



ИЗВЈЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ ИЗВЈЕШТАЈА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2012. ГОДИНУ

Број: 01/02/03-07-16-1-722/13

Сарајево, септембар 2013. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	6
1.	Увод	6
2.	Резиме – најважнији налази и препоруке	7
3.	Поступање по ранијим препорукама	12
4.	Систем интерних контрола	18
4.1.	Антикорупцијске активности	20
5.	Буџет	21
5.1.	Планирање буџета	21
5.2.	Извршење буџета	24
5.3.	Преструктурирање расхода	25
6.	Финансијско-рачуноводствени аспект трезорског система пословања	26
7.	Правни аспект трезорског система пословања	27
8.	Финансијско извјештавање буџетских корисника	29
9.	Стратешко планирање	31
10.	Консолидовани финансијски извјештај	32
11.	Приходи и примици	32
12.	Донације (новчане и неновчане)	39
13.	Расходи	40
13.1.	Бруто плате и накнаде	42
13.2.	Накнаде трошкова запослених	45
13.3.	Путни трошкови	49
13.4.	Издаци за телефонске и поштанске услуге	51
13.5.	Издаци за употребу возила	52
13.6.	Уговорене и друге посебне услуге	54
13.7.	Капитални издаци	58
14.	Грантови	59
15.	Директни трансфери с Јединственог рачуна Трезора	60
15.1.	IPA фондови	60
15.2.	Судски спорови	62
15.3.	Проблематика везана за предмете и робу који су одузети у поступцима вођеним код надлежних органа БиХ	63
16.	Текућа резерва	64
17.	Обрачун вишка прихода над расходима	66
18.	Биланс стања	67
19.	Попис средства и извора средства	69
20.	Управљање јединственим рачуном трезора	72
21.	Реализација споразума о сукцесији	75
22.	Процес запошљавања у институцијама БиХ	77
23.	Вишегодишњи пројекти	79
24.	Програми посебних намјена	81
25.	Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде за неангажована средства	82
26.	Процес јавних набавки на нивоу институција БиХ	84
27.	Информациони систем	91
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	97
	Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ за период 2012.	98

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Извршили смо ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2012. годину (у даљем тексту: Извјештај о буџету) сачињеног од стране Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство) и усвојеног од стране Савјета министара БиХ.

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију Извјештаја о буџету у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања, тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 33/07) и Правилником 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. С обзиром да се ради о консолидованом извјештају о извршењу буџета те чињеници да су овим извјештајем обухваћени значајнији процеси у вези са реализацијом буџета за 2012. годину, а да Министарство, када су у питању одређени процеси, није у могућности (а нема ни овлаштења) самостално реализовати дате препоруке, сматрамо да је одговорност неопходно посматрати у ширем смислу, што би значило проширење одговорности на Савјет министара (доношење provedбених прописа, упућивање приједлога законских рјешења Парламенту БиХ и сл.), Предсједништво БиХ (процедура усвајања буџета) и Парламентарну скупштину БиХ (доношење закона или измјена и допуна истих).

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) и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). 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 2012. годину што је предмет посебне ревизије о сервисирању спољног дуга. Ревизија укључује провођење поступака у циљу прибављања

ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у Извјештају о извршењу буџета. 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 ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основу за мишљење ревизора.

Основ за мишљење са резервом

- Буџет за 2012. годину није правовремено донесен.
- Након четири године од усвајања Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ нису још увијек усвојена подзаконска акта која регулишу питање издатака за возила, репрезентацију и службене телефоне, мада је рок према Закону био 60 дана од ступања на снагу истог (закон ступио на снагу 01.07.2008.године).
- Не постоје правила којим би на систематски начин били утврђени оквири потрошње и понашања у институцијама БиХ. Присутне су значајне различитости у институцијама БиХ у погледу потрошње и нерационалног кориштења буџетских средстава (употреба службених аутомобила, репрезентације, телефона и службена путовања итд.).
- Значајан број препорука датих у ранијим извјештајима о обављеним ревизијама извјештаја о извршењу буџета није релизован, а у многим случајевима се не поштују и не реализују ни закључци Парламентарне скупштине БиХ упућени извршној власти који су произашли из датих препорука.
- Планирање и извршење буџета није у довољној мјери засновано на плановима (програмима) и резултатима рада институција, тј. није довољно уочљива веза између планирања и расподеле трошкова на једној страни, и мјерљивих резултата и остварених циљева на другој страни.
- Министарство није кроз систем Главне књиге трезора обезбиједило тачно исказивање акумулираног вишка прихода над расходима нити књижење распореда истог.
- Констатовани су значајни недостаци када је у питању провођење процеса јавних набавки у институцијама БиХ који су дијелом условљени постојећом законском и подзаконском регулативом која регулише поменуто подручје.
- Питање статуса државне имовине није ријешено што има значајног утицаја на начин евидентирања, располагања и управљања истом.
- И даље је присутан повећан обим судских спорова покренутих против државе БиХ по разним основама у односу на ранији период, а праћење и мониторинг наведеног процеса (правовремено поступање по пресудама судова, анализа поступака и одговорности, контрола исплаћених износа, итд.) нису успостављени на задовољавајућем нивоу од стране релевантних институција.



- Информациони систем финансијског управљања још увијек има одређених недостатака.
- Велики број институција БиХ нема израђене акционе планове за борбу против корупције и преваре, као ни визије односно стратешке планове развоја институција.

Мишљење са резервом

Према нашем мишљењу, осим за могуће ефекте наведене у Основу за мишљење са резервом, финансијски Извјештај о извршењу буџета институција БиХ приказује фер и истинито, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на 31.12.2012. године, извршење буџета и резултате пословања за годину која се завршила на наведени датум у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијске трансакције и информације приказане у финансијском Извјештају о извршењу буџета институција БиХ у току 2012. године биле су у свим значајним аспектима усклађене са одговарајућим законима и прописима, осим за могуће ефекте који су наведени у Основу за мишљење са резервом.

Сарајево, 30.09.2013.године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Џевад Некић, с.р.

ЗАМЈЕНИЦА ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Божана Трнинић, с.р.

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Канцеларија за ревизију институција БиХ је, у складу са важећим Законом о ревизији институција БиХ, извршила ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2012. годину. Овај извјештај представља консолидовани извјештај свих буџетских корисника и даје укупну слику буџетске потрошње на нивоу институција БиХ. Извјештај је разматран и усвојено на 50. сједници Савјета министара БиХ 21. маја 2013. године као и на 36. редовној сједници Предсједништва БиХ одржаној 17. јуна 2013. године.

Према подацима презентованим у Извјештају укупно остварени приходи и подршке за финансирање институција БиХ у 2012. години износе 932.122.266 КМ. Укупни расходи Буџета институција БиХ у 2012. години износили су 890.299.753 КМ или 93,7% у односу на усвојени Буџет, односно 82% у односу на кориговани буџет који укључује додатна намјенска средства. Разлика између укупно остварених прихода и примитака (932.122.266 КМ) и расхода (890.299.753 КМ) у текућој 2012. години, представља вишак прихода над расходима у износу од 41.822.513 КМ. Остварени вишак прихода над расходима за 2012. годину распоређен је на сљедећи начин: 14.611.748 КМ за текућу резерву за наредну годину, 26.767.620 КМ намјенски се преноси буџетским корисницима у буџет 2013. године и 443.145 КМ усмјерава се на име корекције вишка прихода из претходних година за поврат донација и друго.

У 2012. години буџетска средства су користиле 74 институције које су егзистирале - функционисале на нивоу институција БиХ, а у њима је на 31.12.2012. године било укупно 22.174 запослених или 99% у односу на пројекцију, а од тог броја 10.012 или 45,15 % запошљава Министарство одбране БиХ. Напомињемо како су све институције (73) биле предмет редовне годишње ревизије Канцеларије за ревизију институција БиХ. У току 2012. године није било формирања нових институција на нивоу Босне и Херцеговине.

Од 73 ревидирана буџетска корисника у 2012. години, 4 институције (1,26% извршења буџета) су добиле чисто позитивно ревизорско мишљење, 58 институција (37,72% извршења буџета) позитивно мишљење са истицањем предмета, 1 институција (0,13% извршења буџета) мишљење с резервом, 9 институција (57,31% извршења буџета) мишљење с резервом уз истицање предмета, док се Канцеларија за ревизију институција БиХ уздржала од давања мишљења код једне институције (3,59% извршења буџета).

Током ревизије Извјештаја о извршењу буџета за 2012. годину идентификовали смо значајније недостатке и пропусте у пословању институција БиХ, што смо и презентовали у нашем Извјештају. Читаоцу овог Извјештаја се посебно скреће пажња на поглавље које говори о најважнијим налазима и препорукама у циљу указивања на најзначајније - системске проблеме који се тичу пословања институција БиХ за 2012. годину. Надаље истичемо како смо велику пажњу посветили креирању и давању одговарајућих препорука и исте су у извјештају

болдиране и писане у италику како би биле лако уочљиве и препознатљиве. Сматрамо како би се реализацијом датих препорука, у доброј мјери, могли превазићи уочени недостаци и слабости, те побољшати, односно на знатно виши ниво подићи квалитет пословања и финансијска дисциплина на нивоу институција БиХ, те обезбиједити транспарентно, законито и намјенско трошење јавног новца.

У циљу обезбјеђења транспарентности и доступности извјештаја јавности, Канцеларија за ревизију институција БиХ је све појединачне коначне извјештаје о извршеној ревизији буџетских корисника на нивоу институција БиХ за 2012. годину објавила на веб страници Уреда: www.revizija.gov.ba.

2. Резиме – најважнији налази и препоруке

Извјештајем се настојао сагледати цјелокупан систем планирања, усвајања и извршења буџета као и значајнији процеси у непосредној свези с планирањем и извршењем буџета институција БиХ за 2012. годину. Ревизијом је обухваћена и имплементација препорука датих у Извјештају за 2011. годину.

У тексту који слиједи, истичемо најважније налазе и препоруке садржане у Извјештају, с напоменом да се значајан дио налаза и препорука понавља већ годинама.

➤ **Буџет за 2012. годину није усвојен правовремено.** Институције БиХ су, у првој половини 2012. године финансиране на основу одлука о привременом финансирању - до 31. маја када је коначно усвојен буџет. Наглашавамо да неправовремено усвајање буџета има вишеструке негативне посљедице на пословање институција БиХ те истичимо да проблематици планирања, усвајања и извршења буџета, по мишљењу ревизије, треба приступити много озбиљније, студиозније и са више одговорности него што је била пракса до сада.

Препорука: *Потребно је досљедно поштовати законске процедуре и рокове за усвајање закона о буџету институција БиХ, као кључног документа за реализацију циљева и активности институција БиХ.*

➤ **Систем интерних контрола, посматрано у цјелини у институцијама БиХ, још увијек није на задовољавајућем нивоу.** За унапређење система неопходно је: јачање јавне, а и сваке друге, одговорности за утрошени јавни новац, потпуно увођење система интерних финансијских контрола у јавној управи који се заснива на три стуба (систем финансијског управљања и контроле - интерне ревизије – централне хармонизацијске јединице). Систем интерних контрола неопходно је градити на начин који ће омогућити, поред осталог, и адекватну контролу намјенског кориштења јавних средстава. **Тон с врха** – као једна од одредница контролног окружења у смислу етичног понашања и интегритета је у нашем окружењу дискутабилан и споран јер управо челни људи институција понекад својим понашањем генерирају слабости које се одражавају у нерационалној потрошњи јавног новца. Напомињемо како се обавеза за интегритет и етичке вриједности мора ефикасно пренијети на цијелу институцију, а руководство институције у свему овоме има кључну улогу. Основа цјелокупног система интерних контрола је контролно окружење које подразумева лични и

професионални интегритет и етичке вриједности како руководећих лица тако и свих упослених.

Препорука: *Сматрамо како би законско уређивање система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ – доношењем закона о фискалној одговорности или закона о финансијском управљању и контроли, било значајан корак ка унапређењу цијелокупног система интерних контрола у јавној управи (PIFC).*

➤ **Поновно истичемо чињеницу да још увијек нису донесени преостали подзаконски акти у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (употреба возила, телефони, репрезентација).** Наиме, крајњи рок за доношење подзаконских аката из Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ је био 60 дана од ступања на снагу Закона (Закон ступио на снагу 01.07.2008. године).

Ревизија не види рационално и разумно објашњење зашто Савјет министара, већ годинама није регулисао наведене категорије осјетљивих и високо ризичних трошкова. Стиче се дојам да је разлог застоју у регулисању наведених категорија трошкова чињеница да су корисници наведених категорија трошкова углавном (именована лица) истовремено и лица која требају јасно регулисати, односно креирати строжија правила и процедуре, као и стандарде потрошње и понашања. Наглашавамо како недостатак ових правила - процедура једноставно **онемогућује дјеловање** система интерних контрола, што ствара погодно тло за разне злоупотребе када су у питању кориштење јавних средстава. Корисници споменутих права осјећају се и надасве понашају комотно управо знајући како све то што чине није ничим дефинирано и прописано и да је све једноставно сведено на питање особне савјести руководиоца институција и упослених и на поштивање буџетских ограничења и ограничења утврђених интерним правилима. *Потрошња средстава у одобреним буџетским оквирима или чак и у мањим износима није аутоматски и потврда да су средства утрошена намјенски и рационално.*

Препорука: *Поновно наглашавамо да Савјет министара треба без икаквог одлагања јасно и прецизно регулисати овај вид јавне потрошње, тј. ризичну - осјетљиву категорију трошкова која добрим дијелом генерише нерационалну потрошњу јавних средстава и онемогућује дјеловање система интерних контрола.*

➤ **Не постоје стандарди потрошње и понашања на нивоу институција БиХ.** Када су у питању одређене категорије расхода - трошкова, нпр. набавка и кориштење службених возила, набавка компјутерске опреме и мобилни апарата, кориштење услуга репрезентације и хотелског смјештаја и сл., нужно је увести - изградити стандарде и правила потрошње на нивоу институција БиХ. Разлог за наведено је тај што одређене институције, без аргументованих доказа и анализа оправданости, купују искључиво скупљу и „квалитетнију“ опрему, вишу класу возила, чешће мијењају возни парк и компјутерску опрему, узимају најновије мобилне апарате без стварне потребе – више ради имица и престижа, на путовања шаљу већи број лица него што је неопходно, присуствују свим семинарима и конференцијама, а ефекти присуства истим су често упитни и дискутабилни, итд. Наведено генерира проблем – систем понашања којег називамо **"домино ефекат"** у смислу потрошње и понашања буџетских корисника. Према нашем мишљењу, проблем "домино ефекта" је првенствено узрокован недостатком јединствених правила и понашања у институцијама БиХ, као и недостатком одговарајућих

стандарда када су у питању одређене категорије осјетљивих трошкова и наравно недостатка јавне одговорности и свијести располагања јавним средствима. Челници институција се руководе логиком „понашај се попут свих других“, с обзиром да за такво понашање нема никаквих санкција. Када говоримо о "домино ефекту" ту прије свега мислимо на начин набављања и кориштења службених аутомобила, набавке рачунарске опрема, мобилних апарата, исплата разних новчаних особних примања, одређивање лимита одређених категорија трошкова, итд.

Препорука: *Потребно је под хитно креирати и изградити стандарде потрошње и понашања у институцијама БиХ, уважавајући околности у којем се друштво налази те узимајући у обзир расположива финансијска средства, иста користити рационално и домаћински.*

➤ **Уочене су мањкавости и недостаци постојеће законске регулативе за подручје јавних набавки.** Наведено значајно утиче на процес провођења процедура јавних набавки. Приметили смо да запослени који проводе процедуре јавних набавки нису у довољној мјери едуцирани те да је потребно побољшати сарадњу између уговорних органа и надлежних тијела у подручју јавних набавки.

Препорука: *Неопходно је да надлежне институције (Агенција за јавне набавке, Канцеларија за разматрање жалби, Савјет министара, Парламентарна скупштина БиХ и друге релевантне институције), сагледавајући уочене недостатке Закона о јавним набавкама који су се показали у пракси, приступе измјенама постојећег или доношењу новог закона.*

➤ **Цјелокупан процес управљања пројектима великих капиталних улагања није задовољавајући - од припремних радњи, провођења процедура јавних набавки до саме финализације - реализације пројекта.** Досадашња пракса да цјелокупни посао обављају појединачно свака институција за себе је дискутабилна и не чини се најбољим рјешењем са аспекта стручности, едуцираност и **фокусираности особља** - упослених којим та институција располаже. Зашто би, нпр. полицијске или порезне или било које друге професионалне институције градиле грађевинске објекте када за то искрено речено, једноставно нису оспособљене, а нити у крајњем случају требају бити, исте првенствено требају радити посао за који су задужене, односно обављати задатке који произлазе из законским прописима који регулирају њихов рад.

Препорука: *Мишљења смо како би надлежне институције БиХ, у првом реду Савјет министара требало размотрити ову проблематику и изнаћи одговарајућа оптимална - системска рјешења када су питању велике капиталне инвестиције, а корисно би било и анализирати примјере добре праксе у окружењу и шире.*

➤ **Процес запошљавања, уопштено посматрано на нивоу институција БиХ, није још довољно транспарентан и постоје слабости у његовом провођењу.** Посебно истичемо праксу запошљавања путем уговора о дјелу (и уговора о привременим и повременим пословима), што представља упошљавање на нетранспарентан начин.

Препорука: *Потребно је унаприједити рад органа који имају утицаја на процес запошљавања у институцијама БиХ (Агенција за државну службу, Министарство правде - Управна инспекција), јасније и прецизније дефинисати*

услове у којима је могуће ангажовање особа на основу уговора о дјелу и на који период;

➤ **Нису усвојени Међународни рачуноводствени стандарди (MPC) за јавни сектор** и још не постоје у потпуности задовољавајуће рачуноводствене политике на нивоу институција БиХ (мада су учињени одређени помаци у тијeku 2012. године).

Препорука: *Неопходно је усвојити MPC за јавни сектор као и донијети квалитетне рачуноводствене политике или ажурирати већ постојеће на нивоу институција БиХ – донијети јасне инструкције, смјернице и правила, посебно имајући увијек у виду чињеницу да буџетски корисници не могу креирати властите рачуноводствене политике, с обзиром да функционишу у склопу јединственог трезорског система (ИСФУ, ЦОИП, модул сталних средстава итд).*

➤ **Регулирање питање плата и накнада у институцијама БиХ** (Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, Закон о платама и другим накнадама у судским и правосудним институцијама на нивоу БиХ, интерни акт Парламентарне скупштине БиХ, интерни акт Уставног суда БиХ) није у цијелости регулисано на начин да се одвојено проматра проблематика у законодавној, извршној, судској власти и другим институцијама, те постоје одређене потешкоће када се на запослене у истој институцији примјењује више прописа.

Препорука: *По мишљењу ревизије неопходно би било доношење закона о платама и накнадама у институцијама БиХ одвојено за ниво извршне власти, законодавне и судске власти, при чему се мора узети у обзир статус институција које имају посебне законе (lex specialis).*

➤ **Још увијек није ријешен статус државне имовине, што увелико увећава ризик који се односи на рационално и домаћинско управљање истом.**

Препорука: *Неопходно је да институције БиХ (Предсједништво БиХ, Парламентарна скупштина и Савјет министара) раде на системском рјешавању питања располагања имовином на нивоу БиХ што је један од сегмената опште проблематике државне имовине у Босни и Херцеговини.*

➤ **Процес извјештавања на нивоу институција БиХ по мишљењу ревизије није у потпуности задовољавајући.** Исти би требало унаприједити и осмислити квалитетнији начин извјештавања буџетских корисника, узимајући у обзир саму суштину и специфичност јавног сектора. У првом реду мислимо на изналажење модела који би преферирао извјештавање о оствареним и планираним резултатима/учинцима, о намјенском кориштењу средстава, а не само о оствареним и планираним финансијским средствима – настојати повезати циљеве/резултате са средствима програмског буџетирања. Програмско буџетирање добрим дијелом постоји код планирања буџета али не и код извршења буџета. Потребно је успоставити линк - везу између планирања и расподјеле трошкова на једној страни, и планираних и очекиваних мјерљивих резултата и циљева, на другој страни.

Препорука: *Савјет министра, путем надлежног министарства, треба извршити анализу и осмислити систем унапређења извјештавања за институције БиХ, узимајући у обзир специфичности јавног сектора.*

➤ **Борба против корупција и превара није заживила у пуном капацитету у институцијама БиХ.** Многе институције немају ни стратешке документе – акционе

планове и немају у довољној мјери проактиван однос према овом горућем проблему у БиХ - све се углавном своди на декларативна одређења. Институције БиХ требају борбу против корупције започети у властитим редовима и тако показати своју искрену и стварну намјеру за рјешавање овог проблема.

Препорука: Све институције БиХ требају имати властите програме и акционе планове за борбу против корупције као и проактивну улогу у борби против ове пошаст по друштво - у првом реду у властитим редовима.

➤ **Недостатак стратешког планирања.** Институције БиХ немају јасну визију развоја, са конкретним рјешењима које би у коначници водиле побољшању учинковитости и квалитета рада институција БиХ.

Препорука: Све институције БиХ, у складу са општом стратегијом развоја коју треба да сачини Савјет министра, требају имати и властите визије развоја те визију развоја конципирати у складу са расположивим буџетским средствима.

➤ **ИТ систем у институцијама БиХ још увијек није на задовољавајућем нивоу.** Ревизијом смо утврдили да је у току надоградња ИСФУ система, која треба да омогући унос буџета у облику у којем је законски усвојен, унапређење модула Потраживања, повезивање модула Потраживања са Главном књигом и контролу над приходима. У процесу је имплементација нових модула на ИСФУ и то за BMIS (планирање буџета), јавни дуг, SOFI (евидентирање и извјештавање по потписаним међународним уговорима) и PIMIS (праћење међународне економске помоћи) који тренутно нису повезани са ИСФУ-ом. Једна од кључних активности је имплементација новог система плата и кадровске евиденције као саставног дијела ИСФУ система. Комуникациона инфраструктура постаје уско грло функционисања ИСФУ и система плата.

Препорука: Потребно је унаприједити постојећи модул Потраживања и повезати све нове модуле са ИСФУ-ом како би се добио интегрисан и свеобухватан систем финансијског управљања. Потребно је имплементирати нови систем плата и кадровске евиденције као и унаприједити комуникациону инфраструктуру, како би се несметано могли користити ИСФУ и систем плата.

➤ Овом приликом желимо посебно истаћи како **нису реализоване нити бројне препоруке и закључци Парламентарне скупштине БиХ** који су проистекли из разматрања, како појединачних ревизијских извјештаја тако и консолидованог ревизијског извјештаја за 2011. годину (напомињемо како закључци Парламентарне скупштине БиХ углавном слиједе ревизијске препоруке), а исте се, у великом броју случајева, понављају већ годинама. Ова чињеница свакако заслужује посебну пажњу и сматрамо да је овакав однос спрам ревизијских препорука, а уједно и закључака Парламентарне скупштине БиХ – **игнорантски однос**, недопустив и не доприноси повећању одговорности и јачању финансијске дисциплине у трошењу јавних средстава. Сматрамо да би јавну одговорност, а то подразумијева и реализирање ових препорука, требало подићи на знатно виши ниво и да би се обавезно требали анализирати узроци оваквог понашања појединих институција БиХ. Овакво понашање значи да многе институције БиХ, поред тога што не испуњавају своју друштвену – јавну одговорност у најширем смислу ријечи добрим дијелом нарушавају и сам дигнитет како Парламентарне скупштине БиХ тако и ревизије као професије.

Наведени преглед садржи најважније налазе и препоруке садржане у Извјештају који су добрим дијелом системског карактера и за чију реализацију је неопходан ангажман како Министарства финансија и трезора БиХ, тако и Савјета министара БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, као и других институција чија надлежност је везана за одређену проблематику. Сматрамо да би се реализацијом ових препорука створила добра основа за успостављање нове и боље организације институција БиХ и допринијело транспарентнијем и законитом трошењу јавног новца.

3. Поступање по ранијим препорукама

Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2011. годину те увидом у предузете активности, утврдили смо слjedeће:

Препоруке које су реализоване:

- Министарство финансија и трезора БиХ сачињава анализе извјештаја буџетских корисника са стајалишта достављања свих образаца који чине прописани сет финансијског извјештаја, као и тачности достављеног извјештаја.
- Воде се ажурне евиденције о примљеним натуралним донацијама на основу којих је могуће кориговати одобрена средства за капиталне издатке.
- Везано за препоруку да се у циљу рационализације издатака за прибављање потврда о цијени пријевоза размотри измјена постојеће Одлуке о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за пријевоз на посао и с посла у институцијама БиХ, у дијелу који дефинише начин и обавезу институција да службеним путем обезбиједе податак о цијени пријевоза и возном реду за конкретну релацију, Министарство је упутило циркуларно писмо свим буџетским корисницима у којем је дата сугестија буџетским корисницима да се примарно обраћају Министарству ради провјере релација и цијена у постојећој бази.
- У Правилнику о рачуноводству из јануара 2012. године уочена су одређена побољшања у погледу разграничавања трошкова на текуће и инвестиционо одржавање. Исто је потребно досљедно примјењивати приликом евидентирања споменутих трошкова.
- У складу са аранжманом са ММФ-ом, ограничена су нова запошљавања, осим у случају да одлуку о новом запошљавању донесе Савјет министара БиХ. Такође, планирањем буџета ограничено је запошљавање на ниво планиран у претходној години, осим у оправданим случајевима који су морали бити наведени и посебно образложени у анексу плана буџета.
- Савјет министара БиХ је у 2012. години донио одлуке о три нова вишегодишња пројекта којима су прецизирани извори и начин финансирања.
- У 2012. години ревизијом није утврђено реструктурирање расхода са позиције вишегодишњих капиталних пројекта.
- Реализовани су уговори са добављачима који имају екстерни приступ систему (ИСФУ и ЦОИП) којима се обавезује поштовање Правилника приступа удаљених корисника ИС систему и Правилника за употребу информатичког система МФТ БиХ.
- Анализиране су потребе имплементације аутоматског уноса података у Модул потраживања.

- Обезбјеђене су резервне копије података на адекватном мјесту изван сједишта Министарства финансија и трезора БиХ.
- Настављене су активности на провођењу мјера за унапређење квалитета информационих система.

Препоруке чија је реализација у току:

- Предузете су активности на успостављању интерне ревизије у институцијама БиХ на начин да је у јуну 2012. године донесена Одлука о критеријумима за успоставу јединица интерне ревизије у институцијама БиХ, а у октобру 2012. године Правилник о запошљавању интерних ревизора у институцијама БиХ; међутим, интерна ревизија још увијек није заживјела у складу са Законом о интерној ревизији и стандардима ревизије;
- У циљу унапређења процеса планирања буџета и успостављања програмског буџетирања, предузете су активности на начин да је започела имплементација новог информационог система за планирање и управљање буџетом који се већ користи почев од буџетског циклуса за период 2014.-2016. година, а 2013. година је тестна година за примјену овог информационог система. Међутим, још је потребно извршити надоградњу информационог система за финансијско управљање односно евидентирање пословних промјена и контролу извршења буџета по економским категоријама и програмима у складу са усвојеним програмским буџетом институција БиХ;
- Министарство финансија и трезора БиХ је предузело низ активности на унапређењу функционирања ИСФУ система. Између осталог, донесен је и Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама. Министарство је покренуло процедуру јавне набавке за надоградњу ИСФУ система за усклађивање и реконструкцију контног плана, побољшање процеса буџетирања (увођење фондовског рачуноводства), те имплементацију помоћне књиге потраживања.
- Министарство финансија и трезора БиХ је сачинило Правилник о измјенама и допунама Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ у којем је прописана обавеза буџетским корисницима сачињавања забиљешке билансних позиција уз биланс стања, као и извјештавање о приходима и примицима институција БиХ из чега произилази да је Министарство покренуло мјере за побољшање образложења у извјештајима буџетских корисника.
- Одређени број институција предузима активности на ограничавању исплата накнада за рад у продуженом радном времену, али је предметно питање неопходно додатно регулисати за институције које објективно могу користити друге модалитете вредновања тог рада, осим исплата, а у вези са природом и врстом основне дјелатности институције.
- Министарство финансија и трезора БиХ је средином 2013. године донијело нову инструкцију за обрачун накнаде за вријеме привремене спријечености за рад (боловање) којом је сугерисано да се обрачун предметних накнада за запосленике институција БиХ чије је мјесто пребивалишта у Федерацији БиХ врши сходно одредбама Закона о здравственом осигурању ФБиХ.
- Према расположивим информацијама Министарство финансија и трезора БиХ припрема радни материјал као подлогу за приједлог нове одлуке о остваривању права на накнаду за пријевоз на посао и с посла у институцијама БиХ.
- У 2012. години је било активности према Централној банци БиХ у циљу изналагања могућих начина пласмана слободних средстава, а проведена је и процедура избора пословних банака за орочавање средстава у наредном периоду.

- Нису покренуте активности око хармонизације прописа који регулишу питања обрачуна накнада плата за вријеме привремене спријечености за рад (боловање) у циљу уједначавања висине накнаде за све запослене у институцијама БиХ. Предметна проблематика се покушава ријешити инструкцијама чије одредбе у одређеним случајевима нису усклађене са важећим прописима, а што је подлога за покретање судских спорова.
- Министарство финансија и трезора БиХ није успоставило адекватну контролу примјене одредаба Одлуке о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за пријевоз на посао и пријевоз с посла у институцијама БиХ.
- Нису разматрани модалитети контроле у циљу превенције могућих злоупотреба везаних за остваривање права на накнаду трошкова пријевоза на посао и с посла.
- У институцијама БиХ није усвојена пракса анализирања путних трошкова са становишта утврђених пословних циљева и остварених ефеката.
- Не сачињавају се планови путовања у свим институцијама на основу којих се потражују буџетска средства.
- Приликом сачињавања периодичних извјештаја не достављају се информације о реализованим службеним путовањима у иностранство које би биле основа за планирање наведених издатака у буџету.
- Током вршења ревизије уочили смо како се још увијек у потпуности не користе ресурси система е-владе.
- Није успостављен одговарајући систем праћења реализације уговора везаних за набавке материјала са количинског и вриједносног аспекта.
- Средства репрезентације у одређеним случајевима нису трошена на транспарентан начин који би недвосмислено потврдио намјенско кориштење датих средстава;
- Образложења при подношењу захтјева за додјелу средстава из буџета за потребе ангажовања особља на основу уговора о дјелу су недовољна, без прецизирања броја извршитеља и времена трајања ангажмана.
- И даље се на конту осталих неспоменутих услуга евидентирају финансијски значајни износи.
- Буџетска резерва се, као и ранијих година, не користи у складу са прописима који јасно дефинишу основу одобравања кориштења ових средстава.
- Планирање набавки у институцијама БиХ се и даље врши несистематично, односно планови се доносе насумично само да би формално постојали.
- У процедурама набавки и даље су присутни значајни проблеме који се тичу уговарања набавке горива, авио карата и услуга одржавања гдје се пропусти не могу искључиво и само везати за институције и провођење процедура, већ се више тичу и саме неадекватности Закона о јавним набавкама БиХ и непостојања других прописа који би требали пратити јавне набавке.
- У већини институција БиХ не постоји адекватан систем интерних контрола који обезбјеђује систематично праћење уговорених одредби.
- Планови новчаних токова се сачињавају као и претходних година и одступања плана у односу на остварено су значајна.
- Није било промјена када су у питању кадровски капацитети Одсјека за управљање Јединственим рачуном трезора у односу на претходну годину.
- Министарство финансија и трезора БиХ је израдом правилника *Управљање основним средствима – Инвентура* креирало приручник за вршење пописа сталних средстава којег су могле користити институције приликом пописа;



међутим, увидом у извјештаје са пописа институција, мишљења смо да сам процес пописа није још увијек на задовољавајућем нивоу.

