



ГОДИШЊИ РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ ЗА 2015. ГОДИНУ

Број: 01-08-16-1-818/16

Сарајево, август 2016. године



САДРЖАЈ

1. РИЈЕЧ ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА	3
2. ГЛАВНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	4
2.1. Реализација препорука.....	5
2.2. Главни налази и препоруке финансијске ревизије.....	6
2.3. Главни налази и препоруке ревизије учинка	24
3. ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БИХ ЗА 2015. ГОДИНУ	29

1. RIJEČ GENERALNOG REVIZORA

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је и ове, као и претходних година, у складу с Планом ревизије за 2015. годину, провео редовну финансијску ревизију институција БиХ. Ревизија је проведена на већ уобичајени начин, кроз циклус који започиње планирањем и претходном ревизијом, а завршава достављањем коначних извјештаја о ревизији. Извјештаји су, у свом коначном облику, достављени субјектима ревизије на даље поступање.

Канцеларија је, у складу са чланом 13. и 16. Закона о ревизији институција БиХ, извршила и ревизију извршења буџета институција БиХ о чему је сачињен извјештај који је достављен мјеродавном субјекту ревизије - Министарству финансија и трезора БиХ.

Кроз низ година, Канцеларија у пословању институција БиХ уочава одређене недостатке системске природе, чије рјешавање захтијева ангажман више актера. Стога смо фокус и пажњу Парламентарне скупштине БиХ и јавности ове године жељели да усмјеримо на консолидовани биланс и његов значај те на суштинске – системске налазе и препоруке чија би реализација имала већи позитивни ефекат на укупну усклађеност и ефикасност буџета код већине буџетских корисника. То је и разлог због којег ове године појединачне извјештаје и извјештај о ревизији извршења буџета, скупа са главним налазима и препорукама из свих обављених финансијских и ревизија учинка за 2015. годину заједно шаљемо Парламентарној скупштини БиХ и објављујемо јавности.

Канцеларија је, дакле, извршила финансијску ревизију 74 буџетска корисника о чему је сачинио извјештаје и дао мишљење о финансијском пословању за сваког корисника појединачно. Од укупног броја ревидираних институција, пет их је добило мишљење с резервом и скретањем пажње, једна институција мишљење с резервом, 67 институција је добило позитивно мишљење, а од тога њих 40 позитивно мишљење са скретањем пажње. Канцеларија за ревизију се, у једном случају, уздржала од давања мишљења. Вриједи напоменути да институције које су у извјештајима о ревизији добиле мишљење с резервом у укупном буџету институција БиХ учествују са око 50%. За извјештај о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2015. годину, Канцеларија је исказала мишљење с резервом и скретањем пажње. Такође, током 2015. године, Канцеларија је провела пет ревизија учинка на основу чега су сачињени извјештаји и дате одређене препоруке.

Настојећи пронаћи рјешења за постојеће недостатке, а у складу с принципом ревизије јавног сектора која подразумијева накнадно праћење реализације датих препорука, Канцеларија за ревизију се, у својим извјештајима, и ове, као и ранијих година, посебно осврнула и на реализацију својих ранијих препорука. Ревизија учинка слиједи посебан приступ у анализи реализације препорука, па смо тако, ове године објавили и посебан извјештај о реализацији препорука из осам ранијих извјештаја о ревизији учинка – тзв. фоллоу-уп извјештај. Питање реализације препорука које даје Канцеларија за ревизију институција БиХ је круцијално за даље јачање и унапређење одговорности у јавном сектору. Истовремено, нажалост, Канцеларија за ревизију и даље не може бити задовољна степеном њихове реализације.

Канцеларија за ревизију кроз објављивање појединачних, а потом и овог годишњег извјештаја настоји да резултате ревизија приближи великом броју корисника, од Парламентарне скупштине БиХ, преко ревидираних тијела и извршне власти, органа за провођење закона, правосуђа, медија, јавности, невладиних организација. Дјеловањем свих наведених актера развија се систем којим се обезбјеђује транспарентност, сврховитост и одговорност јавне потрошње, што је, у коначници и основна сврха дјеловања Канцеларије за ревизију институција БиХ.

Драган Вранкић, генерални ревизор

Сарајево, 03.08.2016. године.



2. ГЛАВНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ РЕВИЗИЈЕ

2.1. Реализација препорука

У циљу унапређења пословања институција БиХ, а у складу с основним принципима ревизије јавног сектора, Канцеларија за ревизију посебну пажњу поклања реализацији ранијих препорука (follow-up) и извјештавању о реализацији налаза и препорука ревизије. Праћење се фокусира на да ли субјекти ревизије реализују на одговарајући начин опажања и препоруке, односно **на то да ли су исправљени идентификовани недостаци, а не да ли су наведене препоруке усвојене**. Кроз процедуре за накнадно праћење реализације препорука субјекту ревизије се омогућава да достави информације о предузетим корективним мјерама или образложење зашто корективне мјере нису предузете.

Поред препорука које се упућују директно клијенту ревизије, кроз појединачне извјештаје, Канцеларија за ревизију даје и препоруке које су системског карактера и тиме указује на слабости или евентуалне недостатке у законским рјешењима која се уоче током ревизије. У Извјештају о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2015. годину дато је укупно 70 препорука. У Извјештају о ревизији извршења буџета институција БиХ у 2014. години дато је 90 препорука, од којих је 10 реализовано у потпуности, за 27 препорука је реализација у току, а 53 препоруке нису реализоване. Од укупног броја датих препорука, на препоруке системске природе се односи њих 28. У извјештајима о финансијској ревизији појединачних институција у 2015. години дато је око 530 препорука, што је за 15% више него у 2014. години (460 препорука). Стопа реализације препорука финансијске ревизије се креће у распону од 50% до 60%, чиме не можемо бити задовољни, јер развијене демократске државе биљеже стопу и до 90% имплементације препорука ревизије јавног сектора.

Анализирајући дате препоруке и њихову реализацију кроз више година, може се констатовати да се углавном реализују препоруке за чију реализацију је неопходно дјеловање саме институције којој је препорука и дата. За препоруке које су заједничке већем броју институција предузимају се одређене активности које још увијек нису проведене у мјери довољној да се препоруке сматрају реализованима. Такође, број реализованих препорука је већи код мањих буџетских корисника који у принципу имају доста једноставније процесе пословања и располажу с мањим буџетом, за разлику од већих буџетских корисника који имају сложенију организациону структуру и већи број запослених. Поред тога, код већих буџетских корисника процеси пословања су разноврснији и сложенији, а често реализација препорука овиси од више субјеката и захтијева доношење системских рјешења виших нивоа власти. Значајнији број препорука се управо односи на главне и најчешће налазе који се понављају више година.

Оцјена реализације препорука се заснива на добром познавању рада клијента, свих његових активности које је предузео с циљем њихове реализације и унапређења пословања, временском трајању реализације те укупном односу клијента према препорукама и ставовима ревизије. Понекад је тешко утврдити одговорност за реализацију препорука, јер је различита и односи се на различите субјекте, а посљедица је непостојања системских рјешења, законских и подзаконских аката као и изграђених стандарда понашања и потрошње. Имплементацијом препорука које даје Канцеларија за ревизију кроз извјештаје, значајно се повећава финансијска дисциплина, ефикасност и транспарентност трошења ограничених јавних средстава.

Канцеларија за ревизију сматра да је ниво реализације препорука низак. Отуда, питање одговорности, као суштинско, морамо подићи на знатно виши ниво од садашњег и тако утицати на степен реализације препорука. Игнорисање препорука ревизије и закључака Парламентарне скупштине БиХ најбоље говори о степену развоја друштва и владавине

права. Потребно је да, у првом реду, институције система за provedбу закона покрену питање одговорности оних који су допустили да се буџетски новац троши без финансијске дисциплине, будући да су одсуство реаговања и оглушивање на препоруке ревизије и закључке Парламентарне скупштине БиХ плодно тло за нетранспарентност и незаконито трошење буџета.

2.2. Главни налази и препоруке финансијске ревизије

У складу са чланом 16. став 6) Закона о ревизији институција БиХ, Канцеларија за ревизију дужна је да прикупи најважније налазе и препоруке из обављених финансијских ревизија, ревизија учинка и специјалних ревизија у годишњем ревизорском извјештају Парламенту. Годишњи ревизорски извјештај Парламенту мора бити достављен с извјештајем о ревизији годишњег извјештаја о извршењу буџета као његов саставни дио. У наставку текста дајемо резиме главних налаза финансијске ревизије и ревизије учинка.

➤ **Реализација одлука Уставног суда БиХ, закључака Парламентарне скупштине БиХ и препорука ревизије**

Поново указујемо на проблем непровођења бројних одлука Уставног суда БиХ, иако су исте коначне и обавезујуће те дугогодишње одсуство реализације бројних препорука и закључака Парламентарне скупштине БиХ који су проистекли из разматрања ревизионих извјештаја, а које се, у великом броју, понављају већ годинама (закључци Парламентарне скупштине БиХ углавном слиједе препоруке ревизије). 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 Уставног суда БиХ, Парламентарне скупштине БиХ, као и Канцеларије за ревизију, што је недопустиво и може утицати на слабљење финансијске дисциплине у трошењу јавних средстава.

Неопходно је ојачати јавну одговорност и понашање у складу с основним принципима владавине права, а то подразумева и реализацију одлука Уставног суда БиХ, закључака Парламентарне скупштине БиХ и препорука ревизије, те обавезно анализирати узроке и предузети одговарајуће активности.

