, kratkoročna razgraničenja 1.926.024 KM te stalna sredstva u iznosu od 792.963.825 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 774.497.498 KM, dugoročni plasmani 18.458.717 KM te vrijednosni papiri 7.610 KM).

Ukupan iznos aktive je identičan ukupnom iznosu pasive, a pasivu čine: kratkoročne obveze i razgraničenja od 124.159.755 KM (kratkoročne tekuće obveze 42.135.072 KM, obveze prema zaposlenim 52.475.939 KM, kratkoročna razgraničenja 27.439.808 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 2.108.760 KM, obveze po osnovu vrijednosnih papira 176 KM) i izvori sredstva u iznosu od 1.148.983.122 KM.

Tekstualno obrazloženje uz zbrojnu bilancu stanja bi trebalo sadržavati detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilanci, posebice onih dijelova konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor). U izvješću o izvršenju proračuna za 2014. godinu obrazložene su pozicije zbrojne bilance stanja.

Mišljenja smo kako se uz zbrojnu bilancu stanja treba priložiti detaljnije pojašnjenje strukture pozicija u bilanci onih dijelova konačnih salda koji se odnose na samo Ministarstvo (Trezor).

Stalna sredstva: Sadašnja vrijednost stalnih sredstava po zbrojnoj bilanci stanja iznosi 774.497.498 KM. Značajan dio stalnih sredstava zbrojne bilance stanja odnosi se na stalna sredstva Ministarstva obrane BiH (ukupna sadašnja vrijednost stalnih sredstava iskazana u bilanci stanja Ministarstva obrane BiH na dan 31.12.2014. godine iznosila je 239.464.731 KM). Na temelju prezentiranih informacija, Ministarstvo obrane BiH je poduzelo značajne aktivnosti u svezi procjene i uknjiženja pokretne perspektivne vojne i ostale imovine, koja se ne može svrstati pod vojnu (procijenjene su vrijednosti imovine vezano za motorna vozila i letjelice i unesena su u poslovne knjige ministarstva pod šifrom naslijeđeno). Odgovornost za procjenu materijalnih sredstava je na Ministarstvu obrane i Ured za reviziju se nije upuštao u pojedinačne procjene vrijednosti istih. Naime, po prezentiranim podacima, u prethodnom razdoblju završena je procjena vrijednosti dijela pokretne perspektivne vojne imovine (motorna vozila, borbena vozila) u iznosu od 64.163.817 KM i ista je unesena u Glavnu knjigu. Navedeni iznos je korigiran i umanjen za stavke koje nisu trebala biti predmetom procjene i ukupno je s vozila isknjižena vrijednost od 1.015.632 KM. Po obrazloženju koje smo dobili, sva uknjižena imovina ne predstavlja samo perspektivnu vojnu imovinu, jer ima i veliki broj sredstava koja se ne mogu svrstati kao vojna imovina (kao npr. motorna vozila i sl.). Procijenjena vrijednost za zrakoplove iznosi 158.413.783 KM i za ovu vrijednost su sredstva uknjiženja u poslovne

evidencije Ministarstva obrane BiH na temelju Odluke o povećanju vrijednosti imovine od 03.06.2014. godine.

Aktivnosti u svezi procjene i evidentiranja pokretne perspektivne imovine su još uvijek u tijeku. Prema prezentiranim podacima, iznos za unos u poslovne knjige za sredstva veze i informatičku opremu bi trebao iznositi 3.242.475 KM, a namještaj i ostali strojevi i uređaji bi trebali iznositi 3.856.549 KM. Evidentno je da je u pitanju složen proces koji iziskuje angažiranje resursa Ministarstva obrane BiH te da se za rješenje navedene problematike poduzimaju aktivnosti. Uzimajući u obzir činjenicu na obimnost i složenost postupka procjene i uknjižavanja vrijednosti ove imovine, Ministarstvu obrane BiH je dana preporuka da je potrebno izvršiti detaljnu analizu ovog procesa u cilju stvaranja realne slike koliko je završeno procjene i uknjižavanja imovine, da bi se na vrijeme locirali problemi u radu, poduzeli određeni koraci i iste otklonili kako bi se postupak mogao izvršiti na odgovarajući način. Pored toga, dana je preporuka da Ministarstvo obrane BiH, u cilju realnog iskazivanja bilančnih pozicija ubrza aktivnosti na procjeni i uknjižavanju pokretne perspektivne vojne i ostale imovine u poslovne knjige.

Kao što je prethodno navedeno, za godinu koja je završila 31.12.2014. godine, u konsolidiranoj bilanci stanja nije vrijednosno prikazana sva pokretna imovina koja će po Sporazumu o konačnom raspolaganju svim pravima i obvezama na pokretnoj imovini i dalje služiti za potrebe Ministarstva obrane BiH.

Pored navedenog, značajna povećanja stalnih sredstava u tijeku godine odnose se na sljedeće nabave:
- Ukupne nabave iz kapitalnih izdataka u iznosu od 64.815.040 KM, od kojih se značajniji iznos odnosi na Upravu za neizravno oporezivanje BiH (15.898.481 KM), Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (11.208.413 KM iz proračuna i iznos od 1.245.197 KM iz novčanih donacija), Službu za poslove sa strancima (5.650.222 KM), Agenciju za identifikacijska dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH (4.640.997 KM), Službu za zajedničke poslove institucija BiH (4.557.105 KM), itd.;
- Ministarstvo vanjskih poslova BiH je u tijeku godine izvršilo uknjiženje imovine koju je dobilo sukcesijom imovine bivše SFRJ u vrijednosti od 19.852.103 KM. Uknjiženi su objekti u Oslu, Ottawi, Washingtonu, Budimpešti, Milanu, Madridu i Beču.;
- Predsjedništvo BiH je u tijeku godine izvršilo knjiženja sukladno odluci Vlade FBiH po kojoj je izvršen prijenos vlasništva sa Službe za zajedničke poslove F BiH na Predsjedništvo BiH, a isti se odnosi na zgradu Predsjedništva nabavne vrijednosti 15.747.062 KM, ispravke vrijednosti 2.456.542 KM i sadašnje vrijednosti 13.290.520 KM te namještaj nabavne vrijednosti 20.700 KM i ispravke vrijednosti 20.700 KM i djela likovnih umjetnika vrijednosti 17.400 KM; itd.

Modul – Stalna sredstva**:** S 31.12.2012. godine, modul osnovnih sredstava je stavljen u funkciju u svim institucijama BiH, odnosno nesmetano radi u punom kapacitetu. Sve državne institucije su dostavile podatke i učitale osnovna sredstva u modul. Stalna sredstva koja se vode na šifri trezora koja se odnose na studije izvodljivosti, odnosno na financiranje projektne dokumentacije za 'Koridor Vc' u iznosu od 70.540.331 KM nisu učitana u modul stalnih sredstava i na njih po prezentiranim podacima nije vršen obračun amortizacije. Isto se evidentira u Glavnoj knjizi trezora na grupi konta 0115-Stalna sredstva u obliku prava. Odluka o izmjeni i dopuni odluke o visini godišnjih stopa

otpisa stalne imovine kod proračunskih korisnika za navedenu kategoriju imovine predviđa stopu otpisa od 20%.

Sugeriramo Ministarstvu da razmotri mogućnost učitavanja stalnih sredstava u modul stalnih sredstava koji se vode na šifri trezora, te postupanje sukladno Odluci o izmjeni i dopuni odluke o visini godišnjih stopa otpisa stalne imovine kod proračunskih korisnika.

Pored iznad navedenog, uočeno je kako se na bilanci stanja kao i na izvorima sredstava na šifri Povjerenstvo za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica vode 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. *Mišljenja smo kako bi nadležne institucije trebalo da poduzmu aktivnosti na rješavanju stalnih sredstava Povjerenstva.*

Modul osnovnih sredstava omogućava sveobuhvatno praćenje i povlačenje različitih izvješća, a jedno od njih je i izvješće o sredstvima koja su u potpunosti amortizirana i otpisana po vrstama sredstava i razdobljima. Po informacijama koje smo dobili, ova izvješća se još uvijek ne koriste u svrhe planiranja i unaprjeđenja procesa upravljanja stalnim sredstvima. Izvješća iz modula se koriste po potrebi i na zahtjev, a Ministarstvo još uvijek nije izradilo procedure i aktivnosti vezane za izradu politika i smjernica za zanavljanje sredstava korištenjem podataka iz modula. Donošenjem Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koji se primjenjuje od 1. siječnja 2015. godine, definiran je broj službenih vozila po institucijama i klasama, prodaja službenih vozila i sl. Međutim, politike i smjernice koje bi regulirale politike zanavljanja i upravljanja stalnim sredstvima na razini institucija BiH, koristeći podatke iz modula stalnih sredstava još uvijek nisu donesene.

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

Problematika rashodovanja i prodaje stalnih sredstava: Kada je riječ o procedurama rashodovanja stalnih sredstava i postupanja s otpisanim sredstvima u institucijama BiH, još uvijek nisu poduzete aktivnosti kako bi se ovo pitanje sustavno uredilo i osiguralo jednoobrazno postupanje svih institucija. Naime, u nedostatku jedinstvenih i preciznih procedura rashodovanja i isknjižavanja materijalnih sredstava, načina procjene i prodaje te postupaka licitacije ili pak načina i procedura doniranja određenim državnim institucijama kojima bi eventualno otpisana sredstva bila od koristi, svaka institucija je ovoj problematici pristupala na vlastiti način.

U većini slučajeva, institucije provedu proceduru otpisa sredstava, sačine potrebnu dokumentaciju, donesu odluku o rashodovanju i tu se završe sve aktivnosti. Ovako otpisana materijalna sredstva u pojedinim slučajevima ostaju u institucijama zauzimajući značajne i korisne poslovne površine, a mogla bi biti eventualno iskorištena u druge svrhe ili ostvaren određeni primitak od prodaje. Pojedine institucije su angažirale postojeće tvrtke na tržištu za odvoz i uništavanje rashodovane opreme i tu uslugu plaćale ili su neke navedenu uslugu realizirale bez plaćanja.

Kada je prodaja stalnih sredstva u pitanju, člankom 9. stavak (2) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu, propisano je kako se primici koje proračunski korisnici ostvare od prodaje opreme uključujući i motorna vozila mogu koristiti za nabavu opreme istih namjena u vrijednosti većoj od iznosa planiranog u okviru rashoda za predmetne namjene.