- Салда на контима поравнања (конто 111822 и 111823) нису била предметом пописа и ове године, а имају директан утицај на позицију новчаних средстава у билансу стања.
- Поново нису била предметом пописа сва потраживања и обавезе које су књижене у Главној књизи под шифром Трезора БиХ.
 - Модул сталних средстава је уведен 31.12.2012. године тако да употреба модула у сврхе планирања још увијек није заживјела нити су дефинисане јединствене политике управљања сталним средствима.
 - Није у потпуности испоштована препорука да текстуално образложење уз збирни биланс стања треба садржавати детаљније појашњење структуре позиција у билансу у дијелу гдје се посебно требају образложити они дијелови коначних салда који се односе на само Министарство (Трезор). У извјештају о извршењу буџета за 2012. годину образложене су позиције збирног биланса стања.
 - Евидентирање акумулираног вишка прихода над расходима још увијек нема подлогу у Главној књизи трезора. На основу постојећих књиговодствених евиденција не може се потврдити тачност и распоред акумулираног вишка прихода.
 - У процедури усвајања одлука о измјенама и допунама систематизација радних мјеста, институције немају обавезу достављати интегрални текст правилника о унутрашњој организацији и систематизацији што представља потешкоћу за квалитетну анализу оправданости поднесених захтјева. У динамици запошљавања, односно табеларном прегледу који је саставни дио извјештаја, не наводи се број систематизованих радних мјеста.
 - Нисмо се увјерили да је посвећена дужна пажња питањима која се тичу учинковитости и мјера које предузима или треба да предузме делегација Босне и Херцеговине као страна у сукцесији имовине бивше СФРЈ.
 - Још увијек није успостављен децентрализован система управљања IPA фондовима.
 - Нисмо могли утврдити да ли су урађене анализе ангажовања кориштења средстава спољних кредита за које се плаћа *commitment fee*.
 - Министарство финансија и трезора БиХ је у инструкцији за израду приједлога буџета за 2013. годину дало упуту буџетским корисницима да искажу потребе за реализацију правоснажних пресуда, али није прописало начин на који би корисници финансијских извјештаја били информисани о потенцијалним обавезама по судским споровима.
 - Није ријешено питање ефикасног поступања свих учесника у поступку измирења обавеза по судским пресудама.
 - Нису анализирани разлози за покретање судских спорова.
 - Министарство финансија и трезора БиХ још увијек није усвојило анализу ризика нити креирало интерфејс између система ЦОИП и ИСФУ, планове развоја, безбједности и опоравка система нити је тестирало процедуре за опоравак и поврат података. Предложена анализа ризика као и стратегија развоја се налазе у процесу дораде.
 - Министарство финансија и трезора БиХ није проводило едукацију стручног особља које ради на трезорским системима.
 - Министарство финансија и трезора БиХ није имплементирало нову WebADI апликацију за импорт података у ИСФУ.

- 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;
- Постојећи ЦОИП систем и даље не омогућава да се генеришу све врсте извјештаја за све запослене, него се извјештаји морају генерисати засебно по ентитетима.
- Министарство није предузимало активности везане за обуку буџетских корисника који имају више од 15 запослених да самостално врше унос података о платама.

4. Систем интерних контрола

Систем интерних контрола означава све политике и поступке усвојене од руководства институције ради постизања својих циљева у смислу обезбјеђења ефикасности и успјешности пословања, поузданости финансијског извјештавања, сагласности са постојећим законима и прописима и заштита имовине од неовлаштеност присвајања, кориштења или отуђења. Ревизијом је констатовано да систем интерних контроле по COSO моделу који се састоје од пет међусобно повезаних компоненти: контролног окружења, процјене ризика, контролних активности, информација и комуникација и мониторинга још увијек није успостављен на ефикасан и ефективан начин.

Слабости система се огледају у сљедећим недостацима: и даље се буџет не усваја правовремено; програмско буџетирање и евидентирање трошкова по програмима је још увијек у фази имплементације; нису донесени сви подзаконски акти у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ; јединствена правила и процедуре за кориштење службених и приватних возила, трошкова фиксних и мобилних телефона и репрезентације нису још увијек донесене иако су морале бити усвојене у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона о платама, односно до септембра 2008. године; постојећа правила потрошње нису довољно јасна и прецизна; код појединих институција је утврђена недоследна примјена важећих правила и прописа; код одређених институција процес именовања руководства институција траје више година; неадекватне су процедуре усвајања правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, односно поступак усвајања правилника о унутрашњој организацији предуго траје; значајан број спољних сарадника ангажује се путем уговора о дјелу - што представља нетранспарентан вид запошљавања; веома значајне одлуке доносе се без адекватних анализа и стратегија; присутне су слабости код провођења поступака јавних набавки и слабости информационог система.

Набројане слабости представљају тек неке од слабости система интерних контрола у институцијама БиХ које су наведене у Извјештају. Уочене слабости и процеси за које је неопходно предузети конкретне мјере и активности су детаљније обрађени кроз појединачна поглавља.

Током 2012. године Савјет министара БиХ је донио неке од подзаконских аката којим се регулише буџетска потрошња, међутим потребно је донијети и преостале подзаконске акте као и преиспитати постојеће, како би се смањио ризик у погледу

рационалне и намјенске потрошње буџетских средстава. Због непостојања јединствених правила и процедура јављају се различита рјешења и поступци регулисања потрошње за поједине категорије трошкова.

Важан сегмент ефикасног система интерних финансијских контрола у јавној управи је **успостава интерне ревизије** у складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 27/08, 32/12) и стандардима ревизије која још увијек није заживјела (нпр. Министарство одбране БиХ, Министарство иностраних послова БиХ, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Управа за индиректно опорезивање итд.) Предузете су одређене активности на успостављању интерне ревизије у институцијама БиХ на начин да је у јуну 2012. године донесена Одлука о критеријумима за успоставу јединица интерне ревизије у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 49/12) док је у октобру 2012. године донесен Правилник о запошљавању интерних ревизора у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 81/12).

Стратегијом за провођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ, коју је усвојио Савјет министара БиХ на 110. сједници одржаној 30.12.2009. године, дефинисани су основни елементи система интерне финансијске контроле јавног сектора (PIFC) и то: финансијско управљање и контрола (FMC); функционално независна интерна ревизија (IA) и Централна јединица за хармонизацију и координацију система финансијског управљања и контроле и методологија интерне ревизије (ЦХЈ). Акционим планом који је саставни дио Стратегије дефинисане су оперативне активности и рокови на развоју и имплементацији PIFC-а у периоду 2009.-2012. година. У вези са имплементацијом активности из акционог плана Стратегије за провођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ нису реализоване све предвиђене активности нпр. још увијек нису урађене измјене правилника о организацији и систематизацији институција БиХ ради успостављања адекватне структуре управљачке одговорности и финансијског управљања. Одлука о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ донесена је тек у јуну 2012. године, а истом је за институције које су у обавези да успоставе јединицу интерне ревизије одређен рок од 180 дана за подношење захтјева за прибављање сагласности ЦХЈ у вези са дијелом правилника о унутрашњој организацији који се односи на интерну ревизију.

Поново препоручујемо да Савјет министара БиХ хитно донесе преостала подзаконска акта према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, утврди стандарде потрошње и правила понашања, преиспита постојећа подзаконска акта као и да донесе остале акте који ће на јединствен и транспарентан начин регулисати значајније издатке који су заједнички за све буџетске кориснике (трошкови телефона, употреба возила, трошкови репрезентације).

Успостављање квалитетног и ефикасног система интерних контрола важно је за законито, транспарентно, економично, ефикасно и ефективно управљање јавним средствима. У том смислу, истичемо да је неопходно интензивирати активности на успостављању функције независне интерне ревизије у институцијама БиХ у потпуности према Закону о интерној ревизији у институцијама БиХ, Закону о финансирању

институција БиХ и стандардима интерне ревизије. Надаље, потребно је да Централна хармонизацијска јединица МФТ БиХ, у сарадњи са осталим хармонизацијским јединицама у БиХ, обезбиједи јединствену платформу за јавну интерну финансијску контролу (PIFC), те у том правцу треба повећати обим својих активности.

Недостатак јединствене и прецизне регулативе има за посљедицу висок ризик ненамјенског и нерационалног трошења јавних средстава што даље онемогућује учинковито дјеловање интерних контрола.

Напомињемо да је Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ на сједници одржаној 22.12.2012. године усвојио закључак (што је била пракса и претходних година), којим се Савјет министара БиХ обавезује да хитно, а најкасније у року од два мјесеца, својим актом пропише или предложи Парламентарној скупштини БиХ, доношење закона којим ће се прописати правила и процедуре које са формалног аспекта прописује права на потрошњу буџетских средстава за одређене намјене (набавка аутомобила и њихово кориштење, службена путовања, трошкови репрезентације, канцеларијски намјештај и опрема, трошкови телефона и слично).

4.1. Антикорупцијске активности

Уочили смо да многе институције БиХ немају у довољној мјери активан однос према општем друштвеном проблему корупције и преваре. Позната је чињеница да је Савјет министара БиХ 2009. године усвојило Стратегију за борбу против корупције 2009-2014 године и Акциони план за provedбу стратегије који подразумевају преузимање проактивне улоге према пријевари и корупцији, односно израду политике и стратегије институције у спрјечавању корупције, јачање свијести и повећање одговорности у кориштењу јавног новца, утицај на транспарентност свих поступака, те предочавање резултата рада. Дојам ревизије како је ова стратегија добрим дијелом остала само "мртво слово на папиру", те није произвео снажну и осмишљену борбу против преваре и корупције у институцијама БиХ. Утврдили смо да бројне институције немају планове дјеловања у складу са наведеним документима Савјета министара БиХ, што би значило да немају нити изграђене капацитете за ефикасно провођење програма за превенцију корупције, едуцирање особља и подизање свијести о ризицима од корупције.

Борба против корупције и преваре у институцијама система више личи на декларативну подршку – дневно политичка тема неголи на стварну и истинску борбу, што би требало што прије промијенити. Овом приликом ревизија би посебно истакла питање основних претпоставки за борбу против преваре и корупције, којих по нашем мишљењу још нема довољно у нашем друштву.

Један од важнијих сегмената - претпоставки борбе против корупције по нашем мишљењу јесте свакако креирање и правовремено доношење квалитетних законских рјешења, доношење јасних и прецизних подзаконских аката који не би остављали простор за особна тумачења и разне злоупотребе, тј. институције система требале би креирати квалитетан законски оквир те изградити ефикасан систем интерних контрола у јавном сектору (PIFC). Добра и квалитетна законска рјешења, изграђени стандарди потрошње и понашања, изграђена висока свијест располагања јавним новцем као и друштвена одговорност за јавну потрошњу,

одабир компетентних, а не подобних кадровских рјешења у јавном сектору, као и одговарајућа заштита оних који пријаве корупцију су неки од основних предуслова за почетак борбе против преваре и корупције. Неадекватна законска или подзаконска рјешења и недореченост истих, неправовремено доношење одговарајућих закона и одлука или када одређена подручја јавне потрошње нису уопште регулисана на одговарајући начин, постављањем некомпетентних особа на значајне јавне функције, слабо организоване институције система итд. добрим дјелом су генератори корупције и преваре.

Улога Канцеларије за ревизију у сузбијању ризика за појаву корупције и пријеваре доминантно је превентивног карактера, односно нема репресивну функцију. У том смислу Канцеларија за ревизију провјерава да ли су успостављени и да ли добро функционишу системи и процедуре интерне контроле, који ће спријечити пријевару и корупцију или им умањити простор за дјеловање.

Канцеларија за ревизију институција БиХ препоручује у првом реду Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ - да буду снажан покретач проактивног односа у креирању квалитетног законског и подзаконског оквира за пословање институција БиХ. Потребно је израдити квалитетне стратегије и акционе планове за борбу против корупције у свим институцијама БиХ, као и обезбиједити њихову имплементацију.

5. Буџет

Парламентарна скупштина БиХ у складу са чланом VIII 1. Устава БиХ, сваке године, на приједлог Предсједништва БиХ, усваја буџет којим се финансирају трошкови потребни за извршавање надлежности институција БиХ и међународних обавеза БиХ. Сходно члану VIII 2. Устава БиХ, уколико се буџет не усвоји благовремено, буџет за претходну годину ће бити кориштен на привременој основи.

Регистар буџетски корисника: Процесом ревизије је утврђено како Министарство финансија нема ажуриран регистар буџетских корисника са свим потребним подацима на прописаном обрасцу.

Препоручујемо ажурирање регистра корисника буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ.

5.1. Планирање буџета

И поред јасно Законом дефинисаних процедура и рокова усвајања, Закон о буџету за 2012. годину није усвојен правовремено, већ тек по истеку фискалне године, односно у 2012. години, а финансирање институција БиХ и сервисирање међународних обавеза је вршено на основу одлука Савјета министара БиХ¹ о

¹ Одлука о привременом финансирању институција БиХ и међународних обавеза за период јануар-март 2012. године (Службени гласник БиХ, број 02/12) и Одлука о привременом финансирању

БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину и исти је 05.04.2012. године разматран од стране Савјета министара БиХ.

Такође, на сједници Савјета министара БиХ одржаној 05.04.2012. године донесени су закључци који се поред Нацрта закона о извршењу буџета институција БиХ односе и на приједлог Закона о измјенама и допунама закона о платама, приједлог Закона о престанку важења Закона о допуни Закона о служби у Оружаним снагама БиХ као и на подзаконске акте који произилазе из Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Сходно наведеном закључку Министарство финансија је сачинило Кориговани нацрт буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину и 09.04.2012. године га доставило Савјету министара БиХ које је 18.04. 2012. године усвојио Нацрт буџета институција БиХ за 2012. годину и задужио Министарство финансија и трезора БиХ да исти достави Предсједништву БиХ у даљу процедуру. Министарство је исти дан тј. 18.04.2012. године доставило Предсједништву БиХ Нацрт закона о буџету институција БиХ (законски рок 15.10.2011. године).

Предсједништво БиХ је на сједници одржаној 27.04.2012. године утврдило коначан Приједлог закона о буџету за 2012. годину и исти доставило Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ ради усвајања. У Службеном гласнику БиХ, број 42, од 31.05.2012. године објављен је Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину према којем укупни расходи институција износе 950.000.000 КМ, а расходи за сервисирање спољног дуга 444.928.000 КМ.

Поново наглашавамо да усвајање буџета пет мјесеци након законом предвиђеног рока и финансирање институција за исти период на привременој основи може имати за посљедицу неизвршавање законом предвиђених задатака и значајно повећава ризик неефикасног и неучинковитог пословања и трошења јавних средстава.

Препоручујемо досљедно поштивање законских процедура и рокова за усвајање закона о буџету институција као кључног документа за реализацију циљева и активности институција БиХ. Сви субјекти/институције у овом процесу требају уложити максималне напоре да исти буде усвојен правовремено уз потпуно поштивање прописаних процедура и буџетског календара, а све у циљу правовремене реализације циљева и активности институција, односно свеукупно ефикаснијег и ефективнијег рада институција и јачања повјерења у рад институција БиХ, како међународне заједнице тако и домаће јавности.

Такође препоручујемо правовремено доношење одлука Фискалног савјета БиХ и усвајање глобалног оквира фискалног биланса и политика у БиХ на почетку буџетског циклуса како би се обезбиједило ефикасније и ефективније средњорочно планирање буџета институција БиХ.

Процесом ревизије је уочено како закључци Парламентарне скупштине БиХ који се односе на умањење буџета институцијама које су након обављене ревизије добиле негативно или мишљење са резервом за 10% и /или 20 % на појединим буџетским ставкама нису јасни и прецизни у смислу да није тачно наведено од којег износа

буџета (нпр. реализованог буџета за претходну годину или захтјева буџета за наредну годину) се врши наведено умањење.

Канцеларија за ревизију скреће пажњу Парламентарној скупштини БиХ да приликом доношења закључака о смањењу буџета на појединим буџетским ставкама јасно и прецизно наведе буџет од којег се врши умањење.

Реформа припреме докумената програмског буџета још увијек је у фази имплементације. Имплементација информационог система омогућит ће аутоматизован процес припреме буџета по економској и програмској класификацији и контролу извршења буџета по економској и програмској класификацији. Процесом ревизије је утврђено да се информациони систем већ користи почев од буџетског циклуса за период 2014.-2016. година и да је 2013. година тестна година за примјену овог информационог система, међутим још увијек нису створени предуслови за праћење реализације буџета институција БиХ и у складу с тим и мјера учинака који ће бити основни показатељи утрошка буџетских средстава. Потребно је урадити надоградњу информационог система финансијског управљања (ИСФУ) односно евидентирање пословних промјена и контролу извршења буџета по економским категоријама и програмима у складу са усвојеним програмским буџетима институција БиХ.

Препоручујемо да се наставе активности у вези са унапређењем процеса планирања буџета и успостављања програмског буџетирања у потпуности заснованог на активностима и циљевима буџетских корисника, као и извјештавање о оствареним активностима и циљевима и припадајућим трошковима.

5.2. Извршење буџета

Укупни расходи институција БиХ одобрени Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину износе 950.000.000 КМ, од чега се на расходе буџетских корисника (укупно 74 институције) односи 917.941.000 КМ, на директне трансфере са Јединственог рачуна трезора 28.594.000 КМ и на средства резервисања 3.465.000 КМ.

Укупно остварени расходи Буџета институција БиХ у 2012. години износе **890.299.753 КМ** или **93,7%** у односу на усвојени Буџет, односно 82% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства. Укупни расходи институција БиХ извршени су мање за 12,2 мил. КМ или 1,4% у односу на исти период претходне године, што је резултат остварених уштеда у складу са Писмом намјере за реализацију Stand-by аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ-ом).

У оквиру расхода буџетских корисника, извршење на позицији текућих издатака износи 789.212.700 КМ или 97% у односу на Буџет, односно 94% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства. Укупни текући издаци институција БиХ су за око 36,7 мил. КМ или 4% мањи у односу на претходну годину, што је резултат уштеда на бруто платама, накнадама трошкова запослених и материјалним трошковима. Капитални издаци су реализовани у износу од 44.446.127 КМ или 63% у односу на усвојени Буџет за 2012. годину, односно 31% у

односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства, што је за 26,9 мил. КМ више у односу на исти период претходне године. Извршење текућих грантова у 2012. години износи 42.696.429 КМ или 137% у односу на Буџет за 2012. годину, односно 81% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства, што је за 1,6 мил. КМ или 3,9% више у односу на исти период претходне године. Капитални грантови су извршени у износу 2.209.195 КМ или 106% у односу на буџет, односно 38% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства.

У структури остварених расхода (878.564.450 КМ), 98,68% се односи на расходе буџетских корисника, 1,22% на директне трансфере и 0,10% на средства резервисања. Издаци за бруто плате и накнаде трошкова запослених (628.254.676 КМ) чине 71,50 % од укупно остварених расхода буџетских корисника или 70,56% свеукупних расхода институција.

У циљу постизања уштеда договорених у Писму намјере за реализацију Stand-by аранжмана са ММФ-ом, усвојен је Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину и донесене су одлуке Савјета министара БиХ о смањивању основице за плату, која је смањена за 4,5% (односно са 498,10 КМ на 475,69 КМ) осим за запосленике чији је коефицијент за плату 1, затим о смањивању накнада за топли оброк са 8 КМ дневно на 6 КМ дневно, о смањивању накнада за кориштење годишњег одмора (регрес) за око 50%, о смањивању накнада за одвојени живот и смјештај дужносника и о смањивању накнада за пријевоз, које су смањене према километражи до пребивалишта, што је утицало на смањене бруто плата и накнада трошкова запослених у институцијама Босне и Херцеговине.

5.3. Преструктурирање расхода

У складу са чланом 16. Закона о финансирању институција БиХ и чланом 15. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину, Министарство финансија и трезора БиХ је у другој половини 2012. године доносило одлуке о преструктурирању расхода институција БиХ у оквиру одобреног буџета за 2012. годину. Преструктурирање расхода унутар одобреног буџета извршило је 67 институција. У 2012. години донесено је 96 одлука о преструктурирању расхода у укупном износу од 12.823.040 КМ или 1,35% у односу на буџет за 2012. годину (950.000.000 КМ), односно 1,44% у односу на укупно извршење буџета за 2012. годину (890.299.753 КМ).

Преструктурирање расхода углавном је вршено унутар текућих издатака због релативно касног усвајања Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину (31.05.2013. године), услед чега се није могло примјенити планирано линеарно смањивање расхода код буџетских корисника, јер је већ у првој половини 2012. године било евидентно извршење појединих материјалних трошкова или је било недовољно одобрено средстава буџетом за реализацију планираних програмских активности. На преструктурирање расхода утицао је и раст цијена енергената, горива као и раста курса страних валута (веће цијене закупа у ДКП мрежи). Значајно преструктурирање на позицији бруто плата и накнада трошкова запослених односило се на Министарство одбране БиХ, јер није

реализовано планирано отпуштање запослених, као и због недовољно планираних накнада за пријевоз, накнада за одвојени живот и смјештај, те код неколицине корисника који нису планирали довољна средства за накнаде у случају смрти и тешких болести.

6. Финансијско-рачуноводствени аспект трезорског система пословања

С финансијско-рачуноводственог аспекта функционисања ИСФУ система може се закључити како је функционисање система централизовано, а надзор и контролу над системом проводи Министарство финансија и трезора БиХ. Провођењем ревизије код буџетских корисника уочен је простор за унапређење постојећег система. У наставку указујемо на недостатак одређених процедура и правила поступања, односно слабости и недостатке функционисања ИСФУ система:

- не врши се праводобно периодично затварање периода у Главној књизи тако да квартални финансијски извјештаји не дају тачне и поуздане податке;
- не постоји једнообразност у погледу књижења појединих издатака те се исти расходи евидентирају на више конта;
- називи појединих конта суштински не одговарају пословним промјенама које се књиже на та конта;
- уочене су одређене недоследности између синтетичког контног плана и отворених аналитичких конта у Главној књизи;
- модул потраживања у оквиру ИСФУ система још увијек није функционалан;
- поједина активна конта у Главној књизи на крају периода имају пасиван салдо;
- не постоје прописане процедуре за провођење лицитација при продаји сталних средстава, процедуре донације или размјене средстава између буџетских корисника, нити процедуре уништавања расходованих сталних средстава или евентуалног донирања сталних средстава;
- није креирана посебна процедура чувања и евидентирања привремено одузете робе у поступцима који се воде код институција БиХ;
- није прописана процедура евидентирања обавеза из претходних периода у текућем периоду;
- креирани извјештаји из Главне књиге у принтаној верзији имају лого Министарства финансија и трезора БиХ на свакој страници који беспотребно заузима значајан простор, а неки извјештаји из Главне књиге у заглављу имају ознаку клијента само на првој страници;
- није креирана листа најчешће постављених питања буџетских корисника која би била објављена на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ чиме би се избјегло понављање истих питања буџетских корисника и постигло једнообразно поступање.

Препоручамо Министарству финансија и трезора БиХ да изврши анализу наведених слабости и недостатака и предузме радње из своје надлежности, односно покрене процедуре према надлежним институцијама, како би се наведене слабости отклониле.

Посебно скрећемо пажњу на потребу усвајања процедуре за евидентирање обавеза из претходног периода којом би се дефинисале обавезе буџетских корисника у том случају те системски онемогућило евидентирање обавеза из претходног периода без претходно проведене процедуре.

Надаље, напомињемо како на нивоу институција БиХ још увијек нису усвојени међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор. Усвајање ових стандарда у великој мјери би ријешило дилеме и нејасноће рачуноводствене природе. Обзиром како буџетски корисници не могу креирати властите рачуноводствене политике јер функционишу у систему трезорског пословања, усвајање рачуноводствених стандарда на нивоу институција БиХ добива додатну важност. За усвајање ових стандарда, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији БиХ, надлежна је Комисија за рачуноводство и ревизију БиХ. Сврха усвајања ових стандарда је израда поузданих финансијских извјештаја који ће бити интерно и међународно упоредиви.

Препоручује се Министарству финансија и трезора БиХ да према надлежним институцијама покрене иницијативу за доношење међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

До усвајања Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор Министарство финансија и трезора БиХ је 20.01.2012. године донијело нови Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ с датумом примјене од буџетске 2012. године. Исти је дистрибуиран буџетским корисницима те објављен на веб страници Министарства. Правилник о рачуноводству дефинише опште одредбе рачуноводства, рачуноводствене књиге и књиговодствене исправе, унос података у информациони систем финансијског управљања (ИСФУ), начела исказивања имовине, потраживања, обавеза, прихода и расхода, попис имовине, обавеза и потраживања, те садржај и примјену контног плана. Иако је споменути Правилником дефинисано како је саставни дио Правилника и контни план, Министарство још увијек није донијело нити објавило контни план. Надаље, према Правилнику, конта су разврстана на: класе, главне категорије, поткатегорије, главне групе, подгрупе и аналитичка конта. Постојећи начин рачуноводственог евидентирања у оквиру ИСФУ система не омогућава извјештавање према наведеној категоризацији конта.

Потребно је у што краћем року усвојити контни план те успоставити извјештавање у складу са одредбама Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ.

7. Правни аспект трезорског система пословања

Будући да је трошење јавних средстава увијек везано одређеним прописом, правни дио ревизије представља важну карику у ланцу ревизијских процедура. У вези с тим, током ревизије институција, Канцеларија је дошла до значајних података и показатеља на основу којих се може закључити да поједини прописи,

одлуке, рјешења и други акти из надлежности институција, показују одређени степен неконзистентности, било у доношењу или у примјени истих.

Један од примјер је попуњавање упражњених радних мјеста државних службеника путем уговора о дјелу, унаточ томе што Закон о раду у институцијама БиХ исти не познаје. Многе институције ову праксу правдају хитношћу, односно потребом да се послови обављају правовремено, али се детаљним увидом да примјетити да предметни уговори трају много дуже, чак и по неколико мјесеци или година, те да се са истим особама потписују нови уговори по истеку претходног, иако је током трајања већ потписаног, хитношћу условљеног, институција могла и требала расписати конкурс за попуно радног мјеста државног службеника. Надаље, пракса је да се по основу таквих уговора извршиоцима обезбјеђују и права по основу рада иако уговор о дјелу нису препознали ни већ споменути Закон о раду у институцијама БиХ, као ни Закон о државној служби у институцијама БиХ, с обзиром да је исти регулисан одредбама Закона о облигационим односима. Рјешење ових проблема би могло бити у изналагању начина да се упражњена радна мјеста попуњавају тако да се кроз систем одмах региструје настало упражњено мјесто те покрену адекватне процедуре попуњавања истог.

Скрећемо пажњу и на случајеве погрешне примјене прописа у смислу других права из радног односа, а која немају карактер плате, попут накнаде за топли оброк или регрес. У појединим се ситуацијама, рецимо, особама које раде по основу уговора о дјелу, одобрава годишњи одмор. Многе ситуације су резултирале тужбама службеника против Босне и Херцеговине због неисплаћених накнада или разлика пореза, што представља ударе на буџет.

Надаље, Канцеларија, током ревизије, сваке године уочава и проблеме у вези са јавним набавкама и прописима који регулишу ову област. Овдје изнова наглашавамо то да аспект јавних набавки на нивоу Босне и Херцеговине представља дугогодишњи проблем. Мишљења смо да је предметни Закон потребно детаљно ревидирати у циљу креирања што јаснијег и прецизнијег прописа те одредби унутар истог. Садашња ситуација не одговара потребама институција нити на адекватан начин обезбјеђује уштеду јавних средстава кроз процедуре јавних набавки.

Посебан проблем су и питања интерних аката институција. Ревизори континуирано примјећују да институције не придају довољно пажње овој области, у смислу да поједини акти нису правовремено ажурирани или да уопште нису донесени. Међу наведене најчешће се могу убројати правилници, процедуре и евиденције у вези са кориштењем, на примјер, службених возила, мобилних телефонских уређаја и слично томе. Апострофирамо питања у вези са кориштењем службених возила те праксу институција да одобрава кориштење истих, некада чак и на 24 сата дневно, лицима и запосленицима којима, гледајући кроз послове које обављају и задужења која имају, иста уопште нису потребна. Слична ситуација је и са употребом мобилних телефона. Доношење јединствених прописа, на нивоу свих институција БиХ, којим би се дале смјернице институцијама за поступање у вези ових питања би могло представљати добро рјешење.

Опште је позната чињеница да је на судовима велики број парница у којима је Босна и Херцеговина тужена страна. Гледајући кроз основе тужби, не улазећи у сам поступак парница које су у току, односно меритум већ донесених пресуда,

очито је да је потребно што прије реаговати како би се овај тренд зауставио и то у смислу да се открије узрок проблема, био он у погрешној примјени прописа, сучељавању двају или више прописа или проблему правне празнине. Имајући у виду да не постоје назнаке смањења квантитета спорова против Босне и Херцеговине, потребно је изнаћи начина да се овај проблем ријеши, почевши од тога да се првенствено идентификује узрок или узроци, а затим исти отклоне. Надаље, када су у питању исплате по правомоћним пресудама, потребно је усагласити стајалишта и процедуре на релацији Министарство финансија и трезора БиХ – Правобранилаштво БиХ, како би се исте вршиле правовремено чиме би се избјегли евентуални додатни трошкови по истеку добровољног рока за извршавање пресудом одређеног плаћања. Министарство финансија и трезора БиХ у одређеном броју случајева није поступило по правомоћним пресудама јер нису могли утврдити број рачуна на који би се уплатила средства. Мишљења смо да је унутар Министарства могуће и потребно ријешити питање прибављања информација потребних у ове сврхе – дакле недостајућих бројева рачуна. Са друге стране, не постоји разлог да и Правобранилаштво са своје стране не изађе у сусрет Министарству, обезбјеђујући потребне податке, уколико је то могуће.

Употреба – кориштење факсимила: Канцеларија је немали број пута дошла и до аката различите тежине и важности, које су донијеле институције, а који су, на мјесту потписа овлаштене особе или руководиоца институције умјесто потписа имали факсимил. Познати су разлози ради којих се факсимил користи у правном промету: економичност, цјелисходност поступања, физичка одсутност или презаузетост овлашћеног лица али ипак смо мишљења да би питање факсимила требало уредити на адекватан начин. С обзиром да судска пракса не третира факсимил као аутентичан потпис овлашћеног лица, да се закључити да факсимил нема потребну тежину какву има аутентичан потпис. Ревизори су у своме раду наилазили на различите акте са утиснутим факсимилом, од којих су поједини имали и велику важност што, мишљења смо, не би смјело да се догађа у институцијама БиХ.