➤ **Усвајање Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ**

Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину није усвојен благовремено, односно у року прописаним Законом о финансирању институција БиХ, већ тек у мају 2015. године. Финансирање институција БиХ и сервисирање међународних обавеза је вршено на основу одлука Савјета министара БиХ о привременом финансирању. Ово може имати за посљедицу неизвршавање законом предвиђених задатака и значајно повећава ризик неефикасног и неучинковитог пословања и трошења јавних средстава.

Препоручујемо свим институцијама укљученим у процес доношења годишњег буџета досљедно поштовање законских процедура и рокова за усвајање закона о буџету институција као кључног документа за реализацију циљева и ефикаснијег и ефективнијег рада институција БиХ.

➤ **Систем интерних контрола на нивоу институција БиХ**

Систем интерних контрола контрола, посматрано у цјелини у институцијама Босне и Херцеговине, још увијек није на задовољавајућем нивоу. Наиме систем интерних контрола заснован на COSO моделу¹ није у довољној мјери развијен у институцијама БиХ што се огледа прије свега у уоченим слабостима успостављеног система финансијског управљања и контроле те интерне ревизије.

На основу увида у садржај извјештаја које су буџетски корисници доставили ЦХЈ те Годишњи консолидовани извјештај о систему финансијског управљања и контроле констатоване су слабости у погледу изградње система по компонентама COSO модела, гдје је посебно важно истакнути да већи број институција није извршио мапирање пословних процеса те у складу с тим извршио процјену ризика и предузео радње у циљу смањења идентификованих ризика. Између осталог, истичемо да значајан број институција недовољну пажњу даје управљању људским потенцијалима унутар организација.

Процесом ревизије те увидом у Годишњи консолидовани извјештај интерне ревизије је констатовани да у свим институцијама БиХ још увијек није успостављена функционална интерна ревизија како је предвиђено законом, подзаконским актима и стандардима интерне ревизије. Имплементација интерне ревизије у одређеном броју институција је доста спора, а у неким институцијама формирање јединице за интерне ревизију је још увијек на почетку и поред знатног периода који је протекао од усвајања Закона о интерној ревизији у институцијама БиХ (нпр. Министарства безбједности БиХ).

Савјет министара БиХ је упознат са годишњим консолидованим извјештајем о систему финансијског управљања и контроле и интерној ревизији и донијело по три закључка којим се задужују институције БиХ на даљњем унапређењу наведених система уз активну улогу ЦХЈ Министарства финансија и трезора БиХ.

Препоручује се институцијама БиХ досљедна примјена донесених закључака Савјета министара БиХ у циљу успоставе функционалног система финансијског управљања и контроле односно интерне ревизије.

Препоручујемо Савјету министара БиХ да предузме радње из своје надлежности у циљу успоставе јединица за интерну ревизију у институцијама БиХ, прије свега кроз разматрање правилника о унутрашњој организацији којим се предвиђа успостава јединица за интерну ревизију.

Препоручује се Централној хармонизацијској јединици да на основу закључака произашлих из Годишњег консолидованог извјештаја интерне ревизије и Годишњег консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле, те закључака које је у складу с тим донио Савјет министра БиХ у оквиру својих надлежности, покрене активности у циљу обезбјеђења услова за значајнији напредак у успостави ефикасног система финансијског управљања и контроле односно функционалне интерне ревизије у институцијама БиХ.

¹ COSO модел система интерних контрола се састоји од пет компоненти: контролно окружење, процјена ризика, контролне активности, информације и комуникација те мониторинг.

➤ Статус државне имовине

Питање статуса државне имовине још увијек није ријешено, што увелико повећава ризик који се односи на рационално и домаћинско управљање истом. Системско рјешавање питања располагања имовином на нивоу БиХ је један од сегмената дугогодишње проблематике државне имовине. Неријешено питање државне имовине утиче на многобројне проблеме и ризике који се између осталог рефлектирају и на реално исказивање биланчних позиција, квалитетно обављање пописа, располагање и управљање имовином, итд.

Поново 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 те и коначно евидентирање исте у пословним књигама титулара.

➤ Процес пописа средстава и извора средстава

На основу проведених ревизионих процедура још увијек се не може констатовати да је попис на нивоу институција БиХ, у потпуности извршен у складу с релевантним прописима о вршењу пописа и сврхом пописа. С обзиром на природу проблема пописа, исти се могу сврстати у двије групе и то: системски (законски) проблеми који су везани за непостојање основних и одговарајућих законских и подзаконских рјешења, односно нерјешавање статуса државне имовине и проблеми техничке природе идентификовани у појединачним извјештајима институција као што су неадекватна припрема и планирање пописа, несистематичан приступ попису имовине, потраживања и обавеза, неадекватно рјешавање поступка расходовања средстава, свођење књиговодственог стања на стварно стање, итд. По презентованим информацијама, пописом поново нису обухваћена билансне позиције, изузимајући попис новчаних средстава, које се односе на шифру Трезора БиХ, тј. оне које нису пописане нити код једног од буџетског корисника, што сматрамо да је потребно извршити у наредном периоду.

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

➤ Институт техничког мандата

У току 2015. године није дошло до значајнијих помака у погледу питања везаних за технички мандат. Надлежна тијела нису донијела било какав акт којим би прецизније уредила проблематика истека мандата изабраним и именованим особама, те поступање свих релевантних фактора када исти наступе.

Институције на чијем челу се налазе особе у техничком мандату су врло често ограничене у свом раду, а то може довести до неизвршавања или неадекватног извршавања њихових послова и основних задаћа.

Имајући у виду природу проблема, различита тумачења доводе до нејасноћа у вези с овластима особа која се налазе у техничком мандату. С обзиром да се ради о неуређеној проблематици, могуће је довести у питање капацитет овласти којима може располагати

особа у техничком мандату, а према томе и капацитет у којем може функционирати институција на чијем је челу.

Технички мандат би требао бити привремено рјешење у посебним ситуацијама када из објективних разлога не може доћи до благовременог постављења или именовања руководиоца или руководства институције.

Технички мандат треба бити начин рјешавања проблема када није могуће благовремено именовати односно поставити руководиоце, те га у складу с тим треба и третирати.

Дужину трајања техничког мандата треба свести на најмању могућу мјеру кроз благовремено покретање законом прописаних процедура за избор и именовање или постављење.

Става смо да Савјет министара БиХ питање техничког мандата треба да прецизно уреди, како би се дефинисао обим овлаштења која могу имати особе у техничком мандату.

➤ Судски спорови

Евиденција Министарства финансија и трезора БиХ, закључно са 31.12.2015. године приказује да је на основу судских спорова, исплаћено укупно 8.320.332,33KM, што је увећање за 153% у односу на буџетску 2015. годину (3.278.922,92KM).

Међу предметима, истиче се парница тужиоца „Хит Ход“ Лакташи против туженог Управа за неизравно/индиректно опорезивање БиХ (УИНО БиХ), а ради накнаде штете за одузету акцизну робу. Након другостепене одлуке суда, односно правомоћности исте, тужиоцу је 31.12.2015. године исплаћено 1.583.035,64KM на основу главног дуга те 1.495.660,96KM на основу камата.

Увидом у документацију УИНО БиХ, не улазећи у меритум правомоћне пресуде надлежног суда, ревизија је констатовала да је током вођења поступка неријетко долазило до неспоразума у комуникацији између УИНО БиХ и Правобранилаштва БиХ. Неспоразуми се огледају и неблаговременом достављању судских аката, што је утицало на рокове, као и поступање законског заступника пред судом без претходног обраћања туженој, у смислу давања сагласности. Нисмо се увјерили да су Правобранилаштво и УИНО БиХ усагласили ставове за свако појединачно поступање пред судом. Надаље, изостала је комуникација на највишем нивоу институција током вођења поступка, а било је сврсисходно да законски заступник и клијент тијесно сарађују у погледу сваког питања у вези с парницом.

Имајући у виду висину потраживања у наведеном спору, период трајања истог (а ради којег су камате досегле износ главнице) те комплексност поступка, ревизија је става да се наведени проблеми не би требали појављивати.

Спорови на основу рада и даље су значајан фактор одлива средстава имајући у виду њихову бројност. Сума износа исплаћених по овој основи је и у 2015. години у порасту. Радни спорови као узрок, у највећем броју случајева, имају погрешно тумачење или примјену важећих прописа предметне области.

Јавне набавке, као и претходне буџетске године, често резултирају парничним поступцима. Узрок наведеном се најчешће налази у неправилном поступању при изради тендерске и пратеће документације. Погрешно тумачење и примјена одредаба Закона о

јавним набавкама, планирање набавки и извршење планова и даље представљају озбиљан проблем за чије рјешавање је потребан адекватан приступ, а који је, и у овој буџетској години изостао.

Када су у питању парнични поступци изразито високих вриједности, институције и њихов законски заступник би требали уско сарађивати на највишем нивоу.

Фактори ризика код парница великих вриједности требају бити утврђени од почетка поступка, те сведени на најмањи могући ниво.

Сваки значајнији поступак у смислу утуженог износа би требао бити прецизно анализиран у погледу могућег исхода у поступку како би се смањио ризик од непотребног губитка додатних средстава, у смислу затезних камата и трошкова поступка.

Ставови институција укључених у поступак пред судом морају бити јединствени и утврђени о сваком питању и прије сваког појединачног поступања пред надлежним судом.

Препоручујемо институцијама да, када су у питању права по основу рада, односно прописи у вези с платама и накнадама те другим питањима, поступају сходно мишљењима надлежних органа и институција.

Када су у питању јавне набавке, институције требају да наставе са унапређивањем успостављених система, побољшавањем планирања, а посебно провођења поступака и извршавања планова јавних набавки.

