



ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2009. ГОДИНУ

Број: 01-03-07-16-1-1098/10

Сарајево, јул 2010. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	6
1.	Увод	6
2.	Реализација ранијих препорука.....	6
3.	Систем интерних контрола.....	8
3.1.	Правила потрошње и понашања	11
3.2.	Управљање и руковођење у институцијама БиХ – проблематика истека мандата.....	13
3.3.	Обавезе из ранијег периода	13
3.4.	Картично пословање.....	13
4.	Планирање буџета институција БиХ.....	14
4.1.	Неновчане донације (14.458.133 КМ)	15
5.	Приходи	16
6.	Расходи – буџетска потрошња	19
7.	Управљање Јединственим рачуном трезора	31
7.1.	Избор банака за средства Јединственог рачуна трезора	34
8.	Попис средстава и извора средстава.....	36
9.	Главна књига трезора.....	38
10.	Финансијско извјештавање буџетских корисника.....	41
11.	Обрачун и распоред вишка прихода	44
11.1.	Вишак прихода над расходима текуће године.....	44
11.2.	Акумулирани вишак прихода над расходима из ранијих година	44
12.	Систематизација радних мјеста и запошљавање у институцијама БиХ	46
13.	Текућа резерва	47
14.	Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде на неангажована средства	49
15.	Судски спорови	50
16.	Информациони систем	51
16.1.	Централовани обрачун плата - ЦОИП	53
17.	Резиме	56
	Табела 1. - ПРЕГЛЕД ПРИХОДА, ПРИМИТАКА И ФИНАНСИРАЊА	59
	Табела 2. - АНАЛИТИЧКИ ПРЕГЛЕД УКУПНИХ РАСХОДА ОСТВАРЕНИХ НА НИВОУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ У 2009. ГОДИНИ СА ЗАПАЖАЊИМА РЕВИЗИЈЕ.....	61

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2009. годину (у даљем тексту: Извјештај о буџету) сачињеног од стране Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство).

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију Извјештаја о буџету у складу прихваћеном оквиру финансијског извјештавања, тј. Правилнику о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 33/07) и Правилнику о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја која не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства с важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност изразити мишљење о Извјештају о буџету на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 12/06), ИНТОСАИ ревизорским стандардима (Службени гласник БиХ, број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ИСА). Ови стандарди налажу да радимо у складу етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да Извјештај о буџету не садржи материјално значајне погрешне исказе те да је пословање у складу са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија Извјештаја о буџету обухвата послове Министарства који се извршавају у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање а везано за планирање и извршење буџета, анализе, извјештавање, интерну контролу и надзор над буџетским корисницима, управљање Јединственим рачуном трезора, Главном књигом трезора, информационим системима и централизованим обрачуном плата. Ревизијом није обухваћен Извјештај о међународним обавезама Босне и Херцеговине за 2009. годину што је предмет посебне ревизије о сервисирању вањског дуга. Ревизија укључује провођење поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у Извјештају о буџету. Избор поступка је заснован на ревизорском просуђивању, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију



финансијских извјештаја у циљу осмишљавања поступака ревизије који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја. Сматрамо да су прибављени ревизионих докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за мишљење ревизора.

Основ за мишљење с резервом

Као што је наведено у поглављу ИИ. Извјештаја о ревизији:

- Реализација препорука на основу извршене ревизије Извјештаја о буџету за 2008. годину није била у потпуности реализована током 2009. године - тачка 2. Извјештаја.
- Одређена правила потрошње и понашања не постоје (шта је прихватљиво, шта је уобичајено а шта није прихватљиво) – тачка 3.1. Извјештаја. Присутне су велике разноликости у институцијама БиХ у погледу трошења и нерационалног кориштења буџетских средстава – тачка 6. Извјештаја.
- Реализација буџета није системски уређена доношењем свих подзаконских аката у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ којим би се јединствено уредила правила потрошње (тачка 3. Извјештаја).
- Планирање буџета није у довољној мјери засновано на плановима и програмима рада институција БиХ, тј. конекција између одобрених средстава и онога што се урадило за потрошени новац није јасно уочљива – тачка 4. Извјештаја.
- Управљање јединственим рачуном трезора у смислу управљачке функције није у потпуности задовољавајуће те су уочени одређени недостаци приликом избора банака као и саме реализације уговора који су закључени са банкама за средства ЈРТ-а – тачка 7.1. Извјештаја.
- Министарство није кроз систем Главне књиге трезора обезбједило тачно исказивање акумулираног вишка прихода над расходима нити књижење распореда истог – тачка 11. 2. Извјештаја.
- Као што је наведено под тачком 16. Извјештаја, информациони систем Министарства поново има одређених недостатака, као и информациони систем за централизован обрачун и исплату плата који не функционше у свим сегментима обраде довољно квалитетно – тачка 16.1. Извјештаја.



Мишљење

Према нашем мишљењу, изузев за ефекте које на финансијске извјештаје могу имати ставке напријед наведене, Консолидовани финансијски Извјештај о извршењу буџета институција БиХ приказује истинито и објективно стање имовине и обавеза на дан 31. децембар 2009. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан и у складу су прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Сарајево, 6.9. 2010. године

**ЗАМЈЕНИК ГЛАВНОГ
РЕВИЗОРА**

Џевад Некић

ГЛАВНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего



II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Канцеларија за ревизију је, у складу са важећим Законом о ревизији, извршила ревизију годишњег извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине. Овај извјештај представља консолидовани извјештај свих буџетских корисника и даје укупну слику буџетске потрошње институција БиХ. Извјештај је усвојен од стране Савјета министара БиХ 3. јуна 2010. године.

Према подацима из Извјештаја, укупни расходи буџета институција БиХ у 2009. години износили су 952.589.375 КМ а укупни приходи 978.349.198 КМ, што значи да је у 2009. години остварен вишак прихода над расходима у износу од 25.759.823 КМ.

У 2009. години буџетска средства је користило 69 институција установљених на нивоу Босне и Херцеговине а у њима је на дан 31.12.2009. године било укупно 21.696 запослених. Од наведеног броја институција њих 63 биле су предмет редовне годишње ревизије од стране Канцеларије за ревизију, а пет институција су новоосноване институције које ће бити ревидиране од 2010. године.

Од укупно 63 ревидиране институције, 15 институција добило је мишљење с резервом, 20 институција добило је позитивно мишљење са истицањем предмета, а 28 институција добило је позитивно мишљење. Удјел извршеног буџета институција које су добиле мишљење с резервом и позитивно мишљење са истицањем предмета у укупном извршењу буџета свих ревидираних институција је 84,38 %.

Позитивно мишљење добиле су институције чији је укупни удио у извршењу буџета Институција БиХ свега 15,62 %.

2. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2008. годину и сачинила Извјештај о ревизији за 2008. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства везано за буџет институција БиХ и трезорско пословање те је руководству предложено да уочене неправилности размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања. Министарство је у прописаном року од 60 дана, у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставило одговор о предузетим активностима ради превазилажења слабости и неправилности које су идентификоване у Извјештају о ревизији о извршењу буџета за 2008. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у наведеном извјештају, као и увидом у реализоване активности ради превазилажења неправилности које су идентификоване у Извјештају ревизије о извршењу буџета институција БиХ за 2008. годину, утврдили смо у којим случајевима је поступљено и у којима није поступљено према датим препорукама Канцеларије за ревизију те утврдили које су препоруке у току реализације.

Препоруке према којима је поступљено:

- Систем планирања буџета на нивоу институција БиХ је дијелом унапријеђен с напоменом како треба и даље унапријеђивати исти.
- Усаглашени су приходи у Главној књизи и у Извјештај о извршењу буџета.
- Донесене су јединствене стопе амортизације сталних средстава за све институције БиХ, али су правила донесена релативно касно и иста нису примијењена код свих институција.
- Извршене су одређене попуне упражњених радних мјеста у складу са новом систематизациом.
- Побољшане су контроле исправности финансијских извјештаја и направљена су детаљна упутства буџетским корисницима у погледу попуњавања финансијских извјештаја.
- Сачињавају се детаљније анализе захтјева за реструктурирањем буџета и врше упоређивања с претходно одобреним ставкама.
- Осигурана је контрола поштивања прописаних рокова уноса података у помоћне књиге и Главну књигу трезора те је омогућено правовремено затварање Главне књиге.
- Креирана је инструкција која дефинише рок затварања Главне књиге.
- Завршена је процедура реинжењеринга (надogradње) ИСФУ система на нову верзију базе података и апликације. У току је тестирање процедура за опоравак и поврат података.

Препоруке чија је реализација у току:

- Планирање буџета се настоји усагласити са плановима и програмима рада, али то је процес који је, по мишљењу ревизије, тек у почетној фази.
- Имплементација модула за праћење сталних средстава и залиха у току 2009. године није реализована, али су предузете одређене активности у току 2010. године.
- У процесу је израда дефинисања, имплементације и документовања безбједног приступа удаљених корисника информационог система.
- У току је докуменовање процеса имплементације сервера - домен контролера и осигурање синхронизованог креирања резервних копија података са радних станица сервера.
- У току је имплементација додатних модула на ИСФУ систем, како би добили функционални систем и адекватно искористили набављене софтверске лиценце.
- Подузимају се одређене активности на упоредним анализама трошкова по корисницима на годишњем нивоу, а детаљније анализе се очекују у 2010. години ангажовањем кадрова.
- Иако се контрола трансакција врши само у једном мањем сегменту (капитални издаци), функција буџетског рачуноводства није, у погледу контроле свих пословних трансакција које се обављају преко ЈРТ-а, у потпуности задовољавајућа.

Препоруке према којима није поступљено:

- Нису донесена сва подзаконска акта према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ.

- Нису предузете иницијативе у вези доношења и усвајања Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.
- Нису предузете мјере према надлежним тијелима у циљу дефинисања једног носиоца свих инвестиционих улагања – формирањем организацијске јединице која би водила инвестициона улагања.
- Није прописан начин вођења евиденције о контроли наплате дажбина.
- Нису покренуте иницијативе на измјени методологије годишњег извјештавања код буџетских корисника на начин који би обезбједио паралелно извјештавање о финансијском пословању и реализацији плана и програма рада.
- Нису утврђени критеријуми по којима Савјет министара и предсједавајући и замјеници предсједавајућег Савјета министара могу распоређивати средства намијењена непрофитним организацијама и појединцима путем директних кориштења текуће резерве.
- Није извршена дистрибуција штампаних образаца годишњег извјештаја.
- Није сачињена анализа ризика постојећих информационих система (ИСФУ и ЦОИП) као основ за даљње планирање, одржавање и развој информационог система.
- Није креирана документација која се односи на детаљне описе за инсталацију и администрацију ИСФУ и ЦОИП систем као ни одговарајући планови.
- Нису прописане процедуре за редовно креирање резервних копија на ИСФУ и ЦОИП систему.
- Није креиран интерфејс који омогућава аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем којим би се убрзао процес и смањила могућност грешке приликом ручног уноса.
- Нису закључени уговори за подршку система ЦОИП након проведене процедуре набавке, у складу са Законом о јавним набавкама.
- Нису сачињене анализе квалитете рада и функционисања постојећег ЦОИП система.
- Није сачињена аутоматска системска контрола промјена уноса на пољима укључујући и провјеру коефицијената, тако да систем сам генерше упозорења о евентуалним промјенама.
- Није дорађена системска функционалност тако да буџетски корисници могу, одмах након уноса, извјештаја о унесеним платама штампати и иста потписати.
- У свим спорним ситуацијама (Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ) није се поступило у складу са важећим прописима који дефинишу како се у случају спора примјењује постојеће рјешење до окончања поступка код надлежног тијела Савјета министара.

3. Систем интерних контрола

Током ревизије уочили смо недостатке и неправилности у потрошњи буџетских средстава које упућују на закључак како систем интерних контрола¹ на нивоу

¹ Систем интерних контрола према COSO (Комитет спонзорских организација Тредвеј комисије) моделу је процес установљен и вођен од стране управе, руководства и другог особља а циљ му је да осигура разумно увјерење у вези постизања циљева у сљедећим категоријама: ефикасност и успјешност пословања, поузданост

институција БиХ није на задовољавајућем нивоу. Слабости система се огледају у недостатку подзаконских аката за одређена подручја потрошње, недовољно јасним постојећим правилима потрошње, недоследности у примјени важећих правила, кашњењу у формирању СНЈ, недовољној подршци раду постојећих интерних ревизија као и нејасним одговорностима у погледу контроле потрошње између Министарства и самих корисника.

Током 2009. године предузимане су одређене активности на доношењу недостајућих аката којима се регулише буџетска потрошња, али су многа битна питања буџетске потрошње остала непокривена јасним правилима и процедурама којима би се обезбједила већа транспарентност, рационалност и намјенско трошење буџетских средстава.

Током 2009. године Савјет министара је донио низ подзаконских аката којима се испуњава обавеза према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, али још увијек нису донесени сви подзаконски акти, посебно акти којима се требају регулисати подручје потрошње у којима се као корисници права појављују изабрана или именована лица и руководећи државни службеници, дакле лица која преко Савјета министара директно одлучују о својим правима и подручја гдје је танка нит између приватне и јавне потрошње (право на кориштење службених и приватних возила, трошкова фиксних и мобилних телефона, репрезентације, итд.). Подсјећамо да је према Закону о платама рок за доношење наведених подзаконских аката шест мјесеци од дана ступања на снагу Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Сл. Гласник БиХ, 50/08) који је ступио на снагу 1.7.2008. године. Хитно доношење наведених аката је и један од предуслова правилне примјене Закона о порезу на доходак којим се предвиђа опорезивање наведених издатака - примања који нису учињени у службене сврхе.

Због недостатка подзаконских аката као и слабостима код постојећих аката којима се уређују одређена подручја буџетских расхода, повећавају се ризици у погледу рационалне и намјенске потрошње буџетских средстава, јавља се осјећај несигурности код буџетских корисника те се много енергије троши на тражење одговора и међуинституционално усаглашавање и преиспитивање понашања у погледу потрошње буџетских средстава за одређене намјене (ограничење издатка за телефоне од минималних износа до неограничене потрошње, недовољно јасно дефинисани појмови «интерне» и «екстерне» репрезентације, куповина рачунарске опреме значајно различитих перформанси, итд.). Због наведеног стања јављају се и различита рјешења и поступци приликом регулисања потрошње што често ствара дојам како се не ради о корисницима истог буџета. Такође, одговори на упите упућени Министарству од стране буџетских корисника о правилним поступањима у одређеним ситуацијама често су уопштени и недовољно јасни те корисницима буџета додатно отежавају посао, јер је то инстанца од које очекују јасна и прецизна упутства за одређене недефинисане или недовољно дефинисане ситуације у погледу потрошње буџетских средстава. Додатно, мишљења која даје Министарство нису доступна на интернет страницама Министарства како би у сваком тренутку била доступна свим корисницима и како би се избјегло вишеструко понављање истих упита и одговора.

Законом о интерној ревизији усвојеном 2008. године предвиђено је формирање Средишње хармонизацијске јединице (у даљем тексту: SHJ) која би требала успоставити функцију унутрашње ревизије за Министарство и оне организације које не испуњавају критеријуме за успостављање властите интерне ревизије. Међутим, током 2009. године, SHJ није функционисала, иако су крајем 2008. године били испуњени сви потребни предуслови за имплементацију Закона о интерној ревизији (усвојена стратегија система интерних финансијских контрола у јавној управи). Савјет министара је тек у вријеме писања овог Извјештаја именovalo руководство SHJ (13.7.2009. године). Неизвјесност око почетка рада SHJ додатно је ослабила cjелокупни систем интерних контрола (како у Министарству тако и код већине буџетских корисника) јер су многе започете активности на доношењу интерних аката обустављене, а нове нису ни подузимане у увјерењу да ће SHJ брзо профункционисати и преузети своју улогу.

С друге стране, улога интерне ревизије у већини институција које према закону имају обавезу успостављања интерне ревизије није на задовољавајућем нивоу. У току обављања ревизије дошли смо до закључка како интерна ревизија постоји више из потребе задовољавања законских прописа него из потребе стварног обављања ревизионих активности. На такав закључак наводи увид у извјештај и активности интерне ревизије у ревидираним институцијама (Управа за индиректно опорезивање, Министарство одбране, Агенција за идентификационе исправе, евиденцију и заштиту података, MSP и сл.) из којих се може закључити да се интерној ревизији у већини институција у којима је установљена не пружа довољна подршка као и то да још увијек постоји неразумијевање праве улоге интерне ревизије те се она често не бави правим ревизионим пословима.

Надаље, евидентно је да постоји и јаз између очекивања у односима Министарства, с једне стране и буџетских корисника, с друге стране. Већина буџетских корисника сматра да је законитост одређене исплате - трансакције потврђена од стране Министарства након обраде трансакције кроз ИСФУ систем што нема потврду у стварности. Министарство нема системску контролу трансакција осим у дијелу прекорачења одобрених износа потрошње, динамици потрошње и сл., код капиталних издатака и дијелом код обрачуна плата и накнада. Успостављени систем интерних контрола на овакав начин не прописује јасну подјелу одговорности између клијента и Министарства што повећава ризик по извршење буџета. У условима када не функционше SHJ и када интерна ревизија код буџетских корисника није на потребном нивоу функционалности, мишљења смо да је и контролна функција Министарства требала бити на већем нивоу, са јасном процјеном ризичних трансакција и ризичних клијената, јасним и транспарентним упутствима за сегменте потрошње који нису јасно дефинисани.

Препоруке:

- **Препоручујемо да се хитно донесу преостала подзаконска акта према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ као и остала акта која нису предвиђена Законом, а која ће на јасан начин регулисати потрошњу буџетских средстава на буџетским ставкама гдје постоје ризици за могуће нерационално понашање корисника буџета. Подзаконски акти требају бити направљени тако да омогуће и контролу намјенске потрошње буџетских средстава.**

- **Такође, потребно је убрзати активности на организацији SHJ и интерне ревизије како би оне у што скорије вријеме биле оспособљена преузети своје обавезе, те заокружити Систем интерних финансијских контрола у јавној управи – PIFC (Public Internal Financial Control Systems)**
- **Препоручујемо да се анализира могућност законског уређивања интерних контрола како би оне добиле на значају и да се јасније разграниче одговорности за извршење буџета између Министарства и буџетских корисника.**
- **Посебно јачати систем интерних контрола за оне категорије трошкова гдје је танка нит између јавне и приватне потрошње (напримјер: репрезентација, употреба службених возила, телефона и сл.).**
- **Сва упутства, мишљења и други акти које корисници добију од Министарства требају бити објављени на интернет страницама Министарства како би корисници буџета могли остварити увид у ставове Министарства и поступити на исти начин као и сви други корисници буџета.**

3.1. Правила потрошње и понашања

Потрошња буџетских средстава прописана је дијелом законом, дијелом подзаконским актима, а дијелом интерним правилима унутар самих институција. За већину трошкова постоје одређена правила и процедуре која са формалног аспекта прописују права на потрошњу буџетских средстава за одређене намјене. Међутим, због непостојања одређених правила потрошње (што је прихватљиво, што је уобичајено, а што није прихватљиво) постоји велика разноликост у погледу потрошње средстава у различитим институцијама за исте врсте трошкова (набавка аутомобила различите класе, издаци за телефоне и репрезентацију од минимално ограничене до неограничене потрошње, набавка рачунарске опреме из просјечних цјеновних разреда до високих цјеновних разреда, кориштење економске класе приликом службених путовања авионима до кориштења бизнис класе, итд.)

Подзаконски акти дају велику слободу корисницима у одлучивању о томе како расподијелити одобрена средства, колико потрошити и је ли потребно нешто куповати (нпр. какав намјештај набавити, која возила набавити и колико их често мијењати, колико мобитела набавити, колико их често мијењати, колико службених путовања обавити, коју класу користити у авионским летовима и на многим другим подручјима). Одређено ограничење постоји у износима одобреним у буџету, али с обзиром на то да не постоји успостављен контролни механизам (правила) приликом одобравања буџета о томе шта неко може набавити, да ли му је стварно потребно и сл., питање рационалности потрошње буџетских средстава се са потребне законске регулативе свело на питање личне свијести руководиоца и запослених о потреби рационалног и намјенског кориштења ограничених буџетских средстава. Као резултат тога, уочљиве су велике диспропорције у потрошњи средстава на појединим буџетским ставкама код корисника буџета које се не могу довести у директну везу са већим потребама, већим значајем институције или повећаним обимом послова.