Кориштење и утискивање факсимила на акте и исправе требало би бити уређено посебним прописом којим ће се тачно одредити за које и какве акте и исправе се може користити факсимил, те на којим се актима факсимил не би смио користити, односно на којима би се важећим сматрао искључиво оригинални потпис.

8. Финансијско извјештавање буџетских корисника

➤ Финансијски извјештаји

Контрола извршења буџета и извјештавање буџетских корисника о извршењу Буџета институција БиХ за 2012. годину обављени су у складу са важећим законским и подзаконским актима. У циљу координираног дјеловања са буџетским корисницима током 2012. године Одсјек за контролу извршења буџета и извјештавање је сачинио и објавио на веб страници Министарства финансија и трезора БиХ више инструкција за сачињавање прописаних извјештаја као и обавијести о начину остваривању одређених права.

Према расположивим информацијама 74 буџетска корисника су доставила финансијске извјештаје углавном у прописаном року од 27.02. до 11.03.2013. године. Приликом пријема појединачних извјештаја буџетских корисника Министарство финансија и трезора БиХ проводи процедуру анализе истих на начин да се прегледају достављени прописани акти - табеле које чине сет финансијских извјештаја и уколико се уочи било који недостатак од корисника се тражи одмах исправка или допуна.

Анализа извршених расхода у односу на планиране и укупно одобрене за 2012. годину по буџетски корисницима, економским категоријама и осталим буџетским позицијама вршена је кроз извјештаје о извршењу буџета за 2012. годину. Осим годишњег извјештаја за 2012. годину сачињени су тромјесечни извјештаји за 3, 6 и 9 мјесеци. Путем ових извјештаја вршило се праћење остварења планираних прихода и примитака те расхода и издатака за 2012. годину. Консолидовани извјештаји о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза за свако тромјесечје као и годишњи извјештај су сачињени у законом предвиђеном року и исти су од стране Министарства финансија и трезора БиХ у року предати Савјету министара БиХ на усвајање. Међутим, и даље нису достављана садржајна образложења билансних позиција већине буџетских корисника.

Препоручујемо да се у контексту свих датих препорука за рјешавање проблематике унапријеђења система извјештавања буџетских корисника, одобравања буџетских средстава како у оквиру буџетске године тако и у оквиру ДОБ-а настави са захтјевањем спрам корисника буџета за достављањем садржајних образложења појединачних билансних позиција у циљу прибављања потпуних и поузданих финансијских података и детаљних писаних информација које ће бити добра основа за будуће планирање и одобравање захтјева за додјелу буџетских средстава као и за израду квалитетних и корисних анализа.

➤ Програм рада и Извјештај о раду

На основу Упутства о поступку припреме Програма рада Савјета министара БиХ се прописује поступак припреме, садржај, доношење, provedба и праћење годишњег програма рада. Носитељи програмских задатака су дужни достављати Генералном секретаријату Савјета министара БиХ извјештаје о provedби програмских задатака у складу са упутама Генералног секретаријата. Праћење provedбе Годишњег програма рада врши Генерални секретаријат и о томе тромјесечно информисе Савјет министара БиХ.

Упутством о методологији израде Извјештаја о раду Савјета министара БиХ утврђена је методологија израде Извјештаја о раду Савјета министара БиХ и с тим у вези његов садржај, структура и форма, период извјештавања, обим тематских цјелина, носиоци активности, те поступак израде и усвајање. Носиоци активности у изради Извјештаја о раду су: Кабинет предсједавајућег Савјета министара БиХ - за израду уводног дијела Извјештаја о раду, министарства, самосталне управне организације и поједина тијела Савјета министара БиХ - за израду појединачних извјештаја о активностима и стању у областима из њиховог дјелокруга рада. Генерални секретаријат провјерава њихову припремљеност у складу са Упутством, обједињава тематске цјелине у јединствен извјештај о раду и доставља га Савјету

министара БиХ на разматрање и усвајање до 31. јануара. Савјет министара БиХ разматра и усваја Извјештај о раду на сједници и доставља га Парламентарној скупштини БиХ.

Институције су сачињавале појединачне програме рада и извјештаје о раду у складу са наведеним упутствима. Програмом рада Савјета министара БиХ за 2012. годину обухваћени су појединачни програми рада институција.

Како обавеза стратешког планирања у институцијама Савјета министара БиХ није дефинисана, нити је утврђена обавеза припреме свеобухватних програма рада институција који би обавезно били усуглашени с програмским буџетским захтјевом у извјештајима сачињеним у ревизији финансијских извјештаја појединачних институција БиХ нагласили смо важност стратешког планирања. Канцеларија за ревизију је препоручила свим институцијама које немају стратешки план да, у наредном периоду, посвете пажњу овом питању. Такође, у случајевима гдје постоје оквирни стратешки документи препоручено је да се посвети пажња усвајању јасно дефинисаног акционог плана са утврђеним линијама одговорности и временским оквиром за имплементацију, обезбјеђењу доброг управљања и ефикасног провођења истог, те изради периодичних извјештаја у којима би се навео напредак у односу на сваки кључни приоритет који је у фази провођења.

Подсјећамо да је обављена посебна ревизија учинка на тему „Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара БиХ“, а детаљније информације о налазима до којих се дошло, закључцима и препорукама ове ревизије могу се наћи у Извјештају ревизије учинка који је доступан на веб страници Канцеларије за ревизију институција БиХ www.revizija.gov.ba.

У циљу успостављања транспарентног система извјештавања препоручујемо да Министарство финансија и трезора БиХ и Савјет министара БиХ у оквиру законских надлежности пропишу обавезу објављивања финансијских извјештаја, извјештаја о плановима и програмима рада и извјештаја о раду на службеним веб страницама појединачних корисника буџета.

9. Стратешко планирање

Стратешко планирање има за циљ доношење темељних одлука и предузимање темељних активности које обликују и воде то што институција јесте и чиме се бави. Кроз процес стратешког планирања институције утврђују своје циљеве, приоритете и стратегије, те дефинишу мјере за процјену успјешности остварења тих циљева. Увођењем система стратешког планирања може се постићи веће побољшање у пословању и резултатима рада институција као на примјер: повећати учинковитост кроз испуњавање мандата и мисије организације, повећати учинковитост путем остваривања бољих резултата, а уз употребу мање ресурса, постићи боље доношење одлука, унапријеђене организацијске способности; побољшати комуницирање путем координације и сарадње, већа транспарентност и одговорност стварањем оквира према којем се може оцјењивати учинак (резултат) институције. Стратешко планирање је континуиран процес који обухвата не само

израду стратешких и оперативних планова, него и праћење реализације, те процјењивање ових планова, као и њихово повезивање са годишњим процесима планирања и праћења извршења буџета.

Процесом ревизије је утврђено да већина институција нема стратешки план развоја као програмски документ који представља интегрисани скуп стратешких и оперативних циљева и активности, који су потребни како би се у будућности остварили жељени резултати. На основу стратешких планова институције би требале приступити изради годишњих планова рада, који детаљније дефинишу одговорност за извршење плана, рокове, потребне ресурсе, евентуално организацијске и оперативне кораке које је потребно урадити како би се постигли циљеви дефинисани стратешким планом.

Препоручујемо доношење стратешког плана развоја институција БиХ као и доношење јединствене методологије за израду стратешких планова на нивоу институција БиХ. Такође, потребно је поступак израде стратешког плана ускладити са поступком израде документа оквирног буџета односно потребно је мјере предвиђене програмом рада ускладити са усвојеним буџетом и обезиједити одговарајући систем праћења остварених резултата.

10. Консолидовани финансијски извјештај

Извјештај о извршењу буџета институција БиХ за 2012. годину је сачињен у складу са одредбама Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ које се односе на годишњи извјештај (Службени гласник БиХ, број: 33/07, 16/10 и МФТ број: 01-05-02-1-656-1/12), а на основу података, које су буџетски корисници путем Информационог система финансијског управљања (ИСФУ) унијели у Главну књигу Трезора, података који се генерирају и директно евидентирају у Сектору за трезорско пословање, података буџетских корисника и података из расположивих евиденција Сектора за јавни дуг.

11. Приходи и примици

Консолидовани биланс институција БиХ који се односи на приходе и примитке заснива се на подацима о оствареним и наплаћеним приходима, примицима и подршкама за финансирање који се у складу са члановима 2. и 19. Закона о финансирању институција БиХ исказују уз примјену модифицираног рачуноводственог начела настанка догађаја². Према члану 27. Правилника о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике

² Модифицирано рачуноводствено начело настанка догађаја према члану 27. Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ значи да се приходи признају у извјештајном периоду у којему су постали расположиви и мјерљиви, да се не признају услед процјене вриједности имовине и да се за донације у натуралном облику не исказују приходи него се евидентирају према процјењеној вриједности задужењем сталних средстава и одобрењем извора средстава.



буџета институција БиХ приход је повећање економских користи током извјештајног периода у облику прилива новца и новчаних еквивалената.

Укупни приходи, примици и подршке за финансирање институција БиХ у 2012. години износе 963.919.266 KM или 101% у односу на пројекцију исказану у буџету институција БиХ у износу од 950.000.000 KM.

У наредној табели дат је преглед планираних и остварених прихода у буџетској 2012. години према структури приказаној у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ:

Р. бр.	Извори финансирања	Одобрени буџет за 2012.	Остварено у 2012.	Остварено у 2011.	Индекс (4/3)	Структура остварених прихода у 2012. у %
1	2	3	4	5	6	7
I	Приходи	887.281.000	924.454.845	848.293.309	104	95,90
1	Порезни приходи	750.000.000	750.000.000	689.000.000	100	77,81
2	Непорезни приходи	125.082.000	132.081.810	122.174.291	106	13,70
3	Текуће подршке у новчаном облику (донације)	12.199.000	22.070.565	18.416.548	181	2,29
4	Приходи Фонда за повратак-удружена средства		700.000	500.000		0,07
5	Приходи од GSM лиценци		2.000.000	600.000		0,21
6	Приходи од UMTS дозвола		17.602.470	17.602.470		1,82
II	Примици	7.388.000	7.667.421	570.459	104	0,80
7	Примици од продаје сталних средстава	188.000	395.128	570.459	210	0,05
8	Примици од продаје касарне Маршал Тито	7.200.000	7.272.293		101	0,75
III	Остало финансирање	55.331.000	31.797.000		57	3,30
9	Пренесени вишак средстава из претходних година	31.797.000	31.797.000		100	3,30
10	Макрофинансијска помоћ Европске комисије	19.534.000			0	0,00
11	Кредитна средства и донације за куповину зграда за смјештај институција БиХ	4.000.000			0	0,00
IV	УКУПНО ПРИХОДИ, ПРИМИЦИ И ФИНАНСИРАЊЕ НА РАСПОЛАГАЊУ ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ (I+II+III)	950.000.000	963.919.266	848.863.768	101	100,00

Како је видљиво из претходне табеле у структури извора финансирања највеће је учешће прихода од индиректних пореза у укупном износу од 750.000.000 КМ или 77,81%. Затим слиједе непорезни приходи у износу од 132.081.810 КМ или 13,70%. Остали извори финансирања у укупном износу од 81.837.456 КМ чине преосталих 8,49%.

➤ Порезни приходи / Приходи од индиректних пореза

Приходи од индиректних пореза³ за финансирање институција БиХ у 2012. години остварени су у планираном износу од 750.000.000 КМ или 100%. Поредећи остварене приходе од индиректних пореза за финансирање институција БиХ с претходном годином види се да су они за 61 милион КМ већи у односу на претходну годину, која је протекла у одлукама о привременом финансирању, које су засноване на Закону о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину.

Уплату прихода од индиректних пореза за финансирање институција БиХ врши Управа за индиректно опорезивање. Наведени износ представља дио од укупно остварених прихода од индиректних пореза који се као планска пројекција укључују у Буџет институција БиХ и међународних обавеза БиХ за текућу годину. Висина прихода од индиректних пореза за финансирање институција БиХ за 2012. годину дефинисана је на основу Споразума о усвајању документа Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ за период 2012-2014 године који је закључен у марту 2012. године између Савјета министара БиХ, Владе Републике Српске и Владе Федерације, а у вези са одредбама Закона о фискалном савјету у БиХ (Службени гласник БиХ, број 63/08).

➤ Непорезни приходи

Непорезни приходи су остварени у износу од 132.081.810 КМ или 106% у односу на пројекцију у износу од 125.082.000 КМ. Непорезни приходи представљају приходе које остварују институције БиХ при обављању редовних активности из своје надлежности. У Извјештају о извршењу буџета институција БиХ за 2012. годину приказана је сљедећа структура непорезних прихода:

Р. бр.	Извори финансирања	Одобрени буџет за 2012.	Остварено у 2012.	Остварено у 2011.	Индекс (4/3)
1	2	3	4	5	
1	Приходи од такси и накнада	38.060.000	34.308.597	34.978.484	90
2	Приходи од посебних накнада и такси	36.123.000	41.787.810	45.992.816	116
3	Приходи од властите дјелатности	14.418.000	17.090.868	11.740.623	119

³ У смислу Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ (Службени гласник БиХ, број 44/03, 52/04, 34/07, 49/09) појам "индиректни порез" односи се на увозне и извозне дажбине, акцизе, порез на додатну вриједност и све друге порезе зарачунате на робу и услуге, укључујући и порезе на промет и путарине.



4	Приходи од порезних и контролних маркица УИНО	4.000.000	3.716.043	3.876.670	93
5	Приходи из добити Централне банке БиХ	27.558.000	27.558.694	19.907.423	100
6	Ванредни приходи	4.923.000	7.619.798	5.678.275	155
7	УКУПНО НЕПОРЕЗНИ ПРИХОДИ	125.082.000	132.081.810	122.174.291	106

Приходи од такси и накнада, приходи од посебних такси и накнада и приходи од властите дјелатности исказану у укупном износу од 93.187.275 КМ представљају приходе које остварују институције БиХ сходно одредбама Закона о административним таксама, Наредбе о уплатним рачунима за административне таксе и прописа који регулишу основну дјелатност појединих институција.

Приходи од акцизних маркица⁴ Управе за индиректно опорезивање исказани су у износу од 3.716.043 КМ или 93% у односу на план, док су у односу на исти период претходне године мањи за 4% или за 0,16 милион КМ. Приходи по овом основу служе за покриће трошкова штампања акцизних маркица Управе за индиректно опорезивање.

Одредбама Закона о измјенама и допунама Закона о Централној банци БиХ (Службени гласник БиХ, број 09/05) дефинисана је расподјела остатка чистог профита Централне банке БиХ у омјеру 60% за Буџет институција БиХ и 40% за повећање капитала и резерви Централне банке БиХ. Централна банка БиХ је у извјештајном периоду уплатила износ од 27.558.694 КМ на Јединствени рачун трезора, а што је у поређењу са прошлом годином више за 7,65 милиона или за 38%.

У оквиру ванредних прихода исказани су прихода од камата и позитивних курсних разлика (2,48 милиона КМ), изнајмљивања остале материјалне имовине (490.737 КМ), трајно одузетих предмета (723.445 КМ), поврата средстава од Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби (ВН ANSA) Дирекцији за цивилно ваздухопловство БиХ за плаћену рату по EBRD кредиту из претходне године (1,41 милион КМ), затварања временских разграничења Министарства одбране БиХ (706.240 КМ), те приходи од рефундације боловања из ранијих година, уплата материјалних штета, поврата такси итд.

Напријед приказана структура непорезних прихода не одражава структуру прихода по контима Главне књиге трезора. Такође, уочено је да распоред аналитичких конта унутар главне групе конта не одражава суштину главне групе, та да важећи контни план у дијелу који се односи на приходе није усаглашен са структуром прихода како је то дефинисано одредбама члана 27. Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. У Извјештају о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2011. годину констатовано је да Министарство финансија и трезора БиХ планира предузети

⁴ Духанске прерађевине, алкохолна пића, воћна природна ракија, кафа и вина која се стављају у промет у паковањима предвиђеним за продају на мало у БиХ морају бити обиљежене акцизним маркама које издаје Управа за индиректно опорезивање сходно одредбама Закона о акцизама у БиХ (Службени гласник БиХ, број 49/09).

одређене активности у циљу генерисања извјештаја из система Главне књиге трезора, али наведена активност није окончана током 2012. године. Према расположивим информацијама почетак примјене новог контног плана планиран је за буџетску 2014. годину.

Мада су у већини случајева створени предуслови да буџетски корисници могу вршити сравњења уплата са помоћним евиденцијама још увијек нису обезбјеђени услови да све институције могу на ефикасан и поуздан начин извршити контролу наплате непорезних прихода из разлога што нису отворене одговарајуће шифре (по врсти прихода) или се приходи дјелимично исказују у оквиру збирне шифре у Главној књизи трезора (Управа за индиректно опорезивање, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Гранична полиција итд.). Такође, због супротстављених ставова између Министарства финансија и трезора БиХ и појединих институција у смислу овлаштења за доношење одлука о висини накнада за пружање услуга како је то уређено прописима који дефинишу основну дјелатност тих институција уочена су кашњења у покретању поступка наплате одређених прописаних прихода (Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ и сл.).

Неопходно је да Министарство финансија и трезора БиХ додатно анализира основу по којој институције БиХ остварују непорезне приходе и усагласи извјештавање са одредбама прописа који дефинишу структуру прихода, те у координацији са осталим буџетским корисницима обезбиједи услове за поуздано праћење и ефикасну наплату непорезних прихода.

➤ **Приходи Фонда за повратак – удружена средства**

Фонд за повратак је задужен за финансијску реализацију пројеката реконструкције и повратка, те пројеката одрживости повратка које својом одлуком одобри Комисија за избјеглице и расељене особе БиХ. Средства за реализацију пројеката која су на располагању Фонду или се додјељују путем Фонда прикупљају се на посебном подрачуну отвореном у оквиру Јединственог рачуна трезора БиХ.

Дио средстава за реализацију пројеката се обезбјеђује на основу Споразума о удруживању и начину реализације средстава за подршку процесу повратка који за сваку фискалну годину потписују: Фонд за повратак, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Федерално министарство расељених особа и избјеглица, Министарство за избјеглице и расељена лица Републике Српске и Влада Брчко дистрикта БиХ. Потписници споразума о удруживању средстава врше sukcesивне уплате на подрачун Фонда у оквиру Јединственог рачуна трезора БиХ. У извјештајном периоду 01.01.-31.12.2012. године Федерално министарство расељених особа и избјеглица уплатило је средства у износу од 700.000 KM по основу дуга за 2009. и 2010. годину и исто више нема неизмирених обавеза по закљученим споразумима. Министарство за избјеглице и расељена лица Републике Српске у току 2012. године није вршило уплате, а укупан дуг по закљученим споразумима из ранијег периода износи 4.341.455 KM. Влада Брчко дистрикта БиХ нема неизмирених обавеза по закљученим споразумима. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за 2012. годину није био потписан до краја фискалне 2012. године.



Средства у износу од 1.500.000 КМ која су Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину одобрена у оквиру буџета Министарства за људска права и избјеглице БиХ су на основу Одлуке Савјета министара БиХ број 229/12 пренесена на подрачун Фонда у 2013. години.

➤ Приходи од GSM лиценци

Трансфери у износу од 2.000.000 КМ за измирење обавеза израде пројектне документације за Коридор Vц планирани су чланом 20. став (1) Закона о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2012. годину (Службени гласник БиХ, број 42/12). Из 2011. године за ове намјене пренесена су неутрошена средства у износу од 9.240.014 што са одобреним средствима чини укупно расположива средства у износу 11.240.014 КМ. У току 2012. године утрошена су средства у износу од 829.972 КМ, а неутрошена средства у износу од 10.410.042 КМ пренесена су у 2013. годину.

Трансфери GSM оператора за Коридор Vц приказују се као директни трансфери с Јединственог рачуна трезора и имају третман капиталних издатака. Пренос средстава с намјенског рачуна за измирење обавеза према добављачима врши Министарство финансија и трезора БиХ на основу документације коју доставља Министарство комуникација и транспорта БиХ. Министарство комуникација и транспорта БиХ је у обавези да припреми извјештаје о реализацији уговора за предметне трансфере који чине саставни дио периодичних извјештаја о извршењу Буџета.

➤ Приходи од UMTS дозвола

Одлуком Савјета министара БиХ о дозволама за Универзалне мобилне телекомуникацијске системе (Службени гласник БиХ, број 21/09) утврђени су услови под којима Регулаторна агенција за комуникације БиХ додјељује GSM оператерима UMTS дозволе, цијена, начин и поступак плаћања дозвола и начин расподјеле уплаћених средстава. Према Одлуци Савјета министара БиХ о начину расподјеле средстава уплаћених на име додијељене дозволе за UMTS (Службени гласник БиХ, број: 50/10, 68/12) прикупљена средства се усмјеравају у омјеру 15% за развој сектора телекомуникација, а 85% за финансирање припреме и изградње путне инфраструктуре.

У току 2011. и 2012. године на посебном намјенском рачуну у оквиру Јединственог рачуна трезора евидентиран је прилив средстава у укупном износу од 35.204.940 КМ. Распоред ових средстава дефинисан је Одлуком Савјета министара БиХ о кориштењу пренесених намјенских средстава на име додијељене дозволе за UMTS из 2011. године и прихода остварених на име додијељене дозволе за UMTS у 2012. години (Службени гласник БиХ, број 72/12) на начин да се износ од 5.280.741 КМ (15%) усмјерава за развој сектора телекомуникација у складу са посебном одлуком Савјета министара БиХ, а износ од 29.924.199 КМ (85%) се усмјерава за финансирање вишегодишњих капиталних пројеката и то Надзор и изградња међудржавних мостова Градишка (5.500.000 КМ) и Свилај (13.219.259 КМ), Израда планско-студијске документације за Јадранско-јонску аутоцесту на дијелу кроз Босну и Херцеговину (1.600.000 КМ), Припрема за изградњу и изградња граничних прелаза Бијача (4.042.535 КМ) и Свилај (2.400.000 КМ) на аутоцести на Коридору Vц и граничног прелаза Градишка (3.162.405 КМ) на аутоцести Бања Лука-Градишка-Окучани.

За праћење реализације средстава у износу од 29.924.199 КМ у оквиру Главне књиге трезора отворени су програми посебне намјене на основу захтјева институција надлежних за њихову реализацију (Министарство комуникација и транспорта БиХ и Управа за индиректно опорезивање). Према расположивим информацијама у току 2012. године утрошена су средства у износу од 1.575.312 КМ, а неутрошена средства у износу од 28.348.887 КМ пренесена су у 2013. годину.

У току 2012. године Савјет министара БиХ није донио посебну одлуку о начину кориштења средстава намијењених за развој телекомуникација те су расположива средства у износу од 5.280.741 КМ пренесена у 2013. годину.

➤ Примици од продаје сталних средстава

У 2012. години евидентирани су примици од продаје сталних средстава у износу од 395.128 КМ или 210% у односу на планирана средства, а односе се на продају возила буџетских корисника (373.852 КМ) и продају опреме (21.276 КМ). Чланом 9. став (2) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину прописано је да се примици које буџетски корисници остваре од продаје опреме укључујући и моторна возила могу користити за набавку опреме истих намјена у вриједности већој од износа планираног у оквиру расхода за предметне намјене.

➤ Проблематика расходовања и продаје сталних средстава

Током провођења појединачних ревизија у институцијама БиХ констатовано је континуирано повећање и гомилање отписаних материјалних средстава која ничему не служе и заузимају просторе у магацинима и пословним просторима институција. Узрок оваквих гомилања и нерјешавања отписане имовине лежи у непостојању прописа и регулатива везаних за продају и провођење лицитације за отписана и расходована средства. У већини случајева институције проведу процедуру отписа средстава, сачине потребну документацију, донесу одлуку о расходовању и ту се заврше све активности. Овако отписана материјална средства већином остају у институцијама заузимајући значајне и корисне пословне површине. Баријера не рјешавања и кумулирања отписаних средстава лежи у непостојању прописа и у оквиру истог ваљаног и системски уређеног процеса поступања са отписаним средствима у смислу дефинисања начина процјене и продаје, дефинисања поступака и процедура лицитације или пак начина и процедура донирања одређеним државним институцијама којима би евентуално отписана средства била од користи.

Неопходно је да Савјет министара БиХ у координацији са свим буџетским корисницима на нивоу БиХ предузме мјере које ће обезбиједити успостављање јединственог и прецизног система отписивања, расходовања и искњижавања материјалних средстава, а сходно томе, и правно заснованог и процедурално дефинисаног начина и поступка продаје средстава, у смислу провођења лицитација са јасним редослиједом активности, као и поступака уништавања и услова за претварање у секундарне сировине.

➤ Примици од продаје касарне Маршал Тито

У 2012. години евидентирани су примици од продаје касарне Маршал Тито у износу од 7.272.903 КМ. Наведени износ је уплаћен у ранијим годинама и био је евидентиран на аналитичком конту 391323-Средства од продаје објекта Маршал Тито, а евидентирање на позицији примитака извршено је сходно одредби члана 10. став (2) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину и Инструкцији Министарства финансија и трезора БиХ.

12. Донације (новчане и неновчане)

Према подацима из Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину евидентирани су текуће донације у новчаном облику у вриједности од 22.070.565 КМ што је у поређењу са 2011. годином више за 3.654.017 КМ или за 20%. У овај износ укључена су и грантови других нивоа власти у износу од 318.898 КМ. Средства се уплатују се на Јединствени рачун трезора или на посебни намјенски рачун, а намијењена су као подршка појединим институцијама БиХ за текуће и капиталне набавке те текуће и капиталне грантове другим институцијама. Неутрошена средства донација,



грантова и намјенски удружених средства из 2011. године су по Закону о буџету пренесена у 2012. годину у износу од 19.717.436 КМ су такође била расположива у 2012. години.

Од укупног износа донација највећи дио средства дониран је Високом судском и тужилачком савјету БиХ (8.964.740 КМ), Канцеларији за ветеринарство БиХ (3.292.757 КМ), Канцеларији координатора за реформу јавне управе (2.132.659 КМ), Министарству финансија и трезора БиХ (1.622.570 КМ), Министарству за људска права и избјеглице БиХ (1.539.423 КМ) те Министарству одбране БиХ (1.010.000 КМ).

Провођењем процеса ревизије код буџетских корисника нису уочени већи пропусти у дијелу евидентирања и праћења новчаних донација. За све донације отворени су пројектни кодови у ИСФУ систему чиме је омогућено праћење утрошка донираних новчаних средстава. Утрошак средстава је извршен за намјене предвиђене појединачним уговорима са донаторима, а неутрошена средства се, такође у складу са уговорима, на крају године преносе у сљедећу годину или враћају донатору. За велики дио пројеката донатор захтијева ангажовање независне ревизије која даје потврду да су средства реализована у складу са одредбама уговора потписаних између донатора и корисника средстава (институција БиХ).

Према подацима из појединачних извјештаја буџетских корисника и података наведених у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину констатовано је да укупни расходи финансирани из донација износе 16.628.639 КМ. У овај износ нису укључени расходи плаћени са директних трансфера који су такође финансирани дијелом или у потпуности из донација (660.446 КМ), као ни донација дата Министарству иностраних послова БиХ која је укључена у расходе буџета (622.318 КМ). Наиме, издаци реализовани из примљене донације укључени су у збирни образац 2-Преглед расхода буџета по економским категоријама, али нису посебно приказани као програм посебних намјена те је препоручено да се у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ ријеши питање евидентирања издатака из донације.

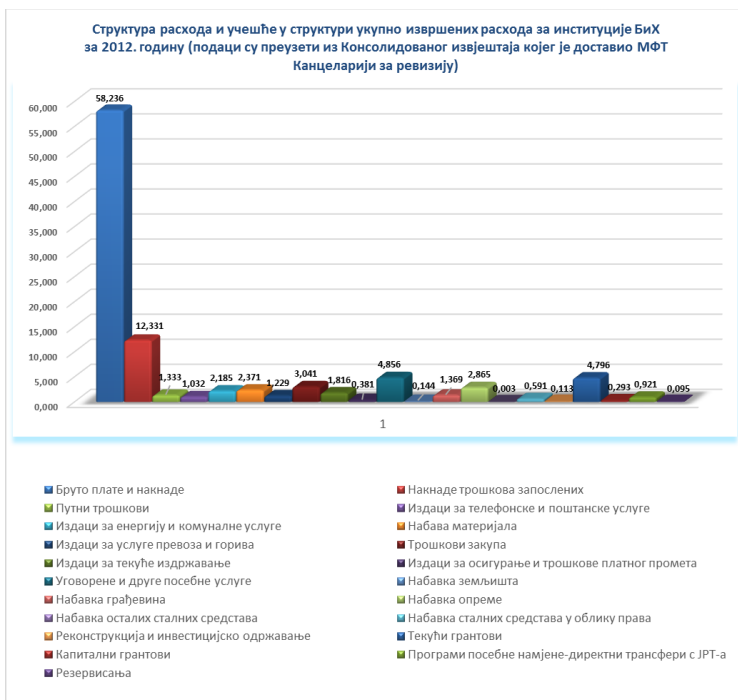
Вриједност неновчаних донација односно донација сталних средстава у 2012. години износи 14.542.236 КМ и односи се на компјутерску опрему (1.846.928 КМ), моторна возила (837.819 КМ), софтвер (192.997 КМ), намјештај (38.346 КМ) и осталу опрему (11.626.146 КМ). Највишу вриједност натуралних донација евидентирали су Министарство одбране БиХ (6.216.847 КМ), Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података (3.727.176 КМ) и Меморијални центар Сребреница (1.748.170 КМ).

13. Расходи

Ревидирањем значајнијих категорија расхода – трошкова (у складу са процијењеном скалом ризика) уочили смо одређене пропусте и недостатке, посебно у систему интерних контрола који регулишу потрошњу како роба тако и услуга. Расходи на нивоу институција БиХ за 2012. годину исказани су у сљедећем прегледу:



Ред. бр.	Врста расхода	Износ (КМ)	% учешћа
1	Бруто плате и накнаде	518.472.774	58,236
2	Накнаде трошкова запослених	109.781.902	12,331
3	Путни трошкови	11.870.307	1,333
4	Издаци за телефонске и поштанске услуге	9.185.945	1,032
5	Издаци за енергију и комуналне услуге	19.451.127	2,185
6	Набавка материјала	21.110.853	2,371
7	Издаци за услуге превоза и горива	10.944.231	1,229
8	Трошкови закупа	27.072.019	3,041
9	Издаци за текуће одржавање	16.164.378	1,816
10	Издаци за осигурање и трошкове платног промета	3.390.523	0,381
11	Уговорене и друге посебне услуге	43.236.726	4,856
12	Издаци за ино. камате и отплату по кредитима	0	0,000
13	Набавка земљишта	1.280.041	0,144
14	Набавка грађевина	12.190.920	1,369
15	Набавка опреме	25.503.708	2,865
16	Набавка осталих сталних средстава	26.000	0,003
17	Набавка сталних средстава у облику права	5.265.480	0,591
18	Реконструкција и инвестиционо одржавање	1.009.951	0,113
19	Текући грантови	42.696.428	4,796
20	Капитални грантови	2.607.214	0,293
21	Укупно расходи буџетских корисника	881.260.527	98,985
22	Програми посебне намене-директни трансфери с ЈРТ-а	8.197.626	0,921
23	Резервисања	841.600	0,095
24	Свеукупни расходи институција БиХ	890.299.753	100,000



Напомињемо да је ревизија посебну пажњу обратила на категорије ризичних трошкова јавне потрошње. Детаљније о уоченим недостацима и пропустима за поједине значајније категорије трошкова буџетске потрошње дати ћемо у тексту који слиједи.