Едукација и усавршавање запосленика који раде на поступцима јавних набавки би требао бити један од дугорочних циљева сваке институције.

➤ **Регулисање питања плата и накнада у институцијама БиХ**

Плате и накнаде плата запослених, именованих и изабраних особа у институцијама БиХ уређене су за 70 институција Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ, за четири институције Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ те за запослене у Јединици за провођење пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ Одлуком о висини плата и накнада на основу рада директора и запослених у Јединици. У овом контексту посебно напомињемо да питање накнада није јединствено регулисано за запослене у законодавној, судској и извршној власти (нпр. још увијек није успостављен једнообразан начин исплате регреса за све запослене у институцијама БиХ). Ово сматрамо непримјереним и дискриминирајућим поступањем, с обзиром да се ради о накнадама из радног односа које нису саставни дио плате запослених, те би у том смислу требале бити изједначене за све запосленике у институцијама Босне и Херцеговине.

Стајалишта смо да је потребно систем плата у институцијама БиХ регулисати одвојено за ниво законодавне, судске и извршне власти, узимајући у обзир статус независних институција које имају посебне законе (lex specialis) засноване на међународним стандардима и добрим праксама које регулишу специфичност пословања тих институција.

➤ **Полицијски додаток**

Исплата посебног додатка на плате полицијских службеника у Дирекцији за координацију полицијских тијела БиХ нема основ у Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, нити је за ове исплате донесен подзаконски акт сагласно наведеном Закону о платама за три полицијске агенције (Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Гранична полиција БиХ и Државна агенција за истраге и заштиту БиХ).

Препоручујемо да надлежне институције убрзају и без одлагања окончају активности по питању доношења provedбених аката којима би се регулисала и обезбиједила исплата додатка на законит начин.

➤ **Надзор над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ**

Чланом 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ дефинисано је да надзор над примјеном Закона врши Министарство финансија и трезора БиХ и да се у случају спора између Министарства и институције БиХ у вези с примјеном одредаба Закона у дијелу који се односи на обрачун и исплату личних примања запослених, примјењује постојеће рјешење до окончања управног поступка код надлежног тијела Савјета министара БиХ. Још увијек није дефинисано које је тијело Савјета министара БиХ надлежно за рјешавање покренутих управних поступака нити постоје јасне и прецизне процедуре провођења надзора од стране Министарства те начина поступања Министарства у случајевима констатовања неправилности у примјени одредаба Закона и подзаконских аката донесених на основу овог Закона и рјешавања евентуалних спорова (супротних ставова) између Министарства и институција БиХ.

У циљу успостављања ефикаснијег система надзора над примјеном Закона о платама и накнадама, Министарство је у оквиру Приједлога закона о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама који је Савјет министара БиХ упућивао у парламентарну процедуру сачинило приједлог измјена и допуна члана 53. Закона којим је прописало начин покретања и вођења поступка надзора те поступак у случају супротних ставова између Министарства и институција БиХ. Међутим, у коначници Приједлог закона је повучен из процедуре.

И даље истичемо потребу успостављања ефикаснијег система надзора над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ дефинисањем јасних и прецизних процедура и поступка провођења надзора од стране Министарства финансија и трезора БиХ те поступка рјешавање евентуалних спорова (супротних ставова) између Министарства и институција БиХ.

➤ **Накнада за превоз**

Министарство финансија и трезора БиХ још увијек није израдило нови подзаконски акт којим би се регулисао начин и поступак остваривања права на накнаду за превоз. И даље постоји разнолика пракса када је у питању примјена постојеће Одлуке Савјета министара БиХ.

Препоручујемо Министарству финансија и трезора БиХ да убрза активности на доношењу подзаконског акта, водећи рачуна да се истим превазиђу све

уочене девијације и обезбиједи поштовање принципа рационалне и намјенске употребе јавних средстава.

- **Рад у управним и надзорним одборима, савјетима, комисијама и другим радним тијелима у институцијама БиХ**

Доношењем Закона о допунама Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине утврђена су ограничења у погледу испуњености услова за остваривање права на накнаду за рад у управним одборима надзорним и другим тијелима као и у погледу максималног износа накнаде која се може исплатити на мјесечном и годишњем нивоу по том основу, тако да би издаци по овом основу у наредном периоду требали бити рационализовани. **Међутим и даље скрећемо пажњу на потребу:**

-успостављања системских евиденција о формираним одборима, савјетима, комисијама и другим органима на нивоу институција БиХ и њиховим издацима (како оних које се финансирају из буџета институција БиХ тако и из других извора финансирања),

-дефинисања јасних критеријума и правила за формирање одбора, савјета, комисија и других тијела и транспарентних процедура и критеријума за именовање чланова тијела,

-ажурног праћења трајања мандата именованих чланова и благовременог покретања поступака именовања нових чланова тијела, како би се избјегле ситуације да исти функционишу у условима истеклих мандата или обуставе функционисања у потпуности, те

-дефинисања једнообразних процедура и правила извјештавања о раду тијела, а и циљу унапређења система надзора над радом тијела.

- **Подзаконски акти сходно Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ (употреба возила, телефони, репрезентација)**

При доношењу подзаконских аката сходно Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ (употреба возила, телефони, репрезентација) нису узети у обзир основни закони и специфичности свих институција БиХ.

Анализирајући правилнике о кориштењу телефона, условима набавке и начину кориштења службених возила и о кориштењу средстава за репрезентацију, током ревизије код појединачних клијената, уочили смо одговарајуће недостатке и пропусте на које овом пригодом желимо скренути пажњу.

Сматрамо да код доношења наведених правилника нису у довољној мјери узете у обзир специфичности институција БиХ, као и основни закони појединих институција (нпр. Тужилаштво БиХ, Суд БиХ и сл.), иако је то прописано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (питање третмана независности институција, специфичности природе дјелатности и стварних потреба институција неопходних за испуњавање својих законом дефинисаних обавеза).

Мишљења смо да је неопходно да се у обзир узму основни закони и специфичности свих институција БиХ те на основу детаљне анализе креирају

одговарајући критеријуми и изврши одговарајућа класификација институција БиХ по питању примјене предметних правилника.

Наведени правилници Савјета министара су креирани на такав начин да добрим дијелом отварају могућности за ненамјенско кориштење јавних средстава. Наиме, ради се о формулацијама појединих одредби правилника које нису у довољној мјери јасне и прецизне и остављају простор за слободно тумачење. Под наведеним првенствено мислимо како није ријешен или, боље рећи, препознат институт кориштења службених аутомобила 24 сата дневно, одласка и доласка на посао службеним возилом, кориштења возила у дане викенда или годишњег одмора, рјешавање статуса возача, употреба специјализираних возила, употребе у посебним и ванредним околностима и случајевима, итд. Надаље, између осталог, није у довољној мјери разрађена категорија интерне репрезентације која такође генерише ненамјенску потрошњу. У горњем тексту смо набројали само неке од примјера непрецизног дефинисања чиме се оставља могућност ненамјенске потрошње.

Напомињемо једну врло важну чињеницу, а то су бројни случајеви у пракси гдје клијенти све оно што децидно није забрањено или прописано у правилницима схваћају као допуштено и узимају себи за право да таква питања регулишу својим интерним актом или се понашају доста комотно знајући унапријед да такво што није експлиците забрањено – што није прихватљива пракса када је у питању јавни сектор. Наведено генерише проблем – систем којег називамо **"домино ефекат"** гдје се челници институција руководе логиком "понашај се попут свих других". Јасно нам је да није могуће прецизно прописати сваку могућу ситуацију, али би се изабрани функционери у сваком тренутку морали водити етичким и моралним принципима и вриједностима приликом кориштења јавних средстава.

С обзиром да се овдје ради о категоријама трошкова гдје је врло танка нит између приватне и јавне потрошње, потребно је споменуте правилнике дорадити у циљу јаснијег и прецизнијег дефинисања начина и сврхе кориштења појединих средстава и обезбјеђења додатне пратеће документације којом би се на недвосмислен начин доказала намјенска потрошња и транспарентност кориштења средстава у ове намјене.

➤ **Јавне набавке у институцијама БиХ**

На основу проведене ревизије констатирано је да постоје одређена побољшања те тенденција смањења броја институција код којих су уочене значајније неправилности у примјени Закона, али и да још увијек постоји доста простора за унапређење ефикасности цјелокупног система јавних набавки те смањења простора за значајне неправилности и евентуалне негативне ефекте за јавна средства.

Најчешћи налази ревизије и идентификоване слабости односе се на процес планирања набавки, односно неадекватно планирање стварних потреба за набавкама те процјена вриједности поступака набавки без претходно обављеног истраживања тржишта (неадекватно документирање фазе анализе тржишта), а свеобухватно и квалитетно планирање набавки је један од најбитнијих предуслова за законито и ефикасно провођење поступака јавних набавки те ефикасно кориштење ограничених буџетских средстава. Такође, због неблаговременог усвајања Закона о буџета институција БиХ (свибањ 2015. године), већина институција БиХ је донијела планове набавки тек половином године што је имало директне импликације на ефикасност провођења поступака набавки нарочито код већих институција које имају значајније набавке по врсти и вриједности те коначан исход непровођење планираних поступака и нереализација одобрених буџетских средстава.