U 2014. godini najviše postupaka prodaje stalnih sredstva se odnosilo se na prodaju vozila, a vrlo malo na opremu. Ukupni prihodi od prodaje stalnih sredstava iz Glavnoj knjizi iznose 693.799 KM, od čega primici od prodaje vozila proračunskih korisnika iznose 692.262 KM, a na prodaju opreme se odnosi svega 1.458 KM.

Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koji se primjenjuje od 1. siječnja 2015. godine, definirano je između ostalog da 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, uz prethodnu procjenu vrijednosti vozila od strane tročlanog povjerenstva za procjenu koju formira rukovoditelj institucije posebnim rješenjem ili putem angažiranja ovlaštenog procjenitelja od strane institucije. Javni oglas se objavljuje u dnevnim novinama, koje se distribuiraju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Izuzetno, u slučajevima kad je istekao garantni rok i kad procijenjeni troškovi popravke službenog vozila iznose više od 50 % od procijenjene vrijednosti službenog vozila, pokreće se postupak prodaje vozila sukladno navedenom propisu. Po usmeno prezentiranim informacijama, Ministarstvo nije donijelo navedenu instrukciju koja bi detaljnije propisala procedure vezano za prodaju sredstava.

Uslijed nedostatka jedinstvenih pravila rashodovanja i prodaje sredstava te standarda za nabavu vozila, institucije uglavnom prilikom prodaje vozila provode postupke javne licitacije. Pravila i postupak licitacije utvrdila je svaka institucija pojedinačno ili povjerenstvo imenovano od rukovoditelja institucije. Konstatirani su različiti modeli i metode postupka licitacije (metoda pismenih zatvorenih ponuda, metoda otvorenih ponuda, usmeno nadmetanje i sl.). Različita su postupanja i kod procjene vrijednosti vozila u smislu da neke institucije koriste usluge ovlaštenih procjenitelja, a u nekim isto vrši sama institucija odnosno povjerenstvo imenovana od rukovoditelja.

Ponovno preporučamo Vijeću ministara BiH da u koordinaciji sa svim proračunskim korisnicima na razini BiH poduzme aktivnosti koje će osigurati uspostavljanje jedinstvenog i preciznog sustava otpisivanja, rashodovanja i isknjižavanja materijalnih sredstava, a shodno tome i pravno zasnovanog i proceduralno definiranog načina i postupka prodaje sredstava, u smislu provođenja licitacija s jasnim redoslijedom aktivnosti, kao i postupaka uništenja rashodovanih sredstava i uvjeta za pretvaranje u sekundarne sirovine.

Kratkoročna potraživanja: Ukupno stanje na kratkoročnim potraživanjima iznosi 19.699.629 KM i veće je u odnosu na prethodnu godinu za 9.185.446 KM ili 87%, gdje je evidentno povećanje na predujmovima za unaprijed plaćenu robu u iznosu od cca 8,72

mil KM koji se uglavnom odnosi na dvije institucije, Zavod u izgradnji – projekt izgradnje državnog zatvora (6,25 mil), i Uprava za neizravno oporezivanje BiH (2,38 mil KM).

Od ukupnog stanja iskazanih kratkoročnih potraživanja, dio koji se odnosi na šifru Trezora iznosi 5.204.886 KM. Značajnije povećanje u tijeku 2014. godine odnosi se na potraživanje za plaćanje vezano za IPA projekte, odnosno "Ulazne karte za sudjelovanje BiH u Okvirnom programu Europske zajednice za istraživanje i razvoj Horizont 2020" u iznosu od 1.369.420 EUR ili 2.678.353 KM za koja s krajem godine nije bilo povrata udjela (90%) iz IPA sredstava, niti priznavanja rashoda za razliku udjela BiH (cca 10%), budući da je prema raspoloživim informacijama u paketu IPA 2015 planirano pokrivanje ulazne karte za Horizont 2020 za 2014. i 2015. godinu.

Potraživanja od pravnih osoba za unaprijed plaćenu robu i usluge - predujmovi (konto 131122, šifra Trezora): U tijeku 2014. godine poduzete su aktivnosti koje su rezultirale rješavanjem evidentiranog početnog stanja za potraživanja za predujmove vezano za koridor Vc u 2008. godini u iznosu od 456.314 KM i isti je po prezentiranim podacima proknjižen na kapitalne izdatke i uknjižen na klasu 0.

Konstatirano je da još uvijek nije riješeno pitanje potraživanja institucija BiH prema Hercegovačkoj banci d.d. Mostar.

Uzimajući u obzir da je više institucija imalo potraživanja prema Hercegovačkoj banci d.d. Mostar preporučamo da Ministarstvo u koordinaciji s proračunskim korisnicima ima proaktivan stav naspram naplate spomenutih potraživanja.

Zalihe materijala i sitnog inventara (grupa konta 21 i 22): U sumarnoj bilanci stanja se ne prikazuje vrijednost zaliha jer se primjenom Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine, iste ispravljaju i otpisuju 100%, ali se iste zadržavaju u bilančnim evidencijama. 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. Uzimajući u obzir kako na dan 31.12.2014. godine ukupna vrijednost klase zaliha iznosi 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, a koje su otpisane u cijelosti), mišljenja smo kako bi trebalo razmotriti mogućnost korekcije obrasca bilance stanja i objavljivati ukupnu nabavnu vrijednost zaliha i sitnog inventara te njihovu ispravku vrijednosti.

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

Zalihe materijala koje se vode samo u pomoćnim evidencijama: Provedenim revizijskim procedurama, ustanovili smo kako kod pojedinih proračunskih institucija postoje određene zalihe materijala koje nisu iskazane u Glavnoj knjizi ili u vanbilančnoj evidenciji, a stanje istih se utvrđuje popisom i vode se samo u ručnim, pomoćnim

evidencijama institucija. Ovdje se prije svega misli na stikere viza i bjanko obrasce putnih listova u sjedištu i u DKP kod Ministarstva vanjskih poslova BiH, akcizne markice u Upravi za neizravno oporezivanje, kao i na ostale institucije kod kojih se pojavljuje vođenje određenih zaliha materijala samo u pomoćnim ručnim evidencijama koje nisu povezane s Glavnom knjigom niti s vanbilančnom evidencijom u Glavnoj knjizi. Po usmeno prezentiranim informacijama, modul za upravljanje zalihama je u razdoblju trajanja revizije u 2015. godini stavljen u funkciju, s tim što je samo institucija koja je odabrana za pilot projekt radila na učitavanju sredstava zaliha u modul (Ministarstvo obrane BiH). Ostale institucije bi trebale u saradnji sa Ministarstvom poduzeti korake u cilju korištenja i uspostavljanja kompletnih evidencija zaliha u navedenom modulu.

Preporučamo institucijama da u suradnji s Ministarstvom razmotre mogućnost uspostavljanja kompletne evidencije zaliha korištenjem modula zaliha s kojom će se moći usporediti fizički popis navedenih zaliha materijala.

Kratkoročna razgraničenja (grupa konta 19): U sumarnoj bilanci stanja ova pozicija je iskazana u iznosu 1.926.024 KM i u odnosu na prethodnu godinu iskazano stanje je na približno istoj razini (stanje je veće za 3.431 KM). Još uvijek je prisutan problem nepostojanja detaljnih obrazloženja pozicija razgraničenja i ročnoj strukturi istih kako u pojedinačnim izvješćima, tako i u konsolidiranom izvješću. Pored toga, na ovoj poziciji evidentirana su konta koja imaju salda, a na kojima nije bilo prometa u tijeku godine, te da pojedina konta imaju potražno završno stanje, što bi trebalo biti adekvatno obrazloženo, kako u pojedinačnim izvješćima proračunskih korisnika tako i u konsolidiranom izvješću. Uočeno je kako se značajniji saldo konta na kojima nije bilo prometa odnosi na razgraničene tečajne razlike.

Kratkoročna razgraničenja (grupa konta 39): U sumarnoj bilanci stanja u okviru ove pozicije iskazan je saldo u iznosu 27.439.808 KM, i u odnosu na prethodnu godinu nije bilo značajnijeg povećanja stanja (stanje je veće za 133.708 KM). I ovdje je prisutan problem nepostojanja detaljnih obrazloženja pozicija razgraničenja i ročnoj strukturi istih kako u pojedinačnim izvješćima tako i u konsolidiranom izvješću. Značajniji iznosi na ovoj grupi konta odnose se na razgraničene tečajne razlike. Obzirom kako se pojedine institucije obraćaju Ministarstvu za rasknjiženje tečajnih razlika, mišljenja smo kako ovo područje treba dodatno urediti, preispitati salda te utvrditi osnovanost knjiženja radi daljnjeg postupanja.

Ponovno preporučamo da, uvažavajući kompleksnost sastavljanja izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i postojanja mnogih ograničavajućih čimbenika u rješavanju problematike u sustavu izvješćivanja od pojedinačnih korisnika do konsolidiranog izvješća, je potrebno izvršiti analizu salda po ročnosti i uvesti obvezu izvješćivanja/obrazlaganja o istim.

Posebnoj pozornosti preporučamo konačno rješavanje situacije oko 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“. Rješavanje pitanja pozitivnih i negativnih tečajnih razlika, obzirom da se ista javljaju i kod proračunskih korisnika

bi trebalo biti popraćeno adekvatnom instrukcijom o načinu i osnovama priznavanja i evidentiranja istih.

Izvori sredstava (grupa konta 51,52): U tijeku 2014. godine u okviru pozicije 51 izvršena su određena „korektivna knjiženja“ u cilju ispravke knjiženja akumuliranog viška prihoda i rashoda iz prethodnog razdoblja, povrata donacija, rješavanje neidentificiranih uplata, otpis obveza i potraživanja kod nekih institucija, itd., tako da je Ministarstvo izvršilo korekciju/umanjenje akumuliranog viška prihoda nad rashodima u iznosu od 1.225.247 KM neto. Po usmeno prezentiranim informacijama, područje korektivnih knjiženja nije uređeno instrukcijom što bi se uzimajući u obzir opseg i značaj provedenih knjiženja trebalo dodatno urediti, posebice imajući u vidu činjenicu kako ni Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH ne definira navedeno područje.