13.1. Бруто плате и накнаде

На позицији бруто плата и накнада плата исказано је извршење у износу од 518.472.774 KM или 98% у односу на расположива средства у износу од 527.323.991 KM. У укупним расходима институција БиХ за 2012. годину ови расходи учествују са 58,24% и чине појединачно највећи издатак буџета. Смањење расхода на име бруто плата и накнада плата за 3.952.101 KM у односу на претходну годину резултат је смањења основице за плату запослених у институцијама БиХ (осим запосленика чији је коефицијент за обрачун плате 1) према Одлуци Савјета министара БиХ од 01.05.2012. године за 4,5% (са 498,10 на 475,69 KM), а у вези са Писмом намјере с ММФ-ом за реализацију Stand-by аранжмана из 2012. године.

На овој позицији исказују се нето плате и накнаде плата (305.661.853 KM), те порези (19.858.969 KM) и доприноси (192.951.952 KM) на плате и накнаде плата. Плате и накнаде запослених у институцијама БиХ уређене су Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12) за 69 институција, Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ (Службени гласник БиХ, број 90/05) за 4 институције и посебном Одлуком за Јединицу за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ (Службени гласник БиХ, број: 58/10, 02/11, 01/12)⁵.

Овом приликом подсећамо на проблематику примјене различитих закона при обрачуну плата запосленика у појединим институцијама (нпр. примјена одредаба Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ за стручно особље, а за остале запосленике примјена одредаба Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ).

Ревизија понавља свој став да би било нужно размотрити питање доношења закона о платама и накнадама у институцијама БиХ одвојено за ниво законодавне, судске и извршне власти, при чему се мора узети у обзир статус институција које имају посебне законе (*lex specialis*).

Надаље, сходно одредбама наведених закона обрачун пореза и доприноса на укупна примања запослених у институцијама БиХ врши се примјеном законских прописа према мјесту пребивалишта запосленог. Међутим, већ и површном анализом стања и примјене прописи у вези са правима из радног односа долази се

⁵ Особље Јединице, односно лица одговорна за имплементацију Пројекта не заснивају радно-правни статус, већ се та лица ангажују по уговорима о дјелу са утврђеним мјесечним износом накнаде. Ревизија је у извјештајима о финансијској ревизији Министарства правде БиХ ранијих година износила свој став да постоји изузетно висок ризик за ефикасну употребу јавних средстава при имплементацији Пројекта на начин дефинисан тренутно важећим одлукама, те да је неопходно размотрити предметну област и дефинисати јасне задатке и одговорности, а све у складу са одговарајућом законском регулативом.

до закључака који указују да су важећи прописи у области радног права у БиХ у значајном дијелу нејасни, недоречени и неусклађени. Посљедица овакве ситуације је да се у појединим случајевима прописи из ове области тумаче по властитом нахођењу а да примјена тих тумачења често доводи до апсурдне неједнакости при остваривању права из радних односа запосленика у институцијама БиХ што је у коначници основа за покретање судских спорова у не малом броју случајева (основице, коефицијенти, порези, боловања и сл).

Надзор над примјеном закона: У Извјештају о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2011. годину констатовано је да је Министарство финансија и трезора БиХ при примјени одредаба члана 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ поступало на различите начине у смислу да је у одређеним случајевима примијењена повољнија опција за запослене, а у неким другим случајевима неповољнија опција.

Чланом 53. прописано је да надзор над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ врши Министарство финансија и трезора БиХ, а да у случају спора између Министарства финансија и трезора БиХ и институције БиХ у вези с примјеном одредби овог Закона у дијелу који се односи на обрачун и исплату личних примања запослених, примјењује се постојеће рјешење до завршетка управног поступка код надлежног тијела Савјета министара.

Наведена одредба је прописана при доношењу Закона 2008. године, али још увијек није дефинисано које тијело Савјета министара БиХ је надлежно за вођење управних поступака у датом случају иако према нашим сазнањима у пракси постоје одређена неслагања између Министарства финансија и трезора БиХ и појединих институција БиХ. Министарство финансија и трезора БиХ је у јануару 2012. године упутило Савјету министара БиХ Приједлог формирања тијела при Савјету министара БиХ за рјешавање покренутих управних поступака.

Посебну нејасноћу представља питање који је то управни акт на основу којег би био покренут управни поступак с обзиром да у овим случајевима Министарство финансија и трезора БиХ не доноси управни акт. Наиме, у ситуацији спора између Министарства финансија и трезора БиХ и неке од институција БиХ око одређивања коефицијената за плате запослених, запосленици могу покренути управни спор само против своје институције, али не и против Министарства финансија и трезора БиХ из разлога што исто не доноси управни акт.

Слична ситуација је и око одређивања додатака на плату. Одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ прописани су посебни додаци на плату за радна мјеста која захтијевају посебне услове или овлаштења за обављање додијељених послова. Подзаконске акте везане за исплату већине ових додатака сходно одредбама наведеног Закона доноси Савјет министара БиХ. Проведеном ревизијом у институцијама БиХ констатовано је да се у одређеним институцијама (Гранична полиција БиХ, SIPA) исплаћују додаци на плату на основу аката које су донијели руководиоци тих институција без да су претходно донесени подзаконски акти од стране Савјета министара БиХ, а један од разлога за поступање на наведени начин је неслагање између тих институција БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ по питању висине додатка за одређена радна мјеста. Надаље, Министарство финансија и трезора БиХ није по захтјевима одређених

институција БиХ (Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Агенција за заштиту личних података у БиХ) које су формиране након усвајања Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ ријешило питање додатка на плату запосленика који би по природи посла требали остварити то право по принципу иста плата за исти или сличан посао.

Неопходно је да Савјет министара БиХ дефинише поступке и процедуре за рјешавање евентуалних спорова између Министарства финансија и трезора БиХ и институција БиХ у вези са примјеном одредаба Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ.

Неопходно је да Министарство финансија и трезора БиХ заузме проактиван став по питању доношења provedбених аката везаних за посебне додатке на плату у складу са одговарајућим прописима.

Продужени радно-правни статус изабраних лица и именованих функционера у институцијама БиХ: Савјет министара БиХ је Одлуком о допунама Одлуке о начину и поступку остваривања права на накнаду за вријеме продуженог радно-правног статуса изабраних лица и именованих функционера у институцијама БиХ, дефинисало појам изабраног функционера и носиоца функција како слиједи: "Изабраним функционерима и носиоцима функција, у смислу става (1) овог члана, сматрају се чланови Предсједништва БиХ, предсједавајући, министри и замјеници министара Савјета министара БиХ, те директор, замјеник директора и главни инспектор Обавјештајно безбједносне агенције".

При доношењу наведене Одлуке, Савјет министра БиХ се позвао на члан 48. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ који регулише предметну накнаду плате.

Наведеним чланом, односно Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ, наведено право се утврђује за изабране функционере и носиоце функција, не спомињући могућност да Савјет министара одреди поименице који функционери имају право на ову накнаду, него дајући Савјету министара обавезу да одреди услове и начин стицања истог.

Доношењем наведене Одлуке Савјет министара је дерогирао члан 48. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ побројавши само неке од именованих и изабраних функционера којима је омогућено наведено право.

Мишљења смо да предметну Одлуку треба преиспитати и извршити одговарајуће корекције.

Привремена спријеченост за рад - боловање: Чланом 34. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ прописано је да запосленици имају право на накнаду за боловање до 30 дана у висини основне нето плате исплаћене за претходни мјесец, а да се за исплату накнаде за више од 30 дана примјењују прописи којима се уређује ова област према мјесту уплате доприноса запосленог.

Нису уочене дилеме нити нејасноће у поступању буџетских корисника при обрачуна и исплати накнаде за боловање преко 30 дана за запослене у институцијама БиХ са мјестом пребивалишта у Републици Српској. Међутим,

одређене дилеме и нејасноће присутне су приликом обрачуна ових накнада за запосленике са пребивалиштем у Федерацији БиХ.

Основица и минимум права која припадају запосленику за вријеме привремене спречености за рад је утврђена Законом о здравственом осигурању (Службене новине ФБиХ, број: 30/97, 7/02, 70/08 и 48/11). Висину накнаде плате и највиши износ накнаде плате која се исплаћује на терет кантоналних завода здравственог осигурања утврђује управни одбор кантоналног завода здравственог осигурања. Неспорно је да накнаду увијек исплаћује послодавац, с тим да накнада за вријеме боловања до 42 дана пада на терет послодавца, а након тога на терет кантоналног завода здравственог осигурања, који је те издатке дужан рефундирати послодавцу. Проблеми и дилеме се појављују код питања рефундације с обзиром на усвојена рјешења и начине поступања у појединим кантонима⁶. Министарство финансија и трезора БиХ је инструкцијама покушало уједначити поступање и ставове унутар институција БиХ при обрачуна и исплати накнада за боловање, међутим сматрамо да се у овом као и у неким другим случајевима при доношењу аката од стране надлежних органа мора поштовати хијерархија правних аката.

Наиме, стиче се утисак да се ад хоц приступа рјешавању проблема који настају при примјени прописа у области радног права те је стога неопходно системски приступити овој проблематици, предложити рјешења која ће обезбиједити досљедну примјену важећих прописа уз уважавање изворних надлежности појединих институција и размотрити могућности за покретање иницијатива за хармонизацију легислативе из области радних односа.

Накнада плате за прековремени рад: Ревизијом ових исплата у појединим институцијама нисмо се могли увјерити у стварне потребе и обим прековременог ангажовања запослених, с обзиром на прописано одређење и смисао прековременог рада. Исплате по овом основу заснивају се на одредбама Одлуке о начину и поступку остваривања права на накнаду за прековремени рад, рад у нерадне дане, ноћни рад и рад у дане државних празника у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 04/09). Напомињемо да су овом одлуком дефинисани и други модалитети, осим исплата, накнада за прековремени рад.

Неопходно је да Министарство финансија и трезора БиХ предузме активности које ће обезбиједити да се у институцијама гдје то не угрожава несметано обављање основних функција превасходно примјењују други модалитети, осим исплата, вредновања прековременог рада.

13.2. Накнаде трошкова запослених

На позицији накнада трошкова запослених исказано је извршење у износу од 109.781.902 КМ или 97% у односу на расположива средства у износу од 113.210.497 КМ. У укупним расходима институција БиХ за 2012. годину ови расходи учествују са 12,33%.

⁶ С обзиром на обимност предметне проблематике у овом случају не дајемо детаљан осврт на правну регулативу.

У циљу постизања уштеда договорених у Писму намјере за реализацију Stand-by аранжмана са ММФ-ом у току 2012. године донесене су одлуке о смањењу накнаде за топли оброк (са 8 КМ на 6 КМ дневно), накнаде за кориштење годишњег одмора (регрес) око 50% (са 586 КМ на 300 КМ за запослене са коефицијентима за плату до 4, док је запосленицима чији је коефицијент за плату изнад 4 регрес 1 КМ), накнаде за превоз која је смањена према километражи, накнаде за одвојени живот за 25% и накнаде за смјештај дужносника што је утицало на смањене накнада трошкова запослених у институцијама БиХ за 16.163.657 КМ или 13% у односу на претходну годину.

Накнаде за пријевоз на посао и пријевоз с посла: Накнаде за пријевоз на посао и с посла исказане су у укупном износу од 27.939.868 КМ и веће су за 1.975.944 КМ или 7,61% у односу на претходну годину. Право на покриће трошкова пријевоза дефинисано је Одлуком о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за пријевоз на посао и пријевоз с посла у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 04/09, 58/09, 06/12) коју је сходно одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ донио Савјет министара БиХ. Према одредби члана 53. став (1) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ Министарство финансија и трезора БиХ је надлежно за вршење надзора над примјеном овог закона.

Министарство финансија и трезора БиХ у оквиру система ЦОИП води посебан шифрарник релација у коме евидентира податке везане за релације на којима запослени у институцијама БиХ путују и висину цијена пријевоза на истим. Наведене податке Министарство финансија и трезора БиХ добија од институција БиХ службеним путем с тим да се у шифрарник сходно члану 3. став (7) Одлуке уноси најнижа цијена овлашћеног пријевозника на конкретној релацији.

Одредбама члана 2. Одлуке утврђено је право на накнаду трошкова пријевоза рефундацијом стварних трошкова пријевоза на посао и с посла на основу мјесечних карти пријевозника или исплатом накнаде трошкова пријевоза у другим случајевима у складу са одредбама ове Одлуке.

Ревизијом предметних накнада у институцијама БиХ уочено је да Министарство финансија и трезора БиХ и поред препорука екстерне и интерне ревизије није обезбиједило услове за досљедну примјену одредаба напријед наведене Одлуке, а што у одређеној мјери може имати за посљедицу нерационално кориштење јавних средстава. Наводимо неке од примјера:

Став Министарства финансија и трезора БиХ да запосленик по важећој Одлуци има алтернативно право на изјашњавање да ли ће користити мјесечну или појединачну карту доводи нас у ситуацију да се за исту релацију у истом радном времену исплаћују различити износи накнада односно цијена мјесечне карте или 70% цијене појединачне карте (за мјесечну карту 334 КМ, а појединачне за мјесец 414 КМ, за мјесечну карта 130 КМ, а појединачне за мјесец 179 КМ итд.). Према тумачењу Министарства финансија и трезора БиХ на релацијама за које је на потврди пријевозника наведена цијена станичне услуге иста се урачунава у износ накнаде (нпр. појединачне карте са урачунавом станичном услугом у укупном мјесечном износу од 179 КМ, а да није урачуната станична услуга требало би исплатити 149 КМ, док је мјесечна карта 130 КМ). Одлука утврђује право на

накнаду трошкова пријезова обрачунату на основу вриједности појединачне карте у случају када пријевозник не издаје мјесечну карту или када је возни ред организован тако да запослени не може у разумно вријеме користити јавни пријевоз за долазак на посао и с посла (члан 3. став 3.), или не путује дневно (члан 3. став 4.), па је с тим у вези накнада трошкова по цијени са урачунавом станичном услугом упитна.

Појединачно посматрано приказане и сличне разлике не представљају релативно велике износе, али када се помноже са бројем корисника долазимо до значајних износа средстава која се нерационално користе. Осим питања рационалне употребе средстава и даље је присутан проблем намјенске употребе средстава с обзиром да постоји могућност фиктивних пријава пребивалишта на основу којих се остварује право на накнаду трошкова пријезова. У Извјештају о финансијској ревизији Министарства финансија и трезора БиХ за 2011. годину препоручено је да се размотри потреба измјене постојеће Одлуке. Према расположивим информацијама Министарство финансија и трезора БиХ припрема радни материјал као подлогу за приједлог нове Одлуке.

С обзиром да се за трошкове пријезова издвајају значајна средства и да Министарство финансија и трезора БиХ није успоставило адекватну контролу примјене одредаба постојеће Одлуке неопходно је убрзати активности око предлагања рјешења која ће обезбиједити поштовање принципа рационалне и намјенске употребе јавних средстава.

Накнаде за рад у управним одборима, надзорним и другим радним тијелима: Према расположивим подацима за рад у управним одборима, надзорним и другим радним тијелима извршене су исплате у укупном износу око 3.100.000 КМ, од чега је за чланство у одборима (управни, надзорни, савјетодавни и др.) исплаћено око 1.100.000 КМ⁷, а за чланство у комисијама (интерресорним радним тијелима) исплаћено је око 2.000.000 КМ⁸.

Увидом у Главну књигу трезора и на основу информација прикупљених током ревизије финансијских извјештаја институција БиХ констатовано је да се накнаде по основу ангажмана у управним, надзорним и другим радним тијелима (комисијама) евидентирају на више конта (билансних позиција) у оквиру групе 6112-Накнаде трошкова запослених и групе 6139-Уговорене услуге.

Сходно одредби члана 63. став (2) Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ на групи конта 611200 исказују се све накнаде запосленика из радног односа и по основу радног односа, а накнаде које се исплаћују по основи управних и надзорних одбора, уговора о дјелу, привремених и повремених послова, те

⁷ Исплате за управне, надзорне и друге одборе: Управа за индиректно опорезивање БиХ 221.710 КМ, Фискални савјет БиХ 137.000 КМ, Институт за нестала лица БиХ 104.400 КМ, Агенције за безбједност хране БиХ 71.200 КМ итд.

⁸ Комисије: за Пројектне одборе ВН АТМ 150.821 КМ, за полагање правосудног испита 106.248 КМ, за полагање управног испита 95.350 КМ, за праћење рада Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције 78.874 КМ, за плате и накнаде око 60.000 КМ, за државну имовину 33.060 КМ итд.

чланства у комисијама других институција евидентирају се на групи конта 613900. Проведеном ревизијом у институцијама БиХ констатовано је да се наведена одредба различито тумачи па сходно томе уочен је различит приступ евидентирању исплата за чланство у истој комисији у различитим институцијама.

Наиме, у ситуацији када свака институција исплаћује накнаду свом запосленику за чланство у одређеном интерресорном радном тијелу (комисији) предметна исплата се у различитим институцијама књижи на различитим групама конта 6112 или 6139. Наведено има за посљедицу да се прецизно не може утврдити висина исплата запосленицима институција БиХ и осталим спољним сарадницима, па се поставља питање сврхе оваквог евидентирања предметних исплата. Надаље, како у већини случајева свака институција плаћа свог запосленика за чланство у одређеном интерресорном радном тијелу не постоји могућност да се на једном мјесту утврди висина исплате за рад у одређеном радном тијелу. У принципу ради се о интерресорним радним тијелима која додијељене задатке обављају дужи низ година уз исплату редовних мјесечних накнада, а задаци се често преклапају са надлежностима појединих институција БиХ.

Према инструкцијама Министарства финансија и трезора БиХ исплате за рад у управним, надзорним и другим одборима из надлежности институција БиХ исказују се у оквиру конта 613991-остале неспоменуте услуге тако да се на поуздан начин не може утврдити висина исплата по конкретном предмету (видјети тачку Извјештаја). Такође, исплате за рад у одређеним сличним тијелима исказана су на контима у оквиру групе 6112, те на директним трансферима са Јединственог рачуна трезора.

Из наведеног се може закључити да системски није ријешено питање евидентирања предметних исплата, а што је неопходно ријешити с обзиром да поуздане евиденције представљају основу за планирање и анализу рационалности и ефикасности издатака. Канцеларија за ревизију институција БиХ је у оквиру ревизије учинка анализирала ефикасност рада комисија институција БиХ на основу које је закључено да комисијама нису дефинисани мјерљиви резултати ни циљеви које требају остварити, да надзор, евалуација, праћење и извјештавање о раду нису усмјерени ка ефикасном раду комисија, та да се исплате накнада комисијама не врше на основу остварених резултата рада. Опширније информације о налазима до којих се дошло, закључцима и препорукама ове ревизије могу се наћи у Извјештају ревизије учинка који је доступан на web страници Канцеларије за ревизију институција БиХ – www.revizija.gov.ba.

Одлуком о критеријумима за утврђивање новчане накнаде за рад у управним одборима, надзорним и другим одборима и другим радним тијелима из надлежности институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 19/09 и 10/12) прописани су критеријуми за одређивање висине новчане накнаде и начин исплате за рад. Чланом 5. наведене Одлуке дефинисано је да исплата за учешће у раду више и/или различитих радних тијела може износити максимално 24 просјечне нето плате исплаћене у БиХ у претходној години, што за посматрану 2012. годину износи 19.584 КМ. Увидом у ЦОИП - Информациони систем за централизован обрачун и исплату плата Министарства финансија и трезора БиХ уочено је да су појединим члановима радних тијела исплаћене годишње накнаде у износу око 30.000 КМ по основу чланства у више радних тијела.

Исплате у већем износу од утврђеног максимума резултат су између осталог и чланства у одборима и комисијама које су изузете од примјене ограничења дефинисаних Одлуком (Комисија за очување националних споменика БиХ, Управни одбор управе за индиректно опорезивање БиХ и Комисија за полагање правосудног испита на нивоу БиХ). Такође, на основу става Министарства финансија и трезора БиХ из примјене одредаба Одлуке изузето је чланство у Фискалном савјету БиХ из разлога што се рад истог финансира из удружених средстава институција БиХ, ентитета и Брчко Дистрикта БиХ.

Савјет министара БиХ је на 12. сједници одржаној 04.07.2012. године разматрао преглед исплата радним тијелима из надлежности институција БиХ за 2011. годину и с тим у вези задужило Министарство финансија и трезора БиХ да у складу са расправом вођеном на сједници предложи мјере и закључке с циљем редуцирања издатака за ове намјене. Према расположивим информацијама још увијек је у току припрема материјала за Савјет министара БиХ.

Неопходно је да Министарство финансија и трезора БиХ обезбиједи једнообразан и поуздан систем евидентирања накнада за рад у радним тијелима институција БиХ.

Неопходно је да Савјет министара БиХ убрза активности на доношењу нових правила и процедура за формирање интерресорних радних тијела (комисија) у смислу да се при успостављању радног тијела неопходно дефинисати ко је носилац посла, средства за рад, рок у коме ће се задатак обавити и сачинити извјештај о раду и сл. Неопходно је дефинисати ограничења у погледу рационалних износа кумулативних исплата за чланство у више радних тијела (управни одбори, комисије и слична радна тијела) за све кориснике ових примања.

13.3. Путни трошкови

Путни трошкови на нивоу институција БиХ у току 2012. године реализовани су у износу 11.870.307 КМ, од чега се на путне трошкове у земљи односи 3.764.713 КМ, а на путне трошкове у иностранству 8.105.594 КМ. Значајнији издаци за путне трошкове у иностранству односе се на: трошкове пријевоза јавним средствима (2.746.563 КМ), трошкове смјештаја (2.194.798 КМ) и трошкове дневница (2.907.764 КМ). Значајнији издаци за путне трошкове у земљи односе се на трошкове смјештаја (1.179.422 КМ) и трошкове дневница (2.129.224 КМ).

Укупно извршење путних трошкова у 2012. години мање је за 28% (4.649.678 КМ) у односу на извршење у претходној години (16.519.985 КМ). Издаци за путне трошкове у земљи мањи су у односу на претходну годину (6.629.406 КМ) за 43% или 2.864.693 КМ. Савјет министара БиХ је у 2012. години донио Одлуку о смањењу дневница у иностранству за 10% што је утицало на смањење укупних трошкова.

Начин остваривања права на накнаду трошкова службеног путовања, одобравање, обрачун трошкова, извјештавање, те ограничење кумулирања накнада

дефинисано је Одлуком о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање (Службени гласник БиХ, број: 6/12). Институције БиХ још увијек не сачињавају анализе оправданости и економичности реализованих трошкова путовања у складу са пословним циљевима и политикама. Такође, није успостављена пракса израде плана путовања као основе за ефикасније планирање и управљање овим издацима.

Канцеларија за ревизију институција БиХ је ревизијом појединачних институција дала препоруке везано за реализацију путних трошкова. Утврђени недостаци углавном се односе на:

- правдање трошкова службеног путовања на основу непотпуне и неадекватне документације (на прилагање авио карата и позива за службено путовање) која је основа за правилан обрачун трошкова;
- неправовремено правдање налога за службена путовања;
- неиздавање налога за службена путовања која се евидентно реализују, с обзиром да се осим дневница приказује реализација осталих трошкова службеног путовања (кориштење возила, репрезентација);
- као што је истицано и у извјештајима ранијих година, вршене су исплате дневница возачима за дане викенда приликом службеног путовања у мјесто које је истовремено мјесто њиховог пребивалишта;
- у ревизијским извјештајима појединих институција утврђени су значајни издаци за кориштење приватног возила у службене сврхе без адекватне анализе рационалности и оправданости таквог поступања;
- уочени су случајеви издавања налога за службено путовање за дужи временски период (путовање у континуитету траје читав мјесец) приликом упућивања запослених на усавршавања и семинаре.

У циљу унапређења система интерних контрола путних трошкова, сматрамо да би одлуке о упућивању на службени пут требале детаљније дефинисати сврху и циљ путовања те јасно прецизирати врсту трошкова и ко сноси трошкове путовања.

Потребно је успоставити праксу анализирања реализованих свих трошкова у складу са утврђеним пословним циљевима, анализирати остварене користи и стварне потребе. Адекватна анализа представља основу за сачињавање плана службених путовања, планирање трошкова те сврсисходно и рационално кориштење буџетских средстава.

Мишљења смо да би било корисно да се приликом периодичног извјештавања буџетских корисника достављају и подаци и информације о реализованим службеним путовањима у иностранство. Квалитетна и свеобухватна анализа овог сегмента потрошње обезбиједила би информације о оствареним ефектима и трошковима путовања на нивоу институција БиХ, а уједно би била подлога за реалније планирање наведених издатака у буџету.

13.4. Издаци за телефонске и поштанске услуге

ПТТ трошкови на нивоу институција БиХ у 2012. години остварени су у износу 9.185.945 КМ и мањи су за 636.845 КМ или 6,48 % у односу на 2011. годину. Укупне издатке за ПТТ трошкове у 2012. години чине издаци за фиксне телефоне (3.767.969 КМ), издаци за мобилне телефоне (1.928.807 КМ), издаци за поштанске услуге (2.367.744 КМ), издаци за интернет (975.953 КМ) и издаци за ВИН РАК (145.472 КМ).

Трошкови фиксних и мобилних телефона: На нивоу институција БиХ још увијек није усвојен подзаконски акт који би на јединствен начин уредио кориштење мобилних и фиксних телефона. У циљу стандардизације трошкова који су прописани Законом о платама накнадама у институцијама БиХ, Министарство финансија и трезора БиХ је, између осталих правилника током 2010. и 2011. године сачинило и приједлог Правилника о условима и начину кориштења службених мобилних и фиксних телефона. На основу Закључка Савјета министара БиХ са 14. сједнице одржане 26.07.2012. године, Министарство финансија и трезора БиХ је извршило корекцију раније сачињених приједлога правилника и исте, у циљу разматрања и усвајања, поново доставило Савјету министара БиХ почетком 2013. године.

Обзиром на непостојање одговарајућих подзаконских аката којим би се ријешила питања потрошње у институцијама БиХ, већина институција БиХ је донијела интерне акте и прописала интерне процедуре за праћење извршења појединих издатака (као што су телефонске услуге) тако да се систем интерних контрола ових трошкова заснива на појединачним интерним актима буџетских корисника који на различите начине регулишу наведени вид потрошње. Праћење ове потрошње води се у помоћним евиденцијама, а контрола издатака врши се на мјесечној основи. Уважавајући обим смањења наведених трошкова, у 2012. години одређеном броју институција упућена је препорука да преиспитају одредбе интерних аката везаних за употребу телефона у смислу смањења дозвољених лимита потрошње и броја особа којима је додијељено право на накнаду трошкова.

Поново препоручујемо Савјету министара БиХ да, у циљу успостављања ефикасне контроле над овим издацима и унапређењу рационалности трошења буџетских средстава за ове намјене, убрза доношење јединствених правила за кориштење службених и мобилних телефона на нивоу институција БиХ која ће обезбиједити рационално трошење средстава и дефинисати разумна ограничења потрошње за све нивое одговорности у институцијама БиХ.

Препоручујемо да се рационализацији трошкова ове врсте допринесе избором најповољније понуде модела услуга (фиксна и мобилна телефонија) које нуде постојећи телеком оператери на тржишту.

Трошкови интернета: Ревизорским процедурама утврђено је да и даље одређен број институција БиХ не користи могућности употребе ресурса дефинисаних Одлуком о електронском пословању и „е-влади“ у Савјету министара БиХ⁹

⁹ Службени гласник БиХ, број 07/10 од 01.02.2010. године.

закључно са 31.12.2012. године. Кориштењем ресурса „е-владе“ свака институција може користити бесплатне услуге интернета, интранета, електронске поште, веб портала, инсталације и администрације антивирусног софтвера, мониторинга радних станица и друге сервисе који се буду развијали на пројекту „е-влада“. Предуслов за кориштење ресурса система „е-владе“ је имплементирање линка до просторија „е-владе“ у згради Савјета министара БиХ. Институцијама је сугерисано да размотре и анализирају могућност повезивања на систем „е-владе“ и кориштења ресурса система, чиме би се смањили трошкови за све наведене услуге, а задржао или поправио ниво функционалности информационог система.

Иако је уочено је да је повећан број институција БиХ које користе услуге е-владе у поређењу са 2011. годином, појединим институцијама је поново препоручено да испитају могућност повезивања на систем е-владе, чиме би се смањили трошкови за све наведене услуге, а задржао или поправио ниво функционалности информационог система. Препоручујемо да Савјет министара БиХ преко ресорног министарства направи анализу које институције могу користити систем „е-владе“ и кориштења ресурса овог система.

13.5. Издаци за употребу возила

Укупни издаци за употребу возила¹⁰, укључујући и тешка транспортна средства из Министарства одбране БиХ, у 2012. години, према подацима из Главне књиге трезора, износили су 17.375.168 КМ, а обухватају издатке за гориво и моторно уље (8.468.311 КМ), регистрацију (491.182 КМ), осигурање (1.383.508 КМ), текуће одражавање возила (6.307.978 КМ), прање и паркирање возила (289.887 КМ) и закуп паркинг простора (434.302 КМ).

Према информацијама и подацима из табела које су нам дате током обављања појединачних ревизија, институције БиХ располажу са 1827 возила М1 категорије¹¹. Важно је напоменути да укупни издаци обухватају и издатке који су настали у вези са кориштењем тешких транспортних средстава у Министарству одбране БиХ за које немамо тачан податак, с обзиром да се трошкови Оружаних снага не воде под посебном шифром у Главној књизи Министарства одбране БиХ.

И поред чињенице да је Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ који је ступио на снагу 01.07.2008. године прописана обавеза доношења подзаконских аката у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона, да је Парламентарна скупштина БиХ доносила одређене закључке о регулисању ове области, да је Канцеларија за ревизију институција БиХ већ дуги низ година како у својим појединачним извјештајима тако и у извјештајима о ревизији извршења буџета институција упозоравала на **општу неуређеност ове области**, односно непостојање јединствених правила и процедура која би омогућила ефикасну

¹⁰ У циљу сагледавања потпуније слике везане за кориштење службених возила у оквиру овог наслова су укључени сви трошкови везани за кориштење службених возила иако се исти, према контном плану, не књиже на истој групи конта. С тим у вези, неки трошкови поменути у оквиру овог наслова ће бити наведени и на позицији гдје су књижени, али неће бити посебно образлагани.

¹¹ М1 категорија возила су моторна возила за превоз путника која, осим сједишта возача, имају још највише 8 сједишта.

употребу возила и обезбиједила намјенско, транспарентно и рационално кориштење средства приликом употребе возила, поново истичемо да јединствено правило којим би на исти начин била регулисана употреба возила још увијек није донесен.