Из тог разлога мишљења смо да је потребно утврдити правила потрошње и понашања на нивоу институција БиХ како би се онемогућила растрошност при потрошњи буџетских средстава, обезбједила јасна правила којима би се омогућила и квалитетнија контрола намјенске потрошње и износи потрошње на појединим ставкама усагласили са стварним потребама институције, задацима које она обавља и њеном укупном важношћу за функционисање и углед државе, а све с циљем рационалнијег кориштења ограничених буџетских средстава.

На указивање од стране ревизије о нерационалној потрошњи у неким институцијама, одговорна лица готово увијек користе аргумент како својим понашањем нису прекршили никакав пропис и како то подручје није регулисано. Због оваквих стајалишта (с којима се ревизија не слаже) која говоре о недостатку осјећаја одговорности према јавним средствима, мишљења смо како је што хитније потребно усвојити наведене стандарде.

У наставку наводимо неке карактеристичне издатке из буџета код којих нису јасно утврђена правила потрошње.

- Набавке аутомобила - ни једним прописом није регулисано коју класу возила може набавити одређена институција, коју додатну опрему може имати набављено возило, колико често и када се мијења службено возило, када се и како користи службено возило и сл.
- Набавка рачунарске опреме – ни једним прописом није регулисано коју рачунарску опрему може набавити која од институција с обзиром на обим послова, техничке и друге специфичне захтјеве и сл. (виша или нижа класа рачунарске опреме), колико често се може мијењати рачунарска опрема и сл.
- Службена путовања – ни једним прописом није регулисано колики дио буџета која од институција има право потрошити на службена путовања узимајући у обзир значај и улогу институције, којом класом запослени могу путовати (економска или бизнис класа) итд. итд.

Наведени су само неки од примјера непостојања правила потрошње који резултирају нерационалним понашањем институција у трошењу буџетских средстава. Ревизија је свјесна чињенице да није могуће детаљно прописати свако подручје буџетске потрошње, али је мишљења како велику већину јесте. Доношењем јасних прописа олакшала би се и контрола намјенске потрошње буџетских средстава и оствариле значајне уштеде у буџету.

Препоручујемо да се изврши детаљна анализа буџетских ставки и идентификују оне ставке код којих се уочава тенденција нерационалне и ненамјенске потрошње те за такве врсте издатака утврде правила потрошње који ће обезбједити рационалну и намјенску потрошњу буџетских средстава.

Приликом креирања правила понашања и потрошње, по мишљењу ревизије, обавезно би требало водити рачуна о томе да буџетска потрошња и ниво личних права која појединци остварују из буџета одражавају животни стандард становништва и општу економску ситуацију у којој се земља налази.

3.2. Управљање и руковођење у институцијама БиХ – проблематика истека мандата

Током ревизије пословања институција БиХ уочили смо појаву како су одређеним челним људима институција БиХ (напримјер директор УИО, директор РАК-а итд.) истекли мандати и како у појединим случајевима није на било који начин ријешен даљњи статус или случајеве гдје је истекао мандат а да је на одређени начин продужен статус под доста нејасним правно основаним условима. Није нам намјера на било који начин упуштати се у оцјене процедура избора челних људи у спорним институцијама или трагати за разлозима зашто започете процедуре у погледу именовања нису завршене на вријеме (за то су задужене надлежне институције БиХ), али желимо указати на чињеницу законитости рада и великих ризика за буџет БиХ које носе такви статуси челних људи. Поставља се једноставно питање даљње активности лица којима је истекао мандат, законитости рада и у коначници саме исплате плата послије истека мандата.

Обзиром како овај проблем поприма шире димензије и траје дужи временски период у појединим институцијама, мишљења смо како би надлежне институције БиХ (Савјет министара, Парламент, итд.) хитно требале јасно и прецизно дефинисати правни статус лицима којима истекне мандат у смислу њихове надлежности и одговорности у периоду до именовања нових. Недефинисано питање руководиоца одређене институције, по мишљењу ревизије, може имати утицаја на учинковито вршење законом предвиђених функција као и повећање ризика по буџет институција БиХ.

3.3. Обавезе из ранијег периода

Током ревизије уочили смо појаве како су евидентирани и плаћени обавезе из ранијег периода у току буџетске 2009. године, тако да су обавезе из ранијих година теретиле буџет 2009. године. Оваквим начином рачуноводственог евидентирања не исказује се реално извршење буџета текуће године нити извршење буџета за годину када су исте обавезе требале бити евидентирани, што по мишљењу ревизије није у складу са модификованим рачуноводственим начелом настанка догађаја, тј. књижењем обавеза у моменту настанка без обзира на моменат плаћања.

Канцеларија за ревизију сматра како се за овакве трансакције – евидентирање обавеза из ранијег периода, требају направити посебне писане процедуре које би регулисале вјеродостојност и валидност обавеза из ранијег периода, уз обавезно утврђивање разлога и одговорности зашто исте нису евидентирани у моменту настанка обавезе у складу са рачуноводственим начелом модификованог настанка догађаја.

3.4. Картично пословање

Током ревизије смо уочили да одређени број буџетских корисника, за потребе својих руководећих кадрова, употребљава бизнис картице издате од стране пословних банака.

Сугеришемо Министарству анализирање ове проблематике те доношење одговарајућих упутстава буџетским корисницима с циљем утврђивања јасних и прецизних правила везаних за издавање и кориштење бизнис картица од стране истих.

4. Планирање буџета институција БиХ

Ревидирајући процес планирања и доношења буџета институција БиХ уочили смо како исти није у потпуности задовољавајући, мада има одређених унапређења у односу на прошли период. Министарство је уложило одређене напоре на пројекције програмског буџета. Програмски буџет заснован је на резултатима у којем се средства распоређују на основу постављених циљева и/или резултата који се требају постићи од добивених – одобрених буџетских средстава. По мишљењу ревизије, процес доношења – планирања буџета (пored политичких конотација које ревизија нема намјеру коментарисати) има озбиљних потешкоћа управо у горе споменутој чињеници, тј. распоређивање буџетских средстава на основу постављених циљева. Ревидирањем појединачних буџетских корисника – клијената, у одређеним случајевима, нисмо могли у цијелости уочити конекцију између одобреног буџета и плана и програма рада, тј. у плановима и програмима рада нема јасних, прецизних и мјерљивих циљева. У разговору са одговорним запосленицима Министарства сазнали смо како одређени број клијената у процесу планирања буџета уопште није доставио своје планове и програме рада (ради се о 30 институција) или како приликом планирања путних трошкова нису презентовани оквирни планови путовања, па се једноставно намеће питање на основу чега су планирана буџетска средства.

Надаље, поновно се јавља проблем и у чињеници досадашње праксе којом се израда буџета обављала одвојено од израде плана и програма рада буџетских корисника. Наиме, нацрти буџета буџетских корисника достављају се уобичајено до 1. августа текуће године за наредну годину, а планови и програми рада израђују се тек крајем текуће године за наредну годину и достављају Савјету министара БиХ.

Током обављања наших ревизија код појединачних клијената, поред горе споменутих недостатака уочили смо и сљедеће проблеме:

- Планирање буџета није било у потпуности засновано, у свим случајевима, на квалитетним анализама и процјенама реалних потреба за буџетским средствима.
- Динамика запошљавања није у потпуности реализована у складу са планираном активношћу, што се дијелом одразило на процент извршења буџета и остављало простор за могућа реструктурирања унутар усвојеног буџетског оквира.
- Уочили смо појаву линеарног смањена како буџета у цјелини тако и по појединим буџетским линијама – ставкама, тако да клијенти који заиста ураде рационално приједлог буџета дођу у становите потешкоће, а клијенти који комотније планирају приједлог буџета (вјероватно на основу потрошње из прошлих година која је била доста висока) и не осјете неке

проблеме услијед одређених корекција. По мишљењу ревизије, корекције би увијек требало радити на основу квалитетних анализа и реалних потреба, а смањење вршити на позицијама које нису реално планиране.

- У дијелу капиталних издатака већи број буџетских корисника није извршио реалне процјене у односу на старост сталних средстава и стварне потребе за појединим улагањима (нпр. возилима, рачунарском опремом, итд.). Често нису биле узете у обзир и донације у опреми које су могле остварити значајне уштеде у дијелу капиталних улагања. Министарство је покренуло поступак за израду модула за евиденције сталних средстава путем ИЦФУ система којим ће се системски моћи пратити стање сталних средстава и сагледати реалне потребе сваког буџетског корисника. Међутим, овај модул још увијек није имплементиран, али имамо информације како ће се исти имплементирати у 2010. години.

Препоруке:

- **Канцеларија за ревизију посебно наглашава како, приликом планирања буџета институција БиХ, треба узети у обзир планске задатке које клијенти – институције БиХ требају реализовати и исте усагласити са одобреним финансијским средствима, тј. буџетом. Мишљења смо како клијенти – институције БиХ требају, убудуће, после усвајања буџета, обавезно извршити усклађивање својих планова и програма рада за текућу годину и извршити корекцију сваке буџетске линије у односу на планирани - пројектовани износ, прилагођавајући се структури одобреног буџета.**
- **Надаље, потребно је временски усагласити процес планирања буџета са израдом плана и програма рада, као и процес финансијског извјештавања са извјештајем о раду. Мишљења смо и како би Извјештај о извршењу буџета институција БиХ требало разматрати на Парламенту БиХ заједно са Извјештајем Канцеларије за ревизију о ревизији истог.**
- **Када су у питању капитална улагања потребно је обезбједити планирање буџета у оквиру детаљне структуре буџета за капитална улагања (заснована на анализама стварних потреба, оправданости улагања и одобреног буџета) и тиме омогућити праћење извршења буџета за капитална улагања у односу на планирану структуру ових улагања.**
- **Нужно је хитно имплементирати модул за праћење сталних средстава и залиха у циљу квалитетнијег планирања капиталних средстава као и саме рационализације капиталних улагања.**

4.1. Неновчане донације (14.458.133 KM)

Током ревизије уочено је како систем интерних контрола унутар институција БиХ у сегменту неновчаних донација још увијек није успостављен на задовољавајућем нивоу.



Уговоре о неновчаним донацијама склапају институције директно са донатором а информација о томе до Министарства долази тек након укњиживања донираних средстава у Главну књигу трезора. До тог момента Министарство нема никаквих информација о донираним средствима што га може навести на погрешне одлуке при планирању буџета односно одобравању буџетских средстава (институција истовремено тражи средства из буџета и добије донацију).

Потребно је увести обавезу информисања Савјета министара о неновчаним донацијама како би се на вријеме имале информације које ће обезбједити квалитетно планирање и извршење буџета.

5. Приходи

Укупно остварени приходи за финансирање институција БиХ у 2009. години, са примицима од продаје сталних средстава, износе 978.349.198 КМ. Приходи исказани у Извјештају о извршењу буџета за 2009. годину су усаглашени са подацима и евидентираним приходима у Главној књизи у укупном износу, али се не могу пратити по структури која је исказана у извјештају и табелама (Табела 1. Извјештаја).

У извјештају о извршењу буџета институција БиХ приказана је сљедећа структура остварених прихода и примитака:

Р.бр.	Врста прихода	Планирано (КМ)	Остварено (КМ)
1.	Приходи са ЈР УИО за финансирање институција БиХ	729.000.000	729.000.000
2.	Непорезни приходи	199.065.000	204.108.536
3.	Приходи од текућих донација у новчаном облику	4.358.000	24.282.233
4.	Приходи од GSM лиценци	-	13.500.000
5.	Приходи Фонда за повратак - удружена средства	-	6.708.545
	Укупно	932.423.000	977.599.314
6.	Примици од продаје сталних средстава	935.000	749.884
7.	Пренос намјенски распоређених прихода из 2007. и 2008. године	102.000.000	
	Све укупно приходи и примици	1.035.358.000	978.349.198

Подлога за утврђивање наведене структуре прихода је помоћна евиденција, односно табела која се сачињава на основу података из Главне књиге трезора. Контни план и евидентирање у Главној књизи трезора нису у потпуности прилагођени приказаној структури прихода у Табели 1. Извјештаја о извршењу буџета (Преглед прихода, примитака и финансирања) што отежава сравњење и упоређивање неких од приказаних прихода. Тако је нпр. у приходима од административних такси (редни број II 1. Табела 1.) обухваћен дио конта из групе (економских кодова) 722 и 723 док је други дио конта из истих група обухваћен приказаним приходима од посебних накнада и такси (редни број ИИ 2. Табела 1.) и приходима од властите дјелатности. Такође смо уочили одређене недоследности између контног плана и сврставања прихода у одређену

категорију па су као властити приходи исказани и приходи евидентирани у оквиру групе 722 (Канцеларија за ветеринарство БиХ, Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ) и у групи 734 (Институт за интелектуално власништво, Служба за заједничке послове институција БиХ). Слична ситуација је и са приходима од камата и курсних разлика које су углавном приказане у једном износу у Табели 1. под редним бројем II 6.1., а у неколико случајева и у оквиру прихода од посебних накнада и такси (редни број II 2. Табела 1.).

За овакав начин приказивања прихода по структури нисмо добили одговарајућа објашњења осим да је наслијеђен и да су корисници Извјештаји о извршењу буџета навикли на овакав изглед и форму табеле.

Мада се приказани приходи, као што смо већ споменули, у укупном износу слажу са подацима у Главној књизи трезора, мишљења смо да је приликом сачињавања званичних извјештаја о извршењу буџета потребно користити могућности које пружају генерсани извјештаји из Главне књиге трезора. Тиме би се омогућило приказивање података према буџетским класификацијама и истовремено избјегло преписивање података из Главне књиге у помоћне табеле које треба користити само као додатна појашњења или објашњења одређених позиција наведених у извјештају.

Непорезни приходи

Евидентирање прихода од такси, накнада и властитих прихода врши се у Министарству на основу извода и у складу са модификованим рачуноводственим начелом настанка догађаја, односно када су наплаћени. Осим одређеног броја наредби о уплатним рачунима, Министарство није утврдило потребу или обавезу сравњења наплаћених прихода у погледу њихове свеобухватности, тј. да ли су сви приходи који су требали бити наплаћени заиста и наплаћени. Наша сазнања, на основу појединачних ревизија које смо вршили у институцијама, су да се сравњење помоћних евиденција и Главне књиге трезора углавном врши у институцијама које врше фактурисање одређених накнада, а за испостављене рачуне се прати наплата сравњењем са изводима или на основу података из Главне књиге трезора. У институцијама у чијој надлежности је вршење радњи за које се наплаћују административне таксе и накнаде (за које се не врши фактурисање) утврдили смо различите ситуације и поступања институција, за која дајемо неколико примјера :

- утврђене су разлике између података у помоћној евиденцији за коју је одговорна институција и књижења у Главној књизи трезора које врши Министарство (Служба за послове са странцима); нису утврђени разлози за уочене разлике, а претпоставка је да се на исти konto књижи наплата исте врсте таксе која се односи на другу институцију;
- помоћна евиденција о издатим налозима није свеобухватна и не садржи податке из ранијих периода што онемогућава сравњење са књиговодственим подацима и правовремена поступања у циљу наплате истих (Суд БиХ),
- различито књижење прихода у поступку издавања документа (приходи од регистрације возила евидентирани су на буџетску организацију ИДДЕЕА, а приходи од личних карата, возачких дозвола и пасоша нису) и неријешено питање обавезе сравњења истих јер је у процес наплате и распореда

прихода укључено више институција. ИДДЕА доставља податке о евидентираним уплатама за издате документе (личне карте и возачке дозволе) који се користе за распоред припадајућег дијела накнаде по надлежним органима директно Министарству, а подаци о пасошима Министарству цивилних послова БиХ, али се током ревизије наведених институција нисмо увјерили да ли и ко врши упоређивање података са наплаћеним приходима;

- не врши се сравњење наплаћених административних такси у ДКП мрежи са подацима о издатим документима (Министарство спољних послова) или наплаћених такси и помоћне евиденције (Министарство правде).
- због непостојања базе података о издатим дозволама није омогућено комплетно усаглашавање свих издатих СЕМТ дозвола са уплатама у буџет а у одређеном броју случајева је уочено да су дозволе издате на основу непотпуних уплатних налога (без јединственог идентификационог броја, шифре општине или позива на број) или на основу уплата од стране физичких лица што отежава сравњење података о извршеним уплатама (Министарство комуникација и транспорта БиХ).

Препоруке:

- **Мишљења смо да је неопходно активније учешће Министарства по питању доношења правила у вези са контролом и надлежностима приликом сравњења прихода.**
- **Свим институцијама које обављају активности за коју се врши наплата такси и накнада потребно је омогућити повлачење података из Главне књиге са подацима за конкретну институцију (осигурањем шифре организације или конта који се односи само на једну институцију и сл.) јер се књижењима исте врсте накнада за више институција не обезбјеђују такви подаци.**
- **Препоручујемо Министарству да размотри обавезу извјештавања о приходима и за институције чији приходи нису у категорији коју Министарство у својим извјештајима третира као „властити приходи“.**

Приходи од текућих донација у новчаном облику

У извјештају о извршењу буџета приказани су приходи од текућих донација у износу од 24.282.333 КМ које су реализоване дознакама на Јединствени рачун трезора као помоћ појединим институцијама.

Начин признавања и рачуноводственог исказивања донација није у потпуности јасно одређено постојећим законским и подзаконским актима:

- Закон о финансирању институција БиХ² (члан 13.) прописује прикупљање прихода и одређује њихово признавање са становишта расположивости,
- Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2009. годину³ прописује се начин уплате, обавеза обавјештавања Министарства о одобреној помоћи, пренос неутрошених

² Службени гласник БиХ број 61/04 и 49/09

³ Службени гласник БиХ број 7/09

намјенских средстава у наредну годину, обавеза посебног праћења и извјештавања о утрошку,

- Правилник о рачуноводству буџета институција БиХ (број 01-СТ4-16-1810/05 од 30.5.2005. године)⁴ уређује опште одредбе рачуноводства, контни план, рачуноводствене књиге и књиговодствене исправе, усаглашавање билансних позиција и попис имовине, обавеза и потраживања. Овим Правилником (члан 45.) је одређено да се примљене неповратне помоћи за текуће потребе и посебне пројекте или програме евидентирају на пасивним временским разграничењима а затим преносе на одговарајући conto прихода у дијелу који је утрошен. То практично значи да се као приход приказује износ донације који је реализован и приказан кроз расходе.

Како нису усвојени међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор којим би било уређено и питање донација, препоручујемо Министарству да до њиховог усвајања међусобно усагласи законске и подзаконске акте у вези са обухватањем и признавањем донација.

Напомињемо како је начин признавања и рачуноводственог обухватања донација важан и због исказивања распореда вишка прихода, о чему је опширније написано у тачки 11. овог Извјештаја.

6. Расходи – буџетска потрошња

Буџет институција БиХ за 2009. годину износио је 1.214.543.729 КМ а реализован је у износу 952.589.375 КМ, што је мање за 261.954.354 КМ од укупног буџета или са 78% (без јавног дуга).

Ревидирањем значајнијих категорија расхода - трошкова уочили смо одређене пропусте и недостатке, посебно у систему интерних контрола који регулише потрошњу како роба тако и услуга. Ревизија је посебну пажњу обратила на категорију значајнијих трошкова који су исказани у сљедећем прегледу на нивоу институција БиХ⁵:

Врста расхода	Износ (КМ)	% учешћа
Бруто плате и накнаде	505.094.634	53.02
Накнаде трошкова запослених	130.925.269	13.75
Путни трошкови	17.739.428	1.86
Издаци за телефонске и поштанске услуге	10.319.627	1.08
Издаци за енергију и комуналне услуге	16.587.530	1.74
Набавка материјала	30.271.389	3.18
Издаци за услуге превоза и горива	13.792.579	1.45
Трошкови закупа	26.607.078	2.79
Издаци за текуће издржавање	20.509.854	2.15
Издаци за осигурање и трошкове платног промета	2.296.044	0.24
Уговорене и друге посебне услуге	42.863.510	4.5
Набавка земљишта	642.969	0.07

⁴ Објављен на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ

⁵ Подаци преузети из Главне књиге трезора



Набавка грађевина	22.229.225	2.34
Набавка опреме	29.536.649	3.1
Реконструкција и инвестиционо одржавање	7.961.124	0.84
Текући грантови	44.694.696	4.69
Капитални грантови	1.084.943	0.11
Укупни расходи буџетских корисника	923.156.547	96.91
Програми посебне намјене - директни трансфери с ЈРТ -а	19.865.688	2.09
Резервисања	9.567.140	1
Све укупно расходи Институција БиХ	952.589.375	100

Након ревидирања и одговарајућих анализа појединих значајнијих категорија горе наведених трошкова (исте су добрим дијелом засноване на појединачним извјештајима о ревизији институција БиХ - која су доступна на www.ревизија.гов.ба), истичемо сљедећа запажања и сугестије:

Бруто плате и накнаде: Извршење буџета институција БиХ на позицији Бруто плате и накнаде са 31.12.2009. године износило је 505.094.634 КМ. Исплата плата и накнада у институцијама БиХ регулисана је Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ који је ступио на снагу 1.7.2008. године.