Pored toga, instrukcijom broj 01-08-16-1-5068-2/14 od 03.10.2014. godine, sačinjenoj od strane Ministarstva, vezano za dopis Jedinice za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, definirano je praćenje cjelokupnog procesa realizacije sredstava za izgradnju državnog zatvora, te je između ostalog definirano kako će se priljev sredstava na račun u Centralnoj banci BiH knjigovodstveno evidentirati na način da se zadužuje Devizni račun u zemlji, a odobravaju Transferi iz inozemstva, odnosno Primici od zaduživanja od stranih financijskih institucija. *Evidentiranje obveze po kreditu će se sprovesti uvezivanjem pomoćnog modula za javni dug (ili izravnim knjiženjem kroz Glavnu knjigu zaduženjem Rasporeda viška prihoda (konto 511122) uz odobrenje Obveza od zaduživanja od stranih financijskih institucija).* Kako navedeni modul za javni dug još uvijek nije u funkciji, s 31.12.2014. godine nije ni izvršeno evidentiranje obveza po kreditu na navedeni način, a iskazani su primici od Kreditnih sredstava za izgradnju državnog zatvora u iznosu od 17.211.304 KM u ukupno ostvarenim prihodima, i u obračunu viška prihoda nad rashodima na Izvorima sredstava. Po usmeno prezentiranim informacijama, kada se modul za javni dug stavi u funkciji na dugoročnim obvezama i razgraničenjima će se evidentirati i sve obveze za kredite iz prethodnog razdoblja (npr. evidentirani primici u 2013. godini za Makrofinancijsku pomoć Europske komisije u iznosu od 19.520.809 KM).

Člankom 10. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH, a koji će biti u primjeni od fiskalne 2015. godine, definirano je kako će proračunski korisnici unositi podatke u poslovne knjige prema fondovskoj klasifikaciji, gdje je fond sredstava kredita određen klasifikacijom “40” i isti se koristi za evidentiranje kreditnih sredstava i svih aktivnosti koje se financiraju iz tih sredstava, a koje nisu uključene u opći fond. *Mišljenja smo kako kada se steknu uvjeti za isto da je potrebno izvršiti i adekvatno evidentiranje obveza po primljenim kreditima u bilanci stanja, ili razmotriti mogućnost izravnog knjiženja kroz Glavnu Knjigu u svrhu realnog iskazivanja bilančnih pozicija na datum izvješćivanja.*

Uzimajući u obzir značajan iznos korektivnih knjiženja koja se sprovode kroz grupu konta 51, smatramo kako bi ova oblast trebala biti propraćena odgovarajućom instrukcijom ili dopunom važećih pravilnika koja bi regulirala ova knjiženja, kao i dokumentiranje i osiguranje potrebne dokumentacije za ista. Pored

toga, prije zatvaranja knjiga obračunskog razdoblja, u cilju preduprjeđenja korektivnih knjiženja, potrebno je najmanje jednom godišnje izvršiti pregled bilančnih pozicija, i uočene greške ispraviti u tekućem razdoblju u cilju realnog iskazivanja bilančnih pozicija.

13.1. Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Popis sredstava i izvora sredstava vrši se s ciljem da se utvrdi stvarno stanje, te da se iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarna stanja utvrđena popisom. Na bazi provedenih revizijskih procedura utvrđeno je kako proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Na razini institucija Bosne i Hercegovine pojavljuju se različiti problemi u provođenju popisa sredstava i izvora sredstava. S obzirom na prirodu problema popisa, mogu se svrstati u dvije grupe i to: sustavni (zakonski) problemi i problemi tehničke prirode.

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

Problemi tehničke prirode se većinom odnose na tehnike provođenja popisa i identificirani su u pojedinačnim izvješćima institucija, a generalno se odnose na: neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, 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, razjašnjenje zastarjelih obveza i potraživanja i daljnja postupanja s istim, neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefiniranje načina knjiženja otpisanih i rashodovanih sredstava i daljnje postupanje s istim, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. Uvođenjem modula osnovnih sredstava sam proces popisa sredstava trebao bi biti olakšan i efikasniji, međutim sam proces provođenja popisa, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Uočene manjkavosti procesa popisa su različite od institucije do institucije, a preporuke o nadilaženju istih davane su kroz pojedinačna revizijska izvješća za 2014. godinu.

Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora), izvršen je na način da je vršena usporedba stanja na računima JRT-a na dan 31.12.2014. godine uvidom u posljednje izvode dostavljene od strane banaka i stanja u Glavnoj knjizi na navedeni datum. Ukoliko na nekim računima nije bilo promjena u tijeku godine, popisom je konstatirano kada je bila zadnja promjena i priložena knjigovodstvena analitička kartica za 2014. godinu u kojoj se vidi da nije bilo prometa na računu. Izvršenim popisom nisu identificirana značajna odstupanja (najznačajnije odstupanje tj. stanje na dan 31.12.2014. godine koje nije potkrijepljeno izvodom ili konfirmacijom banke, po prezentiranim podacima identificirano je kod popisa stanja sredstava na žiro računu u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH u iznosu od 15.585 KM, a koje se većinom odnosi na evidentirana početna stanja koja potiču prethodnih godina i u najvećem dijelu se odnose na sredstva koja se nalaze kod Hercegovačke Banke d.d. Mostar).
Po prezentiranim informacijama Ministarstvo nije osiguralo konfirmacije banaka za pojedina stanja novčanih sredstava iskazana u Glavnoj knjizi Trezora uključujući i dio

plasmana kod banaka koji se usuglašavaju s planom isplate depozita banaka i dugoročne uloge.
Kada je u pitanju popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja, isti je izvršen na način da je iz analitičkih evidencija preuzeto stanje koje nije potvrđeno 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.

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

Mišljenja smo kako popisu sredstava treba pristupiti s više pozornosti i sustavno, kako bi isti imao svoju svrhu.

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

Proces popisa na kontima poravnanja potrebno je izvršiti na način da se zatečena salda na dan popisa potkrijepe odgovarajućom dokumentacijom i njihovom usporedbom sa stanjem u Glavnoj knjizi te za isto priložiti relevantnu dokumentaciju koja bi potvrdila zatečeno stanje.

Također, ponovo sugeriramo da se popisom treba obuhvatiti sva potraživanja i obveze koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH, a za sva odstupanja i prijedloge konstatirane popisom, predložiti poduzimanje određenih mjera.

13.2. Status državne imovine

Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i definiranja titulara za kompletnu imovinu institucija BiH, što predstavlja i svojevrsno političko pitanje. Sporazumom o sukcesiji utvrđena su i riješena prava, imovina, potraživanja i dugovanja između država slijednika SFRJ. To je obuhvaćalo i dio nepokretne imovine dodijeljene prema ugovoru Bosni i Hercegovini. Naime, sporazumom o sukcesiji iz 2001. godine (Službeni glasnik BiH broj 43, 31.12.2001. godine), utvrđena su uzajamna prava i obveze država nasljednica u pogledu sukcesije koja je predmet ovog ugovora (pokretna i nepokretna imovina, diplomatska i konzularna imovina, financijska potraživanja i dugovanja (osim onih koji su predmet dodatka ovom sporazumu), arhive, mirovine, ostala prava, koristi/interesi i obveze, privatna svojina i stečena prava).

Pored imovine koja joj pripada kao jednom od sukcesora bivše SFRJ po Sporazumu o pitanjima sukcesije, država BiH ima svoju imovinu koja joj pripada na temelju pravnog sljedništva na SR BiH, bez obzira gdje se ona nalazi. Proglašenjem neovisnosti, R BiH je nastavila državno - pravni kontinuitet kao pravna slijednica SFRJ, odnosno SRBiH. Međutim, još uvijek nije donesen Zakon o državnoj imovini koji bi riješio pitanja

upravljanja i korištenja državne imovine, tako da ova oblast još uvijek nije uređena. I pored određenih aktivnosti koje su sprovođene na rješavanju pitanja državne imovine, od kojih su neke u kratkim crtama date u nastavku, ovo pitanje i dalje nije riješeno.

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

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

Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske, koji je u međuvremenu donijela Republika Srpska, sukladno članku 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, stavlja se van snage. Odlukom Ustavnog suda BiH od 13.07.2012. godine, utvrđuje se da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja[45].

Povjerenstvo za državnu imovinu nije radilo tijekom 2013. i 2014. godine jer je 18. veljače 2013. godine, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu uputio dopis, a povodom zakazane sjednice Povjerenstva za 26.02.2013. godine, u kojem je podsjetio Povjerenstvo da je u studenom 2012. godine pozvao Povjerenstvo da se privremeno

[45] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 135/10

suzdrži od daljnjeg odlučivanja o izuzimanju određene imovine od zabrane raspolaganja da se ne bi ugrozio interes države i onemogućila provedba Odluke Ustavnog suda, te je zahtijevao da se nastavi s uzdržavanjem od odlučivanja o novim izuzimanjima od privremene zabrane raspolaganja državnom imovinom. Obzirom na prethodno izneseno te kako nije izvjesno kada će se usvojiti Zakon o državnoj imovini na razini Bosne i Hercegovine, što ukazuje na činjenicu da još uvijek nema zakonske regulative vezano za državnu imovinu, kao i uređen način pribavljanja, korištenja i upravljanja sredstvima u državnoj imovini, što i dalje ostavlja mogućnost otuđenja i pravne nesigurnosti u pogledu državne imovine Bosne i Hercegovine.

Ponovno preporučamo da sve nadležne institucije poduzmu neophodne korake u cilju donošenja relevantne zakonske regulative u cilju iznalaženja trajnog rješenja i uređenja područja upravljanja državnom imovinom. Obzirom kako nije izvjesno kada će se usvojiti Zakon o državnoj imovini na razini Bosne i Hercegovine, u smislu pravnog uređenja upravljanja imovinom u vlasništvu Bosne i Hercegovine, mišljenja smo kako je potrebno poduzeti korake u cilju nadilaženja nastale situacije, a da bi se preduprijedile štetne posljedice po državnu imovinu.

Pitanje rješavanja statusa imovine je najznačajniji problem popisa i evidentiranja sredstava. Iako je odlukom Vijeća ministara BiH, 9. travnja 2009. godine formirana Radna skupina za popis imovine, gdje se pod imovinom podrazumijeva imovina iz članka 2. Odluke o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu, po pitanju popisa nije bilo značajnijih pomaka, tako da ni ova Radna skupina nije uspjela realizirati povjerene joj zadatke. Zbog toga je Visoki predstavnik 12. rujna 2009. godine, donio Odluku o popisu državne imovine unutar i izvan Bosne i Hercegovine. Tim stručnjaka koje je angažirao Ured Visokog predstavnika je, u suradnji sa katastrima, zemljišnoknjižnim uredima i drugim institucijama koje vode javnu imovinsku evidenciju u BiH, izvršio popis nepokretne imovine koja spada u predmet imovine definirane Odlukom Vijeća ministara BiH o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu. Ovdje se mora istaći da popis državne imovine koji je izvršen pod pokroviteljstvom OHR-a sadržava dokumentaciju koju su dostavili javni registri iz cijele Bosne i Hercegovine, te da točnost i kompletnost podataka odražava trud službenika koji rade u ovim uredima, a koji su izvršili uvid u svoje evidencije i dostavili tražene podatke. Sprovedeni popis po prezentiranim podacima nije razmatran od strane nadležnih institucija, niti se zna koliko je točno imovine koja nije obuhvaćena ovim popisom, ali je trebao poslužiti kao temelj postizanja adekvatnog rješenja, koje do danas nije uspostavljeno. Po prezentiranim podacima, još uvijek ne postoji jedinstvena sveukupna evidencija imovine Bosne i Hercegovine što dovodi u pitanje točnost iskazivanja financijskih izvješća.