Министарство финансија и трезора БиХ је сачинило Приједлог правилника о условима и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ. Овај приједлог био је предмет разматрања Савјета министара БиХ 21.12.2011. године, али је враћен на дораду. Затим је поново 21.02.2013. године достављен Савјету министара БиХ на разматрање, **међутим наведени правилник још увијек није усвојен.**

Ревизијом је констатовано да приликом набавке службених возила нема критеријума – стандарда набавке и занављања возила. Возила се најчешће набављају када се мијења руководство институције, а постоје и ситуације да поједине институције набављају боља и новија возила након 2 или 3 године старости без обзира на број пријеђених километара. Такође је констатовано да се набављају возила различитих марки и модела, а исти је случај и са додатном опремом која се набавља приликом набавке возила без претходно утврђених правила којим би било дефинисано шта се може набавити од додатне опреме. Наглашавамо како су цијене возила са додатном опремом знатно веће у односу на цијену возила без укључене додатне опреме. Дакле, институције саме у складу са својим потребама и буџетом одлучују о броју возила и количини додатне опреме које ће набавити.

Истичемо како није дефинисано која радна мјеста у оквиру институција имају право на возача. Тренутно имамо ситуације да неки руководиоци институција имају возача, док други не.

Ради недостатка јединствених правила и процедура на нивоу институција БиХ, начин кориштења службених возила је уређен интерним правилима сваке институције појединачно. Стога се донесена правила међу институцијама разликују, а разлике су нарочито изражене у погледу обима права и броју лица која та права могу користити.

Интерна правила и процедуре у већини случајева не дефинишу одређена питања као што су начин и мјесто паркирања возила, употребу возила за вријеме викенда и годишњег одмора, одговорност за намјенско кориштење возила и механизме контроле, процедуре за поправку и одржавање возила, услове за набавку новог возила, услове замјене гума и сл., а честа је појава и недоследне примјене интерних правила.

Процесом ревизије је констатовано да право на сталну употребу возила (24 сата на дан) на основу интерних правила остварује значајан број лица у институцијама БиХ (углавном су то именована лица и руководиоци службеници). Међутим, није прецизно дефинисано шта подразумева употреба возила 24 сата на дан. Неограничено кориштење возила, односно одлуке о кориштењу возила 24 сата на дан, **имају за посљедицу висок ризик могућег ненамјенског кориштења возила, односно кориштења возила у сврхе које се не могу подвести под службене, ризик отуђења возила, те директно утичу на повећавање укупних трошкова.** Надаље процесом ревизије је констатовано да су институције

односе се на уговоре о дјелу 6.685.248 KM, услуге репрезентације 3.127.519 KM, уговоре о привременим и повременим пословима 1.476.960 KM, правне услуге 3.346.234 KM, те остале уговорене услуге 8.008.757 KM.

Обављањем појединачних ревизија у 2012. години, уочено је како процес планирања издатака за ове намјене није на задовољавајућем нивоу. Као прилог овој констатацији наводимо сљедеће чињенице: Законом о буџету институција БиХ и међународни обавеза БиХ за 2012. годину за ове намјене су предвиђена средства у износу од 47.613.000 KM. Преструктурирањем су накнадно средства за ове намјене увећана за 15.723.396 KM и укупно су износила 63.336.396 KM. Укупно извршење буџета на овој позицији износило је 42.999.349 KM. Сматрамо како начин планирања и дефинисања потреба за ове намјене још увијек није довољно јасан и транспарентан. Образложења буџетских корисника која прате захтјев за додјелу средстава из буџета најчешће су неаргументована или неадекватна. Сматрамо како би образложења планираних расхода требала представљати подлогу при анализи захтјева буџетских корисника.

Потребно је унаприједити процес планирања и одобравања издатака за ове намјене те при изради приједлога буџета инсистирати, односно настојати да захтјеви за додјелу средстава из буџета буду засновани на одговарајућим анализама, образложењима или документима.

Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима: Укупни нето издаци за ове намјене у 2012. години износили су 8.162.208 KM и незнатно су мањи (око 3%) у односу на претходну годину.

Обављањем појединачних ревизија у 2012. години, поновно је као и претходних година потврђено како се ангажман особа на основу уговора о дјелу врши крајње нетранспарентно, без јасних правила и процедура у погледу висине накнаде, трајања уговора, извјештавања о обављеном послу, потребних стручних квалификација и сл. У ријетким случајевима институције су расписивале јавне огласе за пријем особа по уговору о дјелу.

Евидентна је пракса институција БиХ, да се услјед ограничења новог запошљавања врши ангажовање особа на основу уговора о дјелу за обављање истих или сличних послова дефинисаних систематизацијом радних мјеста на дуже временске периоде. Неприхватљиво је да се уговори о дјелу склапају за послове дефинисане систематизацијом радних мјеста те да служе као замјена за ново запошљавање.

Сматрамо како ангажман особа на основу уговора о дјелу треба обављати само у изнимним и оправданим случајевима, у складу са Законом о облигационим односима.

Такође, анализирајући структуру послова за које се закључују уговори о дјелу може се констатовати како су буџетски корисници који немају сједиште у зградама заједничких институција, на различите начине рјешавали питање одржавање чистоће пословних просторија. Поједине институције имају систематизована и попуњена радна мјеста хигијеничара, неким институцијама ове послове обавља Служба за заједничке послове институција БиХ, док већина институција врши

ангажман особа по уговору о дјелу. Плаћање накнаде за те послове врши се без јасно дефинисаних критеријума у погледу цијене извршене услуге.

Потребно је анализирати наведену проблематику те у складу с тим ово питање уредити на економски најприхватљивији начин.

Услуге репрезентације: Укупни трошкови према подацима из Консолидованог извјештаја износе 3.127.519 КМ. Процедуре реализације трошкова репрезентације и даље су дефинисане интерним актима буџетских корисника, обзиром како још увијек од Савјета министара БиХ није донесен акт којим би се на јединствен начин уредила ова материја. Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ дефинисано је како се право на кориштење средстава репрезентације уређује подзаконским актом који доноси Савјет министара БиХ на приједлог Министарства финансија и трезора БиХ уз уважавање посебности појединих институција БиХ и водећи рачуна о примјени начела транспарентности. У току је израда Приједлога правилника о репрезентацији и поклонима који би требао бити упућен од Министарства финансија и трезора БиХ према Савјету министара БиХ. Доношењем квалитетног подзаконског акта којим би се регулисале неправилности које у наставку наводимо, обезбиједило би се једнако поступање и већа транспарентност при кориштењу средстава за наведене намјене.

Као и претходних година, поновно су у 2012. години уочени недостаци код појединих буџетских корисника везано за реализацију трошкова репрезентације као што су:

- правдање трошкова репрезентације на основу неадекватне и непотпуне документације;
- непостојање адекватног образложења настанка трошка из којег би се поуздано и недвосмислено могла утврдити стварна сврха и намјена трошка репрезентације;
- кориштење такозване „интерне“ репрезентације се своди на свакодневну конзумацију пића (чак и јела) запослених без адекватног повода;
- правдање трошкова репрезентације врши се путем благајне;
- трошкови репрезентације се често не могу довести у везу с обављањем послова и задатака из дјелокруга рада и интереса институције.

Такође, напомињемо како на нивоу институција БиХ не постоје прописане процедуре кад је у питању давање дарова и промотивног материјала (ко су овлаштене особе за давање дарова, у којим приликама, до којег износа и сл.). Провођењем ревизије буџетских корисника у 2012. години смо се увјерили како институције издвајају значајна средства за ове намјене.

Поново препоручујемо Министарству финансија и трезора БиХ, односно Савјету министара БиХ доношење јасних и прецизних правила за кориштење средстава репрезентације у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ.

Остале неспоменуте услуге: Издаци приказани на конту осталих неспоменутих услуга у износу 8.008.757 КМ евидентирани су по различитим основама, без јасног разграничења оних трошкова који би требали теретити наведени конту. Мишљења смо како се, у циљу поузданог финансијског извјештавања, на наведеном конту

требају књижити само услуге које се по својим карактеристикама не могу подвести под одговарајућа конта у складу са важећим аналитичким контним планом. Овакав начин књижења не обезбјеђује прецизне информације о насталим трошковима на нивоу институција БиХ те не обезбјеђује адекватну подлогу за доношење квалитетних пословних одлука. Обзиром како се од укупних издатака за уговорене и друге посебне услуге, на конто Остале неспоменуте услуге односи скоро 20%, потребно је књижење на овом конту свести на најмању могућу мјеру.

Потребно је анализирати књижења на контима с предзнаком „остали“ те дефинисати посебна конта за оне врсте уговорених услуга са значајнијим финансијским износима, а све у циљу тачног финансијског извјештавања.

Евиденције о трошковима кривичног поступка: Законом о кривичном поступку БиХ, тачније чланом 185. став 4., прописано је да се трошкови кривичног поступка и неопходни издаци постављеног адвоката исплаћују унапријед из средстава Тужилаштва БиХ, односно Суда БиХ, а наплаћују се касније од особа које су дужне да их надокнаде по одредбама истог закона. Орган који води кривични поступак (у конкретном случају Тужилаштво БиХ), али и остала тужилаштва на нижим нивоима, сходно ентитетским прописима, дужна су да све трошкове који су унапријед плаћени унесе у попис трошкова који се прилаже спису. Чланом 188. став 1. Закона о кривичном поступку БиХ прописано је да ће, у ситуацији кад Суд БиХ оптуженог прогласи кривим, у пресуди изрећи да је исти дужан да надокнади трошкове кривичног поступка.

Током обављања ревизионих поступака, а на основу обављених интервјуа са одговорним лицима у Тужилаштву БиХ, могао се стећи утисак да надлежни тужиоци трошкове кривичног поступка документују и достављају Суду БиХ уз кривични спис.

У одређеним случајевима, према добијеним информацијама, пресудама Суда БиХ окривљена страна је обавезана да надокнади у цијелости или дјелимично трошкове кривичног поступка.

Постоје и случајеви гдје Суд БиХ лице које је проглашено кривим ослободи трошкова поступка на основу члана 188. став 4. Закона о кривичном поступку.

На исти или сличан начин је регулисано питање трошкова поступка када су у питању ентитетски кривични закони.

Током ревизије је констатовано да Тужилаштво БиХ не посједује формиране евиденције о поднесеним трошковима кривичног поступка по предметима, од Суда БиХ прихваћених и пресудама обухваћених трошкова којим су терећене окривљене стране, као и пресудама у којима се страна проглашена кривом ослобађа плаћања трошкова поступка.

Сходно наведеном, препоручујемо да Савјет министара, путем ресорног Министарства, размотри могућност доградње постојећег CMS¹² система (или на други начин обезбиједи вођење евиденција о трошковима поступка) како би се формирале евиденције о трошковима поступка који се

¹² CMS (Case Management System) - Систем управљања предметима који има за сврху потпуну аутоматизацију процеса рада у судовима и тужилаштвима за све профиле запослених што ће омогућити већу ефикасност и транспарентност у раду особља, те праћење статистичких података и извјештавање, како на нивоу појединачних судова, кантона/округа, ентитета те на нивоу цијеле државе.

првобитно исплаћују из буџетских средстава, а потом иду на терет лица која су проглашена кривим.

С тим у вези сматрамо да је неопходно да се обезбиједи сарадња са МФТ у циљу добијања информација о извршеним уплатама.

13.7. Капитални издаци

Извршење капиталних издатака буџетских корисника у 2012. години износи 44.446.127 КМ или 63% у односу на усвојени Буџет за 2012. годину, односно 31% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства. Преглед извршења капиталних издатака у 2012. години дат је у слjedeћој табели:

Ред. бр.	Врста капиталног издатка	Износ (КМ)	% учешћа
1.	Набавка земљишта (на које институције се односи)	1.280.041	2,83
2.	Набавка грађевина	12.190.920	26,92
3.	Набавка опреме	25.503.708	56,33
4.	Набавка осталих сталних средстава	26.000	0,06
5.	Набавка сталних средстава у облику права	4.435.507	9,80
6.	Реконструкција и инвестиционо одржавање	1.009.951	2,23
	Укупно институције БиХ	44.446.127	98,17
7.	Набавка сталних средстава у облику права -Директни трансфери с ЈРТ - Пројекат „Коридор Vц“	829.972	1,83
	Укупни капитални издаци	45.276.099	100

Набавка земљишта: Извршење ставке набавка земљишта се односи на Управу за индиректно опорезивање БиХ у износу од 1.250.921 КМ (од чега на име пројекта за припрему изградње ГП Бијача 1.221.221 КМ финансираног из намјенских средстава од прихода од УМТС дозвола и за експропријацију земљишта за ГП Стрмица 29.700 КМ), те на Министарство иностраних послова БиХ у износу од 29.120 КМ.

Набавка сталних средстава у облику права: Набавка сталних средстава у облику права у 2012. години реализована је у износу од 5.265.480 КМ од чега је 4.435.508 КМ реализовано у оквиру буџета институција БиХ, а 829.972 КМ у оквиру директних трансфера са ЈРТ на име обавеза за просторно-планску документацију за Главни пројекат Коридора Vц. Извршење набавки у износу од 4.435.508 КМ односи се на Министарство комуникација и транспорта БиХ (4.353.952 КМ) на име обавеза за набавку Microsoft лиценци и услуга Premier подршке за потребе Савјета министара БиХ¹³, на Меморијални центар Сребреница (69.953 КМ) на име пројекта

¹³ Оквирни споразум за набавку Microsoft лиценци и Уговор о пружању услуга Premier подршке за потребе Савјета министара БиХ закључени су у јуну 2010. године на период од три године почевши од дана потписивања. Обавеза за 2012. годину реализована је у износу од 4.353.952 КМ, од чега се

II фазе изградње Меморијалног центра финансираног из намјенских средстава и на Агенцију за идентификациона документа, евиденцију и размјену података (11.603 КМ).

14. Грантови

Капитални грантови: Укупно извршење капиталних грантова институција БиХ у 2012. години износи **2.607.214 КМ** од чега је износ од 398.019 КМ приказан на Директним трансферима с Јединственог рачуна Трезора и односи се на Јединицу за спровођење пројекта санације психијатријске клинике "Подроманија" Соколац. Реализација осталих капиталних грантова у укупном износу од 2.209.195 КМ се односи на Институт за нестала лица БиХ (1.044.948 КМ), Високи судски и тужилачки савјет БиХ (821.932 КМ) и Канцеларија координатора за реформу јавне управе (342.316 КМ).

Текући грантови: Извршење текућих грантова у 2012. години износи **42.696.429 КМ** што је за 1.609.869 КМ или 3,8% више у односу на претходну годину. Највеће извршење текућих грантова односи се на Министарство одбране БиХ (20.951.540 КМ), Фонд за повратак-удружена средства (11.535.435 КМ), Министарство за људска права и избјеглице БиХ (5.078.399 КМ) и Министарство цивилних послова БиХ (3.975.714 КМ).

Највећи дио извршења текућих грантова односи се на Министарство одбране БиХ, које је на име текућих грантова извршило 20.951.540 КМ од чега се 19.473.625 КМ односи на имплементацију Закона о измјенама и допуни Закона о Оружаним снагама односно финансирања обавеза по основу пензија за отпуштена војна лица из Оружаних снага Босне и Херцеговине од 2010. године закључно са 31.05.2012. године. Поред тога у 2012. години извршен је пренос средстава треће транше из буџета Министарства у износу од 977.915 КМ (500.000 ЕУР) на основу Одлуке о удруживању средстава из буџета Министарства у NATO Trust Fund за пројект збрињавања отпуштеног особља Оружаних снага БиХ за период 2010.-2012. године.

Извршење текућих грантова Фонда за повратак – удружена средства односи се на реализацију раније започетих пројеката (укупно 16 пројеката), обзиром да у 2012. години нису доношене одлуке о одобравању нових пројеката, а за које су средства у износу 20.310.234 КМ обезбјеђена споразумима из претходних година. У периоду 01.01.2012.-31.12.2012. реализована су средства у износу од 11.535.439 КМ, а неутрошена средства у износу 8.774.795 КМ пренесена су у наредну годину.

на набавку Мицрософт лиценци односи 4.063.792 КМ, а на име обавеза према Уговору о пружању услуга Premier подршке 290.160 КМ. Укупан број уговорених лиценци (кроз ESA) за 2012. годину је био 9800. До краја априла 2013. године је преузето 7252 лиценце OfficePro Plus и 253 лиценце Office 2013. Дакле на стању је остало 2295 лиценци према извјештају који нам је доставило Министарство комуникација и транспорта БиХ. Лиценце које су на стању су резервисане за институције БиХ које су их тражиле приликом склапања уговора, а нису их преузеле у току уговореног периода. По препорукама ревизије покренуте су активности од стране Савјета министара БиХ и Министарство комуникација и транспорта БиХ како би се ESA и слични уговори убудуће прилагодили стварним потребама.

Најзначајнији текући грантови у Министарству цивилних послова БиХ односе се на суфинансирање пројеката у области културе (2.400.000 КМ) и суфинансирање спортских манифестација (1.040.000 КМ). У Извјештају о ревизији Министарства цивилних послова БиХ за 2012. је констатовано да се у складу са препорукама ревизије датим у претходним годинама значајно унаприједио процес додјеле средстава текућих грантова, али је наглашена потреба за извјештавањем о утрошку средстава од стране крајњег корисника те успостављањем контроле намјенског кориштења средстава од стране Министарства те да се извјештаји о таквој контроли доставе Савјету министара БиХ.

15. Директни трансфери с Јединственог рачуна Трезора

Директни трансфери с Јединственог рачуна Трезора извршени су у износу од **10.893.703 КМ** или 38% у односу на Буџет (28.594.000 КМ). Преглед извршења директних трансфера дат је у сљедећој табели:

Ред. бр.	Врста трансфера	Износ (КМ)	% учешћа
1.	Чланарине БиХ у међународним организацијама	3.899.954	35,80
2.	Издвојена средства за повлачење IPA фондова	1.014.106	9,31
3.	Банкарски трошкови и негативне курсне разлике	1.205.659	11,07
4.	Исплата обавеза по правоснажним судским пресудама	3.128.220	28,72
5.	Средства за први и други кредитни рејтинг БиХ	155.346	1,43
6.	Просторно-пројектна документација – „Коридор Vц“	829.972	7,62
7.	Фискални савјет БиХ – удружена средства	192.053	1,76
8.	Пројекат обнове и реконструкције HiPERB	20.311	0,19
9.	Јединица за имплементацију пројекта санације психијатријске клинике "Подроманија" Соколац	448.082	4,11
10.	Укупни директни трансфери	10.893.703	100,00

Као што се види из претходне табеле највећи износи се односе на исплате за чланарине БиХ у међународним организацијама (3.899.954 КМ)¹⁴ и исплате по правоснажним судским пресудама (3.128.220 КМ). Затим слиједе исплате за банкарске трошкове и негативне курсне разлике евидентирани на основу примљених извода од банака по основу промјене курса валута (1.205.659 КМ), издвојена средства за повлачење IPA фондова итд.

15.1. IPA фондови

Програмима и пројектима који се финансирају из IPA фондова у име БиХ још увијек управља Делегација Европске комисије све док Европска комисија не пренесе ову надлежност на институције БиХ, односно док се не успоставе све неопходне функције и структуре децентрализованог система управљања IPA фондовима

¹⁴ Чланарине БиХ у међународним организацијама плаћају се по налогу Министарства иностраних послова БиХ који води централну евиденцију истих.

(DIS)¹⁵. Процесом ревизије је констатовано да и даље нема значајнијих помака и активности на успостављању DIS-a.

Босна и Херцеговина је у процесу успоставе система децентрализованог управљања ЕУ средствима дужна успоставити независну ревизорску институцију која би била надлежна за обављање послова и координирање активности у сарадњи са владама Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко дистрикта БиХ које се односе на ревизију и потврђивање усклађености система за провођење програма Европске уније за које је одговорност за управљање пренесена на БиХ, у складу са обавезама из Оквирног споразума између БиХ и Комисије Европских заједница о правилима сарадње која се односи на финансијску помоћ ЕЗ Босни и Херцеговини у оквиру пружања помоћи путем IPA и на начин утврђен споразумом у оквиру успоставе децентрализованог система управљања средствима Европске уније.

Поводом расправе о Информацији Министарства финансија и трезора БиХ о успостављању функција и структура DIS-a, Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је у мају 2012. године донио закључке којим су констатоване посљедице кашњења и пролонгирања рокова за успоставу DIS-a (БиХ је са водеће позиције дошла на зачеље земаља из региона) те упутио захтјев свим институцијама укљученим у овај процес да се даље ангажују у циљу бржег и ефикаснијег успостављања DIS система.

Поново препоручујемо да све институције које су укључене у овај процес уложе додатне напоре те предузму интензивније активности у вези са успостављањем децентрализованог система управљања IPA фондовима.

Законом о буџету институција БиХ у оквиру директних трансфера са Јединственог рачуна трезора одобрена је позиција *Издвојена средства за повлачење IPA фондова* у износу 7.204.000 KM која су реализована у износу од 2.239.160 KM или 31%.

Извршење средстава у износу од 1.014.106 KM приказано у Табели 3. Преглед извршења буџета по буџетским корисницима у оквиру директних трансфера са JPT на позицији издвојених средстава за повлачење IPA фондова представља директно финансирање дијела учешћа БиХ у финансирању пројеката институција БиХ из IPA фондова. Ради се о плаћању контрибуције БиХ за 2012. годину за учешће у Седмом оквирном програму Европске заједнице за истраживање, технолошки развој и огледне активности FP7, двије транше а на основу Меморандума о разумијевању између БиХ и ЕЗ који је у примјени од 01.01.2009. године и контрибуције БиХ за 2011. годину за учешће у програму *ЕУ култура*

¹⁵ Оквирним споразумом који је 20.02.2008. године закључен између БиХ и Комисије Европских заједница о правилима сарадње по питању IPA-е одређени су принципи координације, рокови и услови за правилно финансијско управљање помоћи ЕУ. Овим споразумом БиХ се обавезала да ће успоставити систем децентрализованог управљања IPA програмима (DIS). DIS је систем имплементације екстерне помоћи ЕУ гдје ЕК преноси надлежности на власти БиХ за одређене активности као што су провођење процедура јавних набавки, уговарање и плаћање. Успостављање децентрализованог система управљања ЕУ фондовима је кључни елеменат за сваку земљу кандидата и потенцијалног кандидата јер на тај начин доказују своју способност за преузимање обавеза из чланства.

према Меморандуму о разумијевању између БиХ и ЕУ који је потписан у децембру 2010. године.

Дио одобрених средства у износу 1.225.054 КМ дат је у току године буџетским корисницима на њихов захтјев на располагање за суфинансирања пројеката и то: Агенцији за статистику (50.000 КМ), Агенцији за лијекове и медицинска средства (48.896 КМ), Министарству цивилних послова БиХ (586.749 КМ), Парламентарној скупштини БиХ (122.239 КМ), Канцеларији за ветеринарство БиХ (391.681 КМ), Агенцији за предшколско, основно и средње образовање (10.820 КМ) и Агенцији за надзор над тржиштем (14.669 КМ). Према финансијским извјештајима наведених буџетских корисника одобрена средства су реализована у веома ниском проценту или никако и пренесена су у 2013. годину. Реализација средстава зависи од динамике реализације активности планираних пројектом, од трајања тендерских процедура и сл.

Препоручујемо наставак активности на унапређењу координације између свих субјеката укључених у овај процес како би се унаприједио процес планирања средстава за суфинансирање IPA пројеката за ове намјене у смислу обезбјеђења неопходних средстава и непотребног резервисања средстава. Такође, и даље смо мишљења да транспарентност извјештавања о реализацији IPA пројеката треба подићи на већи ниво.

15.2. Судски спорови

Исплата обавеза по правоснажним судским пресудама у 2012. години износи 3.128.220 КМ, што је више за 624.594 КМ или 25% у односу на исти период претходне године. У Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ Министарство финансија и трезора БиХ је приказало настали трошак у дијелу који се односи на директне трансфере са Јединственог рачуна Трезора, али као ни претходне године овај трошак није детаљније образложен нити анализиран. Према препорукама ревизије из 2011. године Министарство је у оквиру инструкције буџетским корисницима за израду приједлога буџета за 2013. годину дало упуту буџетским корисницима да у оквиру својих захтјева искажу и потребе за реализацију правоснажних односно извршних судских пресуда.

Међутим, и даље је присутна потреба за детаљнијом анализом судских спорова на нивоу институција БиХ те утврђивања одговорности за настајање истих обзиром да из године у годину трошкови по овом основу имају константни тренд раста.

Према подацима презентованим у извјештају о раду Правобранилаштва БиХ од укупног броја предмета 6.441 који су били у раду 2012. године (овај број укључује предмете пренесене из претходних година као и оне који су примљени у 2012. години) 3.073 се односи на парничне предмете, од којих је током године ријешено 525. У оквиру парничних предмета Правобранилаштво БиХ је посебно издвојило радно правне спорове којих је у 2012. години било 713 од укупно 970 примљених парничних предмета. Предмети тужбе су исплате отпремнина бивших војника, исплата разлике основице плата те исплата разлике пореза. Највећим дијелом

тужено је Министарство одбране БиХ (283), Министарство финансија и трезора БиХ (153), те Гранична полиција (179).

Правобранилаштво БиХ је у свом Извјештају такође навело податак да је број извршних предмета смањен у односу на претходну годину на што је утицало плаћање у париционом року. Међутим наводи се да би се овакви предмети увелико смањили да Министарство финансија и трезора БиХ поступа по правоснажним пресудама. На овај проблем је указано и у Извјештају о ревизији за 2011. годину.

Анализирајући исплате обавеза по правоснажним судским пресудама констатовано је да је и у 2012. години плаћање већег броја пресуда извршено на основу судског рјешења о извршењу правоснажне пресуде, односно да плаћање није извршено у париционом (добровољном) року. Овакав начин исплате је образложен чињеницом да у судским пресудама нису прецизно наведени подаци о физичком или правном лицу којем трошак треба бити исплаћен (име, презиме, жиро рачун и сл.) или ти подаци нису ажурирани поготово у процесима који дуже трају (промјена имена, адресе, рачуна, смрт лица и сл.).

Будући да у процесу извршења обавеза по правоснажним пресудама учествује више институција БиХ потребно је унаприједити међусобну сарадњу свих учесника, како би се обавезе извршавале правовремено и на тај начин избјегли додатни трошкови.

Ревизијом Управе за индиректно опорезивање утврђено је да се плаћају трошкови по судским пресудама гдје није јасно дефинисано који се трошкови плаћају из буџета Управе, а који са директних трансфера са ЈРТ те је дата препорука да се ријеши ова проблематика како си се онемогућило дупло измиривања обавеза по судским пресудама.

Такође, ревизијом је утврђено да су расходи на овој позицији у оквиру директних трансфера с Јединственог рачуна Трезора прецијењени за износ од 157.000 КМ будући да је два пута извршено књижење на основу истог судског рјешења, али је обавеза плаћена само једном.

Неопходно је да Министарство финансија и трезора БиХ дефинише јединствена правила за евидентирање обавеза по правоснажним судским пресудама и успостави поуздан систем интерних контрола како би се онемогућило дупло измиривање обавеза по правоснажним судским пресудама.

15.3. Проблематика везана за предмете и робу који су одузети у поступцима вођеним код надлежних органа БиХ

У току обављања послова из оквира додијељених надлежности, институције БиХ као саставни дио тих активности врше и привремено одузимање предмета и роба који су предмет кривичног дјела, прекршаја и сл. Институције које су доминатно укључене у поступак одузимања предмета и роба, сходно додијељеним надлежностима, су Тужилаштво и Суд БиХ, Управа за индиректно опорезивање и Гранична полиција.

Као једно од питања које је у посљедње вријеме посебно актуелно је питање рјешавања статуса одузетих предмета и роба односно њихово адекватно чување и складиштење. С тим у вези и Канцеларија за ревизију институција БиХ је вршила ревизију учинка на тему „Управљање робом одузетом у царинским поступцима“ (доступно на www.revizija.gov.ba).

Када су у питању одузети предмети и робе, сматрамо да је потребно имати у виду више аспеката у погледу правилног приступа њеног рјешавања. Наиме, треба прије свега узети у обзир саму основу или повод за правовремено одузимање предмета или роба од стране надлежних органа. Друго питање од изнимне важности је временско трајање поступка код надлежног органа, који неријетко трају дуго па и предмет односно роба која је предмет спора буде дужи временски период у статусу привремено одузете. Питање чувања и адекватног складиштења одузетих предмета и роба за вријеме вођења поступка има кључни утицај на стање односно вриједност истих на крају поступка.

Претходно споменутом ревизијом учинка је, између осталог, утврђено да се одузети предмети и робе чувају у неадекватним условима дужи временски период. На крају се, као епилог самог поступка, неријетко од стране субјеката против који је вођен поступак против надлежне институције покрећу парнице у циљу надокнаде изгубљене добити за вријеме вођења поступка нарочито у случајевима када је поступак окончан у корист правних субјеката. Узимајући у обзир наведено, може се закључити да постоје значајне слабости у поступцима одузимања, чувања и складиштења, те вођења поступака везаних за одузете предмете и робе.

Сматрамо за потребним да Савјет министара БиХ путем надлежних министарстава преиспита досадашњи начин поступања надлежних органа када је у питању одузимање, чување и складиштење предмета и роба, те временско трајање вођења поступка који је у непосредној вези са одузетим предметима и робама. С тим у вези, потребно је размотрити доношење аката који би детаљно прописали поступање надлежних органа и рокове у којима су у обавези предузимати активности у поступцима како би се вријеме од момента одузимања предмета и роба (односно правоснажности аката) до окончања поступка оптимизирало.

16. Текућа резерва

Буџетом институција БиХ за 2012. годину на име текуће резерве је одобрен износ од **3.465.000 КМ**. Текућа резерва је реализована у укупном износу од 3.464.178 КМ од чега је 2.622.578 КМ пренесено на располагање буџетским корисницима, а 841.600 КМ је реализовано кроз директно кориштење текуће резерве.

Текућа резерва за буџетске кориснике: На основу 14 појединачних одлука Савјета министара БиХ у 2012. години одобрен је износ текуће резерве у износу од 2.622.578 КМ за 13 институција за покриће непрецизно планираних капиталних и текућих издатака и то:

- Министарству правде БиХ 1.383.375 КМ за исплату накнаде трошкова за извршење мјере притвора и казне затвора изречене у кривичном поступку од

стране Суда БиХ (1.090.000 КМ) и за годишњи основни буџет ReSPA-е за 2010. годину (293.375 КМ);

- Министарству комуникација и транспорта БиХ 461.162 КМ за дио обавеза за 2012. годину из Оквирног споразума за набавку „Microsoft“ лиценци за потребе Савјета министара БиХ;
- Министарству безбједности БиХ 150.000 КМ за издатке који проистичу из међународне помоћи за пружање услуге дејства хеликоптера за гашење пожара у БиХ;
- Управи за индиректно опорезивање 110.400 КМ за опрему за информациони систем;
- Министарству за људска права и избјеглице БиХ 100.000 КМ за одржавање Међународног сусрета за мир 09.-11.09.2012. године и 100.000 КМ за потребе рада Међурелигијског савјета у БиХ;
- Служби за послове са странцима БиХ 100.000 КМ, Институту за акредитирање БиХ 76.000 КМ, Дирекцији за координацију полицијских тијела 61.239 КМ, Генералном секретаријату Савјета министара БиХ 30.000 КМ, Министарству спољне трговине и економских односа БиХ 22.946 КМ, Агенцији за надзор над тржиштем БиХ 14.800 КМ, Агенцији за рад и запошљавање БиХ 12.656 КМ, за текуће издатке.