Остала запажања ревизије односе се на: непровођење законске процедуре јавних набавки; неблаговремено провођење поступка набавки и наставак сарадње са ранијим добављачима иако су уговори истекли; неадекватан избор поступка набавке; непрецизно сачињавање тендерске документације у погледу квалификационих критеријума, техничке и професионалне способности, описа и спецификације предмета набавке, али и сувише прецизно описивање предмета набавке или постављања сувише ограничавајућих квалификационих критеријума што може имати за посљедицу ограничавање правичне и активне конкуренције на тржишту; сачињавање тендерске документације и избор добављача на бази јединичних цијена или годишњих количина, а не на бази укупне вриједности или укупних количина за период за који се намјерава закључити уговор или оквирни споразум; недовољно пажљиву провјеру квалификација понуђача према условима за учествовање из тендерске документације и оцјену понуда према критеријумима за додјелу уговора; неадекватно дефинисање подкритеријума код критеријума „економски најповољније понуде“ како би се обезбиједила правилна евалуација понуда, прекидање поступка на начин који није предвиђен Законом о јавним набавкама; неаргументована образложења за примјену одређеног поступка набавке или изузимања од примјене Закона сходно члану 10. Закона; закључивање оквирних споразума, иако су приспјеле мање од три прихватљиве понуде, а тендерском документацијом предвиђено закључивање оквирних споразума са више понуђача; закључивање уговора чије се одредбе разликују од одредби у тендерској документацији или на износе који нису у складу с понудом добављача; предуго трајање поступка набавки иако није било жалби понуђача; непоштивање рокова који претходе закључивању уговора, необезбјеђивање мишљења Правобранилаштва БиХ у случајевима прописаним законским одредбама.

Поједине институције нису успоставиле праксу објаве основних елемената уговора и измјене уговора и вриједности реализације уговора на својим интернет страницама у складу с важећим упутством те обезбиједиле свеобухватан унос података у информациони систем е-набавки. Код појединих институције и даље је уочена вишеструка улога чланова комисија за избор понуђача, односно исте особе сачињавају тендерску документацију, оцјењују понуде те састављају уговор, што нису спојиве дужности и може постојати сукоб интереса те дугогодишње пословање с истим добављачима као могући индикатор фаворизовања истих.

Такође, још увијек код одређеног броја институција постоје слабости система унутарњих контрола у дијелу реализације закључених уговора у смислу испраћења и непоштивања услова дефинисаних тендерском документацијом и уговором (рокови испоруке, цијене, количине, квалитета, набавка роба и услуга које нису предвиђене уговором, неактивирање банкарских гаранција иако су стечени услови за исто) што доводи у питање смисао и сврху провођења поступка набавке.

Када је ријеч о административним капацитетима кључних институција у систему јавних набавки (Агенција за јавне набавке и Канцеларија за разматрање жалби), обје институције у својим званичним извјешћима наводе проблем недостатка људских ресурса и капацитета и потребу за додатним особљем за ефикасно обављање свих послова у њиховој надлежности. Поред тога, у Канцеларији за разматрање жалби је још увијек низак степен развијености аутоматизације и информатизације те није развијена службена интернет страница Канцеларије.

Законито поступање је одговорност и обавеза сваке институције појединачно, међутим потребно је да све надлежне институције (Парламентарна скупштина БиХ, Савјет министара БиХ, Агенција за јавне набавке, Канцеларија за разматрање жалби, Правобранилаштво БиХ и друге релевантне институције), свака у оквиру својих надлежности, предузме додатне активности како би се обезбиједила досљедна примјена Закона о јавним набавкама, унаприједила

ефикасност цјелокупног система јавних набавки те смањио простор за значајне неправилности и евентуалне негативне ефекте за јавна средства.

➤ **Заједничке набавке за полицијска тијела**

Агенција за полицијску подршку БиХ је на основу Закона о дирекцији за координацију полицијских тијела и агенцијама за потпору полицијској структури БиХ² надлежна за провођење тендерске процедуре за одређену опрему за полицијска тијела БиХ. Активности Агенције за полицијску потпору у провођењу набавки за полицијска тијела у 2015. години реализоване су само кроз учествовање запосленика у раду комисија и ради давања стручне оцјене техничких карактеристика приспјелих понуда у Дирекцији за координацију полицијских тијела. Дирекција за координацију полицијских тијела потписала је споразум о набавци, са примјеном од 01.01.2016. године.

Државна агенција за истраге и заштиту и Гранична полиција БиХ нису потписале споразум о набавци, уз образложења да се евентуалне будуће заједничке набавке дефинирају сходно потребама и економском оправданошћу, те да се процедуре јавних набавки требају водити за сва полицијска тијела и исти предмет набавке.

С обзиром на различите ставове институција које требају бити обухваћене заједничким набавкама, препоручујемо надлежним институцијама (Министарству безбједности БиХ, Граничној полицији и Агенцији за истраге и заштиту БиХ) да предузму активности на провођењу Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за потпору полицијској структури БиХ везано за провођење заједничких набавки за одређену опрему за полицијска тијела БиХ.

➤ **Усвајање рачуноводствених стандарда за јавни сектор**

На нивоу институција БиХ још увијек нису усвојени Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор. Сврха усвајања ових стандарда је израда поузданих финансијских извјештаја која ће бити интерно и међународно упоредива.

Препоручује се Савјету министара БиХ да у сарадњи с Министарством финансија и трезора БиХ, код надлежне комисије иницира усвајање међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

➤ **Борба против корупције**

Остварен је одређени искорак у provedби стратешких докумената из области борбе против корупције на начин да су у 2015. години све предвиђене активности правовремено инициране и усаглашене са кључним носиоцима активности. Међутим, многе институције још увијек немају у довољној мјери активан однос према општем друштвеном проблему преваре и корупције. Потребно је на адекватан начин идентификовати и документовати конкретне ризике од преваре и корупције у сваком од ризичних подручја те у складу с процијењеним ризицима јачати систем унутарњих контрола и мониторинга. Истичемо како је неопходно усвојене стратегије и планове интегритета операционализовати и конкретизовати како би донесени документи имали

² Службени гласник БиХ, број 36/08

очекиване rezultate, a ne ostali tek 'mrtvo slovo na papiru'. Smatraмо да донесена административна акта могу да представљају добру основу за отклањање утврђених недостатака и превентивно дјеловање, међутим неопходно је уложити додатне напоре, појачати одговорност и устрајати на имплементацији донесених мјера како се неправилности не би дешавале.

Препоручујемо редовно сачињавање детаљних анализа и евалуација учинковитости и ступња имплементације усвојених стратешких докумената у области борбе против корупције, с циљем благовременог реагирања на одступања и уочене негативне намјере и поступања.

➤ **Процес запошљавања на нивоу институција БиХ**

Код процеса запошљавања, уопштено посматрано на нивоу институција БиХ, још увијек постоје слабости у његовом провођењу. С обзиром на то како незапосленост представља велики друштвени проблем у БиХ, нетранспарентно запошљавање није прихватљиво ни под којим условима. Агенција за државну службу БиХ нема успостављен централни регистар особља; уочено је да поједине особе имају рјешење за једно радно мјесто, а обављају послове који су у опису другог радног мјеста што је образложено потребама посла; радна мјеста се не попуњавају по структури, непопуњеност кључних позиција у организацији појединих институција; неприлагођеност важеће систематизације стварним потребама институција. Најчешћи недостатак уочен ревизијом буџетских корисника је запошљавање запосленика путем уговора о раду на одређено вријеме дуже од три мјесеца без претходно проведене процедуре натјечаја.

Поред тога, иако је рок дан институцијама за доношење правилника о унутрашњој организацији у складу с одредбама Одлуке о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе Босне и Херцеговине и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине, одређени број институција још увијек није окончао предвиђене активности.

Препоручујемо да се убрзају активности по овом питању. Такође, препоручујемо да се предузму активности како би се отклониле слабости у провођењу процеса запошљавања.

➤ **Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима**

Обављањем појединачних ревизија у 2015. години су констативана иста или слична запажања и налази као и претходних година: ангажман особа на основу уговора о дјелу врши се крајње нетранспарентно; запослени се након умировљења ангажују путем уговора о дјелу, без да се, ако постоји потреба за обављањем таквих послова, то питање рјешава у складу са законским прописима; ангажовање значајног броја особа на основу уговора о дјелу за обављање истих или сличних послова дефинисаних систематизацијом радних мјеста у континуитету током читаве године, а код појединих институција и на дуже временске периоде; још увијек није ријешено питање ангажирања особа за услуге одржавања чистоће за дислоциране институције. Нису предузимане значајније активности на системском рјешењу унапређења управљања уговорима о дјелу и повременим и привременим пословима, а планиране активности се вежу за доношење измјена Закона о раду које још увијек нису усвојене. Институције су предузимале одређене активности на унапређењу планирања, контроле и извјештавања али исто, према информацијама достављеним од појединачних институција није у

значајној мјери унапријеђено у односу на стање констатовано у ранијим извјештајима ревизије. У овом контексту треба подсјетити на давно истекли рок обавезе институција на доношење правилника о унутрашњој организацији у складу са одредбама Одлуке о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе Босне и Херцеговине и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине. Значајан број институција још увијек није окончао предметну активност. Ово је важно јер је неадекватна организациона структура у претходном периоду била један од разлога за додатни ангажман особља по уговорима о дјелу за обављање послова из надлежности институција.

Имајући у виду законска ограничења у погледу запошљавања у институцијама БиХ, мишљења смо како је потребно приликом одобравања средстава за ангажовање вањских сарадника вршити детаљније анализе и водити рачуна о оправданости и економичности ангажмана вањских сарадника.