Pored toga, obzirom kako imovina nije uknjižena u Glavnu knjigu institucija BiH, isto otežava sam proces popisa sredstava i utvrđivanja stvarnog stanja. U situaciji kada veliki dio stalnih sredstava nije evidentiran u poslovnim knjigama zbog neriješenog pitanja vlasništva, jasno je da postoje poteškoće da se izvrši usuglašavanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstava. Navedeni problem je prisutan u institucijama kao što su Ministarstvo obrane (vojna imovina), sredstva Uprave za neizravno oporezivanje BiH (granični prijelazi), Sud BiH i druge institucije koje su nastale spajanjem odnosno gašenjem entitetskih institucija, ali pored ovih još uvijek ne postoje točni podaci o imovini koja bi se trebala uknjižiti kao vlasništvo institucija BiH. Iz navedenog proizlazi da je pitanje imovine puno širi pojam od pitanja vojne imovine.

Ministarstvo obrane je poduzimalo određene aktivnosti vezano za prikupljanje imovinsko pravne dokumentacije, međutim rješavanje ove problematike ne ovisi samo od ove institucije. Popis sredstava i izvora sredstava je veoma bitan proces u sklopu financijskog i materijalnog poslovanju svih institucija na razini Bosne i Hercegovine. Kvalitetan popis je najbolja osnova kako za uredno i ažurno knjigovodstvo, tako i za ekonomično i racionalno raspolaganje materijalnim i financijskim sredstvima institucija Bosne i Hercegovine. Popisom se utvrđuje stvarno stanje sredstava i obveza prema izvorima sredstava zatečenih na dan popisa, bez obzira pripadaju li proračunskom korisniku ili se kod njih nalaze po nekom drugom osnovu (čuvanje, korištenje, obrada, dorada itd.), kao i stvarno stanje sredstava, koja na dan popisa nisu zatečena kod proračunskog korisnika.

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

14. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora

Jedinstvenim računom trezora (JRT) 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 u ime korisnika proračuna, a sukladno principu ažurnosti i usvojenim procedurama, vrši sva plaćanja obveza proračunskih korisnika kao i usklađivanje stvarnih i knjigovodstvenih stanja na bankovnim računima.
Najveći dio aktivnosti vezan za upravljanje JRT-om vrši se u okviru Sektora za trezorsko poslovanje. U okviru navedenog sektora postoji Odjel za upravljanje jedinstvenim računom trezora koji uglavnom obavlja operativne poslove vezane za plaćanja.

Računi i plaćanja s JRT-a: U tijeku 2014. godine plaćanja su se odvijala prema planiranoj dinamici, te nisu postojali problemi u svezi likvidnosti. Obzirom kako 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 shodno Internim procedurama plaćanja s JRT-a i rasporeda izvršitelja plaćanja te Tehničkim naputkom za primjenu ugovora koji su zaključeni s poslovnim bankama.
Plaćanja su vršena putem poslovnih banaka koje su izabrane na temelju javnog natječaja.
Dana 30.12.2014. godine, Ministarstvo je donijelo Instrukciju o primjeni predložaka u postupku plaćanja preko transakcijskih računa kod poslovnih banaka kojom je, obzirom na izvršenu nadogradnju ISFU sustava i njegovo unaprjeđenje, omogućeno kreiranje serija za plaćanje koji obuhvaćaju grupe za plaćanje više proračunskih korisnika odnosno pojedinačne grupe za plaćanje velikih proračunskih korisnika ili specifičnih

grupa za plaćanje zbog posebnih transakcijskih računa kod poslovnih banaka sa kojih se vrši plaćanje.

Uvidom u fakture za usluge platnog prometa preko poslovnih banaka dobivenih informacija tijekom revizije, nismo se mogli uvjeriti da se fakturirani iznosi kontinuirano provjeravaju, odnosno da se vrši cjelovita kontrola fakturiranih iznosa shodno zaključenim ugovorima.

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 kontrolni mehanizmi za praćenje fakturiranih usluga platnog prometa preko poslovnih banaka. Preispitati razloge postojanja značajnih salda na transakcijskim računima kod poslovnih banaka tokom godine.

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.
Odjel za upravljanje jedinstvenim računom trezora je u 2014. godini pripremao kvartalne planove novčanih tijekova. Planovi su sačinjavani na temelju iskustva, podatka o stanju na računima, odobrenom proračunu.
Proces planiranja novčanih tijekova je bitnije izmijenjen u odnosu na prethodnu godinu. Naime, u planu su detaljno obrazložene pojedinačne pozicije što nije bio slučaj u ranijem razdoblju. Uvidom u sačinjene planove novčanih tijekova konstatirano je kako su u određenim mjesecima postojala značajna odstupanja između planiranih i stvarno raspoloživih sredstava na kraju mjeseca.
Nismo se uvjerili 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 kako su planovi novčanih tijekova u 2014. godini sačinjavani uz detaljnija obrazloženja, preporuča se Ministarstvu da i dalje radi na unaprjeđenju aktivnosti oko sačinjavanja planova novčanih tijekova koristeći informacije iz svih raspoloživih izvora.

U svezi s tim, mišljenja smo kako bi za izradu novčanih tijekova trebalo sačiniti metodologiju i red koraka koji se trebaju poduzeti u cilju sačinjavanja što točnijih planova novčanih tijekova koji su podloga za kvalitetno upravljanje sredstvima na JRT-u.

Preporučamo da se provodi analiza planiranog novčanog tijeka nakon isteka razdoblja i prikupljanja podataka o ostvarenim prihodima i rashodima razdoblja, a sve u cilju unaprjeđenja procesa planiranja.

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, shodno zakonu obavlja ministar.
Prema Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu, prihodi od kamata na depozite u bankama iznose 1.800.238 KM. U 2013. godini prihodi od kamata na depozite u bankama su iznosili 753.110 KM. Razlog za prikazani rast prihoda na temelju kamata je povećanje oročenih depozita kod poslovnih banaka.
Tijekom 2014. 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 u manjem dijelu je bilo plasmana i preko Centralne banke BiH (ukupno naplaćene kamate 2.049 KM) uzimajući u obzir nepovoljne uvjete kamatnih stopa u inozemstvu.
Putem četiri poslovne banke, tijekom godine vršen je plasman 60 milijuna KM (po 15 milijuna KM). Plasman slobodnih novčanih sredstava u navedenom iznosu preko poslovnih banaka (kratkoročna razdoblja oročavanja od 60, 90 i 180 dana) vršen je sukladno zaključenim ugovorima krajem 2012. godine. Osim toga, u 2014. godini su bila plasirana i sredstva u iznosu od 50 milijuna KM i to po 12,5 milijuna na četiri banke po ugovorima zaključenim početkom 2014. godine.
U prosincu 2014. godine je pokrenuta procedura za plasman 50 milijuna KM za naredno razdoblje.
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 15 milijuna KM koliko je planirano i na kraju godine (kraj prosinca 2014. godine) do cca 95 milijuna KM na kraju siječnja 2014. godine prije oročenja 50 milijuna KM slobodnih sredstava.
Uočeno je kako se prilikom analize sredstava po računima u okviru JRT-a koriste podaci o stanjima (saldima) svih računa na određeni datum u cilju utvrđivanja ukupno raspoloživih sredstava.
Prema sačinjenim novčanim tijekovima, može se konstatirati da tekući prilivi sredstava tijekom razdoblja pokrivaju tekuće rashode i da je ta razlika pozitivna. Shodno tome, sva početna salda na računima na početku razdoblja koji se promatra (analizira) predstavljaju sredstva koja su u danom momentu raspoloživa i slobodna sa aspekta njihove uporabe.
Prema tome, možemo zaključiti kako i pored plasmana 60 milijuna odnosno 50 milijuna KM postoji još sredstava koja nisu u kratkom roku potrebna, a koja bi mogla biti predmetom plasmana. To pokazuje i činjenica da je Ministarstvo tijekom 2014. godine u kratkom roku vršilo plasmane sredstava putem Centralne banke BiH uz istovremeni plasman prethodno navedena dva iznosa (60 i 50 milijuna KM).

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.

Postupak izbora poslovnih banaka za oročavanje viška sredstava na JRT: Ministarstvo je 03.12.2014. godine pokrenulo proceduru izbora banaka (četiri banke) za plasman sredstava 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-u, a koja nisu u danom trenutku potrebna za proračunske namjene je pokrenut na temelju članka 27., 31. i 32. Zakona o financiranju institucija BiH. Tenderskom dokumentacijom propisano je da 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 sredstava kod četiri poslovne banke na razdoblja od 60, 90, 120 i 180 dana te je predmet nabave podijeljen na četiri LOT-a.
Pri tome je za svaku izabranu banku predviđeno po 15 milijuna KM. Četiri poslovne banke su dostavile ponude i iste su prema zapisniku povjerenstva bile potpune.
Konstatirano je kako jedna od četiri banke koje su se javile na tender nije dostavila ponudu za LOT-1, dok je za ostala tri LOT-a bilo po četiri ponude.
Uočeno je da se ponuđene kamatne stope znatno razlikuju od banke do banke u okviru jednog LOT-a.
Povjerenstvo koje je provodilo proceduru javne nabave je analiziralo sve moguće kombinacije ponuđenih kamatnih stopa po lotovima (bankama) u cilju optimizacije prihoda na temelju kamata.
Prema raspoloživim podacima iz zapisnika o provedenoj proceduri, kombinacija banaka po lotovima s najnižim iznosom prihoda je bila 557.729,70 KM, a najviša 686.563,95 KM.
Povjerenstvo za javnu nabavu je u svom zapisniku koji je sačinjen 30.12.2014. godine prikazalo sve moguće kombinacije banaka po lotovima a kao najpovoljniju odabralo kombinaciju prema kojoj je: za prvi LOT (oročenje na 60 dana) izabrana je Unicredit bank d.d. Mostar s kamatom od 0,25 %, za LOT-2 Nova banka a.d. Banja Luka (oročenje na 90 dana) s kamatom od 1,66 %, za LOT-3 Intesa Sanpaolo Bank d.d (oročenje na 120 dana) s kamatom od 1,75 % i za LOT-4 Unicredit bank a.d. Banja Luka (oročenje na 180 dana) s kamatom od 0,90 %.
Iz prezentiranog se može uočiti da banke kojima su dodijeljeni ugovori o oročenju na duže razdoblje, plaćaju manju kamatu nego one koje su sredstva dobila na kraće razdoblje obzirom na ponuđene kamatne stope na oročena sredstva.