Текућа резерва за интервентно кориштење: Укупно реализована средства за интервентно кориштење буџетске резерве износе 841.600 КМ, а иста су реализована на основу појединачних одлука Савјета министара БиХ (703.000 КМ) и одлука председавајућег и два замјеника председавајућег Савјета министара БиХ (138.600 КМ).

Појединачне одлуке Савјета министара БиХ биле су основа за исплате физичким особама, односно врхунским спортистима и интернационалним спортистима на нивоу БиХ (66.000 КМ) и непрофитним удружењима из области културе, спорта, религије и друго (637.000 КМ). Сматрамо да се неки трансфери из интервентног кориштења буџетске резерве суштински могу планирати и реализовати у оквиру буџета појединачних буџетских корисника што би побољшало транспарентност одобравања, реализације и извјештавања о истом (суфинасирање активности из области културе, спорта, обиљежавања значајних годишњица и друго).

Расположиви износ на основу Одлуке о преносу овласти председавајућем Савјета министара БиХ и његовим замјеницима је износио 138.600 КМ, а реализован је на основу појединачних одлука за једнократне исплате физичким особама (46.400 КМ) и за исплате потпора разним непрофитним удружењима (92.200 КМ). Чланом 13. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2012. годину је дефинисано да ће председавајући Савјета министара БиХ и његови замјеници **утврдити критеријуме за кориштење средстава интервентне буџетске резерве. Констатовали смо да су исти само формално дефинисани и представљају нетранспарентан оквир за реализацију.**

Чланом 17. Закона о финансирању институција БиХ је дефинисано да се средства текуће резерве могу користити за финансирање хитних и ванредних издатака и програме који нису уврштени у буџет, финансирање трошкова међународних спорова и арбитража, финансирање нових институција БиХ које током фискалне

године стекну статус буџетског корисника, грантове непрофитним организацијама, а на начин и у износу који се утврди у посебној одлуци Савјета министара БиХ.

Из горе наведеног можемо закључити да се буџетска резерва, као и ранијих година, не користи у складу са прописима који јасно дефинишу основу одобравања и кориштења исте, па се догађа да се уводи „**неписано правило**“ путем којег се покривају слабости у планирању и одобравању буџета за појединачне кориснике као и слабости у процесу извјештавања. Посебно је уочљива пракса да се код реализације Одлуке о преносу овласти предсједавајућем и замјеницима предсједавајућег Савјета министара БиХ за интервентно кориштење буџетске резерве, средства текуће резерве континуирано одобравају физичким особама. И даље се доносе одлуке Савјета министара БиХ за интервентно кориштење буџетске резерве како у корист физичких особа тако и непрофитних удружења, а што би се суштински могло реализовати кроз директне трансфере буџетских средстава појединих буџетских корисника.

Препоручујемо да Савјет министара БиХ и Министарство финансија и трезора БиХ обезбиједи досљедну примјену важећих прописа везаних за кориштење средстава буџетске резерве, а у циљу намјенског располагања одобреним јавним средствима, поузданог извјештавања о предметној позицији, као једног сегмента буџета, и отклањања могућности искориштавања ове позиције за прикривање посљедица лошег и неадекватног планирања укупног буџета институција БиХ.

17. Обрачун вишка прихода над расходима

У Табели 1. Преглед прихода, примитака и финансирања у прилогу Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину, исказани су укупни приходи у износу од **924.454.845 KM**, а састоје се од порезних прихода од 750.000.000 KM (од Управе за индиректно опорезивање), непорезних прихода – 132.081.810 KM (приходи од такси, приходи од посебних такси, приходи од властите дјелатности, приходи од порезних и контролних маркица, приходи од добити Централне банке БиХ и ванредни приходи), текуће подршке у новчаном облику – 22.070.565 KM (донације буџетским корисницима), приходи од удружених средстава Фонда за повратак – 700.000 KM, приходи од GSM лиценци – 2.000.000 KM, те приходи од Универзалних мобилних телекомуникацијских система (UMTS дозволе) – 17.602.470 KM. Кад се укупном износу прихода придодају и примици од продаје сталних средстава – **395.128 KM** те примици од продаје објекта касарна Маршал Тито – **7.272.293 KM**, добије се износ од **932.122.266 KM**.

Укупни расходи приказани у Табели 2. Збирни преглед расхода буџета по економским категоријама поменутог Извјештаја, исказани су у износу од **890.299.753 KM**. Од тога се директно на буџетске кориснике односи 878.564.451 KM, на програме посебне намјене и директне трансфере с ЈРТ-а 10.893.702 KM, а на текућу резерву буџета 841.600 KM.

Дакле, сучељавањем укупних прихода и примитака с укупним расходима институција БиХ оствареним у 2012. годину, констатујемо како је остварен вишак прихода над расходима у износу од **41.822.513 KM**.



Остварени вишак прихода над расходима за 2012. годину распоређен је на следећи начин:

- **14.611.748 KM** усмјерено је за наредну годину у текућу резерву буџета институција БиХ;
- **26.767.620 KM** намјенски је пренесено буџетским корисницима у буџет 2013. године (за неутрошена донирана средства, вишегодишње пројекте и др.);
- **443.145 KM** усмјерено је на име корекције вишка прихода из претходних година за поврат донација и друго.

На основу података о пренесеном акумулираном вишку прихода из претходних периода у укупном износу од **143.375.131 KM** те оствареног вишка прихода над расходима у 2012. години у износу од **41.822.513 KM**, утврђен је укупан акумулирани вишак прихода у износу од **185.197.644 KM**. Акумулирани вишак прихода обухвата следеће износе:

Р.бр.	Опис	Износ у KM
1.	Акумулирани вишак прихода над расходима из претходних периода	143.818.276
2.	Корекција прихода за поврат донација донаторима	- 443.145
3.	Остварени приходи и примици институција БиХ у 2012. години	932.122.266
4.	Укупно приходи	1.075.497.397
5.	Реализовани расходи институција БиХ у 2012. години	890.299.753
Акумулирани вишак прихода		185.197.644

Кориштење ових средстава условљено је постојећим прописима којима је регулисана њихова намјена, а детаљан распоред акумулираног вишка прихода над расходима приказан је у Табели 7а, у прилогу Извјештаја о извршењу буџета.

Обзиром како системом књижења у Главној књизи трезора још увијек нису обезбјеђена посебна књижења намјенски распоређених средстава акумулираног вишка прихода над расходима, нисмо могли потврдит тачност наведеног распореда.

Поновно указујемо на потребу књиговодственог евидентирања акумулираног вишка прихода над расходима на начин који ће омогућити његово недвосмислено утврђивање у Главној књизи Трезора те сходно томе сачињавању годишњег извјештаја на основу званичних књиговодствених евиденција.

18. Биланс стања

Према Збирном билансу стања укупна актива износи 780.158.334 KM, а исту чине новчана средства у износу од 255.614.769 KM, краткорочна потраживања 8.089.329 KM, краткорочни пласмани 1.920.976 KM, финансијски и други интерни обрачунски



односи 198.250 KM, краткорочна разграничења 3.000.800 KM, те стална средства у износу од 511.334.210 KM.

Укупан износ активе је идентичан укупном износу пасиве, а исту чине: краткорочне обавезе и разграничења од 81.753.078 KM (краткорочне текуће обавезе 31.798.723 KM, обавезе према радницима 29.529.463 KM, краткорочна разграничења 19.715.889 KM, финансијски и обрачунски односи с другим повезаним јединицама 699.989 KM, обавезе по основу хартија од вриједности 9.014 KM), дугорочне обавезе и разграничења у износу од 15.646.640 KM и извори средства у износу од 682.758.616 KM.

Стална средства: Већи дио сталних средстава односи се на Министарство одбране БиХ. Министарство одбране БиХ предузело је одређене активности у вези са проценом покретне перспективне војне имовине гдје је у току 2013. године извршена процјена вриједности дијела покретне перспективне војне имовине (моторна возила, борбена возила, хеликоптери) у износу од 74.224.754 KM. Активности у вези са проценом и евидентирањем покретне перспективне војне имовине су још увијек у току. Обзиром на наведено за годину која је завршила 31.12.2012. године у пословним књигама Министарства није вриједносно приказана покретна војна имовина која ће по Споразуму о коначном располагању свим правима и обавезама на покретној имовини и даље служити за потребе Министарства. Тиме су стална средства и извори средстава подцијењени за најмање 74.224.754 KM и у збирном билансу стања на 31.12.2012. године.

Краткорочна разграничења (група конта 19): У сумарном билансу стања ова позиција је исказана у износу 3.000.800 KM и мања је за 52% у односу на 2011. годину што је резултат рјешавања рачуна сукцесије 049181, односно негативних курсних разлика које су се водиле на овој групи конта. Из наведеног закључујемо да су у 2012. години предузете одређене активности око сређивања стања појединачних конта ове групе. Међутим, главни проблем је непостојање одговарајућег контног плана који би добрим дијелом ријешио једнообразно књиговодствено евидентирање одређених пословних трансакција код појединачних корисника и прочистио постојеће шаренило. Такође недостају детаљна образложења позиција разграничења како у појединачним извјештајима тако и у консолидованом извјештају. Ово посебно истичемо за позиције које немају промета већ се преносе салда из године у годину без поуздане информације о врсти по предмету и рочној структури ових разграничења.

Краткорочне разграничења (група конта 39): У сумарном билансу стања у оквиру ове позиције исказан је салдо у износу 19.715.889 KM, што је за 34% мање у односу на 2011. годину када су иста износила 29.859.072 KM. Анализом позиција у оквиру ове групе констатовано је да је на позицији разграничених прихода (3911) исказан салдо у износу од 3.524.914 KM који се највећим дијелом односи на разграничења из ранијих година (2004.-2009.г.) и да се иста преносе из године у годину.

Уважавајући комплексност састављања извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и постојања многих ограничавајућих фактора у рјешавању проблематике у систему извјештавања од појединачних корисника до консолидованог извјештаја сматрамо да је потребно

озбиљно анализирати сва салда која се преносе континуирано дужи низ година и разјаснити наведена стања у циљу поузданог извјештавања о истом.

Посебној пажњи препоручујемо коначно рјешавање ситуације око књиговодственог евидентирања и извјештавања о позитивним и негативним курсним разликама, транспарентном и детаљном извјештавању о потраживањима како по рочној структури тако и статусу рјешавања истих и образлагању позиција са предзнаком „остали“.

19. Попис средства и извора средства

Статус државне имовине: Још увијек су присутни проблеми везани за непостојање одговарајућих законских и подзаконских рјешења, односно нерјешавање статуса државне имовине и дефинисања титулара за комплетну имовину институција БиХ. **Питање рјешавања статуса имовине је најзначајнији проблем пописа и евидентирања средстава,** јер нерационално и неоправдано држање значајних количина средстава ван употребе генерише веома велике трошкове држања, чувања и могуће високе ризике отуђења.

У количинама покретних и непокретних средстава која чекају рјешавање коначног статуса предњаче средства Министарства одбране и Оружаних снага БиХ (војна имовина), средства Управе за индиректно опорезивање БиХ, Суда БиХ и других институција које су настале спајањем односно гашењем ентитетских институција. Покретна и непокретна имовина у наведеним институцијама се већином води ванбилансно или у помоћним евиденцијама.

Недефинисање статуса државне имовине и начина располагања надаље имплицира и узрокује проблеме у књижењу средстава, дефинисању политика рационалне употребе, отписа и на крају занављања и модернизације средстава и опреме. Поред тога, обзиром да имовина није укњижена у Главну књигу институција БиХ, исто отежава сам процес пописа средстава и утврђивања стварног стања. У ситуацији када велики дио сталних средстава није евидентиран у пословним књигама због неријешеног питања власништва, јасно је да постоје потешкоће да се изврши усаглашавање стварног и књиговодственог стања сталних средстава.

Овдје желимо истакнути и питање заједничког кориштења одређених објеката од стране више институција (нпр. гранични прелази), те се стога јављају потешкоће око управљања том имовином, одржавањем таквих објеката и средстава у истим. У појединачним ревизорским извјештајима институцијама код којих је присутан овај проблем давана је препорука да се убрзају активности везане за процјену вриједности и укњижавање ове имовине у пословне књиге.

Поновно препоручујемо да се у циљу реалног исказивања билансних позиција убрза процес рјешавања питања државне имовине, а након коначног рјешавања питања власништва државне имовине изврши

укњижење власништва ове имовине, њена процјена вриједности и након тога, евидентирање исте у пословним књигама титулара.

Процес пописа средстава и извора средстава: На бази проведених ревизорских процедура сматрамо да сам процес пописа средстава и извора средстава још увијек није на задовољавајућем нивоу. На нивоу институција БиХ појављују се различити проблеми у провођењу пописа средстава и извора средстава. С обзиром на природу проблема пописа, могу се сврстати у двије групе и то: системски (законски) проблеми и проблеми техничке природе.

Системски проблеми су везани за непостојање основних и одговарајућих законских и подзаконских рјешења, односно нерјешавање статуса државне имовине и дефинисања титулара за комплетну имовину институција БиХ.

Проблеми техничке природе се већином односе на технике провођења пописа и идентификовани су у појединачним извјештајима институција, а генерално се односе на: неадекватну припрему и планирање пописа, несистематски приступ попису средстава и извора средстава (обавеза и потраживања), неадекватно рјешавање поступка расходовања средстава, недефинисање начина књижења отписаних и расходованих средстава и даље поступање са истим, итд. Увођењем модула основних средстава сам процес пописа средстава би требао бити унапријеђен у наредном периоду.

Када је у питању попис новчаних средстава на ЈРТ-у, и ове године нису пописана, односно није ријешено питање средстава (салда) на контима за поравнање (конта 111822 и 111823) и која имају директан утицај на позицију новчаних средстава у Билансу стања.

Осим тога, пописом нису обухваћена потраживања и обавезе које се односе на Трезор БиХ, тј. она потраживања и обавезе које нису пописане нити код једног од буџетских корисника. Мишљења смо да попису средстава треба приступити с више пажње и систематичније како би исти имао своју сврху.

Поново препоручујемо да се попису средстава и извора средстава приступи плански и детаљно, што подразумева комплетну припрему свих фаза пописа, и праћење реализације процеса пописа као и финалних књижења свођења књиговодственог стања на стварно стање утврђено пописом.

Такође, поново сугеришемо да се пописом треба обухватити сва потраживања и обавезе које су књижене у Главној књизи под шифром Трезора БиХ, а за сва одступања и приједлоге констатоване пописом предложити предузимање одређених мјера.

Модул – Стална средства: Са 31.12.2012. године, модул основних средстава је стављен у функцију у свим институцијама БиХ, односно несметано ради у пуном капацитету. Све државне институције су доставиле податке и учитале основна средства у модул.

Модул основних средстава омогућава свеобухватно праћење и повлачење различитих извјештаја, а један од њих је и извјештај о средствима која су у

потпуности амортизована и отписана по врстама средстава и периодима. По информацијама које смо добили ови извјештаји се још увијек не користе у сврхе планирања и унапређења процеса управљања сталним средствима.

Министарство финансија и трезора БиХ још увијек није извршило процедуре и активности везане за израду политика и смјерница за занављање средстава кориштењем података из модула. До сада је приоритет био учитавање и ажурирање података, отклањање уочених проблема и системска рјешења у модулу сталних средстава које је било потребно отклонити односно поправити. Кориштење модула у ове сврхе очекује се у наредном периоду.

Поново се препоручује Министарству финансија и трезора БиХ да, користећи податке, извјештаје и могућности које нуди модул основних средстава, дефинише јединствене политике занављања, односно управљања средствима које ће послужити као адекватан филтер при исказивању потреба буџетских корисника.

Залихе материјала које се воде само у помоћним евиденцијама: Проведеним ревизорским процедурама установили смо да код појединих буџетских институција постоје одређене залихе материјала које нису исказане у главној књизи или у ванбилансној евиденцији, а стање истих се утврђује пописом и воде се само у ручним, помоћним евиденцијама институција. Овдје се прије свега мисли на стикере виза и бјанко обрасце путних листова у сједишту и у ДКП код Министарства иностраних послова БиХ, акцизне маркице у Управи за индиректно опорезивање, као и на остале институције код којих се појављује вођење одређених залиха материјала само у помоћним ручним евиденцијама. Потребно је напоменути да у овом случају није примијењено вриједносно већ количинско праћење наведених залиха.

Мишљења смо, да је ради контролног праћења количина на стању и евиденција о издавањима ове врсте залиха материјала потребно успоставити централну ванбилансну евиденцију у Главној књизи која ће ажурно пратити количинско стање наведених докумената, а исто ће се сравњавати са извјештајем са пописом. Ово би на одређени начин допринијело унапређењу система управљања наведених залиха јер ће омогућити праћење стварног стања залиха, унаприједити процес наручивања потребних количина залиха на вријеме јер ће се на овај начин видјети да ли у регионалним центрима има вишка или мањка у поређењу са потребним количинама и сл.

Препоручујемо да се обезбиједи одређена софтверска подршка у циљу успостављања евиденције залиха у Главној књизи са којом ће се моћи упоредити физички попис наведених залиха материјала. Мишљења смо да треба одредити ефикаснији начин утврђивања и праћења стварног стања ове врсте залиха.

20. Управљање јединственим рачуном трезора

Законом о трезору институција БиХ¹⁶ успостављен је Јединствени рачун трезора (ЈРТ) у институцијама БиХ. Јединственим рачуном трезора обухваћени су рачуни отворени код Централне банке БиХ као и пословних банака преко којих се извршавају плаћања и држе новчана средства Буџета институција БиХ као и буџетских корисника.

Корисници Буџета институција БиХ, у складу са законским прописима, имају аутономно право располагања одобреним буџетским средствима. Путем аутоматизираних система, Министарство финансија и трезора БиХ у име корисника буџета а у складу са принципом ажурности и усвојеним процедурама, врши сва плаћања обавеза буџетских корисника као и усклађивање стварних и књиговодствених стања на банковним рачунима.

Највећи дио активности везан за управљање ЈРТ-ом врши се у оквиру Сектора за трезорско пословање. У оквиру наведеног сектора постоји Одсјек за управљање јединственим рачуном трезора који углавном обавља оперативне послове везане за плаћања.

Рачуни и плаћања са ЈРТ: У току 2012. године плаћања су се одвијала према планираној динамици, те нису постојали проблеми у вези са ликвидношћу. С обзиром да је буџет био ликвидан током цијеле године, нису примјењиване одредбе члана 18. Закона о финансирању институција БиХ који се односи на приоритете плаћања.

Извршење плаћања се врши сходно Интерним процедурама плаћања са ЈРТ и распореда извршитеља плаћања те Техничким упутством за примјену уговора који су закључени са пословним банкама.

Констатовано је да су на трансакцијским рачунима пословних банака на крају године евидентирана салда у значајнијим износима која не би требала постојати узимајући у обзир начин функционисања плаћања са ЈРТ-а. Наиме пренос средства са рачуна код Централне банке БиХ према интерним процедурама би требало вршити на пословне банке у износима који се вежу за креиране налоге за плаћање.

Потребно је приликом провођења процеса плаћања придржавати се интерних процедура у дијелу који се односи на преносе средства са Централне банке БиХ на пословне банке.

Планови новчаних токова: Министарство финансија и трезора БиХ је, према Закону о финансирању институција БиХ¹⁷, надлежно за припрему планова новчаних токова којим се пројцира прилив и одлив средстава са ЈРТ-а. Планови новчаних токова користе се као основа извршења буџета и према Закону о финансирању институција БиХ, требали би се сачињавати тромјесечно.

¹⁶ Закон о трезору институција БиХ је објављен у Службеном гласнику БиХ, број 27/00, а Законом о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број:49/09) престаје да важи наведени закон.

¹⁷ Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број: 61/04,49/09, 42/12 и 87/12)

Одсјек за управљање јединственим рачуном трезора припрема мјесечне планове новчаних токова узимајући у обзир пројекцију и предвиђања свих прихода и расхода са ЈРТ-а и сагледавајући одобрени буџет или одлуку о привременом финансирању. Планови су сачињавани на основу искуства, без документиране основе која укључује информације и податке из различитих извора, односно сектора Министарства финансија и трезора БиХ.

Процес планирања новчаних токова није битно измијењен у односу на претходну годину. Увидом у сачињене планове новчаних токова констатовано је да су у одређеним мјесецима постојала значајна одступања између планираних и стварно расположивих средстава на крају мјесеца.

Потребно и даље радити на унапређењу процеса планирања новчаних токова као основе извршења буџета и провођења активности инвестирања слободних јавних средстава.

Инвестирање јавних средстава: Министарство финансија и трезора БиХ, у складу са Законом о финансирању институција БиХ, може пласирати било који износ са ЈРТ-а који тренутно није потребан за буџетске сврхе. Пласман средстава врши се у сврху повећања ресурса буџета јавних средстава и сви приходи стечени пласирањем полажу се на ЈРТ. Министарство финансија и трезора БиХ нема закључен уговор за обављање послова инвестиционог менаџера, већ те послове обавља министар.

Према Извјештају о извршењу буџета институција БиХ за 2012. годину приходи од камата и позитивних курсних разлика исказани су у износу од 2.477.209 КМ од чега се на приходе од камата на буџетске депозите односи 1.426.425 КМ. Према истом извору, приходи од камата на буџетске депозите биљеже пад у односу на претходну годину када су износили 1.9 мил. КМ, обзиром да су како је наведено камате комерцијалних банака мање у односу на ранији период.

У структури прихода на приходе од камате на орочене депозите код пословних банака се односи 1.327.990 КМ, приходе од камате по основу пласмана путем Централне банке БиХ 53.853,13 КМ, док се остатак прихода односи на камате на депозите по виђењу на рачунима пословних банака и Централне банке БиХ. Компарације ради у 2011. години приходи од пласмана средстава путем Централне банке БиХ износили су 1.075.796 КМ.

Током 2012. године Министарство је средства која се налазе на ЈРТ а која у датом тренутку нису потребна за буџетске намјене орочавало путем Централне банке БиХ и три пословне банке. Током ревизије је утврђено да је на основу датих приједлога за инвестирање слободних буџетских средстава које сачињава Сектор за трезорско пословање, министар потписивао одлуке о инвестирању јавних средстава код Централне банке БиХ. Посљедње орочење средства код Централне банке БиХ у износу од 13,7 милиона ЕУР-а истекло је 21.12.2012. године и након тога није продужен пласман истих због неповољних услова на тржишту.

Путем три пословне банке током године вршен је пласман 60 милиона КМ (по 20 милиона КМ). Пласман слободних новчаних средстава преко пословних банака (краткорочни периоди орочавања од 60, 90 и 180 дана) вршен је у складу са закљученим уговорима (уговор са једном банком закључен у 2010. години а са двије банке у септембру 2011. године).

Утврђено је кроз ревизијске поступке да краткорочно пласирање средстава са ЈРТ-а са стајалишта сачињавања анализа није значајније унапријеђено у односу на претходну годину. Наиме нисмо се могли увјерити да постоје документиране анализе на основу којих су сачињавани приједлози за инвестирање слободних средства на ЈРТ-у.

Потребно је унаприједити процес управљању средствима која се налазе на ЈРТ-у а која у датом тренутку нису потребна за буџетске намјене, у циљу остварења максималних ефеката по основу пласмана датих средстава.

Поступак избора пословних банака за орочавање вишка средства на ЈРТ: Обзиром да су уговори са пословним банкама о набавци услуга краткорочног орочавања средства на ЈРТ-у били на снази до краја 2012. године, Министарство финансија и трезора БиХ је прије истека наведених уговора покренуло процедуру јавне набавке наведених услуга за наредни период.

Поступак јавне набавке услуге краткорочног орочавања јавних средстава која се налазе на ЈРТ а која нису у датом тренутку потребна за буџетске намјене је покренут на основу члана 27. и 31. Закона о финансирању институција БиХ. Одлуком о покретању поступка предвиђено је да се уговори закључе са 4 понуђача који доставе најповољније прихватљиве понуде. Тендерском документацијом прописано је да су предмет набавке услуге краткорочног орочавања јавних средстава која се налазе на ЈРТ а која нису у датом тренутку потребна за буџетске намјене. Предвиђено је орочавање средства код четири пословне банке на период од 60, 90 и 180 дана, при чему је за сваку изабрану банку предвиђено по 5 милиона КМ за сваки период орочавања. Тендерску документацију је преузело девет пословних банака а понуде је доставило 5 банака и све понуде су биле потпуне.

Према достављеним понудама најповољнију понуду доставила је банка са пондерисаном каматном стопом од 2,84%, док је најнеповољнију понуду банка са пондерисаном каматном стопом од 0,3%. Одлука о избору пословних банака донесена је дана 18.12.2012. године према којој се бирају четири пословне банке. Уговори са пословним банкама су закључени 31.12.2012. године а преноси средстава на рачуне банака извршени у 2013. години.

Констатовано је да су све четири банке како је то и предвиђено тендерском документацијом на орочење добиле по 15 мил. КМ а да су камате које су понудиле и које ће плаћати на пласирана средства значајно разликују (највиша 2,84% а најнижа 0,5% - пондерисана).

Приликом провођења поступка јавне набавке услуга краткорочног орочавања средстава која се налазе на ЈРТ а која у датом тренутку нису потребна за буџетске намјене потребно је размотрити и друге модалитете избора банака с циљем избјегавања ситуације да више банака плаћа различите износе камата за исте износе пласираних средстава. (нпр. подјела предмета набавке на ЛОТ-ове, додјела различитих износа за пласирање банкама зависно од понуђене камате узимајући при томе у обзир дисперзију ризика).

Преусмјерена средства од финансирања СДС-а: Српска демократска странка (СДС) доставила је Министарству финансија и трезора БиХ захтјев од 03.11.2011. године у којем се, сходно одлуци високог представника за БиХ од 10.05.2011. године, тражи поврат деблокираних средства у износу од 540.337 КМ која су претходно блокирана Одлуком високог представника за БиХ из 2004. године. О наведеном питању је и Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ донио закључак 24.11.2011. године број: 01/а-50-1-15-14/11 у којем се задужује Министарство финансија и трезора БиХ да изврши поврат средстава у износу од 540.337 КМ која се налазе на посебном рачуну у складу са Одлуком високог представника у БиХ број: 202/04 од 02.04.2004. године те да обавијести Представнички дом и Канцеларију високог представника у БиХ о извршеном трансферу средстава на рачун Српске демократске странке.

Узимајући у обзир чињеницу да се у захтјеву СДС-а и Закључку Парламентарне скупштине БиХ наводи износ од 540.337 КМ и да се при томе не наводи рачун на којем се средства налазе, а да се на рачуну ЈРТ-а број 371131 – Преусмјерена средства од финансирања СДС-а - налази износ од 544.640,09 КМ, што је за 4.303,09 КМ више од потраживаног износа, Министарство финансија и трезора БиХ се обратило Канцеларији високог представника за БиХ у циљу отклањања дилема у вези са поступањем у конкретном случају.

МФТ је у 2012. години, према Канцеларији високог представника за БиХ, упутило двије ургенције у циљу добијања одговора по наведеном питању и, према нашим сазнањима, још није добило одговор.

Узимајући у обзир све наведено, сматрамо да Министарство финансија и трезора треба поступити по Закључку Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ од 24.11.2011.године.

21. Реализација споразума о сукцесији

Према расположивим информацијама и документацији предузимају се одређене активности али и даље постоје одређени проблеми који су истакнути кроз Извјештај о раду Сектора за provedбу сукцесије бивше СФРЈ и управљања имовином БиХ у оквиру Министарства финансија и трезора БиХ, а у изјашњењу о реализацији програмских задатака за 01-12/2012. године Министарство финансија и трезора БиХ је извјестило сљедеће:

- Програм имплементације Анекса А Споразума о питањима сукцесије бивше СФРЈ. Послано Савјету министара БиХ (у априлу) у процедуру усвајања и разматрања.
- Информација о реализацији Платформе за имплементацију Анекса Б Споразума о питањима сукцесије бивше СФРЈ. Исто је реализовано.
- Информација о имплементацији Анекса Ц Споразума о питањима сукцесије бивше СФРЈ (11/2012 рок за достављање Савјету Министара БиХ). Исто је реализовано.
- Информација о имплементацији Анекса Е Споразума о питањима сукцесије бивше СФРЈ (11/2012 рок за достављање Савјету Министара БиХ) у процедури.

- Меморандум између Владе АР Египат и Савјета министара БиХ, Владе Републике Македоније, Владе Републике Србије, Владе Републике Словеније, Владе Републике Хрватске, Владе Црне Горе о измирењу дуга АР Египат према земљама сукцесорима бивше СФРЈ није реализован из разлога што земље сукцесори нису приступили мултилатералним преговорима због политичко-економске ситуације у АР Египат у 2012.г.
- Споразум између Савјета министара БиХ и Владе Руске Федерације по обрачунима везаним уз робну размјену између бившег СССР-а и бивше СФРЈ није реализован из разлога што није дата сагласност на Основе за закључивање међународног споразума од стране Предсједништва БиХ.
- Меморандум између Владе Монголије, Савјета министара БиХ, Владе Републике Македоније, Владе Републике Србије, Владе Републике Словеније, Владе Републике Хрватске и Владе Црне Горе о измирењу дуга АР Египат према земљама сукцесорима бивше СФРЈ није реализован из разлога што земље сукцесори нису обавиле преговоре о начину измирења дуга Монголије.
- Споразум о измирењу дуга АР Египат између Савјета министара БиХ и Владе АР Египат на основу робне размјене с бившом СФРЈ није реализован из разлога што земље сукцесори нису приступили мултилатералним преговорима због економске и политичке ситуације у АР Египат.

У 2012. години је од стране Министарства финансија и трезора БиХ донесена Одлука о расподјели расположивих новчаних средстава сукцесије (Службени гласник БиХ, број 81/12) којом је утврђен припадајући износ и расподјела расположивих новчаних средстава која се налазе на рачунима Министарства финансија и трезора БиХ, а које је Босна и Херцеговина добила по Анексу "Ц" Споразума о питањима сукцесије (Службени гласник БиХ, број 10/01). Припадајући износ средстава утврђује се у складу са одредбама члана 8. став 2. Закона о расподјели, намјени и кориштењу финансијских средстава добивених по Анексу "Ц" Споразума о питањима сукцесије (Службени гласник БиХ, број 76/09).

Расположива средства су уплаћена дана 28.09.2012. године и налазе се на рачуну број 062124 - Обавезе по средствима ЦВ БиХ-Клириншки подрачун Анекс Ц, подмиривање дуга Република Албанија код Централне банке БиХ износ од 627.385,56 УСД. Инструкцијом је дефинисано да се припадајући трансфер обави према курсу УСД на дан 04.10.2012. године када је укупан износ 627.385,56 УСД-а (курс 04.10.2012.г. 1,515677) имао протувриједност од 950.913,87 КМ која је распоређена на следећи начин: институције БиХ 95.091 КМ; Федерације БиХ 551.530 КМ; Републике Српска 275.765 КМ и Брчко дистрикт БиХ 28.527 КМ.

Обзиром на све наведене активности, а у вези с чињеницом да је у овај процес укључен одређени број чинилаца различитих интереса, сматрамо да је потребно континуирано радити детаљне анализе и пресеке стања, те информисати и упућивати конкретне приједлоге којима би се постигло ефикасније дјеловање на рјешавању предметне проблематике.