➤ **Управљање људским ресурсима у институцијама БиХ**

Управљање људским ресурсима на нивоу институција БиХ условљено је одређеним ограничењима. Институције углавном проводе оцјењивање, те стручно усавршавање и обучавање запослених у оквиру расположивих средстава. Агенција за државну службу БиХ је у 2015. години покренула активности на пројекту развоја регистра државних службеника, а реализација пројекта је планирана у текућој години. Иако се у 2015. години радило на реформама у области ХРМ-а, а већина активности иницирана је и вођена од стране пројекта „Модернизација система управљања људским потенцијалима у државној служби” крајњи резултати доста су ограничени и нису за резултат имали усвајање нових процедура и пракси у различитим областима управљања људским ресурсима.

Препоручујемо да се у наредном периоду, успркос постојању ограничавајућих фактора, управљању људским ресурсима, као једном од битних сегмената реформе јавне управе, посвети више пажње, с циљем изградње професионалне и дјелотворне државне управе.

➤ **Издвојена средства за повлачење IPA фондова**

Упознати смо да је Савјет министара БиХ усвојио Информацију Дирекције за европске интеграције о могућностима кориштења секторске буџетске потпоре у оквиру IPA II и секторским стратешким документима потребним за кориштење IPA II, у којој су наведени услови под којима је Европска комисија спремна обезбиједити додатну буџетску подршку и омогућити повећање садашње IPA II алокације за Босну и Херцеговину, те задужило Дирекцију за европске интеграције и надлежна министарства за предузимање активности и израду акционих планова за припрему неопходних стратешких докумената (цјелодржавни стратешки документи за секторе за које недостају стратегије: транспорт, околина, енергија, рурални развој, конкурентност и иновације, као и стратегија управљања јавним финансијама).

IPA фондовима у име БиХ управља Делегација Европске комисије, јер институције БиХ нису успоставиле све структуре и тијела за индиректно управљања IPA фондовима у складу са Оквирним споразумом између БиХ и Комисије Европских заједница. Односно, још увијек нису учињени значајнији помаци на успостављању независног ревизорског тијела које би било надлежно за обављање послова које се односе на ревизију и

потврђивање усклађености система за провођење програма Европске уније за које је одговорност за управљање пренесена на БиХ.

Такође, према презентованим закључцима Надзорног одбора IPA Делегације ЕУ из октобра 2015. године, Европска комисија истиче да фокус БиХ, између осталог треба бити на јачању административних капацитета за унапређење управљања јавним финансијама (укључујући PIFC - унутарње финансијске контроле) и припрему пројеката за инвестиције.

Сматрамо да све надлежне институције требају да уложе додатне напоре те предузети неопходне активности у складу са правилима Европске комисије у циљу ефикасне и ефективне имплементације IPA фондова.

Извршење позиције Издвојена средства за повлачење IPA фондова: И даље је присутна значајна разлика између одобрених и извршених средстава на позицији средстава издвојених за повлачење IPA фондова. Реализација средстава овиси о динамици реализације активности планираних пројектом, од трајања тендерских процедура која проводи Европска комисија и буџетски корисници, али и од ефикасности планирања средстава гдје је на основу наведених параметара извршења евидентно да постоје слабости и могућности унапређења у дијелу програмирања пројеката. Такође сматрамо да транспарентност извјештавања о реализацији IPA пројеката треба подићи на виши ниво. Институције о реализованим IPA пројектима у финансијским извјештајима углавном извјештавају уколико је било реализације буџетских средстава или кроз извјештај о раду само успут спомену да се реализује IPA пројекат, док детаљнијег извјештавања о динамици реализације пројеката, статусу пројекта, укупној вриједности реализованих пројеката (без обзира је ли било повлачења средстава из буџета институција БиХ) те резултатима и ефектима пројеката нема.

Поново препоручујемо предузимање активности на унапређењу планирања средстава за суфинансирање IPA пројеката за ове намјене у смислу обезбјеђења неопходних средстава и непотребног резервисања средстава у буџету институција БиХ те унапређење транспарентности извјештавања институција БиХ о резултатима и ефектима и динамици реализације IPA пројеката.

➤ Вишегодишњи пројекти

За реализацију вишегодишњих капиталних пројеката на располагању су била средства у износу од 189.395.345 КМ. Вишегодишњи капитални пројекти реализовани су у износу од 44.564.877 КМ. Неутрошена средства у износу од 144.814.656 КМ пренесена су у 2016. годину. Из презентованих података и на основу појединачних извјешћа утврђено је да су вишегодишњи капитални пројекти реализовани у ниском проценту у односу на расположива средства (23,5%), да се, као и претходних година, пројекти реализују јако споро, а да реализација не прати планирану динамику. Тако на примјер у Фонду за повратак у периоду 01.01.2015.-31.12.2015. године реализована су средства у износу од 2.173.106 КМ или 35%, а неутрошена средства у износу 3.992.881 КМ пренесена су у наредну годину. Спорост у реализацији вишегодишњих капиталних пројеката у неким институцијама проузрокује друге трошкове, за шта се издвајају значајна средства.

Препоручујемо предузимање активности на успостављању квалитетнијег процеса управљања капиталним пројектима, кроз анализирања начина и динамике реализације вишегодишњих пројеката, ажурирања одлуке о вишегодишњим пројектима у складу са законом о буџету и стварним потребама за буџетским средствима, те системском регулисању питања

вишегодишњих пројеката уз успостављање механизма контроле за ефикасније кориштење ограничених буџетских средстава.

➤ **Нереализована средства од UMTS дозвола**

Одлуком о дозволама за Универзалне мобилне телекомуникационе системе (UMTS) утврђени су услови под којим Регулаторна агенција за комуникације БиХ додјељује оператерима GSM услуга у БиХ дозволе за UMTS, те утврђена цијена, начин и рокови плаћања дозвола. Уплаћена средства се усмјеравају за развој сектора телекомуникација (15%) и за финансирање припреме и изградње путне инфраструктуре (85%).

Остварена средства на име додијељених UMTS дозвола за 2015. годину у укупном износу од **17.602.470 KM** нису распоређена корисницима у 2015. години јер нису донесене посебне одлуке Савјета министара БиХ. Од наведеног износа нераспоређена средства за развој сектора телекомуникација износе 2.640.371 KM (15%), а нераспоређена средства за финансирање припреме и изградње путне инфраструктуре износе 14.962.099 KM (85%). Цјелокупан нераспоређени износ пренесен је у 2016. годину.

Такође, распоређена средства за развој сектора телекомуникација из ранијих година (2011, 2012, 2013 и 2014. година) у износу од **10.561.482 KM** нису реализована с обзиром да Савјет министара БиХ није донио посебну одлуку о начину кориштења средстава намијењених за развој сектора телекомуникација. Средства су пренесена у 2016. годину.

Распоређена средства за финансирање припреме и изградње путне инфраструктуре која су намјенски пренесена Министарству комуникација и промета БиХ за 4 пројекта и Управи за индиректно опорезивање БиХ за 2 пројекта, нису реализована у износу од **48.010.443 KM**. Средства су такође пренесена у 2016. годину.

По тој основи, укупна нереализована намјенска средства од UMTS дозвола (укључујући и средства из 2015. године за која није донесена одлука о распореду) износе **76.174.395 KM**, од чега се на развој сектора телекомуникација односи 13.201.853 KM, а на финансирање припреме и изградње путне инфраструктуре 62.972.542 KM.

Препоручујемо Савјету министара БиХ да донесе одлуку о расподјели средстава од UMTS дозвола за 2015. годину, те да донесе посебне одлуке о расподјели средстава за развој сектора телекомуникација.

Такође, препоручујемо Савјету министара БиХ те Министарству комуникација и промета БиХ и Управи за индиректно опорезивање БиХ предузимање ефикасних мјера у циљу реализације средстава намијењених за финансирање припреме и изградње путне инфраструктуре.

➤ **Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде за неангажовање средстава – commitment fee**

У Информацији о стању јавне задужености Босне и Херцеговине на дан 31.12.2015. године наведено је да је у току године commitment fee плаћен у износу од 3.386.689 KM, без детаљне информације односи ли се одређени дио овог износа на неадекватно кориштења средстава, који је то износ и који су разлози за неадекватно кориштења.

Препоручујемо Савјету министара да анализира кориштење средстава вањских кредита за које се плаћа commitment fee и у сарадњи са надлежним тијелима предузме даљње активности на отклањању могућих узрока неадекватног кориштења средстава и смањењу трошкова commitment fee.

➤ **Питање смјештаја институција БиХ**

Одсуство системских мјера надлежних институција БиХ везано за рјешавање питања смјештаја институција БиХ за последицу има огроман раскорак између потреба и могућности институција БиХ да самостално ријеше своје потребе на тржишту. У оваквим околностима, институције се при прибављању услуга закупа различито понашају, нарочито кад је ријеч о избору локације, закупљеној површини, а самим тим и уговореној цијени.

Надлежне институције немају јасну визију и стратегију за рјешавање питања смјештаја институција БиХ, као ни правила, критеријуме и смјернице за планирање и уговарање закупа. У недостатку наведеног, политика рјешавања смјештаја за институције БиХ се већим дијелом одразила кроз куповину објеката за смјештај институција БиХ.

У вези с обезбјеђивањем трајног смјештаја за институције БиХ, у 2015. години настављене су и окончане активности које су произишле из одлука Савјета министара, куповином објеката за смјештај институција у Тузли и Мостару. Набавка објекта у Сарајеву није извршена јер је одлука о куповини дијела објекта у улици Хамдије Крешевљаковића у Сарајеву стављена изван снаге³.

Пројекат реконструкције објекта у улици Маршала Тита 9а за смјештај институција БиХ који је започет у новембру 2013. године, с обавезом завршетка радова до 30.06.2014. године, окончан је 01.09.2015. године, када је отпочело усељавање институција БиХ. Усљед неефикасне реализације пројектног задатка и знатног кашњење, дошло је до значајног утршка јавних средстава на основу непланираног плаћања закупа за осам институција које су усељење започеле са закашњењем од 14 мјесеци.