Ревизијом примјене споменутог Закона утврдили смо како постоје одређена одступања када су у питању обрачуни плата за запослене у институцијама БиХ у зависности од ентитета из којег долазе. Наиме, Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ је прописано да се обрачун плата врши путем централизованог система, а да је Министарство надлежно за надзор над провођењем наведеног закона.

У члану 3. став 1. наведеног Закона се наводи: *Приликом одређивања износа плата и других накнада запосленима у институцијама БиХ поштоват ће се сљедеће начело:*

а) Иста плата за исти посао: У складу са овим начелом, запослени у институцијама БиХ који обављају исте и сличне послове примат ће исту основну плату; односно радна мјеста из различитих институција БиХ на којима се обављају слични послови сврстат ће се у исти платни разред.

Такође, према члану 52., став 3. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ се каже: *Обрачун пореза и доприноса на укупна примања запослених у институцијама Босне и Херцеговине врши се примјеном законских прописа према мјесту пребивалишта запосленог.*

Напомињемо како претходно наведена одредба на одређени начин задира у изворне надлежности ентитета те је из тих разлога и дошло до различитих тумачења као и начина примјене важеће регулативе у сврху обрачуна пореза и доприноса.

Мишљења смо како је Министарство требало, приликом разматрања и анализе учинака примјене различитих алтернатива обрачуна плата за запослене из оба ентитета, водити рачуна о задовољењу начела 'иста плата за исти посао'. С тим у вези, с обзиром да су због тренутног начина обрачуна, оштећени запослени који имају пребивалиште у ФБиХ, требало је примјенити све законом дозвољене варијанте у обрачуна плата за запослене који имају пребивалиште у ФБиХ како би се споменуто начело испоштовало. Напомињемо како смо о овој проблематици писали детаљније у извјештају о ревизији Министарства финансија и трезора као буџетског корисника (погледати извјештај на www.ревизија.гов.ба).

Канцеларија за ревизију и овај пут жели скренути пажњу свим надлежним институцијама БиХ на презентовану проблематику, те како је нужно изврши детаљну анализу досадашњег начина обрачуна плата, а у складу са добивеним резултатима размотрити и друге модалитете начина обрачуна пореза и доприноса, како би се испоштовало начело 'иста плата за исти посао' и како би сви запосленици који раде у институцијама БиХ у коначници добили исту плату за исти посао без обзира на мјесто пребивалишта.

Прековремени рад: Ревизијом наведених издатака констатовали смо да је на аналитичком конту прековремени рад у 2009. години на нивоу институција БиХ књижен износ од 11.832.445 КМ. Међутим, ревизијом наведене позиције код буџетских корисника утврдили смо како се највећи дио датог износа односи на ноћни рад који је грешком књижен на позицију прековремени рад. Код институција које су имале стварне издатке за прековремени рад уочено је да у одређеним случајевима нису сачињаване одговарајуће евиденције у вези са исплатама прековременог рада, као и да је вршена исплата по више основа (прековремени рад, рад у дане празника, ноћни рад и сл.).

Мишљења смо како би било корисно доношење одговарајућег упутства или инструкције која би детаљније прописала упуте буџетским корисницима у вези са начином вођења евиденција, начином одобравања и праћења извршеног прековременог рада, те књижења кроз Главну књигу.

Рефундација боловања: Ревизијом је утврђено да Министарство не располаже подацима о појединачним износима по сваком буџетском кориснику, као ни податком о укупном износу потраживања насталих на основу захтјева за рефундацију накнаде за боловање које надлежним институцијама подносе корисници буџета.

Напријед наведено произлази из чињенице да буџетски корисници имају различит приступ у књиговодственом евидентирању на основу захтјева за рефундацију накнаде за боловање, а не води се ни евиденција о поднесеним захтјевима која би се достављала Министарству.

Ревидирањем буџетских корисника уочено је да је различит приступ буџетских корисника и у динамици подношења захтјева за рефундацију накнаде за боловање.

Услијед различитог поступања у књиговодственом евидентирању, као и непостојању евиденција о поднесеним захтјевима за рефундацију накнаде за боловање, Министарство се сусреће са отежаним процесом утврђивања и раскњижавања износа евидентираних на изводима банака на основу поврата средстава на име рефундације накнаде за боловање.

Такође је уочено да надлежне институције за поврат средстава на основу поднесених захтјева за рефундацију накнаде за боловање исте рјешавају у различитим роковима и са кашњењима у поврату средстава те би и ову проблематику требало преиспитати.

Подсјећамо да је у току састављања овог извјештаја покренута процедура око измјене члана 35. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ који се односи на породилшко боловање, након што је Уставни суд БиХ у мају 2010. године донио одлуку према којој је оцијењено да је наведена одредба споменутог Закона дискриминацијска и није у складу са Уставом БиХ.

Препоруке:

- *У циљу једнообразног поступања свих буџетских корисника препоручујемо Министарству да сачини инструкцију за буџетске кориснике којом би се детаљно прописала процедура подношења, праћења и књиговодственог евидентирања захтјева за рефундацију накнаде за боловање, које буџетски корисници подносе надлежним институцијама за поврат средстава.*
- *Размотрити могућност успостављања одговарајућих евидентирања износа потраживања на основу захтјева за рефундацију накнаде за боловање кроз постојеће системе (ИСФУ, ЦОИП), а у циљу континуираног праћења и располагања податком о укупном износу потраживања ове врсте. У складу са напријед наведеном обезбједити и тачне евиденције о наплаћеном износу ових потраживања по сваком појединачном клијенту.*
- *Анализирати и преиспитати проблематику кашњења уплата надлежних институција на основу поврата средстава по поднесеним захтјевима за рефундацију боловања.*

Исплата стимулација: Када су у питању исплате стимулација запосленима у марту 2010. године донесена је Одлука од стране Савјета министара којом су регулише питања у вези са новчаним наградама (стимулацијом) запослених у институцијама БиХ.

Ревизијом финансијских извјештаја буџетских корисника за 2009. годину уочени су одређени недостаци који су и наведени у појединачним извјештајима буџетских корисника.

Недостаци и примједбе су се углавном састојале у сљедећем: у неким институцијама појединим лицима стимулација је исплаћивана скоро током цијеле године; исплаћиване су стимулације руководиоцима институција а одлуку о исплати истих су доносили сами руководиоци; у неким институцијама запослени нису на исти начин третирани приликом исплате стимулација; образложења за исплату стимулације често су штура или се одлука о исплати доноси за већи број запослених без појединачног навођења основа за исплату и образложења за сваког запосленог којем се стимулација исплаћује појединачно.

Неопходно је да уз активну координирајућу и контролну улогу Министарство настоји овај осјетљиви сегмент расхода у оквиру буџета институција БиХ довести на завидан ниво транспарентности са посебним акцентом на потребу постојања задовољавајућих критеријума, односно образложења за исплату стимулација.

Накнаде за рад у комисијама: Издаци за услуге на основу накнада за рад у комисијама остварени су износу 967.540 KM (конто 611216) и 311.107 KM (конто 613950) што укупно износи 1.278.647 KM.

Ревидирањем институција утврђено је да је дио средстава на основу накнада за рад у комисијама исплаћен у 2009. годину за рад чланова комисије обављен у 2008. години. Сматрамо да ретроактивна примјена одлука не представља добру праксу и да надлежне институције укључене у процедуру доношења одлука требају тежити благовременом доношењу истих, како би се исплате засноване на обављеним задацима реализовале у буџетској години којој припадају.

Такође је уочено да је било издатака по одлукама којима је дефинисано право на накнаду по ријешеном предмету те се поставља питање да ли је висина накнаде по ријешеном предмету одговарајућа и адекватна уложеном раду на рјешавању предмета. Такве одлуке је неопходно преиспитати и сугерисати Савјету министара БиХ доношење Одлука која ће обезбједити реалне износе за комисије гдје је предвиђен износ накнаде по ријешеном предмету.

Одлукама Савјета министара које се односе на комисије или радне групе утврђено је и да ће се исплата појединим члановима вршити на терет институција из којих долазе чланови. По овом питању би требало размотрити једнообразан начин рјешавања исплате накнада за чланове комисије које формира Савјет министара, у оквиру буџета једне институције или Министарства, чиме би се омогућило боље планирање потребних средстава, ефикасније праћење резултата рада и информисање Савјета министара о издацима формираних комисија.

За одређене комисије одлуком је утврђен мјесечни износ накнаде, што по нашем мишљењу није примјерен начин за исплату накнаде која би требала бити заснована на мјерљивим резултатима рада (нпр. актима које је комисија предложила за усвајање). Појединим одлукама је прописан износ мјесечне накнаде у висини просјечне нето плате у БиХ исплаћене у 2008. години. Сматрамо да би ове накнаде требало усагласити са основицом за исплату плата и осталих накнада прописаном у Закону о платама у институцијама БиХ (просјечна плата за годину која двије фискалне године претходи години у којој се примјењује).

Утврђено је да су корисници буџета обавезни преиспитати са Министарством начин обрачуна пореза и доприноса по основу накнада за рад у комисијама.

Препорука:

- **Министарство би требало анализирати досадашњу примјену и праксу код издатака на основу накнада за рад у комисијама те уочена запажања доставити Савјету министара како би се утицало на отклањање уочених слабости приликом доношења одлука Савјета министара у будућем периоду.**
- **Направити упутство за буџетске кориснике којим ће се прописати како уносити податке о исплатама ових накнада и обрачуна пореза и доприноса на ове накнаде у циљу одговарајуће примјене законских прописа.**

Путни трошкови: Путни трошкови током 2009. године на нивоу институција БиХ реализовани су у прилично високом износу - од 17.739.429 КМ, што само по себи поставља питање оправданости оволиког износа. Нисмо уочили праксу како се у институцијама БиХ врше анализе путних трошкова током године те сматрамо како би било корисно вршити анализе оправданости и сврсисходности великог броја службених путовања. Надаље, уочили смо како недостају позиви за службени пут у иностранство из којег би се јасно видјело у којем обиму организатор сноси трошкове службеног путовања, што представља основни предуслов да би се ревизија увјерила у исправност обрачуна путног налога.

Мишљења смо како би требало извршити анализу реализованих путних трошкова у току 2009. године и извршити одређене рационализације по питању службених путовања, анализирати оправданост броја лица која учествују у делегацијама или потребе оправданости присуствовања

свим међународним скуповима. Ревизија нема намјеру да оцјењује оправданост или неоправданост службених путовања нити броја чланова разних делегација (мишљења смо како руководства институција БиХ и Савјет министара требају тај посао да ураде и оцјене), али гледано са финансијског аспекта, указујемо на потребу сачињавања једне детаљне анализе учињених трошкова путовања по свим институцијама БХ и користи од реализованих путовања која би требала бити подлога за планирање ових трошкова убудуће.

Издаци за телефонске и поштанске услуге: Издаци за ПТТ трошкове у 2009. години износили су 10.319.627 КМ, а састоје се из: издатака за фиксне телефоне 4.422.307 КМ, издатака за мобилне телефоне 2.201.002 КМ, издатака за интернет 841.008 КМ, издатака за поштанске услуге 2.195.358 КМ, издатака за БИХ ПАК 658.626 КМ и издатака за остале услуге 1.323 КМ.

Ревидирањем ове категорије трошкова уочили смо да систем интерних контрола којим се регулише употреба телефона у институцијама БиХ није у потпуности јасно и прецизно дефинисан (правила постоје, али сматрамо да недовољно регулишу ово подручје). Утврдили смо како запослени на одређеним позицијама не подлијежу интерним одлукама о контроли потрошње, па се у тим случајевима не издају рјешења нити подносе извјештаји о насталом прекорачењу. Увидом у интерну евиденцију праћења потрошње примијећено је да су прекорачења, у односу на одобрене лимите, честа и у највећем броју случајева одобрена интерном одлуком о оправданости насталог прекорачења. У појединим случајевима стварни трошкови су доста мањи од прописаних лимита што значи да интерне одлуке нису прилагођене стварним потребама. Даље је примијећено како се у структури укупног износа рачуна за услуге мобилних телефона налазе и неке услуге које немају карактер комуникације у пословне сврхе (допуне). Такође смо уочили како се не користе службени телефони, већ се плаћају рачуни за приватне телефоне за лица која имају признате трошкове мобилних телефона. Утврдили смо како се у појединим случајевима не прилажу потпуни рачуни о извршеним услугама кориштења мобилних телефона, као и да се врши правдање “препаид” бонова путем благајне (ултра картице). Оваквим начином рада нисмо се могли увјерити у намјенско трошење буџетских средстава.

Препоручујемо Министарству – Савјету министара да у циљу повећања ефикасности система интерних контрола преиспита оправданост потрошње ПТТ услуга те дефинише јасна и прецизна правила која ће обезбједити да кориштење споменutih услуга буде искључиво у пословне сврхе (обавезно кориштење листинга) и да се на свим нивоима одговорности дефинишу лимити, а све у циљу рационалне потрошње буџетских средстава. Поред унутрашњих резерви за рационализацију, ревизија сугерше разматрање питања рационализације на трагу тржишних услова које нуде разни телеком оператери (напримјер: топ тим услуге, тотал груп, разне пословне тарифе и сл.) уз значајне уштеде и потпуну контролу трошкова.

Употреба службених возила: Издаци за употребу службених возила у 2009. години износили су 20.281.973 КМ, а састоје се из издатака за гориво и моторно уље 12.389.418 КМ, издатака за регистрацију 443.145 КМ и издатака за текуће одржавање – поправке возила 7.449.410 КМ.

Систем интерних контрола којим се регулише употреба службених аутомобила у институцијама БиХ није у цијелости јасно и прецизно дефинисан (правила постоје, али сматрамо да недовољно регулишу ово подручје). Истичемо да је тешко прецизно пратити трошкове службених аутомобила (укључујући и питање безбједности, односно опасности од отуђења), с обзиром да су службени аутомобили одобрени одређеним запосленицима да њима располажу 24 сата на дан. Ревизијом смо уочили како су путни налози о употреби службених аутомобила којим се води евиденција о потрошњи горива и пређеним километрима, у одређеним случајевима, доста неуредни и неажурни.

Канцелерија за ревизију препоручује Министарству - Савјету министара креирање и доношења таквог система интерних контрола који ће обезбједити рационалну, економичну и транспарентну употребу службених аутомобила са обавезном уредном евиденцијом путних налога из којих би се јасно видјеле релације, пређени километри и потрошња горива, како би се могла контролисати намјенска потрошња.

Систем интерних контрола којим се регулише употреба службених аутомобила је посебно значајан ако се у обзир узме да институције БиХ располажу са око 1.500 службених аутомобила, па би по мишљењу ревизије требало преиспитати оправданост постојећег возног парка, а у циљу рационализације и ефикасности трошења буџетских средстава. Напомињемо како је у току 2009. године на нивоу институција БиХ набављено службених аутомобила у вриједности од 6.188.289 КМ.

Трошкови закупа: Укупни издаци за ову категорију расхода у 2009. години износили су 26.607.078 КМ и представљају повећање од 4,8% у односу на 2008. буџетску годину. Структура наведених издатака у 2009. години је сљедећа: закуп простора 13.949.295 КМ, закуп станова 9.316.995 КМ (највећи дио се односи на Министарство одбране), закуп складишта 521.173 КМ, закуп паркинга 444.430 КМ, закуп за смјештај телекомуникацијске опреме 591.844 КМ, закуп земљишта 25.420 КМ, закуп опреме 239.084 КМ, закуп возила 69.177 КМ, закуп торњева 838.050 КМ, закуп водова 571.764 КМ и закуп АДСЛ водова 39.839 КМ.

Министарство је на захтјев Парламентарне скупштине БиХ сачинило детаљну информацију везано за трошкове закупа који се односе на институције БиХ. Информација је сачињена у 2010. години и истом су обухваћени сви актуелни уговори о закупу у 2010. години. Према наведеној информацији, у 2010. години из буџета институција БиХ за закуп ће бити плаћено 26.705.051 КМ, од којег износа се на закуп пословних простора и зграда односи 13.665.176 КМ, закуп станова 8.338.640 КМ те на остале издатке у укупном износу од 4.701.236 КМ (складишни простор, паркинг простор, смјештај телекомуникацијске опреме, закуп земљишта, закуп остале опреме).

У ставци закуп пословних простора и зграда на закуп у ДКП-у Министарства спољних послова се односи 4.689.783 КМ, док се остали дио односи на закупе у земљи.

Према датој информацији највише простора се закупљује у Сарајеву 17.176 м² по просјечној цијени од 26,36 КМ што ће за 2010. годину износити 4.412.895 КМ, Бања Луца 6.989 м² по просјечној цијени од 24,71 КМ што ће теретити буџет у

2010. години у износу од 1.794.214 КМ и Мостару 7.371 м² по просјечној цијени од 18,31 КМ што ће у буџету за 2010. годину износити 1.270.229 КМ.

У 2010. години, према достављеним подацима и документацији од стране буџетских корисника, укупно се закупљује 188.298 м², док додатно недостаје 5.200 м² пословног простора.

За смјештај 1922 запослена у просторима изнајмљеним у Сарајеву, Бања Луци и Мостару ће за 2010. годину бити издвојено укупно 7.477.338 КМ. Институције према садашњем стању ствари, везано за закупе у Сарајеву и Бања Луци, закупљују по запосленом у просјеку 16 м², а у Мостару 17 м², док је просјечна квадратура по запосленом у Згради пријатељства између Грчке и БиХ између 6 и 7 м².

Наведена информација је, према сазнањима ревизије, усвојена од стране Савјета министара, али без дијела којим се предлажу активности на превазилажењу садашњег стања по питању издатака за закуп пословних простора. Наиме, у приједлозима Министарства за дугорочно рјешавање трошкова закупа у буџету институција БиХ се наводи да је Министарство већ у процедуру усвајања Савјету министара доставило Приједлог одлуке о одобравању пројекта набавке/изградње зграда за смјештај институција БиХ којим би Савјет министара одобрило пројекат набавке, односно изградње три објекта и то: у Бања Луци и Мостару набавка објекта од по цца 2.000 м², реализација пројекта изградње објекта у Сарајеву површине од цца 10.000 м². Предложена Одлука је предвиђала да се дио овог пројекта, односно почетак реализације пројекта финансира из буџета институција БиХ у којем је обезбјеђено 11.130.000 КМ резервисања за капитална улагања.

Мишљења смо да би требало детаљно анализирати све аспекте сачињене информације те да би надлежне институције требале предузети активности у циљу изналажења начина за рјешавање наведеног питања.

Наиме, трајно рјешавање питања смјештаја за државне институције кроз куповину или изградњу објекта за те намјене би дугорочно посматрано значило смањење или скоро потпуно елиминисање ове ставке у буџету институција БиХ.

Осим тога, по нашем мишљењу, кроз намјенски грађене објекте за смјештај било би могуће примијенити и стандарде који се односе на потребну квадратуру пословног простора по запосленом, гдје постоји значајан простор за рационализацију, што није случај када се ради о закупу простора који су често нефункционални те није могуће на оптималан начин искористити закупљени простор.

Услуге репрезентације: У 2009. години расходи за услуге репрезентације на нивоу институција БиХ износили су 4.847.534 КМ. Анализирањем и ревидирањем трошкова репрезентације уочили смо како ови трошкови нису регулисани довољно јасно и прецизно. Нема прецизних критеријума које дефинишу пригоде у којима се могу користити јавна средства за репрезентацију, до којег нивоа по кориснику и по ком нивоу гостију и пословних партнера. Нису дефинисани критеријуми за давање овлаштења, нису дефинисани услови за куповину и примање дарова, а посебно нису системски дефинисани услови за извјештавање о кориштеној репрезентацији (мјесто, прилика, вријеме, носилац овлаштење, повод – разлози, попис гостију, укључујући изузећа за случајеве које одреди

институција, спецификација рачуна, валидан доказ о извршеном плаћању (рачун фискалне и регистар касе), поштивање ограничења, број људи из институције који може присуствовати организованим вечерама или другим пословним гозбама, итд.). Ревизија сматра како је детаљан извјештај о извршеној репрезентацији (укључујући све горе побројане елементе) кључни елемент у намјенском и рационалном трошењу јавних средстава. Унутар тестираног узорка код одређених институција БиХ примјеђено је како се не наводи у свим случајевима сврха - повод репрезентације те да недостају спискови гостију и други елементи. Стога се ревизија, у свим случајевима у оквирима тестираног узорка, није могла увјерити у намјенску потрошњу средстава (извјештај о извршеној репрезентацији су доста штура, непотпуна или чак у појединим случајевима нису ни написана).