Odluka o izboru najpovoljnijih banaka i dodjeli ugovora bankama za pružanje usluga kratkoročnog oročavanja sredstava koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora, a koja u danom trenutku nisu potrebna za proračunske namjene donesena je 05.02.2015. godine.
Nakon pribavljenog mišljenja Pravobraniteljstva BiH, Ministarstvo je potpisalo ugovore s četiri banke u ožujku 2015. godine, a sredstva prenesena na račune banaka u travnju 2015. godine.

Preporuča se Ministarstvu da prilikom provođenja procedura nabava usluga oročavanja slobodnih proračunskih depozita razmotri mogućnost određivanja donje granice za ponude po lotovima. 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.

Razmotriti mogućnost uvezivanja procedure oročavanja sredstava i obavljanja platnog prometa za institucije BiH čime bi se onemogućilo da banke koje imaju najveći udio u platnom prometu nude najmanje kamatne stope na oročene depozite.

Servisiranje kreditnih obveza institucija BiH: Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu, utvrđene su ukupne obveze Bosne i Hercegovine za servisiranje vanjskog duga u iznosu od 846.657.968 KM, pri čemu se na institucije Bosne i Hercegovine odnosi iznos od 4.422.532 KM. Navedeni iznos čine: sredstva za otplatu kredite EBRD-a u iznos od 3.310.049 KM koja se osiguravaju iz sredstva od preleta koja se odznačavaju od Agencije za pružanje usluga u zračnom prometu Bosne i Hercegovine – BHANSA a sukladno ugovoru o kreditu br. 35288; sredstva u iznosu od 264.233 KM koja predstavljaju obveze za kamate po kreditu Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) za izgradnju Državnog zavoda za izvršenje krivičnih sankcija i drugih mjera. Rashodi po navedenom osnovu evidentirani su kod proračunskog korisnika Jedinice za implementaciju projekta izgradnje zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera u BiH; sredstva u iznosu od 395.512 KM koja se odnose na plaćanja kamata po kreditu Europske komisije – Makrofinancijska pomoć II; sredstva u iznosu od 242.141 KM koja se odnose na izmirenje obveza s posebnog računa na koji su u cijelosti uplaćena sredstva krajnjih korisnika po robnom kreditu belgijske vlade - Izvozni kredit 1 (otplata glavnice).
Institucije BiH su izvršile uplatu sredstava za servisiranje prethodno navedenih planiranih obveza po kreditima u ukupnom iznosu od 4.051.407 KM. Navedeni iznos se sastoji od: obveze po kreditu EBRD broj 35288 u iznosu od 3.272.109 KM; obveze po kreditu Europske komisije - makrofinancijska pomoć u iznosu od 389.818 KM; obveze po kreditu Vlade Belgije u iznosu od 242.255 KM i obveze po kreditu CEB broj 1688 u iznosu od 147.254 KM.
Od ukupno osiguranih sredstava od institucija BiH za servisiranje vanjskog duga utrošena su sredstva u iznosu od 4.051.354 KM za izmirenje prethodno navedenih obveza.

Sredstva sukcesije - računi: U 2012. godini je od strane Ministarstva donesena Odluka o raspodjeli raspoloživih novčanih sredstava sukcesije[46] kojom je utvrđen pripadajući iznos i raspodjela raspoloživih novčanih sredstava koja se nalaze na računima Ministarstva, a koje je Bosna i Hercegovina dobila po Aneksu "C" Sporazuma o pitanjima sukcesije[47]. Pripadajući iznos sredstava utvrđuje se sukladno odredbama članka 8. stavak 2. Zakona o raspodjeli, namjeni i korištenju financijskih sredstava dobivenih po Aneksu "C" Sporazuma o pitanjima sukcesije[48] .
Prema dostupnim podacima, u Glavnoj knjizi su evidentirana dva računa za sredstva sukcesije putem kojih je bilo prometa u 2014. godini: klirinški podračun Aneks C putem kojeg je ostvaren dugovni promet od 1.850.342 KM i potražni od 1.850.288 KM tako da je završno saldo po istom 261 KM i račun - sredstva Narodne banke bivše SFRJ (Aneks C) na kojem je evidentirano saldo u iznosu od 388.948 KM (početno saldo je bilo 359.352 KM). Ukupni dugovni promet na navedenom računu u 2014. godini iznosi 9.187.226 KM a potražni 9.157.630 KM.
Primici se odnose na sljedeće:
- na klirinškom podračunu Aneks C realizirana su dva priliva sredstava u iznosima od 618.183 USD (31.03.2014.g.) odnosno 616.934 USD (17.10.2014.g.) na temelju duga Republike Albanije.
- na računu 062122 – Sredstva Narodne banke bivše SFRJ - Aneks C u iznosu od 391.438 USD i iznos od 4.371.649 EUR.

[46] Službeni glasnik BiH, broj 81/12
[47] Službeni glasnik BiH, broj 10/01
[48] Službeni glasnik BiH, broj 76/09

Navedena sredstva su raspodijeljena na četiri razine (BiH, FBiH, RS i Brčko Distrikt BiH) prema instrukcijama o raspodjeli koje je donosio ministar, a sukladno Zakonu o raspodjeli, namjeni i korištenju financijskih sredstava dobivenih po Aneksu C Sporazuma o pitanjima sukcesije.
U tijeku 2014.godine u proračunu institucija BiH su ostvareni primici od sukcesije u ukupnom iznosu od 1.098.272 KM (10 % ostvarenih ukupnih priliva).

Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažiranje sredstava - commitment fee: U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH navedeno je kako su u razdoblju od 01.01.-31.12.2014. godine izmirene obveze BiH na temelju vanjskog duga u ukupnom iznosu od 760.923.879 KM[49]. Po strukturi plaćenih obveza, ukupan iznos se odnosi na glavnicu u iznosu od 659.826.284 KM, kamatu, servisne i ostale troškove u iznosu od 101.065.833 KM, i bankovne troškove u iznosu od 31.762 KM.

Servisiranjem dugova na temelju kreditnih zaduženja po dospijeću, osim dospjelih glavnica, kamata, servisnih troškova i provizija na odobrene kredite, dio sredstava se plaća na ime troškova za neangažiranje sredstava – commitment fee. Commitment fee je naknada koja se plaća na neiskorištenu kreditnu liniju, odnosno na neiskorištena kreditna sredstva. Commitment fee se obračunava sukladno generalnim uvjetima poslovanja pojedinih kreditora (EBRD, Svjetska banka, KfW, Raiffeisen bank i dr.) i najčešće je određen kao fiksan postotak koji se obračunava na neiskorišteni iznos. Zajmoprimatelj plaća naknadu commitment fee kao kompenzaciju za držanje sredstava na otvorenoj kreditnoj liniji, odnosno za osiguranje isplate kreditnih sredstava na specificirane datume u budućnosti.
U Informaciji o stanju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2014. godine[50], navedeno je kako ugovoreni iznos vanjskih kredita iznosi 12.914,23 milijuna KM, od čega je angažirano 10.915,28 KM, dok je 1.998,95 milijun KM raspoloživo za angažiranje sukladno realizaciji odobrenih projekata. Ukupan plaćeni commitment fee u 2014. godini iznosio je 1.822.463 KM. Nisu nam prezentirani podaci da li je određeni iznos ovog troška plaćen zbog neadekvatnog korištenja sredstava, koji je to iznos i koji su razlozi za neadekvatno korištenje.

U prethodnim izvješćima smo konstatirali kako je implementacija velikih infrastrukturnih projekata koji zahtijevaju značajna financijska ulaganja uglavnom u ingerenciji entiteta, odnosno jedinica za implementaciju projekata (PIU) te da neadekvatno korištenje sredstava, neispunjavanje preduvjeta za angažiranje sredstava može imati za posljedicu plaćanje dodatnih troškova koji se ne bi platili da su svi uvjeti pravodobno ispunjeni i da je poštovana ugovorena dinamika korištenja sredstava. Na temelju navedenih konstatacija dane su preporuke o potrebi analiziranja korištenja sredstava vanjskih kredita za koje se plaća commitment fee i poduzimanje aktivnosti na otklanjanju mogućih uzroka neadekvatnog korištenja sredstava i smanjenju troškova commitment fee.
Prema saznanjima tijekom obavljanja revizije, nisu poduzete konkretnije mjere u pravcu unaprjeđenja procesa utvrđivanjem uvjeta procesuiranja aplikacija za nova kreditna zaduženja s posebnim osvrtom na kompletiranost-gotovost projekta, za šta nam je prethodne godine dostavljena informacija da će biti predmet odluke Vijeća ministara BiH.

[49] Iznos ne sadrži servisirane obveze po kreditima zaključenim izravno od strane entiteta, koji iste samostalno servisiraju.
[50] Informacija iz svibnja 2015. godine objavljena na web stranici Ministarstva.

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

15. Javne nabave na razini institucija BiH

Obzirom na važnost Zakona o javnim nabavama i njegove primjene kao pravnog okvira za razvoj pravične i aktivne konkurencije na tržištu roba, usluga i radova te za suzbijanje sive ekonomije i korupcije, kao i prethodnih godina, Ured za reviziju je prilikom provođenja financijske revizije u institucijama BiH za 2014. godinu značajnu pozornost posvetio procesu javnih nabava, kako planiranju nabava i organizaciji samog procesa tako i primjeni Zakona o javnim nabavama i podzakonskih akata te sustavu unutarnjih kontrola u dijelu realizacije nabava.