Одлуком Савјета министара БиХ у октобру 2015. године одобрен је Пројекат набавке објекта за смјештај институција БиХ у Мостару као вишегодишњи капитални пројект у периоду 2015. - 2017. Служба за заједничке послове институција БиХ по овом пројекту у 2015. години није предузимала никакве активности, а одобрена средства су у потпуности пренесена у 2016. годину.

И даље наглашавамо потребу доношења плана рационализације трошкова закупа и стратегије за рјешавања питања закупа и трајног смјештаја институција БиХ, са утврђеним приоритетима, носиоцима обавеза, динамиком реализовања и изворима финансирања. Напомињемо да при изради наведене стратегије треба да се има у виду и питање статуса државне имовине.

➤ **Интервентно кориштење текуће резерве**

Увидом у документацију констатовано је да се средства текуће резерве која додјељују чланови Предсједништва, предсједавајући Савјета министара БиХ и замјеници

³ Службени гласник БиХ, број 96/15

предсједавајућег, користе на недовољно транспарентан начин, без јасних правила и критеријума за додјелу.

Усвојене одлуке од стране чланова Предсједништва и предсједавајућег и замјеника предсједавајућег Савјета министара БиХ садрже само висину одобрених средстава која се могу користити у те намјене без јасно постављених критеријума на основу којих се дошло до одобрених износа.

У одлукама је наведено да се корисници средстава обавезују на правдање кориштених средстава у виду слања извјешћа о намјенском утрошку средстава, међутим процесом ревизије то није потврђено.

Није успостављена заједничка база података корисника текуће резерве, нити размјена информација између кабинета чланова Предсједништва БиХ и предсједавајућег Савјета министара БиХ и његових замјеника у погледу износа и основа за додјелу средстава текуће резерве. У погледу тога, уочено је како истом кориснику средства буду додијељена и од стране чланова Предсједништва БиХ и од стране Савјета министара БиХ.

Иако је у наредној години износ укупно одобрених средстава за текућу резерву у буџету институција БиХ прилично мањи, препоручујемо Предсједништву БиХ да прецизно дефинише правила и процедуре о висини и критеријумима за додјелу средстава текуће резерве у сврху транспарентности процеса додјеле и извјештавања свих корисника исте.

➤ **Одобравање грантова буџетским корисницима из средстава текуће резерве**

На основу података о средствима из којих су финансирани грантови утврдили смо да је значајан износ грантова и трансфера реализован у расходима буџетских корисника обезбијеђен из средстава текуће резерве. Из буџетске резерве су одобрена средства у износу од 3.121.000 КМ за реализацију грантова у Министарству цивилних послова (2.481.000 КМ), Министарству вањске трговине и економских односа (540.000 КМ) и Министарству за људска права (100.000 КМ).

Расподјела средстава крајњим корисницима проведена у Министарству цивилних послова и Министарству вањске трговине и економских односа извршена је без објављивања јавног позива односно без јасно дефинисаних критеријума, рокова и услова додјеле средстава текуће резерве. Изостанак транспарентности и адекватне контроле те непостојање provedбених аката, значајно повећавају ризик да средства текуће резерве буду искориштена ненамјенски.

Мишљења смо да реализација грантова одобравањем из буџетске резерве треба да се користи у изузетним случајевима, када се ради о непланираним ситуацијама и догађајима који су условили одобравање средстава на такав начин. Сва остале грантове и трансфере требало би планирати у буџету институција, а њихову додјелу реализовати на транспарентан начин, уз утврђивање критеријума за додјелу и адекватне контроле намјенског трошења.

➤ Приходи и примици

Законом о ваздухопловству Босне и Херцеговине је прописано како ће Дирекција за цивилно ваздухопловство остваривати приходе од накнада које плаћају путници у одласку са зрачних лука у БиХ и накнада које плаћају оператери авиона по тони превезене робе/терета у цивилном зрачном промету. Међутим, Дирекција нити у 2015. години није остваривала ове приходе. Дирекција је донијела и у Службеном гласнику БиХ објавила одлуку у вези са споменутим накнадама. Накнадном анализом, а уважавајући достављене приједлоге за смањење накнада, као и због потребе усклађивања висине накнада с накнадама у земљама у окружењу, Дирекција је 12.01.2016. године Министарству промета и комуникација БиХ доставила Приједлог одлуке о висини накнаде коју плаћају оператери авиона по превезеном путнику у одласку и висини накнаде по тони превезене робе/терета у одласку с аеродрома у БиХ. У Дирекцији немају информацију да је Министарство прослиједило поменути Приједлог одлуке Савјету министара БиХ. Анализирајући достављене податке о оствареном броју одлазећих путника из аеродрома у БиХ и превезеном терету роба у 2015. години, констатовали смо да одгађањем примјене споменуте Одлуке, Босна и Херцеговина у 2015. години није наплатила приходе у износу од око 2.000.000 КМ.

Препоручујемо Министарству комуникација и промета БиХ да хитно предузме све потребне активности како би Дирекција што прије почела остваривати приходе утврђене Законом.

Иако су у већини случајева створени предуслови да буџетски корисници могу вршити савјештања уплата са помоћним евиденцијама још увијек нису обезбјеђени услови да све институције могу на ефикасан и поуздан начин извршити контролу наплате непорезних прихода (новчане казне у Министарству правде, таксе које представљају најзначајнији дио прихода у Управи за индиректно опорезивање БиХ).

У циљу рјешавања проблема праћења односно контроле наплате прихода неопходно је обезбиједити услове да све институције на ефикасан и поуздан начин могу да изврше контролу наплате непорезних прихода.

➤ ИТ систем

ИТ систем у институцијама БиХ још увијек није на задовољавајућем нивоу. Ревизијом смо утврдили да је модул за планирање буџета (BMIS) имплементиран али није повезан са ИСФУ-ом. Модул за управљање благајничким пословањем је имплементиран, али се још увијек не користи. Једна од кључних активности је имплементација новог система плата и кадровске евиденције као саставног дијела ИСФУ система. Имплементацији пројеката не претходе адекватне анализе о стварним потребама па се имплементирају неекономична рјешења. Поред наведеног, пројекти имплементације информационих система се не завршавају у складу са плановима. Прије него што започне имплементација пројекта набављају се и плаћају све софтверске лиценце, а њихово даље одржавање се плаћа периодично сваке године. У ситуацијама гдје пројекти трају више година, подршка за све набављене лиценце се плаћа на годишњем нивоу чиме се беспотребно гомилају трошкови одржавања лиценци које се не користе у периоду имплементације.

Потребно је да се у употребу ставе имплементирани модули и нови модули повежу с ИСФУ-ом како би се добио интегрисан и свеобухватан систем финансијског управљања. Такође је потребно имплементирати нови систем плата и кадровске евиденције. Имплементацији нових система требају претходити адекватне анализе. Такође треба правовремено анализирати стварне потребе за лиценцама и након имплементације система вршити набавку већег дијела лиценци и започети кориштење и одржавање истих у моменту када се нови информациони систем пушта у рад, у циљу смањења трошкова одржавања софтвера.

➤ **Кориштење ресурса е-владе**

Тренутно, расположиве ресурсе е-владе користе 34 институције. Према процјени Одсјека е-владе 68 институција би могло дјелимично или у потпуности да буде интегрисано у систем е-владе. Повезивањем институција на е-владу би се створила могућност кориштења свих ресурса е-владе као и других сервиса који се буду развијали на пројекту е-владе. Генерални секретаријат Савјета министара (ГССМ) није покренуо званичну иницијативу за испитивање могућности повезивања институција на систем е-влада путем мрежа у власништву институција БиХ. ГССМ није реализовао одређен број захтјева за приступ ресурсима е-владе, уз образложење како би проширивањем броја институција могао бити угрожен квалитет пружања услуга за институције које тренутно користе ресурсе.

Сматрамо да Генерални секретаријат треба да покрене званичну иницијативу за испитивање могућности повезивања институција на систем е-влада путем мрежа у власништву институција БиХ. Сугеришемо да се размотри потреба и могућност формирања радне групе коју би чинили експерти из институција које користе ресурсе е-владе, како би се дали приједлози за побољшања и унаприједио постојећи систем.

➤ **Електронски потпис**

У циљу стварања предуслова за провођење Закона о е-потпису израђени су одређени подзаконски акти (три правилника) и исти су у процедури прибављања мишљења ради упућивања на разматрање и усвајање Савјету министара БиХ. Одредбама Закона о електронском потпису је прописано да ће Савјет министара БиХ, најкасније у року од шест мјесеци од дана објављивања Закона (14. новембра 2006. године), донијети подзаконске прописе који су потребни за провођење истог. Неустављавање правног и институционалног оквира за е-пословање има израван утицај на ефикасност рада институција БиХ, као и на висину одређених издатака у институцијама БиХ, који би могли бити смањени у значајним износима, да су обезбјеђене претпоставке за овај вид пословања.

Сматрамо да треба усвојити подзаконске акте, извршити акредитацију сертификационих тијела и омогућити процес електронског потписивања.

2.3. Главни налази и препоруке ревизије учинка

У току 2015. године Канцеларија је провела пет ревизија учинка. Ревизије су проведене у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, Принципима ревизије учинка ВРИ у БиХ, те Водичем за ревизију учинка и Водичем за осигурање квалитета у ревизији учинка у ВРИ у БиХ, документима које је усвојио Координациони одбор ВРИ у БиХ.