Канцеларија за ревизију сугерише Министарству - Савјету министара доношење јасних и прецизних правила и процедура о трошковима репрезентације са горе побројаним елементима. Посебан се акценат ставља на извјештај о извршеној репрезентацији које представља документовани траг о намјенској потрошњи јавног новца у ове сврхе, а истовремено представља и доказ транспарентне и досљедне примјене усвојених правила и процедура.

Ауторски хонорари: Издаци за услуге на основу ауторских хонорара остварени су у укупном износу 468.330 КМ. Уочено је да се у одређеним случајевима ауторски хонорари исплаћују у институцијама и лицима која су у институцији запослена на неодређено вријеме те да се у тим случајевима врло често не може утврдити који су то додатни послови који нису дефинисани систематизацијом радних мјеста. Ауторски хонорари су исплаћивани и именованим члановима појединих Савјета гдје је одређен мјесечни износ накнаде, а ревизијом је констатован прилично различит степен ангажовања појединаца, као и недостављање писаних ауторских дјела иако би одређени ангажман то захтијевао.

Исплате на основу ауторских хонорара требају бити условљене стварним обиљежјима ауторског дјела, а износе за исплату хонорара је потребно утврђивати на основу стварног степена ангажовања сваког појединца уколико се ради о одређеном пројекту.

Уговори о дјелу: Издаци за услуге на основу уговора о дјелу остварени су у укупном износу 5.873.217 КМ, а на основу уговора о привременим и повременим пословима у укупном износу 2.132.789 КМ. Уочено је да се по уговору о дјелу у институцијама вршило ангажовање и за обављање послова који су предвиђени систематизацијом радних мјеста, а присутна је и појава да се уговори продужавају свака три мјесеца те се по том основу поједина лица ангажују цијелу годину. У појединим институцијама се по уговору о дјелу за обављање материјално финансијских послова ангажују лица која имају заснован радни однос у другим институцијама БиХ. Ревизијом је утврђено да 12 институција за унос обавеза у ИСФУ систем ангажује лица по уговору о дјелу. Ангажовање по уговору о дјелу за овакву врсту послова може представљати ризик за институцију у смислу правовременог обављања послова и нејасног дефинисања одговорности у обављању ових послова. Мишљења смо да би у циљу рационализације потрошње, Министарство требало предузети одговарајуће активности и изнаћи

најбоље могуће рјешење за клијенте који за обављање материјално - финансијских послова и уноса у ИСФУ систем ангажују лица по уговору о дјелу. По образложењима појединих институција, уговори о дјелу су закључивани и услјед нереализоване динамике запошљавања, а уочено је и да су се за обављање одређених послова за рад у комисији закључивали уговори о дјелу са запосленима, гдје су осим уговорене нето накнаде, вршене исплате на основу путних трошкова (дневнице, смјештај, превоз, остали путни трошкови) те исте евидентирале у оквиру позиција путних трошкова запослених.

Утврђено је да на нивоу институција нема јасно дефинисаних процедура за склапање уговора о дјелу којим би се утврдили критеријуми за ангажовање лица за одређене послове као и висина накнаде за обављање тих послова те да се код одређивања накнаде не води рачуна о висини плате запослених у институцијама који раде на истим или сличним позицијама.

Препоруке:

- **Канцеларија за ревизију препоручује Министарству - Савјету министара да се на нивоу свих институција преиспита ангажовање на основу уговора о дјелу у циљу ефикасности пословања и усаглашености пословања са законским прописима, јер је категорија уговора о дјелу прописана Законом о облигационим односима, којим се прописује под којим условима и на који начин се закључују уговори о дјелу.**
- **С обзиром да се ради о пословима у државним институцијама, мишљења смо да би ангажовање на основу уговора о дјелу требало свести на најмању могућу мјеру и уговоре о дјелу закључивати у изнмним ситуацијама само за одређене врсте послова када не постоји други начин ангажовања.**

Капитална улагања: Укупни издаци за капитална улагања у 2009. години износили су 60.369.967 КМ. Током ревизије капиталних издатака уочили смо одређене проблеме с којима се сусрећу институције у сегменту изградње грађевинских објеката, реконструкције и инвестиционог одржавања (нпр. СИПА – изградња објекта централне зграде за трајни смјештај Агенције, Министарство правде – изградња државног затвора). Прије свега мислимо на недостатак стручног особља за вођење и контролу извршења комплексних грађевинских радова у оквиру самих институција које врше изградњу објеката, потом на оптерећење руководства и запослених у институцији пословима који нису у директној вези са законом утврђеним задацима институције.

Током ревизије уочили смо како се у дијелу капиталних издатака код већине буџетских корисника не врши квалитетна анализа оправданости улагања буџетских средстава нити на нивоу институција постоје правила потрошње за ово подручје како би се обезбједило рационално понашање корисника буџета. Такође, уочили смо како не постоје писане процедуре у погледу улагања у туђа основна средства.

- **Мишљења смо да је све активности које нису повезане са основном функцијом одређене институције и које због тога оптерећују руководство и запослене, потребно пребацити на за то оспособљене институције. На тај начин би се обезбједило ефикасније кориштење буџетских средстава, а**

институцијама би се омогућило да неоптерећено обављају законом прописане дужности.

- **Сматрамо како би Министарство требало направити јасне и прецизне писане процедуре у вези улагања буџетских средстава у туђа основна средства по било ком основу.**

Такође, током ревизије уочили смо активности Министарства на контроли исказа клијената о степену реализације вишегодишњих капиталних издатака који су наведени у извјештајима о извршењу буџета. На овај начин утврђени су поузданији подаци о степену реализације одобрених улагања што је основ за доношење одлуке о преносу нереализованих средстава у нову буџетску годину. Иако је у овом подручју остварен одређени напредак, постоји могућност да су у постојећем начину евидентирања код клијената издаци за вишегодишња капитална улагања књижени и на друга конта која се не могу одмах директно повезати са капиталним улагањима, што у коначници може довести до исказивања погрешних износа.

Препоручујемо Министарству наставак започетих активности те да контролом обухвати све институције код којих постоје вишегодишња капитална улагања. Такође, потребно је упутити јасне инструкције клијентима о томе на који начин и на која конта евидентирати вишегодишња капитална улагања, обезбједити што квалитетније и поузданије информације које ће послужити као основ за праћење извршења вишегодишњих капиталних улагања и намјенског трошења одобрених буџетских средстава.

Текући грантови: Издаци на основу текућих грантова остварени су у укупном износу 44.694.696 КМ. Запажено је како у одређеним случајевима нису усаглашене одлуке Савјета министара БиХ о критеријумима за додјелу средстава са Законом о буџету институција и међународних обавеза БиХ. Уочено је да нису прецизно утврђени критеријуми за додјелу одређених грантова.

Износи средстава грант подршке појединим институцијама прелазе буџете појединих институција БиХ те је за такве износе грант подршке потребно успоставити контролу намјенског трошења буџетских средстава. Приликом правдања утрошених средстава одређених грантова од стране корисника није адекватан начин извјештавања и нису достављени одговарајући докази за правдање намјенског трошења средстава.

Неопходно је да се на основу достављене документације и достављених извјештаја о утрошеним средствима прати намјенски утрошак средстава и цијени оправданост додијељених средстава из гранта, како би се у будућем периоду правилно планирала и додјељивала средства за суфинансирање одређених пројеката и манифестација.

Нужно је да буду усаглашене одлуке Савјета министара БиХ о критеријумима за додјелу средстава са Законом о буџету институција и међународних обавеза БиХ, те да се успостави квалитетна и учинковита контрола намјенског и законитог трошења средстава. Препоручујемо да се овакав начин финансирања измијени и да се донесу закони који ће уредити систем расподеле средстава која представљају грантове (подршке) разним институцијама нижег нивоа и обезбједити контролу

над намјенским трошењем. Тиме би расподјела ових средстава која су по величини изузетно значајна, имала своје законско упориште.

Јавне набавке: С обзиром на учешће јавних набавки у укупном буџету институција БиХ (на нивоу институција БиХ у току 2009. године путем јавних набавки реализовано је око 170.000.000 КМ буџетских средстава) те на важност Закона о јавним набавкама и његове примјене као правног оквира у сврху развоја правичне и активне конкуренције на тржишту роба и услуга, најефикаснијег начина кориштења јавних средстава те сузбијању корупције, Канцеларија за ревизију је, у процесу финансијске ревизије и за 2009. годину, значајну пажњу посветила примјени Закона о јавним набавкама и подзаконских аката из подручја јавних набавки у намјери да укаже на најчешће неправилности и пропусте који се дешавају приликом провођења процедура јавних набавки с циљем унапређења процеса јавних набавки у институцијама БиХ.

Када је ријеч о законодавном усклађивању са легислативом Европске уније утврдили смо како није било великих помака. По ступању на снагу Закона (крајем 2004. године) извршено је неколико измјена и допуна које су се углавном односиле на продужавање рокова утврђених овим законом и на неке ситне исправке. Приједлог новог закона о јавним набавкама био је упућен у парламентарну процедуру али исти није прихваћен од стране Парламента БиХ.

Када је у питању сама имплементација Закона о јавним набавкама, констатовано је да постоје одређена побољшања и напредак те тенденција смањења броја институција код којих су уочене значајније неправилности у примјени Закона, али и да још увијек постоји доста простора за унапјеђење ове области.

У циљу рационалног и ефикасног провођења поступака јавних набавки Савјет министара је у јулу 2008. године донијело Одлуку о провођењу поступка заједничких јавних набавки за институције БиХ којом је утврђен поступак заједничких јавних набавки роба и услуга за институције БиХ и именована је Комисија за заједничке набавке у институцијама БиХ. Међутим, Комисија за заједничке набавке за свог мандата није успјело окончати процедуре за све набавке, поступци су окончани за само неколико роба и услуга (рачунари, авио – карте, итд.)

Овакав резултат рада Комисије за заједничке јавне набавке за потребе институција БиХ имао је за посљедицу да је већина институција БиХ релативно касно покренула властите процедуре за наведене набавке тако да су поједини уговори закључени тек крајем 2009. године, док одређене институције нису уопште покретале своје процедуре због чега су код доста институција вршене набавке од добављача који су изабрани у ранијим годинама.

Надаље, издвајамо најчешће неправилности које се јављају у самом процесу провођења јавних набавки: тендерска документација није припремљена у складу одредбама Закона и подзаконским актима, није осигурана задовољавајућа, правична и активна конкуренција, није изабран одговарајући поступак јавних набавки или недостатак адекватних и аргументованих образложења за провођење одабраног поступка, након склапања уговора са изабраним добављачем не врши се контрола испуњавања уговорених обавеза, итд.

Напомињемо како је ревизија, како и ранијих година тако и у 2009. години, у недостатку прецизних законских рјешења за одређене специфичне случајеве или непримјењивости одређених рјешења на специфичне ситуације у пракси, цијенила поступке који су доприносили рационалнијем и ефикаснијем кориштењу ограничених буџетских средстава и понашање у духу Закона о јавним набавкама (обезбјеђивање максималне конкурентности и транспарентности).

У циљу побољшања економичности и ефикасности јавних набавки те смањења могућности претјеране јавне потрошње, канцеларија за ревизију сматра:

Иако се провођење поступака заједничких јавних набавки није показало нарочито успјешним и ефикасним, мишљења смо да не треба одустајати од провођења заједничких набавки за институције БиХ, већ покушати анализирати пропусте и недостатке у организацији и раду Комисије за заједничке јавне набавке за 2009. годину и извући поуке те примијенити искуства земаља у региону по питању заједничких набавки.

Механизми координације и административни капацитети главних учесника у систему јавних набавки требају даље јачање. Овдје прије свега мислимо на и потенцирамо улогу Агенције за јавне набавке и њене одговорности у погледу праћења и евалуације пракси и процедура јавних набавки, као и континуиране обуке особља задуженог за реализацију јавних набавки.

Скривена материјалност: Овом приликом желимо указати на један проблем управо у овом консолидованом/збирном извјештају, а ради се о појму "скривене материјалности". Током ревизије појединих институција БиХ уочавају се неправилности које по појединачним ставкама не представљају значајан износ али их њихово појављивање код више различитих пословних процеса у разним институцијама БиХ чини значајним јер указује на нерационалан однос према јавним средствима. У том контексту, понекад и мали финансијски износ у једној трансакцији може постати значајан у цјелокупном пословању једне институције или свих институција БиХ. Овакви примјери су типични код трошкова репрезентације, телефона, употребе службених аутомобила, итд.

7. Управљање Јединственим рачуном трезора

На основу презентованих информација, управљање Јединственим рачуном у пракси подразумијева скоро потпуну ангажованост на оперативним пословима, без могућности, сходно тренутним кадровским капацитетима у Одсјеку за управљање јединственим рачуном трезора, да се врше и одговарајуће анализе које би биле од велике користи за доношење одлука везаних за управљање средствима на ЈРТ-у.

Према информацијама добијеним у наведеном Одсјеку све активности везане за унос у ИСФУ систем (уношење података о плаћањима - укључујући и рокове плаћања, те одобравање плаћања) су у дјелокругу рада буџетског корисника, а да буџетски корисници за потребе контроле и мониторинга Министарству достављају само документацију која се односи на капиталне издатке.

Сходно наведеном Министарство врши само дјелимично контролу и мониторинг трансакција које се обављају путем ИСФУ система.

Међутим, чланом 23. став 3. Закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ наведено је како слиједи: Министарство има право увида у сву документацију, која је основ за измирење обавеза буџетског

корисника. Министарство има право и обавезу одбити захтјев који није у складу са законом, обиму, структури и динамици одобрених буџетских расхода и који није заснован на одговарајућим процедурама те о томе, без одгађања, обавијестити буџетског корисника.

Што се тиче приоритета у плаћању обавеза, није било промјена у процедурама у односу на 2008. годину, тако да се у овом дијелу примјењују одредбе члана 18. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине.

Осим тога, сазнали смо како уствари није нити било потребе за примјену наведене одредбе закона обзиром да је у току цијеле године буџет био ликвидан.

Вишкови средства који су се јављали у току 2009. године на ЈРТ - у пласирани су путем Централне банке БиХ. Наиме, до јуна 2009. године била је обавеза Министарства да слободна средства пласира искључиво путем Централне банке БиХ, а са измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ предвиђено је пласирање средстава и путем комерцијалних банака које би биле изабране путем тендера. Како је процедура за избор банака започела почетком године а окончана тек крајем 2009. године то је пласирање вишкова средства вршено и у другој половини 2009. године искључиво преко Централне банке БиХ. Законом о финансирању институција БиХ предвиђено је постојање инвестиционог менаџера за ове сврхе, међутим како нам је саопштено током ревизије није званично постављено лице на ту позицију, а не постоји ни докуменат који потврђује да послове инвестиционог менаџера обавља министар.

Уговор са Централном банком за обављање послова банкарског и фискалног агента закључен је 3.12.2003. године а на исти је донесен и Анекс 6.10.2006. године, тако да је дио послова по питању пласмана краткорочних вишкова средства у претходном периоду за рачун Министарства вршила Централна банка.

Један од проблема с којим се сусрећу запослени у Одсјеку за управљање ЈРТ-ом је идентификовање одређеног броја уплата (донације, рефундације трошкова и сл.) на главни девизни рачун (EUR), гдје није могуће на једноставан начин идентификовати самог примаоца уплате. У овом дијелу су постојали покушаји да се ово питање ријеши на начин да сами буџетски корисници прије самих дознака доставе информацију Министарству како би исто по приливу средстава било у прилици да исте идентификује и распореди на кориснике.

Иначе, пракса је да се рачуни (намјенски) у оквиру ЈРТ отварају искључиво на основу писменог захтјева корисника који мора имати детаљно образложење. Међутим, писане процедуре у вези са отварањем рачуна у оквиру ЈРТ-а не постоје.

Плаћања путем ЈРТ-а се врше на основу инструкције према којој су у 2009. години постоје три групе клијената које покривају упослена лица у Одсјеку, при чему је вршено ротирање лица на плаћањима по групама клијената током године.

Једна од задаћа Одсјека за управљање ЈРТ-ом је и сачињавање новчаних токова током године на мјесечном нивоу у оквиру којих се врши и разрада по седмицама. Наведени планирани новчани токови обухватају планиране приходе и расходе по позицијама, али у оквиру Одсјека за управљање ЈРТ-ом не располажу и оствареним приходима и расходима по периодима из планираних новчаних токова, што би увелико повећало квалитету информација које служе за успјешније планирање новчаних токова у будућности. То би имало значајан утицај и на

тачније утврђивање вишкова средства која нису у одређеном периоду потребна и која би могла бити пласирана.

Праћење стања слободних средстава на ЈРТ-у у циљу пласмана тих вишкова на краткорочној основи не врши се на формалан начин. Наиме, према сазнањима добивеним у Одсјеку за управљање ЈРТ-ом не постоје писани документи (анализе) који би били подлога за утврђивање вишка средства која се утврђују за одређено временски период те у складу са тим врши се пласирање (орочавање) истих у циљу остваривања прихода у буџету. Такође смо утврдили да се не доносе појединачне одлуке о орочавању средства на одређени период, већ да постоји само налог Централној банци БиХ у којем се даје инструкција који износ се жели пласирати и на који период. Наведени налози су потписивани од стране министра, замјеника министра и помоћника министра за трезор.

Према нашим сазнањима, контролу фактурисаних износа од стране пословних банака за обављене послове платног промета могуће је извршити у дијелу који се односи на цијену појединих врста банкарских услуга према закљученом уговору, али постоје значајне потешкоће у контроли броја извршених трансакција.

Констатовано је да у ранијем периоду није било одвојеног евидентирања пласираних средства кроз Главну књигу, због специфичности које је пратило искључиво вршење пласмана путем Централне банке БиХ. Међутим, са реализацијом наведених активности са пословним банкама стекли су се услови и потреба за одвојеним праћењем наведених пласмана.

Према достављеном прегледу орочења по рачунима са почетним стањима на дан 1.1.2009. и коначним на 31.12.2009. године, стање је такво да је на почетку периода укупан износ орочених средстава без камата износио око 270,5 милиона КМ, а да је на крају периода тај износ био 284,6 милиона КМ. Наиме, у току 2009. године није било нових преноса на орочење изузев износа од 95 милиона КМ који се односи на добит Централне банке БиХ, али је било током године повлачење дијела средства из ороченог износа.

У 2010. години, са почетком реализације уговора са пословним банкама изабраним путем тендера, извршен је пласман средства на једној од четири одабране банке. Како смо информисани, са остале три пословне банке још су у току активности око уговарања техничких детаља у вези са реализацијом закључених уговора. По избору пословних банака за обављање услуга платног промета Министарство је дана 23.3.2010. године донијело интерне процедуре плаћања ЈРТ-а БиХ и распоред извршиоца плаћања. Наведеном процедуром дефинисани су поступци свих плаћања са ЈРТ-а БиХ преко пословних банака и Централне банке БиХ, распоред извршилаца који врше плаћање и поравнање стања средства на трансакцијским рачунима код банака. Према наведеној инструкцији извршиоци на плаћањима се ротирају периодично по групама.

Препоруке:

- **Контролу плаћања са ЈРТ-а би требало учинити ефикаснијом у свим сегментима те сходно томе донијети јасна правила којима би се утврдила улога буџетског корисника, односно Министарства у самом процесу контроле.**

- Потребно је евиденције о краткорочним пласманима новчаних средстава са ЈРТ-а организовати на транспарентнији начин кроз Главну књигу трезора.
- Нужно је формализовати досадашњи поступак краткорочног пласирања средстава са ЈРТ-а на начин да се периодично сачињавају анализе а потом, сходно истим, доносе одлуке од стране инвестиционог менаџера (министра) о пласманима.
- У циљу ефикасне контроле фактурисаних износа за обављене услуге платног промета од стране пословних банака, уз информатичку подршку осмислити систем упоређивања извода достављених од стране банака са електронским налозима датим од стране Одсјека за управљање ЈРТ-ом.
- Направити анализу у циљу утврђивања адекватности подјеле клијената по пословним банкама с обзиром на остварене трошкове платног промета (број трансакција) и сходно томе извршити одговарајуће корекције скупина клијената, при томе узимајући у обзир понуђене цијене услуга платног промета од стране пословних банака
- Нужно је направити процедуре у вези са отварањем рачуна у оквиру ЈРТ-а.
- Учинити додатне напоре у изналажењу начина за контролу уноса рокова плаћања од стране буџетских корисника у ИСФУ систем, а који су садржани у уговору (обзиром да се рокови плаћања понекад вреднују као критеријуми за избор најповољнијег добављача у процесу јавних набавки, важно је да се исти досљедно примјењује, јер се у супротном поред непоштивања клаузула уговора дерогира и цјелокупни процес извршених набавки).