22. Процес запошљавања у институцијама БиХ

У институцијама Босне и Херцеговине на дан 31.12.2012. године било је запослено 22.174 особа што је, у односу на бројно стање запослених на дан 31.12.2011. више за 135 запосленика. Према подацима Министарства финансија и трезора БиХ и Министарства одбране БиХ у децембру 2012. године обрачуната је плата за укупно 22.205 особа¹⁸ од којих највеће учешће имају оружане снаге 43,95%, државни службеници 20,41%, намјештеници 17,09% те полицијски службеници 15,01%. Структура запослених у институцијама БиХ је дата у сљедећој табели:

Класификација радних мјеста	Број запослених у децембру 2012. године	Учешће у укупном броју запослених (%)
Изабрана лица	52	0,23
Именована лица	229	1,03
Судије, тужиоци и стручно особље у правосудним институцијама	420	1,89
Стручно особље независних, регулаторних и других институција	86	0,39
Државни службеници	4.533	20,41
Полицијски службеници	3.332	15,01
Намјештеници	3.795	17,09
Оружане снаге	9.758	43,95
УКУПНО	22.205	100,00

Везано за препоруку из 2011. године о потреби за системским приступом сачињавању и усвајању правилника о унутрашњој организацији сваког појединачног буџетског корисника, Савјет министара БиХ је усвојио Одлуку о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ и Одлуку о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ које су ступиле на снагу 31.04.2013. године. Поменути одлукама прописана су начела, садржај и процедура доношење правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста као и критеријуми за опис послова радних мјеста, разврставање радних мјеста запослених у институцијама као и друга питања везано за доношење правилника. Институције су дужне у року годину дана од дана ступања на снагу Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста, донијети нове правилнике о унутрашњој организацији, у складу с одредбама ове одлуке. У складу са тим, министар правде је формирао Комисију за анализу радних мјеста која ће извршити анализу сваког појединачног приједлога правилника о унутрашњој организацији што ће бити основу за давање мишљења Министарства правде на исти. Према информацијама које смо добили из Министарства правде Комисија је већ разматрала неколико правилника у складу са споменутим Одлуком.

¹⁸ У систему Министарства финансија и трезора БиХ није могуће утврдити број запослених на одређени дан тако да дајемо структуру запослених особа за које је обрачуната плата у децембру 2012.г.

Обављањем процеса ревизије код буџетских корисника уочени су одређени недостаци и пропусти везани за систематизацију радних мјеста, а који се рефлектују и на реализацију трошкова пословања. Тако је ревизијом Управе за индиректно опорезивање константовано да попуњеност радних мјеста у 2012. године није била у складу са Правилником о систематизацији радних мјеста те недовољна транспарентност у запошљавању. Наиме, према важећој систематизацији радних мјеста у 2012. години у Управи је упушено 696 лица која се налазе на несистематизованим радним мјестима, а 697 радних мјеста је систематизовано, а није попуњено. Осим тога велики број лица има статус запосленика који раде на мјестима високе школске спреме, а који немају статус државног службеника. Та лица су значајним дијелом укључена у послове надзора и контроле и сходно томе примају и додатак на плату, а немају ријешен статус у складу са Законом о државној служби. Додатни проблем представља и одређени број „бивших приправника“ којих има 166 и којима се обнавља уговор о раду на одређено вријеме већ дужи период. Такође је утврђено да је и у 2012. години пријем запослених у Управу вршен као и у ранијем периоду, гдје је посебно истакнут проблем пријема на неодређено вријеме након узастопног обнављања уговора о раду на одређено вријеме од три мјесеца у периоду од двије године те је препоручена досљедна примјена законске регулативе када је у питању запошљавање са посебним акцентом на повећање транспарентности.

У Министарству иностраних послова БиХ је такође присутан проблем усвајања правилника о унутрашњој организацији који је од 2005. године претрпио неколико измјена у форми закључака, али није окончана комплетна процедура верификације са наведеним измјенама на Савјету министара БиХ. Тек након верификације се могу започети активности на утврђивању организационе структуре у складу са стварним потребама Министарства. Према важећем правилнику сви запослени имају статус дипломатско-конзуларног особља, чиме је омогућена флукуација запослених без јасно дефинисаних правила и критеријума. Непостојање јасно дефинисаних правила и критеријума заступљено је и приликом распореда за одлазак у ДКП мрежу, али и код интерних премјештаја у сједишту Министарства.

Као и претходних година током ревизије уочено је да је већи број буџетских корисника, и поред непопуњености систематизованих радних мјеста, током године вршио ангажовање особа по уговору о дјелу, а за обављање послова који су предвиђени важећом систематизацијом.

Канцеларија за ревизију сугерише предузимање активности на изради и сачињавању стратегије управљања људским ресурсима у институцијама БиХ како би се створили услови за квалитетан развој људских потенцијала што би допринијело ефикасности цијелокупне јавне администрације.

23. Вишегодишњи пројекти

Реализација вишегодишњих пројеката дефинисана је Законом о финансирању институција БиХ и Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину. Министарство финансија и трезора БиХ је 10.01.2012. године донијело Инструкцију о вишегодишњим пројектима¹⁹ којом је одређена процедура доношења Одлуке о вишегодишњем пројекту, планирање средстава у буџету институција БиХ, утврђивање мјеста потрошње кроз ИСФУ, пренос неутрошених средстава, давање сагласности на намјенску структуру, извјештавање и књижење. Наведена Инструкција није објављена у Службеном гласнику БиХ (ревизији нису дата појашњења зашто наведена Инструкција није објављена), међутим иста је прослијеђена буџетским корисницима на поступање.

Ревизија препоручује усвајање писаних процедура везано за реализацију вишегодишњих пројеката.

Расположива средства за вишегодишње пројекте (25 пројеката) у 2012. години износила су **88.685.876 КМ**. Неутрошена намјенска средства за вишегодишње пројекте из 2011. године у износу 30.800.716 КМ пренесена су у 2012. годину. Законом о буџету институција БиХ за 2012. годину одобрена су додатна средства за вишегодишње пројекте у износу 51.036.473 КМ. Буџетска средства су увећана за пренесена средства из 2011. године у износу 6.848.687 КМ за пројекте (“Пројект дигитализације” и “Дигитални тахографи”) који су финансирани из вишка прихода Регулаторне агенције за комуникације. Због неблаговременог усвајања Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2011. годину, средства за реализацију вишегодишњих пројеката у буџетској 2011. години нису одобравана корисницима те је извршен пренос нереализованих средства у 2012. годину.

Средства за вишегодишње пројекте (88.685.876 КМ) у 2012. години реализована су у износу **15.681.336 КМ или (18%)** за укупно 16 пројеката. Девет пројеката за које су одобрена средства у 2012. години, нису реализовани.

Планирана средства донација за вишегодишње пројекте у 2012. години у износу 45.327.568 КМ, реализована су 3% (1.457.995 КМ), док су планирана кредитна средства у износу 37.747.519 КМ реализована 10% (3.726.871 КМ).

Анализирајући извршење вишегодишњих капиталних пројеката може се констатовати да се исти не реализују планираном динамиком. Кашњење у реализацији пројеката и потрошњи расположивих средстава резултирало је значајним износом неутрошених средстава на крају године (73.004.540 КМ). И даље се наставља тренд ниског процента реализације расположивих средстава који је у 2009. години износио 54%, у 2010. години 34%, 2011. години 19 %, а 2012. години 18%. Објективни разлози који су утицали на низак процент реализације вишегодишњих пројеката у 2012. години су: кашњење у усвајању Буџета, неправовремено покретање поступака јавних набавки у складу са Законом о

¹⁹ Под појмом “вишегодишњи пројект” у смислу наведене Инструкције подразумијева се улагање у значајнију набавку радова, средстава или услуга, а које захтијева вишегодишње инвестирање у трајању од најмање три године у износу од најмање 1.000.000 КМ.

јавним набавкама, те неријешени имовинско-правних односа везаних за земљишта и објекте.

Остали разлози односе се на слабости система одобравања и реализације пројеката: стручно и реално планирање потребних средстава и динамике реализације од стране институција, непостојање одговарајућих механизма контроле предложених пројеката са аспеката оправданости, потребних средстава и времена реализације од стране Министарства финансија и трезора БиХ и Савјета министара БиХ, управљање пројектима и реализација од стране упосленика који немају потребна знања и искуство.

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију учинка на тему „Вишегодишња капитална улагања институција БиХ“ којом је указано на слабости система реализације пројеката вишегодишњих капиталних улагања, значајна кашњења у реализацији пројеката те одређене слабости у свим фазама њихове реализације које узрокују кашњења. Опширније информације о налазима, закључцима и препорукама ове ревизије могу се наћи у извјештају ревизије учинка који је доступан на web страници Канцеларије за ревизију институција БиХ: www.revizija.gov.ba.

Препоручујемо Савјету министара БиХ да анализира начин и динамику реализације вишегодишњих пројеката, те ажурира донесене Одлуке о вишегодишњим пројектима у складу са Законом о буџету. Потребно је системски регулисати питање вишегодишњих пројеката (планирање, реализација) те успоставити механизме контроле који ће обезбиједити ефикасно кориштење ограничених буџетских средстава. Надаље било би корисно анализирати примјере добре праксе у окружењу и шире.

Ревизијом је констатовано да у појединим случајевима Одлуке Савјета министара БиХ о вишегодишњим пројектима нису усаглашене са Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ. Одлуком Савјета министара БиХ од 12.06.2012. године одобрен је Пројект изградње објеката Управе за индиректно опорезивање БиХ процијењене вриједности 57.869.100 КМ. Реализација пројекта приказана је у годишњем извјештају за 2012. годину кроз три одвојена пројекта: изградња објеката за регионалне центре Мостар, Тузла, Сарајево и Бања Лука (50.409.100 КМ), изградња граничног прелаза Градишка и припремни радови за изградњу граничних прелаза Бијача и Свилај (6.100.000 КМ) и реконструкција граничних прелаза (1.360.000 КМ).

Према споменутој Одлуци Савјета министара БиХ за изградњу објекта за смјештај у Мостару одобрена су укупна средства у износу од 7.100.000 КМ, од чега 2.100.000 КМ за куповину земљишта (средства реализована у 2007. години) а 5.000.000 КМ за изградњу и опремање објекта. Ревизијом је утврђено да је за изградњу и опремање објекта утрошена средства која прелазе износ средстава која су одобрена Одлуком Савјета министара БиХ.

Потребно је за сваки вишегодишњи пројект организовати посебно мјесто потрошње (субаналитички код) у Информацијском систему финансијског управљања, на основу чега ће се пратити утрошак средстава од почетка до краја реализације пројекта, те онемогућити реализација средстава изван оквира одобреног износа за дати пројект.

Уколико се укаже потреба за средствима изван оквира одобрених по одређеном пројекту, буџетски корисници су дужни доставити Савјету министара БиХ приједлог измјене одлуке који укључује додатна средства за реализацију пројекта.

24. Програми посебних намјена

Чланом 12.) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину дефинисано је да ће расходе посебних намјена за које је законом или одговарајућим актом утврђена обавеза посебног праћења и евидентирања, за донације које су донатори условљавали посебним извјештавањем, као и за расходе посебних намјена које предложи буџетски корисници, Министарство финансија и трезора БиХ водити као програме посебне намјене.

Програми посебних намјена финансирани из средстава донација и удружених средстава додају се буџетским средствима у складу с члановима 6., 9., и 14. став (5) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину.

Извршење Програма посебних намјена у 2012. години исказано је по економским категоријама у збирним износима и консолидовано је с буџетским средствима ради исказивања укупног извршења. Програми посебних намјена односе се на расходе пројеката као цјелине и већином су финансирани из намјенских средства, односно из донација, грантова и удружених средстава.

Укупни расходи финансирани из Програма посебне намјене у 2012. години износе 33.278.894 КМ, што је мање за 38,9 мил КМ или 53,9% у односу на исти период претходне године. Укупни расходи финансирани из програма посебних намјена исказани су као расходи буџетских корисника (32.618.447 КМ) и програми посебних намјена са директних трансфера (660.446 КМ)

Укупно извршење Програма посебних намјена представља 3,7% учешћа у укупним расходима буџетских корисника за 2012. годину, а односи се на: текуће издатке (13.600.345 КМ), капиталне издатке (5.027.695 КМ), текуће грантове (13.124.556 КМ од чега Фонд на повратак – удружена средства 11.535.435 КМ), на капиталне грантове (865.852 КМ), те на програме посебне намјене са Директних трансфера са ЈРТ-а укупно 660.446 КМ (од чега финансирање Пројекта обнове и реконструисања HiPERV износи 20.311 КМ, пројекта санације психијатријске клинике "Подроманија" Соколац износи 448.082 КМ и Фискалног савјета – удружена средства износи 192.053 КМ).

Према расположивим информацијама неутрошена намјенска средства за програме посебних намјена пренесена су у 2013. годину према сљедећем прегледу:

Регулаторна агенција за комуникације у БиХ	5.828.580 KM
РАК и Министарство комуникација и транспорта БиХ	80.558 KM
Дирекције за цивилно ваздухопловство	4.161.198 KM
Намјенска средства од GSM лиценци	10.410.042 KM
Намјенска средства од UMTS	33.629.628 KM
Намјенска средства СДС	540.337 KM
Донације, грантови и удружена намјенска средства	25.030.272 KM
HiPERB	3.125.943 KM
Вишегодишњи пројекти	73.004.540 KM
Фонд за повратак - удружена средства	8.774.799 KM

25. Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде за неангажована средства

Према подацима Савјета министара стање спољне задужености јавног сектора БиХ на дан 31.12.2012. године износи 7.131.367.556 KM и веће је у односу на претходну годину за 470.323.614 KM или 7,06%.

Дуг је алоциран на ентитете, Брчко дистрикт и институције БиХ. У укупном износу стања спољне задужености учествују: Федерација БиХ са 62,85%, Република Српска са 36,60%, Брчко дистрикт са 0,15% и институције БиХ са 0,40%. Од укупног износа спољног дуга на институције БиХ односи се 28.648.131 KM.

Према подацима Министарства финансија и трезора БиХ, уговорени износ спољних кредита закључно са 31.12.2012. године укупно износи 10.275.471.361 KM. Од укупно уговореног износа ангажовано је 8.506.697.307 KM, а очекује се ангажовање 1.768.774.054 KM (у претходној години 1.794.593.486 KM).

Обавезе БиХ на основу спољног дуга у 2012. години измирене су у укупном износу од 413,31 милиона KM, од чега се на отплату главнице односи 305,38 милиона KM (73,89%), на отплату камата, сервисних и других трошкова 107,90 милиона KM (26,10%), те на провизију и банкарске трошкове 0,03 милиона KM или 0,01% укупно плаћеног износа. Сервисирањем дугова на основу кредитних задужења по доспијећу, осим доспјелих главница, камата, сервисних трошкова и провизија на одобрене кредите, дио средстава се плаћа на име трошкова за неангажовања средстава – *commitment fee*.

Укупно плаћени износ наведеног трошка за период од 1997. до 31.12.2012. је 31.221.835 КМ, док плаћени *commitment fee* за 2012. годину износи 3.067.624 (у 2011. години плаћен је *commitment fee* у износу 3.678.835 КМ).

Током 2012. године највећи дио трошкова по основу *commitment fee*-а (1.531.977 КМ или 49,94% од укупно плаћеног износа за 2012. годину) је плаћен по кредиту ЕБРД-а за пројект „Коридор Vц“.

Commitment fee је трошак који се обрачунава на одобрена, а неискориштена средства, што значи да се основица за обрачун трошка смањује ангажовањем средстава, те се највећи износ *commitment fee*-а плаћа у првим обрачунским периодима када је најмање средстава ангажовано. Остаје отворено питање динамике ангажовања одобрених кредита, која, у случају застоја у фази provedбе кредита тј. реализације пројекта, претпоставља веће трошкове на неангажовани дио кредита (*commitment fee*). *Commitment fee* представља трошак који се обрачунава у складу са генералним условима кредитора (ЕБРД, Свјетска банка, KfW, Raiffeisen bank и др.) и као такав је (углавном) уграђен у стандардне услове пословања инокредитора.

Висина обрачунатих средстава по основу овог трошка, прије свега, зависи од висине уговорених средстава, датума ефективности средстава, али у највећој мјери од реализације уговорене динамике имплементације пројекта за чију намјену су средства и досуђена.

С обзиром да висина трошкова *commitment fee*-а зависи од степена извршења уговорених радова, потребно је напоменути да се у већини случајева ради о великим инфраструктурним пројектима који захтијевају значајна финансијска улагања, а да је имплементација истих углавном у ингеренцији ентитета, односно јединица за имплементацију пројекта (ПИУ). За ангажовање средстава по одобреним кредитима задужени су крајњи корисници кредита, првенствено у ентитетима и то путем ресорних министарстава или за то одређених ПИУ јединица. Неадекватно кориштење средстава, неиспуњавање предуслова за ангажовање средстава има за посљедицу плаћање додатних трошкова који се не би платили да су сви услови правовремено испуњени и да је поштована уговорена динамика кориштења средстава. Није нам познат податак да ли је одређени износ овог трошка плаћен због неадекватног кориштења средстава, који је то износ и који су разлози за неадекватно кориштење.

Препоручујемо Савјету министара БиХ да, у сарадњи са надлежним органима, детаљно анализира ангажовање и кориштење средстава спољних кредита за које се плаћа *commitment fee*, с посебним освртом на анализу трошкова који су узроковани неадекватним - неефикасним кориштењем средстава. Потребно је утврдити разлоге неадекватног кориштења средстава, у циљу отклањања истих, а како би се реализовале уговорене динамике имплементације пројекта и избјегло плаћање додатног трошка - *commitment fee*.

26. Процес јавних набавки на нивоу институција БиХ

➤ Планирање јавних набавки

Закон о јавним набавкама БиХ није прописао обавезу доношења плана набавки за уговорне органе. Сходно томе, уговорни органи углавном не планирају јавне набавке као посебну категорију (ставку), нити такве планове, уколико и постоје, имају обавезу јавно објављивати. Наведено свакако представља велики проблем за друштво у цјелини јер ова нетранспарентност значајно генерира корупцију будући да су у једном таквом систему и контролни механизми мањкави и недовољни да спријече све већу корупцију у сегменту јавних набавки.

С обзиром на овакво законско рјешење, планирање јавних набавки се углавном регулише у склопу буџета уговорних органа, односно годишњих планова пословања као дио укупних активности планираних за наредну пословну/буџетску годину насталих на основу законских прописа о буџету институција БиХ. **Правовремено доношење буџета институција БиХ је полазна основа за планирање и реализацију јавних набавки**, јер неправовременост усвајања буџета за текућу годину, са аспекта планирања набавки и провођења процедура јавних набавки, је законски непрепознатљиво, а са добрим Европским праксама је неспојиво.

План набавке на годишњем нивоу представља први корак поступка провођења набавке. Запосленици одговорни за провођење поступка јавних набавки и релевантна одјељења треба да буду укључена у сам процес планирања и израде буџета дате институције. Овакво укључивање крајњих корисника у процес планирања буџета јавних набавки је неопходно, али захтјева од истих да располажу са експлицитним подацима о стварним потребама изведеним из упоредних годишњих и вишегодишњих анализа као и потребу константног праћења реализације уговора о јавним набавкама. Подаци и информације добијене на овај начин су кључни за планирање јавних набавки и уклапање у буџетске оквире.

Планирање буџета и потреба је основа и најбитнији фактор ефикасног и успјешног система јавних набавки, јер без систематичног и детаљног плана нема доброг резултата који у јавним набавкама представља добру вриједност за јавни новац.

Предности поступка планирања јавне набавке су сљедеће:

- стварају се чврсте везе између заинтересованих страна, одјељења финансија и набавке и то од најранијег поимања да постоји извјесни захтјев;
- економија обима се може добити обједињавањем захтјева из различитих области;
- мала је вјероватноћа да ће бити изненађења када се захтјеви манифестују у каснијим мјесецима;
- захтјеви се временски могу прилагодити крају фискалне године потенцијалних добављача како би се постигле добре погодбе;
- сви могу планирати и распоредити ресурсе ефективније у долазећој години;
- сарадња са другим уговорним органима је плоднија;

- план јавне набавке је повезан са стратешким планом уговорних органа.

Планирање набавки у институцијама БиХ се врши несистематично, односно планови се доносе насумично само да би формално постојали и исти немају суштински значај. Основни разлози за настајање проблема везаних за планирање јавних набавки огледају се у неозбиљном, несистематичном и несвеобухватном приступу планирању набавки од самог дефинисања потреба, преко динамике провођења процедура до уговарања и реализације уговора.

Када се сагледа пресјек свих институција евидентно је да се приликом планирања уопште не улази у детаљне анализе са становишта утврђивања стварних потреба како са количинског тако и квалитативног аспекта. Детаљне вишегодишње упоредне анализе уговора и реализације уговора би показале стварне потребе, које би по нашим увјерењима биле знатно мање, и представљале полазну основу за планирање и провођење процедура јавних набавки за све робе, радове и услуге.

Потребно је промијенити приступ планирању јавних набавки на нивоу институција БиХ у смислу обезбјеђења свеобухватнијег система планирања који ће омогућити дефинисање стварних потреба неопходних за правовремено провођење процедура јавних набавки као и несметану реализацију закључених уговора.

➤ Проблеми и пропусти у јавним набавкама

У 2012. години на проведеним процедурама и самом систему јавних набавки уочени су недостаци који се у значајној мјери понављају из године у годину, а односе се на:

Непостојање плана јавних набавки и лоше планирање: Проблем непостојања плана јавних набавки се манифестује у значајном броју институција који проузрокује насумично покретање јавних набавки без постојања оптималне динамике и редослиједа активности. Непостојање плана набавки са прецизном динамиком у већини случајева резултира кашњењем у покретању процедура и неокончању истих, те многобројних других проблема.

Непрецизно састављање тендерске документације: У значајном броју случајева велики проблем представља непрецизно састављање тендерске документације које се углавном огледа у неадекватном и лошем опису предмета набавке, непрецизном дефинисању основних захтјева и услова, недефинисању потребних гаранција, итд. Наведени пропусти и проблеми у готово свим случајевима резултирају беспотребним усложњавањем поступака јавних набавки које неријетко завршавају тражењем додатних образложења и појашњења, приговора, жалби и у коначници и поништавањем самог поступка.

Неефикасност процеса јавних набавки: Неефикасност процеса се у суштини огледа у неправовременом покретању јавних набавки, непрецизности и недетаљности тендерске документације што доводи до понављања поступака, приговора и жалби и на крају неблаговременог потписивања уговора и набавки потребних средстава.

Непоштивање услова дефинисаних тендерском документацијом и уговором:

Већином се наведени проблеми дешавају код уговарања услуга и радова, али неријетко и код уговарања роба. Суштина проблема је у томе што се не поштују услови из уговора као што је на примјер рок завршетка услуга или радова, а наведени рок је прецизно дефинисан тендерском документацијом или је био критеријум за бодовање. Наведени услови су имали утицај на саму понуду и избор добављача, а касније нису поштивани приликом реализације уговора.

Несразмјерно и нејасно постављање критеријума за бодовање и додјелу уговора према предмету набавке:

У појединим случајевима примијећено је несразмјерно и нејасно дефинисање критеријума за бодовање што има за последицу достављање нереалних понуда у сврху добијања посла, и појаву одређених проблема при додјели бодова према задатом критеријуму.

Избор добављача који не испуњава квалификационе услове или није доставио све елементе понуде:

У појединачним случајевима уочен је одабир понуђача који не испуњава квалификационе услове, као на примјер избор добављача који није доставио неки од докумената који су тражени у квалификацијама, није доставио понуду са чврстим увезом итд. Наведени пропусти већином производе жалбе и на крају обарање поступка.

Анексирање постојећих уговора и значајни додатни и непредвиђени радови:

На одређеном броју случајева примијећена су значајна вриједности анексирања постојећих уговора и велике вриједности додатних и непредвиђених радова. Закон о јавним набавкама БиХ не препознаје праксу анексирања уговора што значи да је за сваку додатну потребу неопходно провести одговарајући законом дефинисани поступак. Проблем додатних и непредвиђених радова је учестао што говори о неадекватности и непрецизности пројекта или могућим скривеним намјерама за фаворизовање одређених понуђача.

Непровођење процедура јавне набавке:

Уочене су појаве како институције набављају робе а да претходно нису проведене законом прописане процедуре или гдје имамо случајеве када се продужују уговори из ранијег периода, што је законски недопуштено и неутемељено. Овакво поступање уговорних органа може довести до разних негативних конотација а једна од тих је и могуће пословања државних институција са добављачима који не измирују порезне и друге обавезе према држави или куповину неконкурентних и незадовољавајућих роба и услуга.

Непознавање института „Оквирни споразум“:

Наведени проблем се огледа у провођењу процедура јавне набавке уз закључивање оквирног споразума. У току ревизије примијећено је набављање додатних потреба по основу оквирног споразума, што је законски недопустиво. Оквирни споразум је ограничен количински или вриједносно и временски, испуњење било ког од наведених ограничења представља закључење истог и престанак важења, тако да законски није могуће вршити додатне набавке по оквирном споразуму.

Едукација и улога службеника за провођење процедура јавне набавке:

Током ревизије уочили смо како државни службеници који учествују у процедурама јавних набавки нису у довољној мјери едуцирани за провођење сложенијих процедура

јавних набавки. Такође смо замијетили и вишеструку улогу чланова комисија јер се често налазе и у улози састављача тендерске документације, оцјењивања понуда, састављања уговора итд, што није спојиво.

Сходно горе наведеним пропустима, Канцеларија за ревизију институција БиХ препоручује:

Неопходно је предузети конкретне активности у сврху обезбјеђења адекватног система планирања јавних набавки који ће обезбиједити поуздане и прецизне параметре неопходне за провођење процедура јавних набавки. План набавки би суштински морао бити одраз детаљних анализа у смислу дефинисања стварних потреба, оправданости набавке до коначне пројекције, одобрења финансијских средстава и избора поступка додјеле уговора.

Приликом припреме тендерске документације и процедуре јавне набавке потребно је водити рачуна о свим детаљима набавке од детаљног и јасног описа предмета набавке и прецизног дефинисања квалификационих услова до утврђивања недвосмислене методологије бодовања и додјеле уговора.

Неопходно је придржавати се у потпуности услова и захтјева дефинисаних тендерском документацијом, како током комплетног процеса јавне набавке, тако и током реализације уговора.

У свим појединачним случајевима у циљу транспарентног и рационалног трошења буџетских средстава, уговорни органи су дужни децидно примјењивати одредбе Закона о јавним набавкама БиХ у суштинском и формалном смислу, поштујући упутства и ставове Агенције за јавне набавке БиХ као и добре националне и европске праксе у јавним набавкама.

➤ **Системски проблеми у јавним набавкама**

У процедурама набавке веома битно је споменути и значајне проблеме који се тичу уговарања набавке горива, авио карата и услуга одржавања, гдје се пропусти не могу везати за институције и провођење процедура већ се тичу саме бесмислености провођења процедура због неадекватности Закона о јавним набавкама БиХ и непостојања других прописа који би требали пратити јавне набавке.

Код **уговарања горива** горући проблем је промјенљивост цијене која се мијења седмично путем ОПЦ обрасца²⁰ - система слободног формирања цијена. У највећем броју случајева понуђачи за потребе добијања посла-тендера снижавају цијену да би након двије до три седмице исту вратили на нормалан ниво колико је неопходно уговорном органу да потпише уговор због законом дефинисаних рокова. Цијене горива на нивоу БиХ нико не контролише у овом смислу па је могућност малверзација потпуно отворена што доводи до бесмислености поступка јавне набавке, и одсуства правичне и отворене конкуренције. Сходно томе, овакве

²⁰ ОПЦ образац – Образац промјене цијена

искључиво војне опреме и опреме која се користи у контексту одбране, али није искључиво „војна“, попут производа са двоструком намјеном (тј. производи који могу имати и цивилну и војну примјену, нпр. компјутери, одјећа, деке, храна и лијекови).

Одредба се не примјењује на радове или услуге, мада се вјероватно примјењује на поправке и одржавање система, односно на услуге повезане са споменутом набавком, и само на оне производе који су искључиво предмет члана 296. (1)(б).

На основу наведене регулативе и добрих европских пракси свака држава па и БиХ у оквиру националног законодавства може и треба експлицитно да дефинише врсту роба, радова и услуга чије уговарање није предмет закона.

Проблеми везани за **набавку и уговарање горива, авио карата и одржавања возила и опреме** нису адекватно ријешени постојећом регулативом и пратећим прописима везаним за јавне набавке. Њихово рјешење у највећој мјери би било сублимирано доношењем новог Закона о јавним набавкама (у нацрту) који предвиђа избор три добављача кроз потписивање оквирних споразума и провођење мини тендера кад год се укаже потреба, као и избор добављача на мање од три понуде. Такође је констатовано да на нивоу БиХ није дефинисан поуздан и ваљан систем изузећа из примјене и одредаба закона за уговарања роба, радова и услуга везаних за потребе безбједности, одбране и државне тајне.

Неопходно би било да, до доношења новог закона и регулатива, Савјет министара БиХ и Агенција за јавне набавке БиХ размотре све могућности у циљу дефинисања званичних и прихватљивих ставова и модела за лакше и сврсисходније провођење процедура јавне набавке горива, авио карата и услуга одржавања.

За набавку авио карата сугеришемо да се детаљно изанализира могућност куповине Амадеус система преко кога се врши резервација и куповина карата, како би се евентуално са једног мјеста могла вршити резервација и набавка карата за све институције БиХ.

Синтетизовањем свих препорука на крају је неопходно размотрити доношење нових регулатива везаних за јавне набавке кроз доношења новог закона којим би евидентиране слабости које се дешавају дужи низ година биле ријешене и регулисане на јединствен и реалан начин и обезбједила сагласност истог са осталим прописима у Босни и Херцеговини.

Препоручује се Савјету министара БиХ да предузме конкретне активности у циљу успостављања адекватног система за изузећа од примјене Закона о јавним набавкама БиХ, као и евентуално дефинисање објективне листе роба, радова и услуга које сходно безбједносним и одбрамбеним аспектима могу бити предмет изузећа.

➤ **Заједничке набавке**

Савјет министара БиХ је крајем 2010. године донијело Одлуку о провођењу поступка заједничких јавних набавки за институције БиХ (СМ 320/10) која је објављена у Службеном гласнику БиХ, број 2/11 од 11.01.2011. године. Сходно

наведеној Одлуци поступак заједничке набавке је требао кренути од 01.01.2012. године за канцеларијски материјал, тонере и кетрице, рачунаре и рачунарску опрему, копир апарате, фах апарате и друге канцеларијске апарате, авио карате и услуге организације путовања, услуге сервисирања рачунара и рачунарске опреме и услуге сервисирања копир апарата, фах апарата и других канцеларијских апарата.

Крајем 2011. године односно 28.12.2011. године Савјет министара БиХ доноси Одлуку о измјени и допуни Одлуке о провођењу поступка заједничких јавних набавки за институције БиХ (СМ 216/11) која је објављена у Службеном гласнику БиХ, број 104/11 од 28.12.2011. године. Наведеном Одлуком је пролонгиран рок отпочињања заједничких набавки за 01.01.2013. године.