За сваки извјештај презентирани су налази, изведени одређени закључци и дате препоруке, прије свега, институцијама које су биле предмет ревизије и Савјету министара БиХ али и свим институцијама БиХ за које је проблематика обрађена у извјештајима релевантна. Према мишљењу Канцеларије имплементација датих препорука би обезбиједиле побољшање или отклањање уочених слабости и недостатака у областима које су биле предмет ревизије.

➤ Набавка личних докумената – студија случаја

Налази ревизије су показали да IDDEEA и друге надлежне институције БиХ нису у свим дијеловима процеса предузимале одговарајуће активности да омогуће провођење транспарентног начина набавке, избор оптималног технолошког рјешења нових личних докумената, са аспекта безбједности и економичности и обезбиједе функционалност електронске личне карте.

IDDEEA и МЦП нису понудили могуће алтернативе изабраној технологији израде личних докумената, која је значајно скупља у односу на претходну, са аспекта бољег баланса безбједности и економичности и уважавања економских и других околности у којима се налази БиХ, а ВМ БиХ, приликом одобравања набавке, није тражило овакве анализе.

IDDEEA и друге институције БиХ нису биле ефикасне у обезбјеђивању услова за омогућавање провођења транспарентнијих и конкурентнијих поступака јавне набавке личних докумената. Процедура набавке личних докумената је проведена најмање транспарентним поступком јавне набавке - преговарачким поступком без објаве обавијести, а да претходно није на транспарентан начин испитано постојање конкуренције за изабрану технологију.

У БИХ још увијек нису створени услови за кориштење е-сервиса помоћу електронске личне карте, иако је то био један од главних разлога за њено увођење. Након изданих више од 1,7 милиона електронских личних карата и скоро три године од њеног издавања, она још увијек служи само као идентификациони документ.

Уговорене количине личних докумената се заснивају искључиво на историјским подацима, без узимања у обзир осталих релевантних фактора. На основу таквих података су формулисане врло чврсте уговорне одредбе у смислу динамике испоруке и укупних количина личних докумената. Имајући у виду да је у прве двије године издано за око 50% мање личних карата и за око 30% мање возачких дозвола од планиране и уговорене количине, постоји могућност да неће бити потребна укупно уговорена количина исправа.

У припреми и провођењу процедуре преговарачког поступка са једним понуђачем, чланови преговарачког тима нису располагали поузданим подацима о цијенама електронског чипа, нити су у преговорима посебно потенцирали питања укупне

структуре потребног улагања за успостављање производње личних докумената у БиХ, што је ослабило преговарачку позицију IDDEEA -е.

Канцеларија је IDDEEA и Савјету министара БиХ дала одређене препоруке, а најважније од њих су да IDDEEA анализира могуће штетне посљедице одредаба Уговора, нарочито оних које се односе на обавезу плаћања укупних уговорених количина личних докумената, као и других уговорених ставки које могу произвести штету по буџет институција БиХ, те их покуша, у споразуму са добављачем, адекватно ријешити. Савјету министара БиХ је поред осталог, препоручено да успостави функцију процјене оправданости специфичних инвестиционих улагања и предузме активности на убрзању развоја и успоставе електронских сервиса у институцијама БиХ, како би се оправдало улагање у електронску личну карту.

➤ **Управљање царинским терминалима**

Налази до којих се дошло ревизијом заснивају се на кредибилним изворима независног и објективног увида и указују да претпоставке за ефикасно функционисање царинских терминала нису у потпуности обезбијеђене. Прописи и provedбени акти којима се уређује управљање и функционисање царинских терминала се не заснивају на provedеним анализама ефикасности и економичности могућих рјешења, нису у довољној мјери јасни, прецизни, свеобухватни и остављају простор за слободна тумачења и различита поступања.

Успостава и прибављање царинских терминала се не заснива на анализи потреба и оправданости. Присутне су разлике у условима и капацитетима, а одређени царински терминали, који нису у власништву Управе за индиректно опорезивање БиХ, не испуњавају неке од прописаних услова.

Процедуре и начин наплате накнаде за кориштење царинских терминала нису унификовани, а и праксе су различите. Поред овог, поједини власници царинских терминала своје обавезе према Управи за индиректно опорезивање БиХ не измирују уредно, док су код других потраживања стара и по неколико година. Различита поступања утврђена су и у активностима принудне наплате потраживања, као и начину поступања са дужницима.

Једна од посљедица оваквог успостављеног начина управљања царинским терминалима су ненаплаћена потраживања на основу прихода од накнаде за кориштење царинских терминала, по којем Управа за индиректно опорезивање БиХ од почетка свог рада потражује од власника царинских терминала око 2,6 милиона КМ.

Управном одбору Управе за индиректно опорезивање БиХ, Канцеларија је препоручила да предузме потребне активности и мјере из своје надлежности за унапређење управљања царинским терминалима.

Управи за индиректно опорезивање БиХ је Канцеларија дала сљедеће препоруке: У циљу унапређења управљања царинским терминалима потребно је извршити свеобухватну анализу читавог процеса како са становишта прописа тако и примјене истих. На основу provedене анализе дорадити и унаприједити provedбене акте који се тичу управљања царинским терминалима. Такође, потребно је унаприједити контролне механизме и начин извјешћивања.

➤ **Транспарентност рада институција БиХ**

Анализа је показала да институције БиХ не обезбјеђују потпуну транспарентност у свом раду, да ефикасно остваривање права на приступ информацијама захтијева одређене измјене и допуне постојећих прописа, како у погледу усаглашавања са другим законима тако и у погледу стварања проактивног приступа остваривању права на приступ информацијама. Такође, ни обавеза постојања и примјене подзаконских аката о управљању информацијама код институција БиХ није на задовољавајућем нивоу.

Није ријетка појава да институције БиХ не испуњавају прописану законску обавезу у погледу достављања података, а различито тумачење појединих законских одредби довело је до различитог поступања институција БиХ у случају подношења жалби на коју има право сваки подносилац захтјева.

Службене веб странице институција БиХ, ни садржајно ни визуално, не обезбјеђују успјешну комуникацију са корисницима, те негативно утичу на стварање повјерења у рад институција БиХ. Не подстиче се активно учешће јавности у процесу доношења одлука, нити се чине значајнији напори на проактивном упознавању јавности о информацијама које се тичу обављања јавних дужности, што је неизоставан дио отворене и транспарентне власти.

Канцеларија је Савјету министара БиХ препоручила провођење одговарајућих активности на предлагању измјена и допуна закона усмјерених на побољшање постојећег законског оквира о слободи приступа информацијама, прописивање правила и процедура који ће бити надопуна основној законској регулативи о слободи приступа информацијама те успостављање централног портала на нивоу БиХ који ће бити намијењен за проактивно објављивање информација о раду различитих институција БиХ.

Канцеларија је дала и препоруке институцијама БиХ и то да унаприједи комуникацију са корисницима, а податке о раду и резултатима рада који се остварују континуирано чине транспарентним, те да уведу праксу периодичног испитивања и стручне анализе задовољства корисника о информацијама које им институције БиХ пружају о свом раду.

➤ **Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ**

Налази ревизије су показали да успостава PIFC-а у складу са захтјевима ЕУ у институцијама БиХ до краја 2014. године није окончана. Реформа финансијског управљања и контроле (ФУК) није окончана, а функционална интерна ревизија (ИР) није успостављена. Очекивани резултати унапређења финансијског управљања и контрола у институцијама БиХ на крају 2014. године су изостали. Капацитети Централне хармонизацијске јединице БиХ (ЦХЈ) су недостатни за ефикасну успоставу и развој PIFC-а, а Координациони одбор централних хармонизацијских јединица у БиХ (КО ЦХЈ) није функционалан од 2011. године.

Канцеларије је дала препоруке Савјету министара БиХ, Централној хармонизацијској јединици БиХ, институцијама БиХ и јединицама интерне ревизије у институцијама БиХ:

Представници Савјета министара БиХ би на сједницама Фискалног савјета БиХ требали да адресирају проблем нефункционисања КО ЦХЈ и кашњења у provedби

активности успоставе ПИФЦ-а у БиХ. Савјет министара БиХ треба да обезбиједи јачање капацитета ЦХЈ за успоставу и развој ПИФЦ-а у институцијама БиХ, окончати започете реформе које ће омогућити да се одлуке о финансирању институција доносе на основу резултата реализације циљева и предузети мјере које ће обезбиједити да се организациона структура институција брже прилагођава циљевима институција.

ЦХЈ треба извјештавати Савјет министара БиХ о успостави, провођењу и развоју ПИФЦ-а, припремити ревидирани акциони план за provedбу ПИФЦ-а у институцијама БиХ, унаприједити надзор и извјештавање о примјени стандарда унутарњих контрола и унутарње ревизије у институцијама БиХ те у својим документима дефинисати политику развоја и обуке особља одговорног за ФУК и ИР.

Руководиоци институција БиХ требају да утврде јасну мисију и циљева институције те унутар институције утврде јасну организацију и одговорности за реализацију циљева институције. Поред осталог, руководиоци институција требају да обезбиједе да се управљање ризицима угради у редовне планске процесе институције и да се на основу проведених анализа ризика унаприједи систем управљања и контрола институције.

Јединице интерне ревизије су дужне да досљедно поштују стандарде и методологију за рад интерне ревизије, планирају обуке интерних ревизора и проводе контролу квалитета провођења ревизије те да унаприједи планирање ревизије и више се посвете интерним контролама пословних система институције.

➤ Енергетска ефикасност у институцијама БиХ

Налази ревизије су показали да недостаје системски приступ унапређења енергетске ефикасности, да се не испуњавају преузете обавезе и како су недовољне активности управљања потрошњом енергије. Нису предузимане активности на успостави стратешког и планског оквира, регулаторног и финансијског оквира у подручју енергетске ефикасности и промоције енергетске ефикасности.