7.1. Избор банака за средства Јединственог рачуна трезора

Ревизијом набавке банкарских услуга констатовано је да је иста проведена кроз отворени поступак и то два лота: ЛОТ-1 – Услуге прикупљања средстава на депозитни рачун и услуге плаћања те ЛОТ-2 – Услуге орочавања вишкова средстава на ЈРТ. Критеријум за оцјену понуда за ЛОТ-1 била је најповољнија цијена, а за ЛОТ-2 економски најповољнија понуда. Цијене за ЛОТ-1 су цијене банкарских услуга плаћања по појединим категоријама.

Тендерском документацијом било је предвиђено за ЛОТ-1 закључивање уговора са четири пословне банке што је, након проведене процедуре, и учињено, а за ЛОТ-2 пет пословних банака, а уговор је закључен са 4 банке због одустајка једне од банака.

Према наведеном може се закључити да Министарство није досљедно и у потпуности примијенило Закон о јавним набавкама при провођењу саме процедуре набавке (принцип један добављач за набавку истоврсне робе или услуге). Разлог за наведено поступање је како смо информисани дисперзија ризика (члан 31. Закона о финансирању институција БиХ), као и ограничења техничке природе.



За ЛОТ-2 критеријуми за оцјену понуде били су укупно понуђена камата на орочене депозите те пондерисана каматна стопа. Наиме, тендерском документацијом било је предвиђено пласирање (орочавање) средстава на период од 60 дана (5 милиона КМ), 90 дана (5 милиона КМ) и 180 дана (10 милиона КМ), а од банака понуђача тражено је да понуде каматну стопу и износ камате за периоде од 60, 90 и 180 дана на годишњем нивоу.

Увидом у достављене понуде уочено је да су банке на различит начин попуњавале табелу која се односи на понуђене каматне стопе, а да је комисија вредновала достављене понуде као да су сачињене на исти начин. Наиме, једна од банака доставила је понуду за ЛОТ-2 на начин да је понуђена годишња каматна стопа за сваки период за орочавање (60, 90 и 180 дана) те износ камате који се сходно томе нуди израчунат по конформној методи (што стварно и представља износ камате који треба бити исплаћен зависно од периода орочавања). Остале банке понудиле су такође годишњу каматну стопу по периодима за орочавање, те новчани износ камате коју нуде на годишњем нивоу.

При самој евалуацији понуда комисија је преузела податке из достављених понуда пословних банака и упоредила податке који су израчунати на различите начине.

Таквом евалуацијом достављених понуда банка која је користила конформни метод обрачуна рангирана је као посљедња, иако је иста понудила највећу камату на годишњем нивоу. Како из понуђене каматне стопе на годишњем нивоу произлазе сви остали подаци није јасно како је споменута банка могла бити рангирана као посљедња од банака које су предложене од стране комисије за закључивање уговора, изузев уз образложење да су подаци само преузети и упоређени, како је већ наведено, без анализе и логичке провјере истих.

Према нашем мишљењу, да је евалуација проведена на исправан начин, претходно наведена банка би била прворангирана банка када су у питању услуге орочавања вишка средства на ЈРТ-у. И поред наведеног са споменутом банком је закључен уговор јер је била међу пет ранжираних банака а са истим бројем банака је и намјеравано закључење уговора.

Иначе, како је једна од банака доставила приговор на проведени поступак, а потом и жалбу Канцеларији за жалбе, Канцеларија је обуставила поступак набавке до окончања жалбеног поступка (жалба жалиоца је у потпуности одбијена) што је утицало на значајно кашњење у окончању поступка набавке односно закључивање уговора са пословним банкама (уговори закључени у мјесецу децембру 2009. године).

Према презентованим информацијама, закључени уговори о орочавању средства са четири пословне банке су на снази од 1.1.2010. године тако да су у току активности око уговарања техничких детаља везаних за имплементацију самих уговора. Према расположивим информацијама, једна од пет пословних банака за ЛОТ-2 је одустала од закључивања уговора. Како смо сазнали у току ревизије, само је са једном банком окончан поступак око утврђивања техничких детаља везано за провођење самих уговора, док је са осталим банкама овај процес још увијек у току. Увидом у кореспонденцију са пословним банкама која је још у току (три преостале банке) видљиво је да банке нису заинтересоване за провођење уговора које су саме потписале те да на разне начине настоје да одгоде примјену

уговора о орочавању средстава или да издејствују измјене већ потписаних уговора у дијелу који се односи на каматне стопе, иако одредбама закључених уговора то није предвиђено.

Препоруке:

- *Мишљења смо да би у циљу задовољења принципа јавног надметања (Закон о јавним набавкама) требало при наредним набавкама банкарских услуга размотрити и друге модалитете провођења процедуре, на начин да се истовремено задовоље поменути принципи и одредбе Закона о финансирању институција БиХ (дисперзија ризика и др.).*
- *Узимајући у обзир значај и осјетљивост питања избора пословних банака као добављача банкарских услуга за потребе Министарства, сматрамо да је било нужно да се приликом провођења саме процедуре избора (посебно за ЛОТ-2) детаљније размотре достављене понуде како би понуђачи били вредновани на исти начин, што није био случај у конкретном поступку, а што би убудуће требало чинити с дужном пажњом.*

Само чињеница да је тендером за ЛОТ-2 тражено пет банака, да се исто толико квалификовало за вредновање понуда, и да је са посљедњом рангираном уз још три (једна од банака је одустала од уговора) на крају закључен уговор, умањила је значај констатованих недостатака у поступку евалуације понуда.

- *Ревизија је става да Министарство треба врло пажљиво приступити рјешавању питања ангажовања остале три банке по питању реализације закључених уговора о орочавању средстава и при томе водити активну сарадњу са Правобранилаштвом БиХ у рјешавању конкретног питања.*

8. Попис средстава и извора средстава

Провођење процедуре пописа средстава и извора средстава представља значајан проблем за буџетске кориснике који имају на кориштењу имовину чији статус још увијек није ријешен⁶. Ово се прије свега односи на стална средства и то код оних буџетских корисника који су настали спајањем ентитетских институција из дате области чиме је и дио имовине истих преузет на кориштење до коначног рјешавања статуса саме имовине.

Искуства по питању пописа су различита од институције до институције као и евидентирање тих средстава кроз Главну књигу.

⁶ Ревизија се није упуштала у детаљнију анализу питања имовине с обзиром на познату чињеницу како ово питање на нивоу БиХ још увијек није ријешено.

У току је реализација израде модула за стална средства у Министарству којим ће бити сва средства евидентирана кроз ИСФУ систем, што ће значити једнообразно вођење евиденције о сталним средствима и инвентару те, сходно томе, обрачунавање амортизације на јединствен начин. Наведени модул би требао обезбиједити ажурну базу података за стална средства, а имплементација истог у пракси требала би дати већи значај обрачуну амортизација за стална средства. Наиме обрачун и праћење трошкова амортизације би требали бити значајан фактор приликом одлучивања по захтјевима за набавком нових сталних средства.

Што се тиче новчаних средстава која су у оквиру надлежности Министарства по питању управљања истим (средства која се налазе на Јединственом рачуну трезора), на крају 2009. године именована је комисија и извршен попис средстава на рачунима ЈРТ-а на дан 31.12.2009. године. Комисија је сачинила извјештај о извршеном попису новчаних средстава на рачунима ЈРТ-а на начин да је извршено упоређивање стања на рачунима увидом у изводе достављене од стране банака и стања у Главној књизи. Ревизија се није увјерила да је извјештај разматран и усвојен те да је донесена одлука о подузимању мјера сходно садржају истог.

Записником су констатована одступања на рачуну Министарства за људска права и избјеглице у износу од 15.541 КМ. Према налазу који је саставни дио извјештаја о ревизији наведеног клијента, предметна средства представљају стање на рачуну Херцеговачке банке и пројекта UNHCR-а.

Осим тога, као одступања су у самом извјештају наведена стања на рачунима који се воде за потребе Предсједништва БиХ (часници за везу у Хагу). Наиме, до сачињавања извјештаја о попису комисија није имала податке односно документацију о стању на тим рачунима те подаци за исте нису унесени у извјештај. Током ревизије презентовани су нам изводи са рачуна сва три часника за везу на дан 31.12.2009. године.

Комисија није вршила непосредно попис средства на рачунима у ДКП мрежи (MSP). Наиме попис је извршен од стране запослених у ДКП-има и подаци достављени у Министарство.

Констатовано је да стање краткорочних пласмана Министарства није било могуће пописати обзиром на начин вршења пласмана путем Централне банке БиХ, али би са пласирањем средства путем пословних банака праћење истих требало унаприједити.

Осим тога уочено је предметом пописа нису били износи односно стања на прелазним рачунима Министарства на дан 31.12.2009. године.

Приликом провођења појединачних ревизија у институцијама уочили смо дилему корисника буџета о томе како поступати са отписаном и неотписаном рачунарском опремом која је замијењена новом.

Препоруке:

- ***Потребно је предузети активности у циљу утврђивања узрока утврђених одступања приликом пописа новчаних***

средства на рачунима ЈРТ-а, као и радњи у циљу отклањања истих.

- *Сматрамо да би било нужно да се у наредном попису врши попис и осталих ставки у Главној књизи које се односе на Трезор као што су: стање пласираних средстава, стање на прелазним рачунима..*
- *С обзиром да ће проблем рачунарске опреме која више није у употреби од стране буџетских корисника, у будућности бити све израженији, мишљења смо да би Министарство – Савет министара требало на системски начин приступити његовом рјешавању доношењем јасних процедура о томе како и на који начин поступати са наведеном опремом.*

9. Главна књига трезора

Запажања ревизије у вези са евидентирањем у Главној књизи трезора су слjedeћа:

Стална средства - класа 0

Министарство је донијело Одлуку о висини годишњих стопа отписа сталне имовине код буџетских корисника⁷ са стопама за обрачун годишње амортизације које треба да примјењују сви буџетски корисници. У Одлуци није наведено од када иста ступа на снагу, тј. од када се примјењује обрачун по објављеним стопама амортизације и да ли је обавезна приликом сачињавања годишњих извјештаја за 2009. годину. Осим дилеме код буџетских корисника о почетку примјене прописаних стопа, касним доношењем Одлуке (23.12.2009. године) није остављено довољно времена за измјене у евиденцијама сталних средстава, нарочито у институцијама са великим бројем сталних средстава, током појединачних ревизија смо утврдили и да одређени број институција није био обавијештен о доношењу Одлуке. Све побројано је утицало на то да књижења средстава у Главној књизи и даље нису једнообразна, као ни обрачун амортизације средстава који је вршен и по раније важећим стопама и по стопама прописаним овом Одлуком. Такође смо утврдили да споменутом одлуком нису побројана сва конта из Главне књиге трезора на којима су књижена стална средства, што указује на потребу ажурирања постојећих аналитичких конта и отварање нових те упућивање институција на примјену донесене одлуке давањем јасних инструкција.

Мишљења смо да је приликом доношења сличних одлука за чију примјену су неопходне припремне радње и у Одсјеку главне књиге трезора и у институцијама, осим утврђивања почетка примјене разумно оставити одређено прелазни период у коме се институције могу припремити. Такође је на одређени начин неопходно обавијестити институције о одлукама које се објављују на веб страници како би са њиховом примјеном били правовремено упознати.

⁷ Одлуке број 01-08-02-1-8169/09 од 23. 12.2009. године и 01-08-02-1-8169-1/09 од 236.12.2009. године (објављене на веб страници Министарства)

Краткорочне обавезе и разграничења - класа 3

У оквиру краткорочних обавеза и разграничења - класа 3, у институцијама су, на основу инструкције Министарства⁸ евидентирани и обавезе и издаци за које је проведена комплетна законом предвиђена процедура јавних набавки у 2009. години и закључени уговори о набавци робе односно извођењу радова и услуга а по којима ће рачуни или ситуације бити испостављени у 2010. години. Наше мишљење о евидентирању расхода који нису настали а који се према модификованом рачуноводственом основу настанка догађаја признају у моменту настанка обавезе износили смо и у ранијим извјештајима те смо у одређеним оправданим случајевима, због специфичности одобравања буџета, евидентирања путем ИСФУ система и до утврђивања квалитетнијег начина евидентирања таквих обавеза, препоручивали поступања по инструкцијама Министарства и контролу извршења на основу резервисања у наредној буџетској години.

На основу података из Главне књиге трезора утврдили смо да је у 2009. години на одговарајућем аналитичком конту на основу резервисања евидентиран износ од 15.470.395 КМ од чега су највећи износи књижени у неколико институција: Министарство одбране 9.618.996 КМ, Државна агенција за истраге и заштиту 364.233 КМ, Министарство финансија и трезора 178.113 КМ, Служба за заједничке послове институција 209.859 КМ, Гранична полиција 1.133.357 КМ, Агенција за идентификацијске исправе, евиденцију и размјену података 1.932.792 КМ, Управа за индиректно опорезивање 1.978.327 КМ. Током појединачних ревизија утврдили смо да се углавном ради о резервсањима на капиталним издацима али и на одређеном броју позиција текућих издатака па између осталог и на трошкове репрезентације и одржавања (Министарство одбране), што по нама није сврха споменуте инструкције и резервисања за издатке који су планирани у буџету и који због оправданих разлога нису били реализовни у години у којој су планирани (нпр. рок испоруке који прелази у наредну буџетску годину и сл.). Такође смо утврдили да је салдо аналитичког конта на коме је извршено резервисање издатака Министарства одбране на дан 9.7.2010. године износио 5.603.060 КМ, што значи да до тог дана нису достављени или прокњижени рачуни на основу закључених уговора. Овај податак може упућивати на претпоставку да се из буџета за 2009. годину финансира и дио расхода који се односе на 2010. годину. Мада се нереализовани износ резервисања на крају године искњижава и евидентира као ванредни приход, резервисање великог броја позиција текућих издатака утиче на тачност извјештаја о извршењу буџета конкретне институције као и на податке о оствареним приходима буџетских институција.

Осим тога, постоје и случајеви да приликом књижења резервисања није правилно примијењена инструкција Министарства па су извршена књижења на добављаче, што практично значи да може доћи до плаћања а да плаћање за робу или услуге није ни извршено (Министарство спољних послова).

Препоруке:

- **Мишљења смо да је, у циљу тачнијег приказивања извршења буџета институција, потребно размотрити прикладнији начин рјешавања питања резервисања одобреног буџета**

⁸ Број 01-08-16-8-1016-1/10 од 17.01.2010. године

(нпр. преносом у наредну годину након усвајања извјештаја о извршењу или на други прихватљив начин).

- *Препоручујемо да се до утврђивања квалитетнијег начина праћења таквих позиција, уз годишње извјештаје које достављају буџетски корисници захтијева достављање информације о позицијама на којима је извршено резервисање, намјени и износима резервисања и то у прописаној форми, тј. кроз образац или табелу која би била саставни дио образаца годишњег извјештаја.*

Књижења одређених издатака: Извршеним ревизијама код буџетских корисника уочили смо да не постоји једнообразност у књижењу издатака на основу накнада за рад у комисијама, управним одборима и сличним тијелима. Врло често се ови издаци књиже на konto уговора о дјелу или осталих неспоменутих услуга. Сматрамо да би за сваку врсту накнаде требао да постоји отворени појединачни konto, као и отворена conta за књижење припадајућих пореза и доприноса по врсти књижене накнаде.

Препоручујемо да Министарство, у сарадњи са буџетским корисницима, изврши анализу књижења одређених врста накнада те размотри могућност отварања недостајућих conta, како би се књижења могла извршити према стварној врсти издатка и на тај начин обезбједила транспарентност.

Као примјере различитих евидентирања исте врсте издатака можемо навести и слjedeће:

- евидентирање исте врсте материјала (нпр. папир за куцање) се врши на неколико аналитичких conta на економском коду 6134 - Набавка материјала);
- накнаде за смјештај које су евидентирани углавном на коду 6112 - Накнаде трошкова запослених, али и на аналитичком конту за евидентирање накнада за изнајмљивање станова у оквиру економског кода 6136 - изнајмљивање имовине.

Сугеришемо Министарству да изврши детаљну анализу постојећег контног плана и доношење новог правилника о рачуноводству, са јасним упутствима о садржини појединих conta из контног плана којим ће се елиминисати могућност различитог књижења исте врсте издатака. Осим тога, за све случајеве постојања „дуплих conta“ потребно је системски онемогућити унос на conta која се не могу избрисати због књижења која су вршена ранијих година и због чега може постојати потреба за њиховим прегледом.

10. Финансијско извјештавање буџетских корисника

Годишне финансијске извјештаје за 2009. годину Министарству су доставиле све институције с тим што пет буџетских корисника није доставило извјештаје у прописаном року.

Након пријема годишњих извјештаја Одсјек за контролу и извјештавање и Одсјек за анализу планирања и извршења буџета су извршили контролу исправности и комплетности финансијских извјештаја те је сачињен табеларни приказ за сваког буџетског корисника појединачно. На основу сачињених појединачних табеларних прегледа није сачињена рекапитулација, односно јединствен табеларни преглед из којег би се могло утврдити који су најчешћи недостаци и неправилности евидентирани у финансијским извјештајима буџетских корисника.

Иако је Министарство доставило буџетским корисницима инструкцију о сачињавању годишњих извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2009. годину и одржало обуку за све кориснике у циљу отклањања најчешћих недостатака приликом сачињавања годишњих извјештаја, код скоро свих корисника је Министарство уочило одређене неправилности и недостатке у извјештајима. Одсјек за контролу и извјештавање је контактирао кориснике, углавном телефоном и електронским путем, у циљу отклањања недостатака у извјештајима. Најчешће исправке у финансијским извјештајима су тражене код обрасца број 6 (Преглед сталних средстава у облику ствари и права) и обрасца број 4 (Посебни подаци о платама и броју запослених). Два буџетска корисника нису доставила исправљена извјештаја, иако су тражене исправке по достављеним извјештајима.

Уочено је како су текстуална образложења у облику анализа и закључака која буџетски корисници достављају уз финансијске извјештаје углавном кратког садржаја и не дају довољно информација.

Сматрамо да би на основу досадашњих искустава Министарство требало у Инструкцији за сачињавање годишњих финансијских извјештаја, коју сваке године доставља буџетским корисницима, прописати које позиције и конта је потребно посебно и детаљно образложити у текстуалном дијелу те уколико је потребно прописати и достављање одређене документације. Предлажемо да се у текстуалном дијелу образложења детаљније описују натуралне и новчане донације, као и евентуалне потенцијалне обавезе по судским споровима.

Буџетски корисници су уз Извјештај о финансијском пословању на крају 2009. године достављали и Извјештај о раду институције за 2009. годину. Достављени извјештаји су одложена уз документацију, али се нису вршиле анализе, што се очекује у будућем периоду на бази имплементације пројекта програмског буџета и ангажовањем кадрова у Сектору за буџет.

На захтјев Министарства, у годишњем извјештају буџетски корисници су у обрасцу 6/2 исказали донације сталних средстава у натуралном облику на основу којих су прикупљене додатне информације у погледу стања сталних средстава.

Министарство је извршило анализу табела 6. – Преглед сталних средстава у облику ствари и права са стањем на дан 31.12.2009. достављених од стране буџетских корисника те је утврђена запажања истакло у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2009. годину. На основу истакнутих запажања може се закључити да су утврђене разлике углавном



настале због тога што одређени број институција није књиговодствено евидентирало капиталне издатке (расходе са класе 8) и на позицијама сталних средстава (класа 0). Из наведеног произлази да буџетски корисници нису довољно едуковани у погледу књижења везаних за стална средства те би по том питању Министарство требало предузети одређене активности на изради инструкција за буџетске кориснике.

У обрасцима које су корисници буџета достављали уз финансијске извјештаје Министарству исказан је индекс извршења буџета у износу који се односи на укупан кориговани буџет, а не на оперативни буџет, јер је Инструкцијом за сачињавање годишњих извјештаја о извршењу буџета буџетских корисника за 2009. годину прописано да се подаци попуњавају у складу одобреном буџету (без исказивања уштеда), што за посљедицу има исказивање мањег процентуалног износа код извршења буџета.