U 2014. godini Parlamentarna skupština BiH je usvojila novi Zakon o javnim nabavama koji je u velikoj mjeri usuglašen s Direktivama Europske unije iz područja javnih nabava. Obzirom kako je isti stupio na snagu 27. svibnja 2014. godine, s početkom primjene od 27. studenog 2014. godine, institucije BiH su uglavnom sve postupke nabava u 2014. godini provodile sukladno Zakonu o javnim nabavama iz 2004. godine.
Tijekom procesa revizije konstatirani su slični problemi i propusti identificirani i prethodnih godina, a odnose se na: neprovođenje zakonske procedure javnih nabava; nepravodobno pokretanje postupaka nabava; neblagovremeno okončavanje postupaka nabava zbog nedovoljnog broja ponuda i nastavak suradnje s ranijim dobavljačima iako su ugovori istekli, neadekvatan izbor postupka nabave, a posebno pregovaračkog postupka u smislu neosiguranja svih uvjeta i dokaza za provođenje istog; neadekvatno planiranje nabava; neadekvatno dokumentiranje faze istraživanja tržišta, neprecizno sačinjavanje tenderske dokumentacije u pogledu kvalifikacijskih kriterija, opisa i specifikacije predmeta nabave, ali i suviše precizno opisivanje predmeta nabava ili postavljanja suviše ograničavajućih kvalifikacijskih kriterija, što uglavnom ukazuje na preferiranje određene marke ili tipa robe ili usluga ili dobavljača; sačinjavanje tenderske dokumentacije i izbor dobavljača na bazi jediničnih cijena; prilikom provođenja konkurentskih zahtjeva ne zahtjeva se od potencijalnih ponuđača dostavljanje dokaza o plaćenim propisanim porezima i doprinosa kao uvjet za sudjelovanje u postupku javne nabave, što je neprihvatljiva praksa za javne institucije; neprecizno definiranje neophodnih garancija; izbor dobavljača koji ne ispunjava kvalifikacijske uvjete; aneksiranje postojećih ugovora i značajne dodatne i nepredviđene nabave; neadekvatnu primjena Okvirnih sporazuma; višestruku ulogu članova povjerenstva za izbor ponuđača jer se nalaze i u ulozi sastavljača tenderske dokumentacije, ocjenjivača ponuda te sastavljača ugovora, što nisu spojive dužnosti i može postojati sukob interesa; povjerenstva u istom sastavu rade već duži niz godina, dugogodišnje poslovanje s istim dobavljačima kao mogući indikator favoriziranja istih te nedovoljna obučenost službenika koji sudjeluju u procesu javnih nabava za provođenje složenijih procedura nabava.
Također, još uvijek kod značajnog broja institucija postoje slabosti sustava unutarnjih kontrola u dijelu evidencija i realizacije zaključenih ugovora u smislu nepraćenja i nepoštivanja uvjeta definiranih tenderskom dokumentacijom i ugovorom (rokovi

isporuke, cijene, količine, kvaliteta i sl.) što obezvrjeđuje smisao provođenja postupka nabave.

Obzirom na početak primjene novog Zakona o javnim nabavama (27.studeni 2014. godine) zapažanja u svezi njegove primjene u institucijama BiH možemo dati tek u narednom ciklusu revizije. Agencija za javne nabave je poduzimala aktivnosti na pripremi preduvjeta za efikasan početak primjene, međutim, određene objektivne okolnosti su utjecale na neispunjavanje svih planiranih aktivnosti u zadatim rokovima. Neki od podzakonskih akata za primjenu novog Zakona o javnim nabavama nisu još uvijek usvojeni (ali prema raspoloživim informacijama ključna akta za implementaciju Zakona su usvojena i objavljena). Prema navodima Agencije u Izvješću o radu obuke u okviru projekata IPA 2012 Jačanje sustava javnih nabava i EBRD obuka i policy dialogue na podzakonske akte realiziraju po planiranoj dinamici, kontinuirano su obavljane aktivnosti vezane za pružanje tehničke i savjetodavne pomoći ugovornim organima i ponuđačima u svezi primjene i tumačenja važećih propisa, a kroz projekte tehničke pomoći međunarodnih institucija realizirane su aktivnosti na unaprjeđenju informacijskih sustava (e-nabave, e-Aukcija, registar ugovornih organa i ponuđača, elektronska objava obavijesti u postupcima javnih nabava i dr.). Ured za razmatranje žalbi je u 2015. godini počeo objavljivati svoje odluke na web stranici.

U dijelu administrativnih kapaciteta ključnih institucija u sustavu javnih nabava (Agencija za javne nabave i Ured za razmatranje žalbi) nema bitnih promjena. Obje institucije u svojim zvaničnim izvješćima i izjavama navode problem nedostatka ljudskih resursa i kapaciteta i potrebu za dodatnim osobljem za efikasno obavljanje svih poslova u njihovoj nadležnosti, te nedovoljna proračunska sredstava.

Također, stanje po pitanju organizacijske strukture i osiguranja svih neophodnih uvjeta za rad Ureda za razmatranje žalbi shodno odredbama novog Zakona o javnim nabavama, još uvijek nije promijenjeno. Još uvijek nije donesen novi Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, shodno odredbama novog Zakona te zaključcima Parlamentarne skupštine BiH . Nakon duže korespondencije s nadležnim ministarstvima u svezi osiguranja neophodnih mišljenja, Ured je u svibnju 2015. godine uputio Prijedlog pravilnika o unutarnjoj organizaciji Vijeću ministara BiH na usvajanje. Do okončanja ove revizije stanje nije promijenjeno. Kada je riječ o imenovanju članova Ureda, polovinom 2014. godine je imenovano pet novih članova, a prema raspoloživim informacijama, u tijeku je natječaj za dva nova člana Ureda u sjedištu te po pet članova u filijalama Banja Luka i Mostar.

Shodno navedenom, evidentno je da još uvijek postoje slabosti te potreba daljnjeg unaprjeđenja efikasnosti cjelokupnog sustava javnih nabava te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva. Da bi se postigao potpun efekt primjene Zakona o javnim nabavama, unaprjeđenja su naročito neophodna u dijelu planiranja i organizacije procesa, osiguranja aktivne i pravične konkurencije te jednakog tretmana svih sudionika u svim postupcima nabava, odnosno suštinsko poštivanje temeljnih principa Zakona.

Imajući u vidu načela poslovanja javnog sektora, smatramo i sugeriramo da bi institucije BiH trebale primjenjivati i osigurati poštivanje temeljnih principa Zakona o javnim

nabavama i za nabave koje su izuzete od primjene ovog Zakona, posebno kada je riječ o nabavama većih vrijednosti (npr. nabave poslovnog prostora, zakup i dr.).

Podsjećanja radi, temeljni preduvjeti za efikasnu i efektivnu primjenu Zakona o javnim nabavama su:

- *Pravodobno usvajanje proračuna*
- *Dobra i kvalitetna zakonska i podzakonska regulativa*
- *Izgrađen sustav unutarnjih kontrola u procesu javnih nabava*
- *Pravodobno sačinjen i kvalitetan plan nabava*
- *Suštinska opredijeljenost rukovodstva institucija, educiranost i posvećenost osoblja, te razvijen etički kodeks*
- *Kvalitetan monitoring javnih nabava*
- *Visoka razina koordinacije i administrativni kapaciteti ključnih institucija u sustavu javnih nabava.*

Stoga, iako je zakonito postupanje prevashodno odgovornost i obveza svake institucije pojedinačno, ipak i dalje preporučamo nadležnim institucijama (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Agencija za javne nabave, Ured za razmatranje žalbi, Pravobraniteljstvo BiH i druge relevantne institucije) da, svaka u okviru svojih nadležnosti, poduzmu sve neophodne aktivnosti u cilju efikasne implementacije novog Zakona o javnim nabavama i uopće unaprjeđenja efikasnosti cjelokupnog sustava javnih nabava.

Smatramo kako mehanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti ključnih institucija u sustavu javnih nabava trebaju daljnje jačanje.
Sva pitanja u svezi organizacije Ureda za razmatranje žalbi treba riješiti bez odlaganja te omogućiti daljnje jačanje kapaciteta Ureda shodno zakonskim odredbama i zaključcima Parlamentarne skupštine BiH.

Također, Pravobraniteljstvu BiH preporučamo da preispita mogućnost daljnjeg jačanja svoje preventivne uloge kod ovog procesa.

Ured za reviziju je i dalje mišljenja kako institucije BiH trebaju razmotriti prednosti zajedničkih nabava i zauzeti proaktivan pristup prema tom pitanju te shodno ranijim preporukama poduzeti adekvatne aktivnosti na rješavanju neophodnih pitanja za uspostavljanje i efikasnu realizaciju zajedničkih nabava.
Napominjemo kako i novi Zakon o javnim nabavama BiH poznaje mogućnost provođenja zajedničkih nabava.

16. 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), može se zaključiti kako postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskog sustava.
Posebice naglašavamo kako je utvrđeno da dio preporuka koje su već više puta navođene u prethodnim izvješćima o reviziji, još uvijek nisu realizirane.

ISFU sustav se trenutačno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabava, Obveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutačno su integrirani s Glavnom knjigom trezora. Realizirana je procedura implementacije usluga nadogradnje ISFU sustava, kako bi se osigurala daljnja potpora sustavu od strane proizvođača, u sklopu koje je urađena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja, implementacija pomoćne knjige Potraživanja kako bi omogućila integriranje procesa upravljanja prihoda proračunskih korisnika s Glavnom knjigom trezora. Tehnička nadogradnja obuhvaćala je nadogradnju operativnog sustava, baze podataka, aplikativnog servera, EBS aplikacije.
Navedena nadogradnja obuhvaćala je i sustav izvješćivanja, dok nije rađeno na unaprjeđenju interfejsa prema bankama (EFT plaćanja, prihode, bankovne izvode) budući da ne postoji adekvatna zakonska regulativa koja bi omogućila takve funkcionalnosti. Prije stavljanja nadograđenog sustava u produkciju, izvršeno je testiranje svih nadograđenih funkcionalnosti te je kreirana popratna dokumentacija s detaljnim postavkama sustava.
U proteklom razdoblju, na modulu Potraživanja su izvršena određena poboljšanja koja su olakšala rad krajnjih korisnika. Recimo, do sada korisnici koji su imali potrebu za unosom velikog broja fakturiranih prihoda, zbog sporosti sustava, nisu mogli vršiti izravno unose u sustav što je riješeno unaprjeđenjem modula. Modul Potraživanja se sada u potpunosti koristi za evidenciju transakcija i ima interfejs ka Glavnoj knjizi, čime je omogućeno evidentiranje kompletnog procesa u jednom sustavu. Dinamički se kreira jedinstvena baza klijenata, a fakture se tiskaju iz sustava i moguće je učitavanje izvoda sa svim naplaćenim prihodima, odnosno njihovo usuglašavanje s fakturama. Ovim se izbjegao do sada isparčani proces i eliminirao manualni rad svih korisnika koji imaju svoje prihode, a postignuto je i da na jednom mjestu postoje sve informacije vezane za naplatu prihoda države.
Dostavljeni su nedostajući podaci za unos u modul za praćenje zaliha i sitnog inventara od strane Ministarstva obrane i importirani su u navedeni modul te je sada omogućen normalan rad u ovom modulu.
Ministarstvo je dobilo sredstva od nizozemske vlade za implementaciju modula za praćenje javnog duga. Procedura javne nabave za implementaciju navedenog modula je okončana u 2012. godini i u tijeku je postprodukcijska faza implementacije istog koja bi trebala da bude okončana do kraja 2015. godine. Navedeni modul je licenciran Oracle modul i povezan s Glavnom knjigom kako bi se osiguralo automatsko knjiženje i računovodstvena evidencija događaja vezanih za upravljanje javnim dugom u Glavnoj knjizi trezora. Osigurana je i potrebna računarska oprema potrebna za potpunu implementaciju modula.
ISFU sustav se stalno proširuje implementacijom novih funkcionalnosti i novih modula. Svi veći korisnici su povezani na ISFU putem SDH mreže. U narednom razdoblju se planira povezivanje svih korisnika na ISFU sustav, kako bi se omogućio izravan unos podataka i malim korisnicima. Pored stvaranja tehničkih preduvjeta, za pomenuto je potrebno provesti i odgovarajuću obuku osoblja.
Ministarstvo je pokrenulo i određene aktivnosti vezane za osiguranje sredstava u 2016. godini za implementaciju Disaster Recovery site-a.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU sustava, svakako je sustav moguće i dalje razvijati i unaprjeđivati. Navodimo neke od mogućnosti daljnjeg unaprjeđenja, koja bi se mogla realizirati na ISFU sustavu i to: proširenje ISFU-a s