Сагледавајући презентовану кореспонденцију између Службе за заједничке послове институција БиХ са једне стране и Савјета министара БиХ и Агенције за јавне набавке БиХ са друге стране, утврђено је да је Служба за заједничке послове прикупила потребе везане за заједничке јавне набавке, **али да Савјет министара БиХ није никада именовало комисију за провођење заједничких јавних набавки, сходно донесеним одлукама.** Ревизији нису познати разлози због којих наведено није учињено.

Неоспорно је да је идеја о заједничким јавним набавкама на нивоу заједничких институција БиХ оправдана како са аспекта доброг и правовременог планирања тако и са аспекта остваривања економије обима. Међутим, приступ организацији заједничких јавних набавки је неозбиљан и непрофесионалан с обзиром на комплексност посла. Неозбиљност приступа се огледа у неправовремености покретања активности, нестварању услова и амбијента за функционисање заједничких јавних набавки и на крају неименовању стручне комисије за провођење законских процедура набавке. Искуства из претходних година су показала да комисија која је формирана ад хоц није ни приближно постигла очекиване резултате. Овакве заједничке јавне набавке захтијевају стручну комисију-тим који има значајно искуство у процедурама јавних набавки изнад домаћих вриједносних разреда, који би могао одговорити на све изазове и недоумице које носе овакве набавке.

Неопходно је да Савјет министара БиХ заузме проактиван и професионалан став везан за заједничке јавне набавке у смислу формирања стручне професионалне комисије и одговарајућег пословног амбијента за адекватно и задовољавајуће провођење идеје заједничких јавних набавки.

➤ **Интерне контроле и реализација уговора**

Интерне контроле у јавним набавкама представљају веома битан сегмент цјелокупног процеса јавних набавки који обухвата све фазе провођења јавних набавки до реализације уговора и трошења јавних средстава. Систем интерних контрола при реализацији уговора и куповини роба, радова и услуга је веома слабо развијен у готово свим институцијама БиХ. Интерне контроле у реализацији уговора би требале бити усмјерене на утврђивање и праћење испоруке уговорених роба, радова и услуга као и праћење поштовања уговором дефинисаних услова.

У већини институција БиХ не постоји адекватан систем интерних контрола који обезбјеђује праћење уговора количински, вриједносно као ни систематично праћење уговорених одредби. Као главни производ непостојања интерних контрола при реализацији уговора појављује се пробијање уговорених количина и вриједности као и рокова испоруке и завршетка радова што индиректно представља непоштовање тендерске документације и Закона о јавним набавкама БиХ. Адекватан систем интерних контрола при реализацији уговора омогућава праћење испорученог у односу на уговорено, тако да би се на основу наведених контрола уз системске анализе створила адекватна основа за добро планирање као и рационално и намјенско трошење буџетских средстава.

Препоручујемо да се успостави функционалан и поуздан систем интерних контрола при реализацији уговора који ће на адекватан начин обезбиједити систематично праћење уговорених одредби и створити чврст темељ за будуће планирање и извршење буџета везаног за набавке.

27. Информациони систем

Ревизија је својим поступцима извршила увид у функционисање информационог система Министарства финансија и трезора БиХ. Како се финансијско пословање свих буџетских корисника обавља путем информационог система финансијског управљања (ИСФУ) и система за централизовану обрачун и исплату плата (ЦОИП), то се може закључити да постоји висок ризик у погледу функционалности информационих система.

Посебно наглашавамо како је утврђено да дио препорука које су већ више пута навођене у претходним извјештајима још увијек нису реализоване. Наиме, Министарство још увијек није усвојило анализу ризика нити креирало интерфејс између система ЦОИП и ИСФУ, планове развоја, безбједности и опоравка система нити је тестирало процедуре за опоравак и поврат података. Предложена анализа ризика као и стратегија развоја се налазе у процесу дораде. Министарство није стимулисало нити проводило едукацију стручног особља које ради на Трезорским системима и није имплементирало нову WebADI апликацију за импорт података у ИСФУ.

Од препорука чија је реализација у току наводимо да је покренута процедура надоградње ИСФУ кроз процес јавних набавки. Истом је предвиђено да се уради измјена поставки постојеће трезорске апликације која треба да омогући буџетску контролу по разним изворима финансирања, могућност извјештавања из ИСФУ система по изворима финансирања, унос буџета у облику у којем је законски усвојен, унапређење модула Потраживања, повезивање модула Потраживања са Главном књигом, контрола над приходима у складу са раније датим препорукама. У току је и реализација препорука званичног стављања модула за праћење залиха и ситног инвентара у функцију, имплементације модула за праћење јавног дуга и анализа потреба за комуникационим капацитетима. Модул за планирање буџета (BPMIS) је имплементиран, а интерфејс за размјену података са ИСФУ је планиран да се креира у процесу надоградње ИСФУ.

Од раније наведених препорука реализовани су уговори са добављачима који имају екстерни приступ систему којима се обавезује поштовање Правилника приступа удаљених корисника и Правилника за употребу система, анализирани су потребе имплементације аутоматског уноса података у Модул потраживања, обезбјеђене резервне копије на адекватном мјесту изван сједишта Министарства и настављене активности на провођењу мјера за унапређење информационих система.

ИСФУ се тренутно састоји од седам модула: Главна књига, Набавка, Обавезе према добављачима, Управљање готовином, Потраживања, Стална средства и Залихе. Сви наведени модули тренутно су интегрисани с Главном књигом трезора, изузев модула Потраживања. У току је процедура набавке услуга надоградње ИСФУ како би се обезбиједила даља подршка систему од стране произвођача, којом је предвиђена замјена контног плана, побољшање процеса буџетирања, имплементација помоћне књиге Потраживања која би омогућила интегрисање процеса управљања прихода буџетских корисника са Главном књигом Трезора. Поред наведеног надоградња би требала да обухвати систем извјештавања, постојеће интерфејсе са банкама (EFT плаћања, приходе, банковне изводе), као и интерфејс са системом BPMIS.

У протеклом периоду на модулу Потраживања су извршена одређена побољшања која су олакшала рад крајњих корисника. ИСФУ систем тренутно не омогућава аутоматско импортовање података из ручних .xls евиденција у систем које би знатно олакшало рад корисника и смањило могућност људске грешке. Модул Потраживања тренутно се само парцијално користи за евиденцију трансакција без директне везе односно интегрисаности са Главном књигом. Активирањем модула Потраживања AR (Accounts Receivables) би се комплетан пословни процес евидентирао у једном систему. Проведеним ревизијама констатовано је како нису у цијелости искориштене могућности које пружа модул Потраживања, али су исте предвиђене кроз процес надоградње ИСФУ.

Неки буџетски корисници за рад на ИСФУ тренутно користе ADI апликацију путем које се врши унос података у систем. Постојећа ADI апликација ради само са документима верзије Office 2003 или старијим. Након надоградње ИСФУ система постојећа ADI апликација више неће бити употребљива.

Ревизијом је утврђено да су сви подаци импортовани у модул за праћење залиха и ситног инвентара, и да је у току тестирање истих као завршна фаза пуштања у рад овог модула.

Министарство је добило средства од холандске владе за имплементацију модула за праћење јавног дуга. Процедура јавне набавке за имплементацију наведеног модула је завршена у 2012. години, а у току је имплементација истог. Наведени модул је лиценциран Oracle модул, али није саставни дио постојећег ИСФУ, тј. није повезан са Главном књигом.

Поред наведеног, завршена је имплементација модула за планирање буџета, те система за евидентирање и извјештавање по потписаним међународним уговорима (SOFI), док је у завршној фази имплементација система за праћење међународне економске помоћи (PIMIS). Наведени модули односно системи су независни и тренутно нису повезани са ИСФУ.

ИСФУ се стално проширује имплементацијом нових функционалности и нових модула, и има потребу за адекватном антивирусном заштитом гдје је рад система директно зависан од квалитета комуникационих канала путем којих се преносе подаци. Како комуникације не би постале уско грло у овако сложенем систему јавља се потреба за сталним унапређењем истих што сматрамо као једну од битнијих активности у овом тренутку. Министарство је урадило анализу потреба за комуникационим капацитетима на свим активним локацијама. Сагледане су опције изнајмљивања линкова од приватних оператера и кориштења СДХ мреже. Трезор је покренуо иницијативу и послао дописе Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података (IDDEEA) и Регулаторној агенцији за комуникације за кориштење СДХ мреже. Од Регулаторне агенције за комуникације нису добили сагласност што је предуслов за имплементацију. Након тога је Савјет министара БиХ донио одлуку којом се омогућава кориштење СДХ мреже за постојеће буџетске кориснике који користе ресурсе ИСФУ и ЦОИП система.

Поред свега наведеног, уочили смо напредак у погледу функционисања ИСФУ који је првенствено узрокован имплементацијом нових модула у ИСФУ. И поред тога систем је свакако могуће даље развијати и унапређивати. Наводимо неке од могућности даљег унапређења, које би се могле реализовати након започете надоградње ИСФУ и то: проширење ИСФУ са модулом за управљање благајничким пословањем, успостављање функционалности за одобравање фактура и наруџбеница, повезивање ИСФУ са системом регистра новчаних казни, увезивање малих буџетских корисника на ИСФУ и ЦОИП системе и сл.

Сагледавањем постојећег стања, а имајући у виду нереализоване препоруке из претходних извјештаја, Канцеларија за ревизију, у циљу смањења ризика и омогућавања континуитета пословања те даљег унапређења, даје следеће препоруке:

- **Реализовати раније дефинисане препоруке које се односе на анализу ризика постојећих информационих система, креирање интерфејса који омогућује аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем и документовање постојећих система. Креирати план даљег развоја информационог система и план безбједности информационог система. Креирати и усвојити план опоравка у случају пада система, имплементацију истог реализовати преко одобрених средстава из IPA фондова, те тестирати процедуре за опоравак и поврат података надограђеног ИСФУ система.**

- **Стимулисати континуирану едукацију кадрова који раде на трезорским системима и тиме омогућити ефикаснији рад система, примјену савремених технолошких рјешења и мању зависност од екстерних пружалаца услуга.**

- **Правовремено имплементирати надоградњу ИСФУ (замјену контног плана, побољшање процеса буџетирања, надоградњу на нову верзију ИСФУ инстанце, имплементацију помоћне књиге Потраживања која би омогућила интегрисање процеса управљања прихода буџетских корисника са Главном књигом Трезора, имплементацију интерфејса са системом BPMIS). Извршити детаљно тестирање тачности свих надограђених**



функционалности на систему, прије стављања истог у продукцију. Тиме обезбиједити непрекидну подршку произвођача на постојећем систему.

- Кроз надоградњу урадити измјену поставки постојеће трезорске апликације која треба да омогући буџетску контролу по разним изворима финансирања као и могућност извјештавања из ИСФУ система по изворима финансирања. Измјене које је неопходно урадити обухватају дефинисање нових сегмената на постојећем рачуноводственом флекспољу, ажурирање свих рачуноводствених комбинација на којима се вршило књижење у ИСФУ у протеклим годинама, као и провјеру доступности свих комбинација кроз све функционалности унутар постојећих Oracle модула. На тај начин омогућити унос буџета у облику у којем је законски усвојен.
- Сходно потребама буџетских корисника, а кроз процес надоградње ИСФУ, извршити унапређења модула Потраживања у циљу постизања цијеловитог надзора над процесом наплате прихода. Обухватити имплементацију нових функционалности као нпр. обавезно уношење свих прихода (фактурисаних и нефактурисаних) у модул Потраживања, повезивање модула са Главном књигом и контролу над приходима. Након надоградње имплементирати функционалност аутоматског импорта података (књиге излазних фактура) из .xls фајла у Модул потраживања за кориснике који имају потребу великог броја уноса фактурисаних прихода. Хардверску инфраструктуру набављену за надограђени ИСФУ што прије ставити у функцију како би се максимално искористила гаранција на исту.
- Након надоградње ИСФУ имплементирати савремену Web ADI апликацију (за потребе буџетских корисника) која ће омогућити бржи унос података из .xls фајлова у ИСФУ систем, смањити могућност људске грешке и подржати рад на новој верзији система као и на новим верзијама програма MS Office.
- Резервне баскуп медије за ИСФУ и ЦОИП системе чувати у адекватно обезбјеђеном простору изван зграде Министарства, у складу са Процедуром за баскуп система, до реализације Disaster Recovery плана.
- Завршити тестирање импортованих података у нови модул за праћење залиха и ситног инвентара ИСФУ, те наведени модул званично ставити у функцију.
- Имплементирати модул за праћење јавног дуга, и повезати га са ИСФУ односно са главном књигом, како би се обезбиједило аутоматско књижење и рачуноводствена евиденција догађаја везаних за управљање јавним дугом у главној књизи трезора, а што је и захтијевано тендерском документацијом уведеном процесу набавке.
- Анализирати потребе за повезивањем SOFI и PIMIS система са ИСФУ и у складу са могућностима исте повезати.
- Имплементирати СДХ мрежу за све постојеће буџетске кориснике путем које би користили ресурсе система ЦОИП и ИСФУ. Тиме би се обезбиједила квалитетна комуникациона инфраструктура неопходна за несметан рад трезорских система, а остварила значајна уштеда финансијских средстава.



- **Анализирајући потребе за даљим унапређењем ИСФУ. У складу са расположивим људским и финансијским ресурсима покренути развој модула Oracle Internet Expenses за управљање благајничким пословањем, као и повезивање ИСФУ са системом регистра новчаних казни.**
- **Кроз одобрена средства из IPA фондова реализовати повезивање малих буџетских корисника на ИСФУ и ЦОИП системе.**
- **Наставити активности на провођењу мјера за унапређење система (набавком резервних сервера, виртуелизацијом система, имплементацијом удаљене резервне локације). Тиме смањити могућност прекида пословних активности и заштитити пословне процесе од ефеката већих грешака или катастрофа информационих система и обезбиједити правовремени наставак пословања.**

Централизовани обрачун и исплата плата (ЦОИП): Информациони систем за централизовани обрачун и исплату плата (ЦОИП) је побољшан у неким сегментима обраде. 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. Мишљења смо да треба приступити софтверској оптимизацији, надоградњи и побољшању система. Апликација приликом уноса података, претраге и извјештавања захтијева да се за сваки ентитет (РС, ФБиХ, и Дистрикт Брчко) врши засебно логовање, што прилично успорава рад и чини га мање ефикасним. Систем не омогућава да се генеришу све врсте извјештаја за све запослене, него се извјештаји морају генерисати засебно по ентитетима и након тога ручно сумирати. Такође није омогућено претраживање ИД броја запосленика у току генерисања извјештаја (у једној форми). Министарство нема приступ изворном коду апликације, као ни адекватну документацију о систему. Под условом да добављач више не буде у могућности да пружа услуге Министарству, Министарство би могло бити изложено кашњењу у обради или би могло претрпјети беспотребне трошкове одржавања апликације јер нема власништво над изворним кодом, нити адекватну документацију.

Процедура набавке новог система за обрачун и исплату плата за Министарство одбране БиХ је окончана. Имплементација овог система, као један од приоритетних задатака Министарства, је у току. Предвиђено је да систем поред евиденције плата врши и кадровску евиденцију. Имплементацију новог система треба стимулисати како би иста била реализована у планираним роковима. Уколико би се нови систем показао квалитетним, могао би се у будућности прилагодити да буде јединствен систем за централизовани обрачун и исплату плата, као и за кадровску евиденцију за све буџетске кориснике.

Препоручујемо Министарству финансија и трезора БиХ да покрене реализацију активности везаних за имплементацију, подршку, обуку и набавку лиценци за поменути софтвер. С тим у вези, Министарство треба предузети сљедеће:

- **Реализовати раније дате препоруке које се односе на склапање новог уговора за подршку систему ЦОИП, анализу квалитета рада и функционалности постојећег ЦОИП система. У складу са финансијским**



могућностима, кроз софтверску оптимизацију система, извршити унапређење које би омогућило ефикасније пословање док је постојећи систем у употреби;

- **Имплементирати функционалност да се са једним логовањем у постојећем ЦОИП систему може вршити унос и извјештавање плата свих запослених, без обзира којем ентитету припадају. Омогућити аутоматско претраживање ИД броја запосленика кроз постојеће форме за генерисање извјештаја;**
- **Имплементирати нови систем плата и кадровску евиденцију као саставни дио ИСФУ система;**
- **Сагледати могућност да се имплементација новог система за обрачун плата за Министарство одбране БиХ искористи као основа за развој свеобухватног система плата и кадровске евиденције. На тај начин ријешити проблеме оптимизације, администрације и одржавања постојећег ЦОИП система, као и проблеме кадровске евиденције буџетских корисника.**

Министарство тренутно врши унос и обраду плата за доста „малих“ буџетских корисника, а потом врши просљеђивање и факсирање свих унесених података корисницима, што је прилично сложен процес. Како одређени буџетски корисници за које Министарство врши унос имају већи број запослених и систематизована и попуњена радна мјеста у својим финансијским одсјецима, реална је могућност да исти самостално врше унос плата за своје запослене.

Како би додатно унаприједили ЦОИП систем, препоручујемо Министарству финансија и трезора БиХ да обучи све буџетске кориснике који имају више од 15 запослених да самостално врше унос података о платама.



III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Нацрт извјештаја о ревизији је достављен на очитовање Савјету министара БиХ и Министарству финансија и трезора БиХ. Савјет министара БиХ није у остављеном року доставио коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији мада се значајан број налаза и препорука односи на активности из надлежности Савјета министара БиХ.

Министарство финансија и трезора БиХ је у остављеном року доставило коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији. У коментарима Министарства, у највећем дијелу су изнесене информације које су ревизији биле познате и током ревизије. Дата образложења и коментари су углавном потврде налаза наведених у Нацрту извјештаја, односно опис активности које су предузете или се планирају предузети у наредном периоду сходно датим препорукама. Објашњење дијела коментара који нису прихваћени (и дијела који су прихваћени) дато је у одговору на достављене коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији који је достављен руководству Министарства уз коначан Извјештај о ревизији за 2012. годину.

Сходно наведеном, у Извјештају о обављеној ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ, у односу на Нацрт, нису извршене битније измјене које би значајније утицале на изнесене налазе и препоруке па самим тим и на дато мишљење ревизора.

**Вођа тима за
финансијску ревизију**

Мирсада Сијамић, виши ревизор, с.р.

**Руководилац Одјељења за
финансијску ревизију**

Миро Галић, виши ревизор,
с.р.

**Руководилац Одјељења за
развој, методологију и
контролу квалитета**

Драгољуб Ковинчић, виши
ревизор, с.р.



Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ за период 2012. (подаци преузети из консолидованог бруто биланса)			
Ред. Број	Врста расхода	Укупни расходи у 2012. год	Запажања ревизије код појединачних ставки расхода
	Нето плате и накнаде	305.661.853	Регулисано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ од 1.7.2008. године; за правосудне институције посебним законом за стручно особље; за Уставни суд БиХ и Парламент БиХ интерним актима. По мишљењу ревизије нужно би било доношење закона о платама и накнадама у институцијама БиХ одвојено за ниво извршне власти, законодавне и судске власти, при чему се мора узети у обзир статус институција које имају посебне законе (lex specialis).
	Порези и доприноси на плате	212.810.921	Регулисано ентитетским прописима. Неопходна хармонизација прописа који третирају наведену област.
1	Бруто плате и накнаде	518.472.774	
	Накнаде за превоз на посао и с посла	27.939.868	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 04/09, 58/09 и 06/12). Није обезбјеђена досљедна примјена одредаба важеће Одлуке, а поједине одредбе Одлуке остављају простор за нерационалну и ненамјенску употребу јавних средстава. Неопходно доношење нове одлуке.
	Накнаде за кориштење личног возила	192.993	Нису јасно дефинисани случајеви могућег кориштења личног возила у службене сврхе.
	Накнаде трошкова смјештаја дужносника	11.446.745	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 42/12 и 78/12), примјењује се од 01. јуна 2012.г.
	Накнаде за одвојен живот	10.049.193	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 42/12 и 78/12) примјењује се од 01. јуна 2012.г.
	Накнаде за рад у комисијама	474.589	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр.19/09). Одлуком су дефинисани општи критеријуми за одређивање висине накнаде и начин исплате накнаде за рад. Како су од доношења Одлуке провођене мјере уштеда и кориговане основице за исплату личних примања по свим основама осим издатака за рад у управним, надзорним и другим радним тијелима неопходно је доношење нове одлуке.
	Накнаде за топли оброк током рада	29.136.664	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 42/12), примјењује се од 01.маја 2012.г. Неопходно је размотрити могућност да се накнада за топли оброк током рада исплаћује на јединствен начин, односно у истим износима за све институције БиХ.
	Накнаде ученицима	18.411	Недостаје пропис на нивоу институција БиХ.



	Регрес за годишњи одмор	6.927.554	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 38/09 и 70/09). Исплаћени износ накнаде по запосленом фиксан и износио је 300 КМ на основу одлуке Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 59/12), осим стручног особља у правосудним институцијама. Неопходно је размотрити могућност да се накнада за регрес исплаћују на јединствен начин, односно у истим износима за све институције БиХ.
	Отпремнине због одласка у пензију	1.002.915	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 58/09)
	Јубиларне награде за стабилност у раду и поклони дјечи	698.269	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 58/09, 65/10)
	Помоћ у случају смрти или теже болести	2.760.391	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 38/09 и 67/09)
	Порези и доприноси на накнаде	11.928.034	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
	Накнаде скупштинским заступницима	673.947	Регулисано интерним одлукама Парламентарне скупштине БиХ, односи се на исплате паушала посланицима.
	Остале накнаде	1.164.076	Накнаде кадетима у Граничној полицији БиХ, школовање кадрова и мировне мисије у Министарству одбране БиХ, дјечји додаток у Министарству иностраних послова и сл.
	Остало	5.368.254	Обухвата: накнаде за боловање, накнаде за спољне сараднике, накнаде за паушал, накнаде стручним сарадницима, накнаде новчаних примања војних лица, накнаде за мировне мисије.
2	Накнаде трошкова запослених	109.781.902	
	Путни трошкови у земљи	3.764.713	Регулисано одлукама Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, број 32/07, 06/12, 42/12). Неопходно успоставити систем који ће обезбиједити да се ови трошкови реализују искључиво у сврхе везане за послове и задатке из описа радних мјеста.
	Путни трошкови у иностранству	8.041.422	"
	Остале накнаде путних и других трошкова	64.173	"
3	Путни трошкови	11.870.307	
	Издаци за фиксне телефоне	3.767.969	Није регулисано подзаконским актом Савјета министара БиХ. Неопходно утврдити правила потрошње и понашања.
	Издаци за мобилне телефоне	1.928.807	Није регулисано подзаконским актом Савјета министара БиХ. Неопходно утврдити правила потрошње и понашања.
	Издаци за интернет	975.953	Није регулисано подзаконским актом Савјета министара БиХ. Неопходно радити на увођењу система е-владе у институцијама гдје је то могуће.
	Издаци за поштанске услуге	2.367.744	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција БиХ.
	Издаци за БиХ ПАК	145.472	Недостају писане анализе о квалитету и цијени услуга.
4	Издаци телефонских и пошт. услуга	9.185.945	
	Издаци за енергију и комуналне услуге	19.036.015	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција, недостају писане анализе годишњих потреба.
	Остале комуналне услуге	415.112	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција, недостају писане анализе годишњих потреба.



5	Издаци за енергију и комуналне услуге	19.451.127	
	Издаци за обрасце и папир, рачунарски материјал, канцеларијски материјал	3.284.876	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
	Стручне књиге и литературе	203.302	Не постоје критеријуми за признавање ове врсте издаатака.
	Издаци за одјећу, униформе и платно	2.667.837	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
	Храна и прехранбени материјал	5.334.332	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	402.344	Ради рационалности треба објединити систем набавки.
	Материјали посебне намјене и санацијске радове	851.953	Највећа издвајања се односе се на Централну изборну комисију за гласачке листиће.
	Издаци за пасошке књижице	4.412.274	Највећа издвајања односе се на Министарство цивилних послова БиХ.
	Издаци за регистрацију возила	2.056.178	Трошкови се односе на IDDEEA-у
	Остала набавка материјала	1.897.757	Набавке специјалне опреме за Канцеларију за ветеринарство БиХ, Министарство одбране БиХ.
6	Набавка материјала	21.110.853	
	Гориво (бензин, дизел, млазно гориво, остало)	9.424.647	Поједине институције немају уређене евиденције о потрошњи горива. Неопходно утврдити општа правила потрошње и понашања при кориштењу моторних возила.
	Моторно уље	254.656	Већина институција не води евиденције о потрошњи.
	Услуге премјештања и селидбе	356.156	Трошкови који су углавном везани за Министарство иностраних послова БиХ.
	Регистрација моторних возила	491.182	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
	Пријевозне услуге - taxi	350.377	Недостају инструкције о признавању ових расхода.
	Остало	67.213	Обухвата издатке за пријевоз робе, регистрација моторних возила, пријевозне услуге, трошкови утовара и истовара
7	Издаци за услуге превоза и горива	10.944.231	
	Унајмљивање простора, зграда и станова	23.127.255	Изузето је од примјене Закона о јавним набавкама. Постоји велика неуједначеност у износима који плаћају институције. Нису утврђени стандарди потребног простора.
	Остало	3.944.764	Обухвата издатке за унајмљивање: складишта, паркинга, смјештаја телекомуникационе опреме, земљишта, опреме, возила, торњева, ADSL водова.
8	Унајмљивање имовине и опреме	27.072.019	
	Поправка зграда	1.600.362	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 снижавање трошкова изнајмљивања имовине).
	Поправка опреме	6.433.324	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања; не постоје критеријуми када су у питању улагања у опрему која није у власништву институција



			БиХ.
	Поправка возила	6.307.978	У неким институцијама још увијек није успостављена евиденција о извршеним сервисима, поправкама, замјени гума, итд.
	Услуге прања и паркирања возила	289.888	Недостају критеријуми и упутства о признавању ових трошкова;
	Услуге одржавања софтвера	1.037.725	
	Остале услуге текућег одржавања	174.291	
	Остало	320.809	Обухвата издатке за материјал за оправку, материјал за одржавање, потрошни материјал, материјал за оправку, услуге обиљежавања возила, остали материјал за текуће одржавање
9	Издаци за текуће одржавање	16.164.378	
	Осигурање имовине	152.228	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	1.383.508	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	264.894	Не постоје јединствена правила у погледу категорија запослених које имају 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	291.	Највећи издаци односе се на издатке за ДКП мрежу у Министарству иностраних послова БиХ.
	Издаци платног промета	172.142	Највећи издаци односе се на издатке Управе за индиректно опорезивање.
	Издаци за негативне курсне разлике	1.125.575	
	Остало	882	
10	Издаци осигурања, банкарских услуга и платног промета	3.390.523	
	Услуге медија	381.746	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Услуге штампања	921.330	Без одговарајућих писаних анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Услуге јавног информисања и односа с јавношћу	713.521	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	3.127.519	Није регулисано подзаконским актом Савјета министара БиХ. Неопходно дефинисати правила потрошње и понашања.
	Услуге смјештаја	470.350	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Услуге одржавања конференција и образовања	224.131	Недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Услуге стручног образовања	1.024.739	Недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака



	Издаци за специјализацију и школовање	713.400	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 77/09)
	Правне услуге	3.346.234	Највећи дио трошкова односи се на трошкове одвјетника по службеној дужности и води се у Суду БиХ.
	Ауторски хонорари	165.789	Недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Компјутерске услуге	80.902	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
	Израда пројектне документације	52.662	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
	Услуге превозија	240.584	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
	Стручне услуге	3.065.533	Недовољно анализирана позиција, недостају одговарајуће анализе и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Услуге примарне здравствене заштите	2.146.772	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака; издаци се углавном односе на МО и МИП.
	Остале медицинске и лијечничке услуге	1.863.298	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
	Трошкови ексхумације	366.803	Трошкови Института за нестала лица БиХ.
	Уговори о дјелу	6.685.248	Закључују се и за послове који по својој природи не могу бити предмет уговора о дјелу.
	Уговори за привремене и повремене послове	1.476.960	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недостају инструкције и критеријуми за признавање ових издатака. Највећим дијелом се односи на трошкове ангажмана локалног особља у ДКП мрежи.
	Накнаде посланика	150.785	Исплате за рад посланика на терену. Дефинисано интерним правилима Парламентарне скупштине БиХ.
	Комисије других институција	65.046	
	Нето комисије других институција	595.828	Регулисано одлуком Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, бр.19/09). Одлуком су дефинисани општи критеријуми за одређивање висине накнаде и начин исплате накнаде за рад. Како су од доношења Одлуке провођене мјере уштеда и кориговане основице за исплату личних примања по свим основама осим издатака за рад у управним, надзорним и другим радним тијелима неопходно је доношење нове одлуке.
	Порези и доприноси	1.731.963	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
	Услуге штампања порезних маркица	3.140.298	Трошкови Управе за индиректно опорезивање.
	Остале неспоменуте услуге	8.008.757	Издаци код безбједносних служби, Министарства одбране и одређених Агенција.
	Остало	2.476.529	Обухватају издатке за: остале стручне услуге, остале издатке за информисање, услуге одржавања курсева, рачуноводствене и ревизијске услуге, трошкови спора, услуге по налогу Тужилаштва, посебне истражне радње и сл.
11	Уговорене услуге	43.236.726	
	Набавка земљишта	1.280.041	Изузето из Закона о јавним набавкама. Без обзира на изузеће, ревизија сугерише транспарентност приликом реализације оваквих набавки.
	Набавка грађевина	12.190.920	Изградња грађевина оптерећује институције у смислу ангажовања људских и материјалних послова те се због тога мање могу посветити својој основној задаћи.



	Набавка опреме	25.503.708	Не врши се квалитетна анализа оправданости улагања; недостају правила потрошње.
	Набавка сталних средстава у облику права	5.265.480	
	Реконструкција и инвестиционо одржавање	1.009.951	Код реконструкције нема одговарајућих пројекција и дугорочних планова улагања; нема јединственог плана на нивоу институција.
	Набавка осталих сталних средстава	26.000	
12	Капитални издаци	45.276.099	
13	Текући грантови	42.696.428	
14	Капитални грантови	2.607.214	
I	УКУПНО (1 до 14)	881.260.527	
	Чланарине БиХ у међународним организацијама	3.899.954	Недостаје систематизована информација.
	Издвојена средства за повлачење IPA фондова	1.014.106	
	Исплата обавеза по правоснажним судским пресудама	3.128.220	Недостаје информација о оквирној вриједности судских спорова на нивоу институција БиХ. У пракси нема покретања одговорности лица која су узроковала одређене судске спорове и тиме директно утицала на настанак одређене штете за буџет институција БиХ.
	Средства за први и други кредитни рејтинг БиХ	155.346	
II	ДИРЕКТНИ ТРАНСФЕРИ С ЈРТ	8.197.626	
III	ТЕКУЋА РЕЗЕРВА	841.600	<i>Неопходно дефинисати јасне и прецизне критеријуме за расподелу.</i>
22	УКУПНО ИЗДАЦИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ (I+II+III)	890.299.753	