Током 2009. године Министарству су упућивани захтјеви за реструктурирање буџетских средстава у оквиру укупно одобрених средстава у буџету. У 2009. години донесено је укупно 111 одлука о реструктурирању средстава унутар одобреног буџета буџетског корисника и 1 одлука о реструктурирању расхода у оквиру укупног износа одобреног у буџету на директним трансферима са Јединственог рачуна, а укупан износ реструктурираних средстава је 36.131.287 КМ, што представља 3,79% од укупно реализованог буџета буџетских корисника. Анализирање захтјева за реструктурирање које је проводило Министарство резултирало је у одређеним случајевима одустајањем корисника од захтјева или значајном измјеном структуре подношењем новог или измијењеног захтјева за реструктурирање.

Утврђено је како је 35 одлука о реструктурирању за буџетске кориснике донесено у децембру 2009. године, што је 31% од укупног броја донесених одлука. Овакве промјене структуре буџета на крају године омогућавају прекорачења трошкова на појединим ставкама буџета унутар укупно одобреног буџета што битно мијења основне категорије усвојеног буџета које нису јавно објављене.

Са текућих на капиталне издатке реструктурисано је укупно 14.879.841 КМ на основу укупно 34 донесене одлуке о реструктурирању расхода.

Обзиром да је уочено да се око 30% захтјева односило на реструктурирање са текућих на капиталне издатке, нужно је да Министарство процијени да ли су захтјеви правовремено поднесени и оправдани у смислу потребног времена за провођење процеса набавке, јер је евидентна могућност да би се у случају удовољавања неправовремено поднесеном захтјеву извршило реструктурирање, реструктурирана средства се не би утрошила, што за посљедицу може имати неоправдано реструктурирање.

У ту сврху, Министарство би требало размотрити који би то био оптималан рок за достављање захтјева за реструктурирање са текућих на капиталне издатке те одредити крајњи рок за достављање захтјева овакве врсте.

Такође, пројекција буџета текућих издатака треба бити заснована на реалним параметрима и анализама тако да вишак расхода на текућим издацима не буде накнадно искориштен за капитална улагања.

Препорука:

- У циљу правилног књиговодственог евидентирања сталних средстава потребно је направити инструкцију којом би се детаљно прописало на који начин се књиговодствено евидентирају стална средства, посебно набавке и донације сталних средстава, као и све специфичности које су евидентирани у пракси (нпр. набавка средстава уз накнадно остваривање права на поврат ПДВ-а и сл.).
- Нужно је појачати контролу и предузети активности на достављању детаљних образложења, анализа и закључака у текстуалном дијелу који буџетски корисници достављају уз финансијске извјештаје.
- Сугеришемо прописивање крајњег рока за достављање захтјева за реструктурирање који се односе на реструктурирање са текућих на капиталне издатке.

Директни трансфери за израду пројектне документације за Коридор Вц: Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2009. годину (члан 26.) одређен је износ од 18.200.000 КМ за измирење обавеза израде пројектне документације за Коридор Вц, начин уплате трансфера GSM оператера и измирење обавеза према уговарачима надлежним за плаћање документације и остала питања у вези са наплатом средстава и финансирањем издатака.

Плаћање се врши на основу документације достављене од стране Министарства комуникација и транспорта која се истовремено књижи на капиталне издатке и стална средства (класа 0).

Планирана средства на основу прихода и издатака нису приказана у табелама *Биланса прихода по изворима и намјенама* (Табела 1.) и *Распоред прихода и расхода* (Табела 3.) у Закону о буџету институција БиХ док су у Извјештају о извршењу буџета за 2009. годину реализовани износи приказани у припадајућим табелама на одговарајућим позицијама прихода и директних трансфера.

- Мишљења смо да споменута средства треба третирати на исти начин и приликом планирања буџета и приликом извјештавања о извршењу буџета, њиховим обухватањем кроз табеле или путем посебног приказивања наплате и трошења споменутих средстава
- На основу искуства из проведених ревизија пројеката код којих су техничко праћење пројеката одвојени од књиговодственог евидентирања, препоручујемо да се најмање једном годишње изврши сравњење књиговодствених података са подацима које посједују лица задужена за праћење пројекта.



11. Обрачун и распоред вишка прихода

11.1. Вишак прихода над расходима текуће године

У Извјештају о извршењу буџета за 2009. годину приказан је вишак прихода над расходима у износу од 25.759.823 који одговара разлици остварених прихода (978.349.198 КМ) и расхода (952.589.375 КМ). Након затварања Главне књиге трезора исказани вишак прихода над расходима је приказан на одговарајућим контима у наведеном износу као и у Годишњем извјештају о извршењу буџета за 2009. годину (Табела 7. Извјештаја о извршењу буџета). Истим извјештајем је предвиђен распоред остварен вишка прихода за слjedeће намјене:

- 4.588.013 КМ намјенски се преноси у Буџет 2010. године за вишегодишња капитална улагања;
- 15.583.875 КМ намјенски се преноси у Буџет 2010. године за Фонд за повратак-удружена средства;
- 4.178.072 КМ се преноси буџетским корисницима;
- 1.409.863 КМ се усмјерава за наредну годину у текуће резерве Буџета институција БиХ.

Обзиром да се за предложени распоред не врше књижења у Главној књизи трезора, ревизија није била у могућности потврдити тачност наведеног распореда.

У укупан износ прихода је, како смо већ навели у тачки 5. су укључене и донације које је, према Правилнику о рачуноводству требало евидентирати на разграничења те би у складу томе и исказани вишак прихода над расходима био мањи за разлику наплаћених и утрошених донација.

11.2. Акумулирани вишак прихода над расходима из ранијих година

Акумулирани вишак прихода над расходима исказан је у износу од 272.616.935 КМ и обухвата слjedeће износе:

Р.бр.	Опис	Износ у КМ
1.	Акумулирани вишак прихода над расходима по Извјештају за 2008. годину	243.557.249
2.	Корекција за вишак прихода DERK-а	- 709.589
3.	Виша прихода над расходима за 2009. годину	25.759.823
4.	Увећање вишка прихода за кредитна средства намијењена за повратак избјеглица (нису обухваћена приходима)	4.009.452
5.	Укупно акумулирани вишак прихода	272.616.935



Системом књижења у Главној књизи трезора још увијек нису обезбјеђена тачна исказивања акумулираног вишка прихода над расходима па ревизија није у могућности потврдити тачност исказаног износа, осим у дијелу који се односи на вишак прихода над расходима за 2009. годину. Осим тога, износом акумулираног вишка прихода обухваћена су кредитна средства која у књиговодственом смислу не представљају вишак прихода над расходима. Ова средства намјенског карактера представљају расположива средства и у том смислу је неопходно њихово резервисање за намјене финансирања одрживог пројекта путем Фонда за повратак БиХ.

Мишљења смо да Министарство треба прилагодити начин књиговодственог евидентирања акумулираног вишка прихода над расходима који ће омогућити његово недвосмислено утврђивање у Главној књизи трезора. Такође је потребно прилагодити књижења распореда вишка прихода (средства залиха, намјенска резервисања) захтјевима буџетског пословања али и потребама сачињавања Извјештаја на основу званичних књиговодствених евиденција а не на основу табела које су рачунски тачне али немају подлогу у Главној књизи трезора. Тиме ће се створити услови и за тачно утврђивање буџетске резерве те њено увећање за износ остатка обрачунског вишка прихода над расходима или умањење за износ мањка прихода над расходима. У Табели 7а Извјештаја о извршењу буџета за 2009. годину дат је преглед акумулираног вишка прихода и његовог распореда:

Р.Б.	ОПИС	Пренос из 2008.	Приход (+) 2009.	Расход (-) 2009.	УКУПНО
1	2	3	4	5	6 (3+4-5)
И	УКУПНО ПРИХОДИ (1+2+...+9)				1.225.206.310
1.	Приходи остварени у 2009. години (Табела 1.)		978.349.198		978.349.198
2.	Пренесени намјенски приходи из 2008. године	31.925.659			31.216.070
2.1.	Намјенска средства - техничке дажбине Рег.агенције за ком. из 2008.	11.032.153			
2.2.	Пренос остатка прихода дажбина за прелете (БХ ДСА) из 2008.	858.504			
2.3.	Намјенска средства сукцесије за институције БиХ из 2008.	1.207.056			
2.4.	Намјенска средства - Државна регулаторна комисија за ел.енергију из 2008.	709.589			-709.589
2.5.	Намјенска средства од GSM лиценци из 2008.	5.965.471			
2.6.	Намјенска средства по Одлуци ВП - средства СДС-а	540.337			
2.7.	Пренесене намјенске донације из 2008. године	11.586.920			
2.8.	Намјенска средства - Агенција за поштански саобраћај БиХ из 2008.	25.629			
3.	Намјенска средства Фонда за повратак - удружена средства из 2008.	40.123.597			40.123.597
4.	Намјенска средства Фонда за повратак - удружена средства из 2009. - кредит				4.009.452
5.	Намјенска резервисања средстава за Пројекат реконструкције и обнове (HiPERB)- Одлука СМ 53/09	3.569.016			3.569.016
6.	Намјенска средства у складу са чланом 11. Закона о буџету	8.699.492			8.699.492
7.	Пренесена вишегодишња капитална улагања из 2008. за буџет 2009.	16.312.235			16.312.235



8.	Пренесени намјенски распоређени приходи за буџет 2009. (Табела 1)	102.000.000			102.000.000
9.	Пренесени нераспоређени вишак прихода из 2008. у резерве 2009. године	40.927.250			40.927.250
ИИ	УКУПНО РАСХОДИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ (Табела 2.)			952.589.375	952.589.375
ИИИ	АКУМУЛИРАНИ ВИШАК ПРИХОДА (I - II)				272.616.935
	РАСПОРЕД АКУМУЛИРАНОГ ВИШКА ПРИХОДА				272.616.935
ИВ	Укупна намјенска резервисања (1+2+...+4)	220.920.410	90.681.540	65.098.895	245.270.370
1.	Намјенска резервисања	43.484.578	37.142.531	31.731.774	47.662.650
1.1.	Намјенска средства - техничке дажбине Рег.агенције за ком.	2.682.153	10.789.630	8.989.688	4.482.095
1.2.	Намјенска средства Рег.агенције за ком. и Министарства комуникација и транспорта БиХ Одлука СМ 62/09 и 65/09	8.350.000	0	697.628	7.652.372
1.3.	Пренос остатка прихода дажбина за прелете (БХ ДСА)	858.504	4.851.347	4.114.000	1.595.851
1.4.	Намјенска средства сукцесије за институције БиХ	1.207.056	0	0	0
1.5.	Намјенска средства од GSM лиценци	5.965.471	13.500.000	10.572.214	8.893.257
1.6.	Намјенска средства по Одлуци ВП - средства СДС-а	540.337	0	0	540.337
1.7.	Пренесене намјенске донације из 2009. године у 2010.	11.586.920	7.981.015	0	19.567.935
1.8.	Намјенска средства - Агенција за поштански саобраћај БиХ	25.629	0	0	0
1.9.	Намјенска резервисања средстава за Пројекат реконструкције и обнове (HiPERB) - Одлука СМ 53/09	3.569.016	20.539	257.600	3.331.955
1.10.	Намјенска средства у складу члану 11. Закона о буџету	8.699.492		7.100.644	1.598.848
2.	Пренесена вишегодишња капитална улагања из 2009. за Буџет 2010.	16.312.235	4.588.013		20.900.248
3.	Намјенска средства Фонда за повратак - удружена средства из 2009.	40.123.597	48.950.996	33.367.121	55.707.472
4.	Пренесени намјенски распоређени приходи за Буџет 2010. (Табела 1)	121.000.000			121.000.000
5.	ПРЕНОС АКУМУЛИРАНОГ ВИШКА ПРИХОДА У РЕЗЕРВЕ 2010. ГОДИНЕ (III-IV)				27.346.565

12. Систематизација радних мјеста и запошљавање у институцијама БиХ

Број запослених у институцијама БиХ на дан 31.12.2009. године износио је 21.696 или 101,2% у односу на планирани износ који је за 2009. годину износио 21.394 запослених.

Анализом динамике и процеса запошљавања уочено је да у новоформираним институцијама БиХ није извршена адекватна попуњеност, да у одређеним институцијама нису попуњавана радна мјеста према планираној динамици. Примјетна је велика флукуација кадрова у институцијама, дуготрајне процедуре запошљавања државних службеника, као и значајан број неправилности у процесу запошљавања.

Уочене неправилности у процесу запошљавања се односе углавном на ангажовање запосленика и државних службеника закључивањем уговора о раду на одређено вријеме у трајању од 3 мјесеца, који су обнављани у континуитету у одређеним случајевима у трајању од 2 године и више, након чега су лица с наведеним статусом у складу са чланом 16. Закона о раду у институцијама БиХ прелазила у стални радни однос.

Утврђено је да институције нису прибављале сагласност Агенције за државну службу иако је од 10. јуна 2009. године ступио на снагу Закон о измјенама и допунама закона о државној служби у институцијама БиХ према којем је за

ангажовање државних службеника на одређено вријеме институцији нужна сагласност Агенције за државну службу.

Такође је уочено да се вршило ангажовање по уговору о раду на одређено вријеме за послове који су предвиђени систематизацијом радних мјеста и који по природи представљају послове запосленика и државних службеника, а да је упитно да ли је прије ангажовања извршилаца проведена процедура оглашавања потребе за попуњавањем радних мјеста и на који начин је извршен избор извршилаца.

У одређеним случајевима је вршено расписивање јавног конкурса те извршен пријем већег броја запосленика на одређено вријеме иако се радило о систематизованим радним мјестима те смо мишљења да у таквим случајевима није примјерено расписивање јавног конкурса за пријем запосленика на одређено вријеме јер нису испуњени услови из члана 16. става 3. Закона о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 26/04, 7/05, 48/05) који за овакве случајеве предвиђа обављање ванредних, привремених или повремених послова чији се обим привремено или непредвиђено повећао, а који нису трајнијег карактера.

И поред чињенице како усвајање Правилника о систематизацији радних мјеста има своју процедуру, дојам ревизије је како се питању одређивања потребног броја извршилаца за одређене послове не посвећује довољно пажње и како нема довољно заснованих анализа које би поткријепиле усвојени број извршилаца.

Препорука:

- **Неопходно је извршити анализе процеса запошљавања у институцијама БиХ, уважавајући неправилности које су утврђене извршеним ревизијама те направити извјештај о извршеним анализама узимајући у обзир податке институција о предузетим активностима на отклањању неправилности.**
- **Генерално сматрамо да би требало извршити квалитетну анализу донесених Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста на нивоу свих институција те усклађености истих са стварним потребама институције и стварног обима послова, вршећи при томе поређења између институција. Усвојена систематизација радних мјеста на основу већег броја запослених од стварно потребног, по мишљењу ревизије, генерише многобројне проблеме код планирања, запошљавања, као и потрошње јавних средстава.**

13. Текућа резерва

Буџетом за 2009.г. одобрена су укупна резервисања у износу 8.570.000 КМ (Табела 99992 Резервисања). У извјештају о извршењу буџета институција и међународних обавеза БиХ за 2009. годину се наводи да су буџетом институција БиХ за 2009. годину одобрена: резервисања за текућу резерву 3.034.000 КМ,

резервисања за капитална улагања 2.000.000 КМ и резервисања за нове институције 3.536.000 КМ⁹ (Табела 99992 *Резервисања*).

У 2009. години су реализована средства текуће резерве у укупном износу 2.949.430 КМ. Од тог износа распоређено је 740.444 КМ на економске категорије буџетских корисника на основу одлука Савјета министара, док 2.208.895 КМ представља директно кориштење текуће резервена основу појединачних одлука Савјета министара, као и појединачних одлука предсједавајућег и два замјеника предсједавајућег Савјета министара.

Реализовани износ текуће резерве од 2.208.895 КМ састоји се из сљедећих износа:

- 1.371.200 КМ је трансферисано појединцима и непрофитним организацијама на основу Одлуке Савјета министара бр. 147/09 од 2.7.2009. која је донесена на основу критеријума иведеног поступка јавног конкурса од стране Министарства цивилних послова, а у складу чл. 15. Ст. 2. и 4. Закона о буџету институција БиХ за 2009. годину. Одлуком су распоређена средства непрофитним организацијама и појединцима за 2009. за укупно 258 субјеката. У складу са Одлуком, корисници средстава су били дужни доставити Извјештаје о намјенском утрошку средстава Министарству цивилних послова и Министарству. Ревизијом је утврђено да је на основу овога само 57 корисника доставило извјештај о утрошку Министарству.
- 342.695 КМ је реализовано на основу појединачних одлука предсједавајућег и два замјеника предсједавајућег Савјета министара којима је у складу са чланом 15. став 3. Закона о буџету институција БиХ за 2009. одобрена употреба средстава за интервентно кориштење и одлуком Савјета министара прописано да предсједавајући и два замјеника предсједавајућег могу располагати износом од по 114.266 КМ на годишњој нивоу. По основу располагања овим износима нису утврђени критеријуми за додјелу средстава.
- 495.000 КМ је реализовано на основу појединачних одлука Савјета министара. Није утврђено на основу којих критеријума су додијељена ова средства јер је чланом 15. став 2. Закона о буџету институција БиХ за 2009. прописано да Савјет министара може из средстава резерве одобрити трансфере непрофитним организацијама или појединцима највише до 16% износа средстава резерве исказане у Распореду прихода по буџетским корисницима, што за 2009. годину износи 1.371.200 КМ, а што је на основу Одлуке Савјета министара бр. 147/09 додијељено непрофитним организацијама.

⁹ У Закону о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2009. (Сл. гласник БиХ, бр. 7/09) у Табели бр. 3, у оквиру Табеле 99992 – Резервирања, под редним бројем 3. – Резервирања за нове институције, се наводи износ од 3.500.000 КМ. По овом уоченом одступању, на наш захтјев достављена нам је у току ревизије информација Министарства у којој се појашњава уочено одступање. Сматрамо да се уочено одступање у одређеном износу могло рефлектовати и на утврђивање износа гдје је за утврђивање одређеног процентуалног износа кориштена као основица износ од 8.570.000 КМ (нпр. Одлуке СМ које су базиране на утврђивању процента од 16% и 4% од износа резерве исказане у распореду прихода по буџетским корисницима).

Препорука:

- *Потребно је утврдити критеријуме на основу свих врста додјеле средстава из текућих резерви са посебном пажњом да појединачне одлуке Савјета министара буду у оквиру одобреног износа средстава који се може додијелити непрофитним организацијама, а што је прописано Законом о буџету.*
- *Сугеришемо инсистирање на обавезном достављању Извјештаја о утрошку додијељених средстава уколико је исто прописано одлуком.*

14. Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде на неангажована средства

Према подацима Министарства у периоду од 1996. године а закључно са 31.12.2009. уговорено је спољних кредита у укупном износу 8.166.028.373 KM (у овај износ су укључена и директна задужења ентитета која износе 145.309.958 KM). Од укупно уговореног износа спољних кредита искориштено је 6.461.632.291 KM, а очекује се ангажовање 1.704.396.082 KM. Стање спољне задужености БиХ на дан 31.12.2009. износи 5.199.142.251 KM (5.088.576.216 KM – БиХ носилац обавезе; 110.566.035 KM – директни дуг ентитета), а од тог износа је на институције БиХ алоцирано 23.250.866 KM. Анализом коју је извршило Министарство, утврђено је да укупни трошкови по одобреним кредитима (редовна камата, сервисни трошкови, накнаде за неангажована средства (comment fee)¹⁰, провизија - трошкови плаћања) у споменутом периоду износе 1.285.483.290 KM, док исти за 2009. годину износе 95.052.182 KM. Зависно о кредитним аранжманима по одређеним кредитима је, у складу са условима кредитора, уговором предвиђено и плаћање накнаде (тзв. comment fee) на неангажована средства која је за 2009. годину плаћена у износу од 3.667.510 KM, а укупно плаћени износ тог трошка за период од 1998. године до 31.12.2009. године је 20.500.618 KM.

С обзиром да је comment fee трошак који се обрачунава на неискориштена, а одобрена средства, произлази да се основица за обрачун тог трошка смањује са ангажовањем средстава те да се највећи износ плата у првим обрачунским раздобљима када је најмање средстава ангажовано.

На основу напријед наведеног може се закључити да неадекватно кориштење средстава кредита, као што су неиспуњавање одређених предуслова за ангажовање средстава, неплаћање уговорене динамике у ангажовању средстава и сл. може за последицу имати плаћање додатног износа ове накнаде, који се не би платио да су сви услови правовремено испуњени и да је уговорена динамика кориштења средстава испоштована.