modulom za upravljanje blagajničkim poslovanjem, implementacija interfejsa ISFU-a s BPMIS-om, uvezivanje malih proračunskih korisnika na ISFU i COIP sustave i sl.

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

- ***Realizirati ranije definirane preporuke koje se odnose na analizu rizika postojećih informacijskih sustava i kreiranje interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav. Kreirati plan daljnjeg razvoja informacijskog sustava i plan sigurnosti informacijskog sustava (isti je jednim dijelom implementiran i kroz usvojeni DR plan).***
- ***Implementirati usvojeni Disaster Recovery plan.***
- ***Nastaviti stimulirati kontinuiranu edukaciju kadrova koji rade na trezorskim sustavima i time omogućiti efikasniji rad sustava, primjenu suvremenih tehnoloških rješenja i manju ovisnost od eksternih pružatelja usluga.***
- ***Implementirati interfejs za razmjenu podataka BPMIS sa ISFU.***
- ***Rezervne backup medije za ISFU i COIP sustave u kontinuitetu nastaviti čuvati u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, sukladno Proceduri za backup sustava, do realizacije Disaster Recovery plana.***
- ***Analizirati potrebe za daljnjim unaprjeđenjem ISFU sustava. Staviti u funkciju Modul Oracle Internet Expense za upravljanje blagajničkim poslovanjem.***
- ***Kroz odobrena sredstva iz IPA fondova realizirati povezivanje malih proračunskih korisnika na ISFU i COIP sustave.***
- ***Kontinuirano nastaviti aktivnosti na provođenju mjera za unaprjeđenje sustava (nabavom rezervnih servera, virtuelizacijom sustava, implementacijom udaljene rezervne lokacije). Time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacijskog sustava i osigurati pravodobni nastavak poslovanja.***

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšan u nekim segmentima obrade, ali smatramo kako bi postojeći COIP trebalo dodatno unaprijediti.
Ministarstvo nema pristup izvornom kodu aplikacije. U slučaju da dobavljač više ne bude u mogućnosti pružati usluge Ministarstvu, Ministarstvo bi moglo biti izloženo kašnjenju u obradi ili bi moglo pretrpjeti bespotrebne troškove održavanja aplikacije, jer nema vlasništvo nad izvornim kodom.
U proteklom razdoblju nije bilo zahtjeva od strane korisnika za implementacijom određenih softverskih izmjena ili poboljšanja sustava pa iste nisu ni vršene.
Procedura nabave novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH je okončana. Implementacija ovog sustava, kao jedan od prioritetnih 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 sustava, čime će biti unaprijeđena razmjena podataka novog sustava plaća s ISFU sustavom (ne mora se

kreirati dodatni interfejs za razmjenu podataka kao što je to sada slučaj). Implementaciju novog sustava treba stimulirati kako bi ista bila realizirana u planiranim rokovima. Ukoliko bi se novi sustav pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća, kao i za kadrovsku evidenciju za sve proračunske korisnike.

S tim u svezi, Ministarstvo treba poduzeti sljedeće:

- ***Realizirati ranije dane preporuke koje se odnose na sklapanje novog ugovora za potporu sustavu COIP te u sklopu njega definirati obveze dobavljača oko isporuke izvornog koda u slučaju da ne bude u mogućnosti vršiti daljnje održavanje sustava.***
- ***Implementirati novi sustav plaća i kadrovsku evidenciju kao sastavni dio ISFU sustava.***
- ***Sagledati mogućnost da se implementacija novog sustava za obračun plaća za Ministarstvo obrane BiH iskoristi kao temelj za razvoj jedinstvenog sustava plaća i kadrovske evidencije za institucije BiH.***

Ministarstvo trenutno vrši unos i obradu plaća za „male“ proračunske korisnike, a potom vrši prosljeđivanje i faksiranje svih unesenih podataka korisnicima, što je prilično složen proces. Kako određeni proračunski korisnici za koje Ministarstvo vrši unos imaju sistematizirana i popunjena radna mjesta u svojim financijskim odjelima, realna je mogućnost da isti samostalno vrše unos podataka o plaćama za svoje zaposlene.

Kako bi dodatno unaprijedili COIP sustav, preporučamo Ministarstvu da obuči i manje proračunske korisnike da samostalno vrše unos podataka o plaćama i da se time proces obrade plaća učini efikasnijim i ekonomski prihvatljivijim.

III. KORESPONDENCIJA

Nacrt izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu dostavljen je na očitovanje Vijeću ministara BiH i Ministarstvu. Navedene institucije nisu u ostavljenom roku dostavili komentare, tako da ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće, bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2014. godinu.

Voditelj tima za financijsku reviziju

Danijel Jozić, viši revizor

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Munevera Baftić, viši revizor

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Reviziju izvršio revizijski tim u sastavu:

Munevera Baftić, rukovoditelj revizije
Danijel Jozić, vođa tima
Nataša Avdalović, član tima
Nedžad Hajtić, član tima
Snježana Baštinac, član tima
Nataša Timotija, član tima
Nermin Hamzagić, član tima
Enes Alić, član tima
Seida Kapo, član tima
Ivona Kozar, član tima
Sadmir Teskeredžić, član tima
Nerman Velić, član tima

IV. PRIVITCI

- Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH u 2014. godini (podaci preuzeti iz konsolidirane bruto bilance)
- Zbrojna bilanca stanja na 31.12.2014. godine
- Zbrojni pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama

Tablica 1. - Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH u 2014. godini (podaci preuzeti iz konsolidirane bruto bilance)			
Red. Broj	**Vrsta rashoda**	**Ukupni rashodi u 2014. g.**	**Zapažanja**
	Neto plaće i naknade	303.796.914	Regulirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH od 1.7.2008. godine; za pravosudne institucije posebnim zakonom za stručno osoblje; za Ustavni sud BiH internim aktima. **Nužno bi bilo donošenje zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH odvojeno za razinu izvršne vlasti, zakonodavne i sudske vlasti, pri čemu se mora uzeti u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).**
	Porezi i doprinosi na plaće	216.283.587	Regulirano entitetskim propisima. ***Neophodna harmonizacija propisa koji tretiraju navedenu oblast.***
1	**Bruto plaće i naknade**	**520.080.501**	
	Naknade za prijevoz s posla i na posao	29.017.863	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 04/09, 58/09 i 06/12). Nije osigurana dosljedna primjena odredaba važeće Odluke, a pojedine odredbe Odluke ostavljaju prostor za neracionalnu i nenamjensku uporabu javnih sredstava. ***Neophodno donošenje nove odluke.***
	Naknade za korištenje osobnog vozila u službene svrhe	67.961	***Nisu jasno definirane procedure mogućeg korištenja osobnog vozila u službene svrhe.***
	Naknade troškova smještaja dužnosnika	10.076.473	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12 i 51/13).
	Naknade za odvojen život	7.638.272	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12 i 51/13).
	Naknade za smještaj vojnih osoba	7.614.451	Smještaj djelatnih vojnih osoba, osoba u vojno - diplomatskim predstavništvima. Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12 i 78/12) te Pravilnikom o plaćama, dodacima i naknadama osoblja u obrambeno - diplomatskom predstavljanju u misijama, vojno - diplomatskim i vojnim predstavništvima BiH (Službeni glasnik BiH broj 31/10).
	Naknade za topli obrok tijekom rada	26.011.038	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 42/12), primjenjuje se od 01.svibnja 2012.g., izuzev za stručno osoblje u pravosudnim institucijama (posebna pravila). ***Neophodno je razmotriti mogućnost da se naknada za topli obrok tijekom rada isplaćuje na jedinstven način, odnosno u istim iznosima za sve institucije BiH.***
	Regres za godišnji odmor	7.035.156	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09 i 70/09), dok je u institucijama pravosuđa primijenjeno izuzeće i isplata regresa se vrši na temelju Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH (Službeni glasnik BiH,90/05)