Министарство располаже податком да је укупан износ плаћене накнаде за неангажована средства (comment fee) у периоду од 1998. године до 31.12.2009. године 20.500.618 KM, али није познат податак да ли је одређени износ те накнаде плаћен због неадекватног кориштења средстава кредита као и који су разлози тог неадекватног кориштења.

¹⁰ Comment fee – накнада на одобрена а не ангажирана кредитна средства

Сматрамо да би надлежни сектори у Министарству, у сарадњи са надлежним институцијама укљученим у реализацију кредита (корисницима кредита, ресорним министарствима у ентитетима, јединицама за имплементацију пројеката) требали покренути активности на детаљној анализи на основу ангажовања средстава кредита те покушати доћи до сазнања колики је износ плаћеног додатног износа накнаде за неангажована средства који се није морао платити, као и који су разлози довели до тога.

Канцеларија за ревизију је мишљења да би ефикасна сарадња свих надлежних органа и редовно анализирање утицало на исказивање података који би евентуално сигнализирани одређене проблеме у кориштењу средстава спољних кредита те правовремено предузимање активности на рјешавању истих, а све у циљу смањења јавне потрошње на свим нивоима.

Препоручујемо предузимање активности надлежних сектора Министарства у сарадњи са осталим надлежним органима на детаљној анализи ангажовања и кориштења средстава по уговореним спољним кредитима са посебним освртом на плаћање додатних трошкова по тим кредитима узрокованим неадекватним кориштењем, те утврђивање разлога који су исто проузроковали.

15. Судски спорови

Укупне исплате по правоснажним судским пресудама у 2009. години износиле су 2.133.387 КМ. Ревидирањем пословања институција БиХ за 2009. годину утврдили смо већи број судских спорова и то: судски спорови који се воде ради наплате дуга и накнаде штете и спорови који су покренути по радно - правном основу. Наведени судски спорови, чију је вриједност тешко тачно процијенити, представљају потенцијалне обавезе високог ризика и могу имати знатног утицаја на буџет и финансијске извјештаје. Утврдили смо да Министарство не располаже информацијама о оквирној вриједности судских спорова на нивоу институција БиХ. Као резултат наведеног је и извршено реструктурирање расхода са директних трансфера на обавезе по правоснажним судским пресудама у износу од 900.000 КМ. Обзиром како су ово потенцијалне обавезе које би се, евентуално, наплатиле из буџета институција БиХ, нужна је сарадња између институција БиХ и Министарства. У Министарству не постоји адекватна контрола на основу исплата са Јединственог рачуна трезора БиХ извршених на основу правоснажних судских пресуда. Такође смо утврдили како банка обрачунава камату на главни дуг по правоснажним судским рјешењима, а да Министарство не врши провјеру исправности обрачунатих камата.

У циљу отклањања ризика због недостатка података о оквирним вриједностима судских спорова, препоручујемо да Министарство у сарадњи са Правобранилаштвом и другим институцијама БиХ, пропише начин извјештавања кроз достављање анализа извршења буџета уз годишње Извјештаје (или неки други одговарајући начин извјештавања) од стране буџетских корисника о потенцијалним обавезама које би се евентуално исплатиле из буџета институција БиХ. По мишљењу ревизије, Министарство би требало урадити детаљну анализу исплаћених средстава у 2009. години на основу извршених пресуда са посебним освртом на тачност обрачунатих камата.

16. Информациони систем

Ревизија је својим поступцима извршила увид у функционисање информационог система Министарства. Утврђено је да већина препорука назначених у претходним извјештајима није реализована. Министарство није усвојило анализу ризика нити креирало интерфејс између система за централовани обрачун и исплату плата (ЦОИП) и информационог система финансијског управљања (ИСФУ), документацију која се односи на описе за инсталацију и администрацију постојећих информационих система, планове развоја, безбједности и опоравка система, и процедуре за креирање резервних копија. Креиран је али није усвојен Правилник приступа удаљених корисника информационом систему. Према уговору са добављачима апликација, Министарство нема приступ изворном коду апликација. У случају да добављачи више не буду у могућности да пружају услуге Министарству, Министарство би могло бити изложено кашњењу у обради или би могло претрпјети беспотребне трошкове одржавања апликације. Документација за апликацију ЦОИП (описи система, техничка и корисничка документација, тестирања) коју су развили спољни добављачи није креирана. Недостатак документације може да генерише проблеме у функционисању и одржавању, додатне трошкове и прекорачења рокова. Како се финансијско пословање свих буџетских корисника ослања на ИСФУ и на ЦОИП од којих практично зависи цјелокупно пословање може се закључити да је висок ризик употребе ових информационих система. Ревизија је уочила недостатак анализе ризика као полазне основе за квалитетно планирање, одржавање и развој информационих система.

Поред свега претходно наведеног, констатовали смо напредак у погледу функционисања ИСФУ система. Министарство је урадило неопходну надоградњу ИСФУ система на нову верзију базе података и апликације, тестирало све функционалности за надограђени и тако унаприједило постојећи систем. Сљедећа активност на овом пројекту је тестирање процедура опоравка и поврата података. Утврђено је да наведени процес надоградње није документован и да треба имплементирати нови систем за креирање резервних копија. Према Одлуци Савјета министара из децембра 2008. године Министарство је добило сагласност за проширење ИСФУ система. У првој фази проширења требало је набавити потребне софтверске лиценце и имплементирати одговарајуће модуле за потребе Министарства одбране и Министарства финансија и трезора. Накнадно одобрена средства из текућих резерви 2008. године искориштена су за набавку споменутих лиценци, али не и за имплементацију додатних модула. У току је имплементација додатних модула за праћење сталних средстава и за праћење залиха и ситног инвентара на ИСФУ. Имплементација додатних модула захтијева унапрјеђење комуникација како би се ИСФУ квалитетније користио у перспективи. Споменути процес унапрјеђења комуникација захтијева велика финансијска средства па је потребно наћи адекватно рјешење. Као једно од прихватљивих рјешења намеће се кориштење постојеће СДХ мреже.

Интерна ревизија се није проводила у сегменту информационог система. Исту би било корисно провести нарочито са аспекта надгледања и процјене перформанси постојећих информационих система. Мишљења смо да треба извршити анализу оптимизације и управљања системима ЦОИП и ИСФУ те предложити мјере за унапрјеђење истих и на тај начин смањити ризике континуираног пословања.

Сагледавањем постојећег стања, имајући у виду нереализоване препоруке из претходних Извјештаја, Канцеларија за ревизију, у циљу смањења ризика и омогућавања континуитета и побољшања пословања, даје сљедеће препоруке:

- **направити анализу ризика постојећих информационих система (ИСФУ и ЦОИП) са прегледом могућих утицаја ризика на пословне процесе и циљеве;**
- **тестирати процедуре за опоравак и поврат података недограђеног ИСФУ система;**
- **реализовати раније дефинисане препоруке које се односе на документовање постојећих система; креирати документацију која се односи на детаљне описе за инсталацију и администрацију ИСФУ и ЦОИП система, план даљњег развоја информационог система, план безбједности информационог система и план опоравка у случају пада система;**
- **по могућности, у уговор са добављачима уградити клаузулу по којој Министарство може постати власник изворног кода за купљене апликације за случај да добављачи не буду више на располагању; тако обезбједити расположивост апликација у складу пословним захтјевима, на вријеме и у оквиру разумних трошкова;**
- **имплементирати нови процес креирања резервних копија на ИСФУ и ЦОИП систему и креирати и усвојити процедуре;**
- **креирати интерфејс који омогућује аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем те тиме убрзати процес и смањити могућност грешке приликом ручног уноса;**
- **усвојити правилник приступа удаљених корисника информационом систему;**
- **завршити пројект имплементације додатних модула за праћење сталних средстава и за праћење залиха и ситног инвентара на ИСФУ систем; правовременом имплементацијом омогућити квалитетнији систем и адекватно искориштење раније набављених лиценци;**
- **планирати унапређење комуникација према ИСФУ, испитати могућност и покренути процедуру повезивања путем СДХ мреже, што би био најповољнији начин успостављања и унапређења комуникације;**
- **планирати и проводити функцију интерне ревизије и обезбједити ефикасно управљање перформансама система и на тај начин оптимизовати перформансе инфраструктуре и ресурса информационог система;**
- **дати препоруке даљег унапређења ИСФУ сагледавањем могућности за имплементацију нових модула као што су модул за планирање буџета и/или модул за праћење јавног дуга;**

- **предложити мјере за унапређење система (набавком резервних сервера, виртуелизацијом система или имплементацијом удаљене резервне локације) и тиме смањити могућност прекида пословних активности и заштитити пословне процесе од ефеката већих грешака или катастрофа информационих система и обезбједити правовремени наставак пословања.**

16.1. Централовани обрачун плата - ЦОИП

Информациони систем за централовани обрачун и исплату плата (ЦОИП) не функционише у свим сегментима обраде довољно квалитетно те сматрамо да би постојећи ЦОИП требало унаприједити. Раније дефинисане препоруке које су се односиле на правовремену реализацију новог уговора за подршку систему ЦОИП, анализу квалитета и функционалности система те оптимизацију и унапређење рада истог нису реализоване. Реализована набавка хардвера за систем ЦОИП, захтијевана од стране добављача који пружа подршку споменутом систему, допринијела је унапређењу рада али не у довољној мјери. Мишљења смо да се треба приступити софтверској оптимизацији система као коначном рјешењу или имплементацији новог система. Према уговору са добављачем апликације, Министарство нема приступ изворном коду апликације. Ако добављач више не буде у могућности да пружа услуге Министарству, Министарство би могло бити изложено кашњењу у обради или би могла претрпјети беспотребне трошкове одржавања апликације ако нема власништво над изворним кодом, нити адекватну документацију.

У току је процедура набавке новог система за обрачун и исплату плата за Министарство одбране БиХ. Уколико се систем покаже квалитетним након тестирања, може се у будућности прилагодити да буде систем за централовани обрачун и исплату плата за све буџетске кориснике.

Препоручујемо Министарству да одмах покрене реализацију активности везаних за имплементацију, подршку, обуку и набавку лиценци за споменути софтвер. С тим у вези Министарство треба предузети слjedeће:

- **извршити анализу квалитета рада и функционалности постојећег ЦОИП система те предложити измјене постојеће апликације; извршити унапређење кроз софтверску оптимизацију истог, у циљу што безбједнијег и ефикаснијег пословања Министарства;**
- **према могућностима, у уговор са добављачем уградити клаузулу по којој Министарство може постати власник изворног кода за купљени софтвер за случај да добављач не буде више на располагању и тако обезбједити расположивост апликације у складу пословним захтјевима, на вријеме и у оквиру разумних трошкова;**

- **сагледати могућност да се имплементација новог система за обрачун плата за Министарство одбране БиХ искористи као будућа основа за развој свеобухватног ЦОИП система те на тај начин ријешити проблеме оптимизације, администрације и одржавања постојећег ЦОИП система.**

Препоруке које су се односиле на аутоматску провјеру уноса по пољима укључујући и промјену коефицијената, као и функционалност да буџетски корисници могу штампати Извјештаје о унесеним платама одмах након уноса нису реализоване. Приликом уноса примања за спљне сараднике из Федерације БиХ који раде по уговору о дјелу, систем ЦОИП нема могућност да аутоматски прерачуна опорезиви и неопорезиви дио. Буџетски корисници израчунавају ручно опорезиви и неопорезиви дио и уносе у систем, што повећава могућност грешке.

Како би унаприједили ЦОИП препоручујемо Министарству реализацију активности везаних за имплементацију додатних функционалности:

- **реализовати раније дате препоруке које се односе на системску контролу промјена уноса и провјеру коефицијената и функционалност да институције могу одштампати извјештај о унесеним платама одмах након уноса и исти потписати;**
- **размотрити могућност аутоматског обрачуна опорезивог и неопорезивог дијела примања, у систему ЦОИП, за вањске сараднике из Федерације БиХ који раде по уговору о дјелу те тиме смањити могућност грешке приликом ручног рачунања и уноса података у ЦОИП од стране буџетских корисника.**

Према информацијама добивеним из Одсјека за обрачун плата и накнада, овај одсјек врши само спорадичну провјеру трансакција које се обављају. У одређеним случајевима као што је нпр. исплата јубиларне награде запосленима у институцијама БиХ, процес је у цијелости контролисан јер је уочен већи број захтјева, те је након проведене контроле одбијен значајан број захтјева.

Констатовано је да није јасно разграничена одговорност буџетског корисника и трезора када је у питању извршење трансакција које се тичу плата и накнада.

Осим тога, не постоје јасне смјернице самим запосленим у Одсјеку за плате и накнаде који врше ограничену контролу трансакције које проводе буџетски корисници.

Препорука:

- **Било би нужно на основу искуствених података направити листу индикатора (која би се временом ажурирала) могућих одступања текућих трансакција везаних за плате и накнаде (које су предмет мониторинга и контроле) у односу на актуалну законску регулативу, донесене процедуре и добру праксу, што би требало бити од користи лицима која раде на мониторингу и контроли уноса у ЦОИП од стране буџетских корисника.**



- **Сматрамо за потребним да се размотри техничка могућност везивања свих примања по запосленом за ЈМБ истог, на начин да се уносом матичног броја запосленика могу видјети сва примања по категоријама током буџетске године.**
- **Као и у другим сегментима, и у сегменту плата и накнада било би нужно јасно разграничити одговорност буџетског корисника, односно Министарства када су у питању унос, одобравање, исплата издатака за плате и накнада запослених у институцијама БиХ.**

17. Резиме

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију извршења буџета институција БиХ за 2009. годину. Ревидирањем смо уочили одређене недостатке и неправилности које се односе на сљедеће:

- Уочене су активности на реализацији препорука из ранијих Извјештаја ревизије, али дио препорука још увијек није реализован (детаљније видјети у тачки 2.).
- Током ревизије уочили смо недостатке и неправилности у потрошњи буџетских средстава које упућују на закључак како систем интерних контрола на нивоу институција БиХ није на задовољавајућем нивоу. Слабости система се огледају у недостатку подзаконских аката за одређена подручја потрошње, недовољно јасним постојећим правилима потрошње, недоследности у примјени важећих правила, кашњењу у формирању СНЈ, недовољној подршци раду постојећих интерних ревизија као и нејасним одговорностима у погледу контроле потрошње између Министарства финансија и трезора и самих корисника (детаљније видјети у тачки 3.).
- Процес планирања и доношења буџета институција БиХ није у цијелости задовољавајући, мада има одређених унапређења у односу на прошло раздобље. Најважније је истакнути да још увијек не постоји потпуна усклађеност између планираног - одобреног буџета и плана и програма рада институција (детаљније видјети у тачки 4.).
- Ревидирањем значајнијих категорија расхода - трошкова уочили смо одређене пропусте и недостатке, посебно у систему интерних контрола који регулишу потрошњу како роба тако и услуга. Ревизија је посебну пажњу обратила на категорију значајнијих трошкова што је детаљно обрађено у тачки 6. Извјештаја.
- Управљање Јединственим рачуном трезора у пракси подразумијева скоро потпуну ангажованост на оперативним пословима, без могућности, сходно тренутним кадровским капацитетима у Одсјеку, да се врше и одговарајуће анализе које би биле од велике користи за доношење одлука везаних за управљање средствима на ЈРТ-у (детаљније видјети у тачки 7.).
- У процедури избора банака за средства Јединственог рачуна трезора уочени су одређени недостаци који су утицали на избор банака (детаљније видјети у тачки 7.1.).
- Крајем 2009. године од стране Министарства донесена одлука о начину обрачуна амортизације која није достављена буџетским корисницима него је само објављена на веб страници Министарства. Због кратког рока за предузимање активности на измјени постојећих софтверских рјешења за праћење сталних средстава и обрачун амортизације било је институција које нису успјеле примијенити наведену одлуку за 2009. годину те су обрачун амортизације извршили по старим стопама (детаљније видјети у тачки 8.).
- Ревизијом Главне књиге трезора уочене су одређене слабости код евидентирања резервисања и одређени недостаци у контном плану (детаљније видјети у тачки 9.).
- У процесу финансијског извјештавања буџетских корисника уз Извјештаје се не достављају детаљна образложења, анализе и закључци о потрошњи

- буџетских средстава. Захтјеви за реструктурирање са текућих на капиталне издатке се достављају касно (детаљније видјети у тачки 10.).
- Системом књижења у Главној књизи трезора још увијек нису обезбјеђена тачна исказивања акумулираног вишка прихода над расходима па ревизија није у могућности потврдити тачност исказаног износа, осим у дијелу који се односи на вишак прихода над расходима за 2009. годину (детаљније видјети у тачки 11.).
 - За додјелу средстава текуће резерве нису утврђени критеријуми, а велики број корисника средстава није доставио извјештај о утрошку средстава (детаљније видјети у тачки 13.).
 - За кориштење спољних кредита није извршена анализа колики је износ плаћеног додатног износа накнаде за неангажована средства (comment fee) који се није морао платити, као и који су разлози довели до тога (детаљније видјети у тачки 14.).
 - Недостају подаци о оквирној вриједности судских спорова на нивоу институција БиХ (детаљније видјети у тачки 15.).
 - У информационом систему и систему централизованог обрачуна плата уочен је значајан број недостатака, а већина препорука из претходног ревизорског Извјештаја није реализована (детаљније видјети у тачки 16. и 16.1.).

Током ревизије настојали смо идентификовати значајније недостатке и пропусте у пословању институција БиХ, што смо и презентовали у нашем Извјештају. Напомињемо како смо пажњу посветили изналажењу и давању одговарајућих препорука (Извјештај садржи око деведесет препорука, а све су болдиране и писане у италику како би биле уочљивије). Реализацијом ових препорука требали би се, у доброј мјери, превазићи уочени недостатци и пропусти, те побољшати, односно на знатно виши ниво подићи квалитет пословања и финансијска дисциплина институција БиХ и обезбједити транспарентно и законито трошење јавног новца.



III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Министарству и Савјету министара је уручен Нацрт Извјештаја о ревизији за 2009. годину ради достављања коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Министарство је доставило коментаре на налазе наведене у Нацрту Извјештаја о ревизији који се односе на тачке: 2, 5, 7, 7.1, 9, 10, 13 и 16.1.

Достављени коментари, по нашој процјени, не садрже нове чињенице које би значајније утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту Извјештаја о ревизији, а коментари који се односе на тачку 7.1. Нацрта Извјештаја су дјелимично уважени, у циљу појашњења одређених становишта тима за ревизију. Министарству и Савјету министара је достављен одговор и по том основу овај извјештај представља коначан извјештај са корекцијама у односу на Нацрт Извјештаја о ревизији.