			Neophodno je razmotriti mogućnost da se naknada za regres isplaćuju na jedinstven način, odnosno u istim iznosima za sve institucije BiH.
	Otpremnine zbog odlaska u penziju	1.642.478	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09), izuzev stručnog osoblja u pravosudnim institucijama
	Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	1.641.509	Regulisano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 58/09, 65/10)
	Pomoć u slučaju smrti	2.276.830	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 38/09), izuzev stručnog osoblja u pravosudnim institucijama.
	Pomoć u slučaju teže bolesti	527.676	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 67/09), izuzev stručnog osoblja u pravosudnim institucijama.
	Porezi i doprinosi na naknade	10.598.124	***Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani***
	Naknade skupštinskim zastupnicima	476.652	Regulirano internim odlukama Parlamentarne skupštine BiH, odnosi se na isplate paušala poslanicima.
	Ostale naknade	887.396	
	Ostalo	2.263.335	Evidentirane naknade za školovanje, naknade za mirovne misije i dr.
2	**Naknade troškova zaposlenih**	**107.775.214**	
	Putni troškovi u zemlji	4.324.085	Regulirano odlukama Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 32/07, 06/12, 42/12). ***Neophodno uspostaviti sustav koji će osigurati da se ovi troškovi realiziraju isključivo u svrhe vezane za poslove i zadatke iz opisa radnih mjesta.***
	Putni troškovi u inozemstvu	8.359.745	***Neophodno je dodatno razmotriti pitanje priznavanja 30% dnevnica i osigurati jedinstven i pravno utemeljen način postupanja u svim institucijama u istim ili sličnim situacijama.***
3	**Putni troškovi**	**12.683.830**	
	Izdaci za fiksne telefone	3.211.845	U 2014. godini nije bilo regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. U 2015. godini Regulirano Pravilnikom o korištenju telefona.
	Izdaci za mobilne telefone	1.684.989	U 2014. godini nije bilo regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. U 2015. godini Regulirano Pravilnikom o korištenju telefona.
	Izdaci za internet	859.170	Nije regulirano podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. ***Neophodno raditi na uvođenju sustava e-vlade u insitucijama gdje je to moguće.***
	Izdaci za poštanske usluge	2.361.263	***Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija BiH.***
	Izdaci za BiH PAK	171.051	***Nedostaju pisane analize o kvalitetu i cijeni usluga.***
4	**Izdaci telefonskih i pošt. usluga**	**8.288.318**	

	Izdaci za energiju i komunalne usluge	15.528.274	***Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.***
	Ostale komunalne usluge	344.455	***Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija, nedostaju pisane analize godišnjih potreba.***
5	**Izdaci za energiju i komunalne usluge**	**15.872.729**	
	Izdaci za obrasce i papir, računarski materijal, uredski materijal	4.398.895	***Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.***
	Stručne knjige i literatura	259.260	***Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.***
	Izdaci za odjeću, uniforme i platno	4.442.736	***Neophodno je precizirati prava na temelju analiza i sumiranja godišnjih potreba.***
	Hrana i prehrambeni materijal	6.324.806	Uglavnom se odnosi na Ministarstvo obrane BiH i Službu za zajedničke poslove institucija BiH.
	Materijal za pranje i čišćenje	785.623	***Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabave.***
	Izdaci za pasoške knjižice	1.594.309	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
	Izdaci za osobne karte	18.338.278	Troškovi se odnose na IDDEEA-u
	Izdaci za registraciju vozila	2.311.608	Troškovi se odnose na IDDEEA-u
	Ostala nabava materijala	3.306.752	Nabava specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Ministarstvo obrane BiH, i dr.
6	**Nabava materijala**	**41.762.267**	
	Gorivo (benzin, dizel, mlazno gorivo, ostalo)	12.911.326	Potrebno utvrditi opća pravila potrošnje i ponašanja pri korištenju motornih vozila.
	Motorno ulje	141.673	
	Usluge premještanja i selidbe	324.933	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH.
	Registracija motornih vozila	442.295	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
	Prijevozne usluge - taxi	187.811	Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda.
	Ostalo	172.542	Obuhvaća izdatke za prijevoz robe, troškovi utovara i istovara
7	**Izdaci za usluge prijevoza i goriva**	**14.180.580**	
	Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	15.452.799	***Moguće izuzeće od primjene Zakona o javnim nabavama, ali je neophodno osigurati primjenu načela ovog Zakona koja govore o transparentnosti.*** Postoji velika neujednačenost u iznosima koji plaćaju institucije. ***Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora.***
	Ostalo	4.060.067	Obuvata izdatke za unajmljivanje: skladišta, parkinga, smještaja telekomunikacione opreme, zemljišta, opreme, vozila, tornjeva, ADSL vodova.
8	**Unajmljivanje imovine i opreme**	**19.512.866**	

	Popravak zgrada	2.193.761	***Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja; ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u zgrade koje nisu u vlasništvu institucija BiH (ulaganja u tuđu imovinu bi trebala implicirati snižavanje troškova iznajmljivanja imovine).***
	Popravak opreme	6.582.913	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja; ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u opremu koja nije u vlasništvu institucija BiH.
	Popravak vozila	3.574.881	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
	Usluge pranja vozila	257.934	Nedostaju kriteriji i uputstva o priznavanju ovih troškova;
	Usluge održavanja softvera	1.387.775	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Ostale usluge tekućeg održavanja	455.566	
	Ostalo	57.435	Obuhvaća izdatke za materijal za popravak, materijal za održavanje, potrošni materijal, usluge obilježavanja vozila, ostali materijal za tekuće održavanje
9	**Izdaci za tekuće održavanje**	**14.510.265**	
	Osiguranje imovine	154.149	Ne postoje kriteriji na razini institucija BiH o tome koja imovina treba biti osigurana; potrebno definirati donji prag vrijednosti imovine za obvezno osiguranje.
	Osiguranje vozila	1.232.345	Ne postoje jedinstvena pravila o osiguranju vozila na razini institucija (koja vozila treba kasko osigurati, a koja ne, različita praksa od institucije do institucije).
	Osiguranje zaposlenih	460.590	Ne postoje jedinstvena pravila u pogledu kategorija zaposlenih koje imaju pravo na kolektivno osiguranje (da li svi zaposleni ili samo pojedine kategorije); instrukcija Ministarstva kod planiranja proračuna nije jasno definirala ove izdatke.
	Izdaci za bankarske usluge	254.772	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
	Izdaci platnog prometa	169.970	Najveći izdaci odnose se na izdatke Uprave za neizravno oporezivanje.
	Izdaci za negativne tečajne razlike	351.183	
	Ostalo	0	
10	**Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa**	**2.623.009**	
	Usluge medija	316.962	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge tiskanja	789.339	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge javnog informiranja i odnosa s javnošću	486.655	Ne postoje kriteriji tko ima pravo na tisak i koliki broj dnevnih i tjednih tiskovina je prihvatljivo nabaviti; izdaci se odnose i na objavljivanje raznih vrsta oglasa u dnevnim i tjednim tiskovinama.
	Usluge reprezentacije	2.480.479	U 2014. godini nije donesen podzakonski akt Vijeća ministara BiH. U 2015. godini regulirano Pravilnikom o korištenju sredstava za reprezentaciju.

	Pružanje ugostiteljskih usluga i usluga smještaja	548.183	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	110.977	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Usluge stručnog obrazovanja	387.756	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka
	Izdaci za specijalizaciju i školovanje	949.509	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 77/09)
	Pravne usluge	2.801.873	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
	Autorski honorari	180.916	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. ***Najvećim dijelom se radi o ugovorima o djelu***
	Kompjutorske usluge	373.856	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Usluge prevođenja	347.097	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
	Stručne usluge	1.890.428	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. ***Najvećim dijelom se radi o ugovorima o djelu***
	Usluge primarne zdravstvene zaštite	1.790.982	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka; izdaci se uglavnom odnose na Ministarstvo obrane i Ministarstvo vanjskih poslova.
	Ostale medicinske i liječničke usluge	577.477	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
	Troškovi ekshumacije	313.028	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
	Ugovori o djelu	6.488.685	Nedostaju jedinstvena pravila i procedura u pogledu angažiranja, visine naknada i trajanja ugovora. Ugovori se zaključuju za obavljanje poslove koji po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ugovora o djelu, za obavljanje poslova koji su po svojoj suštini isti ili slični poslovima na sistematiziranim radnim mjestima i sl. ***Netransparentan način angažmana osoblja što je neprihvatljiva praksa kada se radi o javnom sektoru.***
	Ugovori za privremene i povremene poslove	1.590.579	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedostaju instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. **Najvećim dijelom se odnosi na troškove angažmana lokalnog osoblja u DKP mreži.**
	Naknade poslanika	133.879	Isplate za rad poslanika na terenu. Definirano internim pravilima Parlamentarne skupštine BiH.
	Izdaci za rad u upravnim, nadzornim i drugim radnim tijelima	5.195.610	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definirani opći kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad.

			Neophodno je: uspostaviti sustavne evidencije o osnovanim radnim tijelima i jasne kriterije i pravila za formiranje; utvrditi transparentne procedure i kriterije za imenovanje članova; pratiti trajanje mandata imenovanih članova; definirati jasne zadatke pri formiranju radnih tijela i jednoobrazne procedure izvješćivanja o radu; isplate naknada za rad zasnivati na ostvarenim rezultatima u odnosu na postavljene ciljeve;
	Izdaci za rad povjerenstava	1.270.200	Regulirano odlukom Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br.19/09). Odlukom su definirani opći kriteriji za određivanje visine naknade i način isplate naknade za rad.
	Porezi i doprinosi	4.229.740	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.
	Usluge tiskanja poreznih markica	2.710.176	Troškovi Uprave za neizravno oporezivanje.
	Ostale nespomenute usluge	6.684.751	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva obrane i određenih agencija.
	Ostalo	3.042.673	Obuhvaćaju izdatke za: ostale stručne usluge, ostale izdatke za informiranje, usluge održavanja tečajeva, računovodstvene i revizijske usluge, troškovi spora, usluge po nalogu Tužiteljstva, posebne istražne radnje i sl.
11	**Ugovorene usluge**	**45.691.810**	
	Nabava zemljišta	0	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavama ali je neophodna primjena načela ovog Zakona koje govori o transparentnosti.
	Nabava građevina	26.401.176	Čest je slučaj u praksi da velike investicijske projekte vode institucije koje uopće nemaju educirano osoblje za takve aktivnosti, što predstavlja veliki rizik za uspješnu i zakonitu realizaciju određenog projekta. **Neophodno je sustavno riješiti pitanje realizacije velikih kapitalnih projekata.**
	Nabava opreme	25.524.433	Neophodno je definirati jedinstvena pravila i standarde nabave opreme, te politike zanavljanja, odnosno upravljanja sredstvima.
	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	9.812.532	Najveći iznos se odnosi na Ministarstvo komunikacija i prometa na ime nabave Microsoft licenci.
	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	3.067.699	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja; nema jedinstvenog plana na razini institucija BiH.
	Nabava ostalih stalnih sredstava	9.200	
13	**Kapitalni izdaci**	**64.815.040**	

14	**Tekući grantovi i transferi**	**33.125.015**	Obuhvaćaju Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u BiH u svibnju 2014. godine; Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova; Isplata obveza po pravomoćnim sudskim presudama; Članarine BiH u međunarodnim organizacijama; te izdaci za tekuće grantove i transfere iz tekuće pričuve
15	**Kapitalni grantovi**	**5.100.548**	
16	**Izdaci za inozemne kamate**	**536.975**	
I.	**UKUPNO PRORAČUNSKE POZICIJE (1+2+.....+15)**	**906.558.967**	