Руководилац ревизорског тима:

Миро Галић, виши ревизор _____

Чланови ревизорског тима:

Сњежана Баштинац, виши ревизор _____

Аида Селимовић, ревизор _____

Немад Хајтић, ревизор _____

Хрвоје Твртковић, ревизор _____

Јасна Ћесир, помоћни ревизор _____

Славиша Вуковић, ИТ ревизор _____



Прилози:

Табела 1. - ПРЕГЛЕД ПРИХОДА, ПРИМИТАКА И ФИНАНСИРАЊА							
Р.б.	ИЗВОРИ И НАМЈЕНА ПРИХОДА	Екон . код	Буџет за 2009.	Извршење 2009.	Извршење 2008.	Разлика (5-4)	Индекс 5/4
1	2	3	4	5	6	7	8
A	ПРИХОДИ И ПОМОЋИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА БИХ						
I	Приходи са ЈР УИНО за финансирање Институција БиХ	7100	729.000.000	729.000.000	675.000.000	0	100
II	Непорезни приходи	7200	199.065.000	204.108.536	159.995.072	5.043.536	103
	1. Приходи од дажбина и накнада	7220	43.200.000	27.654.455	39.544.623	-15.545.545	64
	1.1. Приходи од административних дажбина у БиХ		17.000.000	15.408.391	17.007.330	-1.591.609	91
	1.2. Приходи од административних дажбина у ДКП мрежи		16.500.000	7.687.047	13.956.971	-8.812.953	47
	1.3. Приходи од књижица за пасоше у БиХ		7.500.000	3.517.986	6.432.488	-3.982.014	47
	1.4. Приходи од књижица за пасоше у ДКП мрежи		2.200.000	1.041.031	2.147.834	-1.158.969	47
	2. Приходи од посебних накнада и дажбина	7220	31.278.000	30.048.064	29.789.501	-1.229.936	96
	2.1. Приходи Регулаторне агенције за комуникације (дажбине и накнаде)		11.265.000	10.789.630	10.751.201	-475.370	96
	2.2. Доприноси за кориштење спектра фреквенција		8.058.000	10.873.293	8.691.997	2.815.293	135
	2.3. Приходи од дажбинеа за прелете преко БиХ (БХ ДЦА)		5.395.000	4.851.347	3.928.192	-543.653	90
	2.4. Приходи DERK-а		0	0	1.356.540	0	0
	2.5. Приходи од Агенције за поштански саобраћај у БиХ		580.000	662.998	583.519	82.998	114
	2.6. Приходи од издавања личних докумената (ЦИПС пројект)		5.980.000	1.689.538	4.478.052	-4.290.462	28
	2.7. Приходи од регистрације возила у БиХ		0	1.181.258	0	1.181.258	
	3. Приходи од властите дјелатности	7220	12.918.000	14.153.462	11.463.170	1.235.462	110
	3.1. Приходи Канцеларије за ветеринарство БиХ		2.944.000	2.757.856	2.847.719	-186.144	94
	3.2. Приходи Конкурентносног савета БиХ		505.000	762.023	833.180	257.023	151
	3.3. Приходи Министарства комуникација и транспорта БиХ		2.220.000	1.999.141	2.307.290	-220.859	90
	3.4. Приходи Министарства правде БиХ		726.000	613.409	593.866	-112.591	84
	3.5. Приходи Службе за заједничке послове институција БиХ		3.000.000	1.967.794	1.475.979	-1.032.206	66
	3.6. Приходи Института за стандардизацију БиХ		105.000	210.549	227.205	105.549	201
	3.7. Приходи Института за метрологију БиХ		530.000	308.235	381.072	-221.765	58
	3.8. Приходи Института за интелектуално власништво БиХ		2.742.000	2.613.627	2.669.806	-128.373	95
	3.9. Приходи Института за акредитовање БиХ		146.000	109.801	127.053	-36.199	75
	3.10. Приходи Агенције за лијекове и медицинска средства БиХ		0	2.811.027	0	2.811.027	
	4. Приходи од пореских и контролних маркица УИО	7220	4.500.000	4.165.597	3.553.062	-334.403	93
	5. Приходи из добити Централне банке БиХ	7210	100.000.000	119.653.783	59.916.614	19.653.783	120
	6. Ванредни приходи	7350	7.169.000	8.433.175	15.728.102	1.264.175	118
	6.1. Приходи од камата и позитивних курсних разлика		6.969.000	5.217.804	13.893.317	-1.751.196	75
	6.2. Остали ванредни приходи		200.000	3.215.371	1.834.785	3.015.371	1.608
III	Текуће донације у новчаном облику	7300	4.358.000	24.282.233	22.542.859	19.924.233	557
	1. Донација Министарства спољних послова (Влада Кувајта и UAE)		500.000	475.076	454.732	-24.924	95
	2. Донација UNHCR-а за Министарство за људска права и избјеглице		200.000	150.000	400.000	-50.000	75
	3. Донација UNICEF-а за Министарство за људска права и избјеглице		180.000	42.691	110.186	-137.309	24
	4. Save the children Norway - Министарство за људска права и избјеглице		70.000	32.392	44.571	-37.608	46
	5. Донација UNDP-а (пројект IMAP у ВНМАС)		0	21.294	427.718	21.294	
	6. Донација Агенцији за статистику-Брчко дистрикт БиХ		100.000	100.000	100.000	0	100
	7. Донација Међун.комисије за нестале за Институт за нестале БиХ		0	0	59.066	0	0
	8. Донација World Vision за Министарство за људска права и избјеглице		80.000	0	0	-80.000	0
	9. Донација IPA за Министарство људских права и избјеглица		98.000	0	0	-98.000	0
	10. Донација ЕС-а за информативни систем ЦИК-а		850.000	0	0	-850.000	0
	11. Донација ЕС-а за имиграциони центар код Службе за послове са странцима		1.956.000	0	0	-1.956.000	0
	12. Донација за Комисија за очување националних споменика		324.000	54.239	306.765	-269.761	17
	13. Донација за VSTV			5.338.546	7.674.110	5.338.546	
	14. Донација за реформу јавне управе			2.283.766	0	2.283.766	
	15. Донације СИДА за Министарство за људска права и			2.104.941	0	2.104.941	



	избјеглице						
	16.Донације за Агенцију за статистику БиХ			663.850	0	663.850	
	17.Донације СИДА за ИДДЕА			751.142	0	751.142	
	18.Донације за Дирекцију за европске интеграције			332.491	0	332.491	
	19.Донација за Канцеларију за ветеринарство-против бруцелозе			5.324.337	0	5.324.337	
	20.Донације за психијатријску клинику Подроманија Соколац			3.320.596	0	3.320.596	
	21.Остале донације			1.861.787	12.965.711	1.861.787	
	22. Грантови-донације других нивоа власти			1.425.085		1.425.085	
IV	Приходи од GSM лиценци	7330		13.500.000	8.700.000	13.500.000	
V	Приходи Фонда за повратак-удружена средства	7330		6.708.545	7.150.000	6.708.545	
	УКУПНО А (И-В)		932.423.000	977.599.314	873.387.931	45.176.314	105
Б	ОСТАЛО ФИНАНСИРАЊЕ И ПРИМИЦИ						
VI	Пренесени намјенски распоређени приходи из 2007. и 2008. године		102.000.000			-102.000.000	0
VII	Примици од продаје сталних средстава	8100	935.000	749.884	724.127	-185.116	80
	УКУПНО А+Б (И-ВИИ)		1.035.358.000	978.349.198	874.112.058	-57.008.802	94
Ц	ПРИХОДИ ЗА СЕРВИС СПОЉНОГ ДУГА БИХ						
	1. Федерација БиХ		236.127.000	154.980.005	141.798.330	-81.146.995	66
	2. Република Српска		144.436.000	91.519.078	90.403.333	-52.916.922	63
	3. Брчко дистрикт БиХ		150.000	131.595	126.772	-18.405	88
	4. Остало		3.275.000	1.340.499	533.599	-1.934.501	41
	УКУПНО Ц (1+2+3+4)		383.988.000	247.971.177	232.862.034	-136.016.823	65
	УКУПНИ ПРИХОДИ И ФИНАНСИРАЊЕ ЗА ИНСТИТУЦИЈЕ БИХ И СЕРВИСИРАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОБАВЕЗА БИХ (А + Б + Ц)		1.416.663.000	1.225.222.213	1.106.682.732	-195.708.625	86

* Табела је преузета из Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2009. годину



Табела 2. - АНАЛИТИЧКИ ПРЕГЛЕД УКУПНИХ РАСХОДА ОСТВАРЕНИХ НА НИВОУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ У 2009. ГОДИНИ
СА ЗАПАЖАЊИМА РЕВИЗИЈЕ

Врста расхода	Укупни расходи у 2009. год.	Запажања ревизије код појединачних ставки расхода
Нето плате	311.634.411	Регулисано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ од 1.7.2008. године. Проблем код институција које су обухваћене законом, а имају своје законе који су „лех специалис“. Такође, нехармонизовани ентитетски прописи код накнаде за вријеме породичног боловања узрокују различите накнаде у зависности од пребивалишта запослених жена. Детаљније у тачки 6., страна 17. Извјештаја.
Порези и доприноси на плате	193.460.223	Дефинисано ентитетским прописима, а због различитости прописа и у зависности од пребивалишта запосленог у пракси долази до различитог обрачуна нето плате за исто радно мјесто. Детаљније у тачки 6., страна 17. Извјештаја.
Бруто плате и накнаде	505.094.634	
Накнаде за превоз с посла и на посао	25.529.114	Регулисано одлуком Савјета министара од 1.1.2009. године.
Накнаде трошкова смјештаја дужносника	9.375.775	Регулисано одлуком Савјета министара број 339/09 од 20.8.2009. године.
Накнаде за одвојен живот	15.097.557	Није било Регулисано подзаконским актом у 2009. години.
Накнаде за рад у комисији	967.540	Ретроактивна примјена Одлука о накнадама, утврђивање мјесечног износа накнаде без постојања мјерљивих резултата. Детаљније у тачки 6., стр. 20. Извјештаја
Накнаде за топли оброк током рада	41.991.252	Одлуком СМ 179/08 од 23.10.2008. године утврђена је висина накнаде од 11,70 КМ за сваки дан проведен на послу. Од 1.7.2009. године на снагу је ступила Одлука СМ бр. 164/09 од 17.6.2009. којом је утврђен нови износ накнаде од 8,00 КМ за сваки дан проведен на послу.
Накнаде за теренски рад	0,00	Недостаје пропис на нивоу институција БиХ.
Регрес за годишњи одмор	13.174.398	Исплатени износ накнаде по запосленом је 598,00 КМ. Висина накнаде за регрес утврђена је Законом о платама у институцијама БиХ и Одлуком СМ 78/09 од 26.3.2009. те допуном исте одлуке бр. 189/09 од 20.8.2009. године.
Отпремнине због одласка у пензију	3.040.593	Регулисано Одлуком СМ број 173/09 од 17.6.2009. године.
Јубиларне награде за стабилност у раду и поклони дјечи	332.380	Регулисано Одлуком СМ број 167/09 од 17.6.2009. године (до тада није било Регулисано).
Помоћ у случају смрти или теже болести	2.341.742	Регулисано Одлуком СМ број 179/09 од 02.7.2009. године(до тада није било Регулисано).
Порези и доприноси на накнаде	14.165.689	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
Накнаде скупштинским заступницима	701.760	Недовољно транспарентна накнада регулисана само интерним одлукама Парламентарне скупштине
Остале накнаде	4.207.466	Накнаде кадетима у Гранићној полицији БиХ, школовање кадрова и мировне мисије у Министарству одбране БиХ,дјечији додатак у Министарству спољних послова.
Накнаде трошкова запослених	130.925.269	
Путни трошкови у земљи	7.058.937	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години. Није прецизно Дефинисано кориштење приватног возила у службене сврхе. Нису утврђена



		правила потрошње и понашања. Детаљније у тачки 6., страна 20. Извјештаја и тачки 3.1., страна 10. Извјештаја.
Путни трошкови у иностранству	10.630.544	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години. Не врше се анализе путних трошкова са становишта оправданости и могућности рационализације. Нису утврђена правила потрошње и понашања. Детаљније у тачки 6., страна 20. Извјештаја и тачки 3.1., страна 10. Извјештаја.
Остале накнаде путних и других трошкова	49.948	
Путни трошкови	17.739.428	
Издаци за фиксне телефоне	4.422.307	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години. Нису утврђена правила потрошње и понашања. Детаљније у тачки 6., страна 21. Извјештаја.
Издаци за мобилне телефоне	2.201.002	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години. Нису утврђена правила потрошње и понашања. Детаљније у тачки 6., страна 21. Извјештаја и тачки 3.1., страна 10. Извјештаја.
Издаци за интернет	841.008	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години, недостају правила потрошње и понашања.
Издаци за поштанске услуге	2.195.358	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција БиХ.
Издаци за БиХ РАК	659.949	Недостају писане анализе о квалитету и цијени услуга.
Издаци телефонских и пошт. услуга	10.319.627	
Издаци за енергију и комуналне услуге	16.236.141	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција. Недостају писане анализе годишњих потреба.
Остале комуналне услуге	351.393	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција. Недостају писане анализе годишњих потреба.
Издаци за енергију и комуналне услуге	16.587.530	
Издаци за обрасце и папир	759.789	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Издаци за рачунарски материјал	2.227.308	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Канцеларијски материјал	1.962.036	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Стручне књиге и литература	243.213	Не постоје критеријуми за признавање ове врсте издатака.
Издаци за одјећу, униформе и платно	7.328.873	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Храна и прехранбени материјал	6.255.516	Углавном се односи на Министарство одбране БиХ (мензе, кантине) и Службу за заједничке послове институција БиХ. Није јасно и прецизно Дефинисано на којем основу функционише ресторан у оквиру Службе за заједничке послове институција БиХ односно да ли се политиком цијена стварају додатни расходи за буџет, покривају трошкови пословања или се остварују додатни приходи.
Материјал за прање и чишћење	914.317	Ради рационалности треба објединити систем набавки.
Материјали посебне намјене и санацијске радове	142.507	Потребне инструкције у вези с књижењем ових издатака и праћењем утрошка (највећа издвајања односе се на Средишњу изборну комисију)
Издаци за пасошке књижице	3.275.944	Највећа издвајања односе се на Министарство цивилних послова БиХ.
Трошкови ситног инвентара	1.141.418	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Остала набавка материјала	6.020.463	Набавке специјалне опреме за Канцеларију за ветеринарство БиХ, Агенцију за идентификацијске исправе, евиденцију и заштиту података БиХ и Министарство одбране БиХ.
Набавка материјала	30.271.389	
Гориво (бензин, дизел, остало)	12.091.076	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години. Поједине институције немају уређене



		евиденције о потрошњи горива.
Моторно уље	298.341	Већина институција не води евиденције о потрошњи.
Услуге премјештања и селидбе	366.122	Трошкови који су углавном везани за Министарство спољних послова БиХ.
Регистрација моторних возила	443.145	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Превозне услуге - такси	188.599	Недостају инструкције о признавању ових расхода
Остало	405.290	
Издаци за услуге превоза и горива	13.792.579	
Унајмљивање простора, зграда и станова	23.266.291	Изузето је од примјене Закона о јавним набавкама. Постоји велика шароликост у износима који плаћају институције. Нису утврђени стандарди потребног простора. Детаљније у тачки 6., страна 22. Извјештаја.
Остало	3.340.785	
Унајмљивање имовине и опреме	26.607.078	
Оправка зграда	4.604.904	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања. Не постоје критеријуми када су у питању улагања у зграде које нису у власништву институција БиХ (улагања у туђу имовину би требала имплицирати снижавању трошкова изнајмљивања имовине).
Оправка опреме	7.148.070	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања. Не постоје критеријуми када су у питању улагања у опрему која није у власништву институција БиХ.
Оправка возила	7.449.410	У неким институцијама још увијек није успостављена евиденција о извршеним сервисима, оправкама, замјени гума, итд.
Услуге прања и паркирања возила	314.842	Недостају критеријуми и упутства о признавању ових трошкова.
Услуге одржавање софтвера	587.657	Проведена је процедура заједничких набавки.
Остале услуге текућег одржавања	404.972	
Издаци за текуће одржавање	20.509.854	
Осигурање имовине	102.627	Не постоје критеријуми на нивоу институција БиХ о томе која имовина треба бити осигурана. Потребно дефинисати доњи праг вриједности имовине за обавезно осигурање.
Осигурање возила	1.117.833	Не постоје јединствена правила о осигурању возила на нивоу институција (која возила треба каско осигурати, а која не, различита пракса од институције до институције).
Осигурање запослених	453.032	Не постоје јединствена правила која категорија запослених има право на колективно осигурање, да ли сви запослени или само поједине категорије, инструкција Министарства финансија и трезора код планирања буџета није јасно дефинисала ове издатке.
Издаци за банкарске услуге	479.731	Највећи издаци односе се на издатке за ДКП мрежу у Министарству спољних послова БиХ.
Издаци платног промета	232.920	Највећи издаци односе се на издатке за слање ПДВ пријава у Управи за индиректно опорезивање.
Издаци за негативне курсне разлике	1.336.946	
Остало	219.711	
Издаци осигурања, банкарских услуга и платног промета	3.942.801	
Услуге медија	333.372	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Услуге штампања	815.725	Без одговарајућих писаних анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.



Услуге јавног информисања и односа с јавношћу	1.099.368	Не постоје критеријуми ко има право на штампу и колики број дневних и седмичних новина је прихватљиво набавити. Издаци се односе и на објављивање разних врста огласа у дневним и седмичним новинама.
Услуге репрезентације	4.847.534	Није Регулисано подзаконским актом у 2009. години. Постоји велика разноликост у интерним правилима која регулишу ову потрошњу. Недостају правила потрошње и понашања. Детаљније у тачки 6., страна 23. Извјештаја.
Услуге смјештаја	276.876	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Услуге одржавања конференција и образовања	326.877	Недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Услуге стручног образовања	1.036.566	Недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака
Издаци за специјализацију и школовање	432.723	Регулисано Одлуком СМ 210/09 од 3.9.2009. године.
Правне услуге	2.620.923	Највећи дио трошкова односи се на трошкове адвоката по службеној дужности и води се у Суду БиХ.
Ауторски хонорари	468.330	Недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Компјутерске услуге	63.216	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Израда пројектне документације	131.737	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Услуге превозија	172.416	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Стручне услуге	1.081.052	Недовољно анализирана позиција, недостају одговарајуће анализе и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Услуге примарне здравствене заштите	1.645.474	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака. Углавном се односи на МО и МИП.
Остале медицинске и лијечничке услуге	1.055.992	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Трошкови ексхумације	1.650.000	Трошкови Института за нестале лица БиХ.
Уговори о дјелу	5.873.217	Закључују се и за послове који по својој природи не могу бити предмет овог Уговора. Детаљније у тачки 6., страна 23. Извјештаја
Уговори за привремене и повремене послове	2.132.769	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недостају инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Порези на уговоре	1.018.260	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
Услуге тискања порезних маркица	3.945.273	Трошкови Управе за индиректно опорезивање.
Остале уговорене услуге	11.950.271	Издаци код безбједносних служби, Министарства одбране и одређених Агенција.
Уговорене услуге	42.863.510	
Набавка земљишта	642.969	Изузето из Закона о јавним набавкама.
Набавка грађевина	22.229.225	Изградња грађевина оптерећује институције у смислу ангажовања људских и материјалних послова те се због тога мање могу посветити својој основној задаћи. Детаљније у тачки 6., страна 25. Извјештаја.
Набавка опреме	29.536.645	Не врши се квалитетна анализа оправданости улагања. Недостају правила потрошње. Детаљније у тачки 6., страна 25. Извјештаја.
Реконструкција и инвестиционо одржавање	7.961.129	Код реконструкције нема одговарајућих пројекција и дугорочних планова улагања, нема јединственог плана на нивоу институција, дешава се да двије институције планирају средства за реконструкцију



		на истом објекту (нпр. зграда Парламентарне скупштине, реконструкција је вршена и од стране Службе за заједничке послове институција БиХ и од стране Парламента БиХ), без јединственог става када су у питању улагања у зграде који нису власништво БиХ.
Капитални издаци	60.369.967	
Грантови непрофитним организацијама	11.327.574	Нису довољно јасно регулисани критеријуми за грантове, не достављају се Извјештаји од стране корисника о намјенској потрошњи средстава. Детаљније у тачки 6., страна 26. Извјештаја.
Програми повратка	33.367.121	Удружена средства за реконструкцију стамбених јединица повратника (Средства Министарства за људска права и избјегле БиХ, Федералног министарство расељених лица и избјеглих, Министарства за избјегла и расељена лица Републике Српске и Владе Брчко дистрикта БиХ.) Средства и одабира корисника, те провођења поступака јавних набавки при избору добављача за израду пројектне документације, за вршење надзора над грађењем и за извођење грађевинских радова нису била предмет ревизије јер наведене активности не проводи Фонд за повратак него институције са ентитетских нивоа.
Текући грантови	44.694.696	
Капитални грантови	1.084.943	
УКУПНО БУЏЕТ ИНСТИТУЦИЈА БиХ БЕЗ ДИРЕКТНИХ ТРАНСФЕРА	924.803.309	
Чланарине БиХ у међународним организацијама	2.626.947	
Камате и накн.за неповучени кредит ЕБРД	1.098.162	Не постоје анализе колики су плаћени трошкови накнада на неангажована средства узорковани евентуалним неадекватним кориштењем кредитних средстава. Детаљније у тачки 14. Извјештаја.
Издвојена средства за повлачење ИПА фондова	202.272	
Исплата обавеза по судским пресудама	2.133.387	Недостаје информација о оквирној вриједности судских спорова на нивоу институција БиХ. Детаљније у тачки 15. Извјештаја.
Средства за кредитни рејтинг БиХ	155.712	
Средства за рестаурацију национ. споменика	600.000	
Пројектна документација-Коридор Вц	10.572.214	Недостаци у приказивању издатака у Извјештају. Детаљније у тачки 10. Извјештаја.
Трансфери за Јавни сервис БиХ	697.628	
Фискално савјет БиХ	132.605	
Текућа резерва	2.208.896	За дио средстава недостају јасни критеријуми за додјелу. Сви корисници средстава не достављају извјештај о њиховом утрошку. Детаљније у тачки 13. Извјештаја.
Интервентно финансирање - Сребреница	7.100.644	
Резервисања за Пројект HIPERB	257.600	
Укупно директни трансфери и резервисање које извршава Министарство БиХ	27.786.067	
УКУПНО РАСХОДИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ	952.589.375	