Институције БиХ нису предузимале активности како би обезбиједиле ефикасно кориштење енергије у објектима које користе за своје потребе. Већина институција не прати потрошњу енергије на одговарајући начин нити проводи анализе потрошње енергије са циљем идентификовања простора за уштедама. Такође, већина институција не планира и не проводи мјере са циљем унапређења енергетске ефикасности. Институције које закупљују објекте приликом закупа нису разматрале енергетска својства објеката. Приликом припреме пројеката изградње и реконструкције објеката избор грађевина односно грађевинских елемената се не врши на основу анализа исплативости које поред почетних трошкова узимају у обзир и будућу потрошњу енергије.

Канцеларија је дала препоруке Савјету министара БиХ и институцијама БиХ.

Поред осталог, Канцеларија је препоручила Савјету министара БиХ да унаприједи координацију и обезбиједи свеобухватни стратешки оквир унапређења енергетске ефикасности како би се имплементирале преузете обавезе, обезбиједи потребну подршку на успостави информационог система

енергетских података и пружи потребну подршку тијелу које би било задужено за успоставу базе података, праћење и анализирање података о потрошњи енергије.

Институцијама које управљају потрошњом енергије односно плаћају издатке за енергију у објектима које користе за своје потребе, препоручено је да требају да створе услове да може да се прати потрошња енергије и проводи анализа исте те предузму активности којима ће обезбиједити рационално кориштење енергије од стране својих запослених.



3. ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БИХ ЗА 2015. ГОДИНУ



ИЗВЈЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2015. ГОДИНУ

Број: 01/02/03-08-16-1-798/16

Сарајево, јули 2016. године



САДРЖАЈ

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
ИИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	6
1. Увод	6
2. Поступање по ранијим препорукама	6
3. Систем интерних контрола	11
4. Финансијско - рачуноводствени аспект функционисања ИСФУ система ..	12
5. Буџет	13
5.1. Планирање буџета	13
5.2. Извршење буџета	16
6. Финансијско извјештавање	16
7. Приходи и примици	17
8. Расходи	20
8.1. Текући издаци	21
8.1.1. Бруто плате и накнаде плата	21
8.1.2. Накнаде трошкова запослених	26
8.1.3. Путни трошкови	26
8.1.4. Издаци за мобилне и фиксне телефоне, кориштење службених и приватних возила и услуге репрезентације	27
8.1.5. Трошкови закупа	31
8.1.6. Уговорене услуге	31
8.2. Капитални издаци	32
8.2.1. Вишегодишњи пројекти	34
8.2.2. Програми посебне намјене	36
8.2.3. Текући грантови и трансфери	36
8.2.4. Капитални грантови и трансфери	38
8.3. Директни трансфери с Јединственог рачуна трезора	39
8.4. Текућа резерва буџета	41
9. Обрачун вишка прихода	43
10. Управљање јединственим рачуном трезора	46
11. Биланс стања	50
11.1. Процес пописа средстава и извора средстава	60
11.2. Статус државне имовине	61
12. Информациони систем	62
ИИИ КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	66
ИВ ПРИЛОЗИ	66
- Збирни биланс стања на 31.12.2015. године	
- Преглед прихода, примитака и финансирања за 2015. годину- збирни образац	
- Преглед расхода и издатака по економским категоријама- збирни образац	
- Изјава о одговорностима руководства	



І МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Извршили смо ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину (у даљем тексту: Извјештај о извршењу буџета) сачињеног од Министарства финансија и трезора БиХ (у даљем тексту: Министарство) и усвојеног од Савјета министара БиХ (у даљем тексту: Савјет министара).

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију Извјештаја о извршењу буџета, у складу с прихваћеним оквиром финансијског извјештавања, тј. Закону о финансирању институција БиХ¹, Закону о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину², Закону о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ³, Правилнику о финансијском извјештавању институција БиХ⁴ и Правилнику о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност обухваћа: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја која не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства с важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о Извјештају о извршењу буџета на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине⁵ и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Ови стандарди налажу да обављамо ревизију у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да Извјештај о извршењу буџета не садржи материјално значајне погрешне исказе те да је пословање усаглашено с важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија Извјештаја о извршењу буџета обухвата послове Министарства који се извршавају у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање, а везано за планирање и извршење буџета, анализе, извјештавања, интерну контролу и надзор над буџетским корисницима, управљање Јединственим рачуном трезора, Главном књигом трезора, информационим системима и централизованим обрачуном плата. Ревизијом није обухваћено сервисирање спољног дуга БиХ за 2015. годину. 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

¹ Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

² Службени гласник БиХ, број 40/15

³ Службени гласник БиХ, бр. 52/05 и 103/09

⁴ Службени гласник БиХ, број 25/15

⁵ Службени гласник БиХ, број 12/06



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.

Мишљење

Вјерујемо како су прибављени ревизиони докази достатни и одговарајући и да обезбјеђују основ за наше мишљење.

Основ за мишљење с резервом :

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину Парламентарна скупштина БиХ усвојила је тек у мају 2015. године што није у складу са Законом о финансирању институција БиХ (тачка 5.1. Извјештаја).
- Исплата посебног додатка на плате полицијских службеника у Дирекцији за координацију полицијских тијела БиХ није заснована у Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, нити је за ове исплате донесен подзаконски акт сагласно наведеном Закону о платама за три полицијске агенције (Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Гранична полиција БиХ и Државна агенција за истраге и заштиту БиХ) (тачка 8.1.1. Извјештаја).
- Попис средстава код појединих институција није извршен у складу са релевантним прописима о вршењу пописа и самом сврхом пописа, тако да нисмо у могућности потврдити усклађеност стварног стања с књиговодственим стањем и у вези са тим тачност збирних билансних позиција (тачка 11.1. Извјештаја).
- Значајан дио имовине није евидентиран у пословним књигама БиХ везано за статус државне имовине и питање процјене имовине, што има израван утицај на рачуноводствено исказивање имовине у збирном билансу стања (тачка 11. и тачка 11.2. Извјештаја).

Мишљење с резервом

Према нашем мишљењу:

- Осим за могуће ефекте наведене у Основу за мишљење с резервом, Извјештаје о извршењу буџета приказују фер и истинито, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза, прихода и расхода на 31.12.2015. године и извршење буџета и резултате пословања за годину која се завршила на наведени датум у складу с прихваћеном оквиром финансијског извјештавања,



- Активности, финансијске трансакције и информације приказане у Извјештају о извршењу буџета у току 2015. године биле су у свим значајним аспектима усклађене с одговарајућим законима и другим прописима, осим за могуће ефекте који су наведени у Основу за мишљење с резервом.

Скретање пажње

Не изражавајући даљу резерву на дато мишљење, скрећемо пажњу на следеће:

- За дио исказаног акумулираног вишка прихода над расходима Министарство још увијек није у потпуности обезбиједило тачно исказивање кроз систем Главне књиге трезора (тачка 9. Извјештаја).
- При доношењу подзаконских аката у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (употреба возила, телефони, репрезентација) нису узете у обзир основни закони и посебности свих институција БиХ (тачка 8.1.4. Извјештаја).
- Министарство још увијек није израдило нови подзаконски акт којим би се регулисао начин и поступак остваривања права на накнаду за превоз (тачка 8.1.2. Извјештаја).
- Још увијек није успостављен ефикасан систем надзора над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ везано за поступак рјешавања евентуалних спорова (супротних ставова) између Министарства и институција БиХ (тачка 8.1.1. Извјештаја).
- Функционисање Информационог система финансијског управљања још увијек није на задовољавајућем нивоу те су потребна додатна унапређења у циљу смањења ризика пословања (тачка 12. Извјештаја).

Сарајево, 29.07.2016. године.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.



II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) је, у складу са Законом о ревизији институција БиХ, извршило ревизију Извјештаја о извршењу буџета. Извјештај о извршењу буџета институција је сачињен у складу с Правилником о финансијском извјештавању, а на основу података које су буџетски корисници путем Информационог система финансијског управљања (ИСФУ) унијели у Главну књигу Трезора, података који се генеришу и директно евидентирају у Сектору за трезорско пословање, података буџетских корисника и података из расположивих евиденција Сектора за јавни дуг. Извјештај је у року достављен на разматрање и прихваћање Савјету министара и Предсједништву БиХ. Савјет министара је извјештај усвојио 18.05.2016., а Предсједништво 27.06.2015. године.

Руководство буџетског корисника је примарно одговорно за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја у складу с наведеним оквиром финансијског извјештавања, а што укључује креирање, примјену и одржавање система интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја. Поред тога руководство буџетског корисника је одговорно и за пословање у складу са одговарајућим законима и прописима као и да током фискалне године обезбјеђује намјенско и законито кориштење средстава одобрених буџетом институције за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Обавеза буџетских корисника је да сачине годишњи финансијски извјештај и доставе га Министарству финансија и трезора БиХ најкасније до 01. марта текуће године за протеклу годину, заједно с информацијом о систему интерних контрола реализованих током године те предузетим активностима у циљу реализације препорука ревизије из претходне године. Буџетски корисници су дужни да, уз обрасце годишњег извјештаја, доставе и одговарајућа текстуална образложења и биљешке билансних позиција. Такође, сваки буџетски корисник је обавезан уз годишњи извјештај доставити и изјаву о одговорности за остваривање циљева институције у форму и садржају који је прописао Савјет министара⁶.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију институција БиХ је извршило финансијску ревизију Извјештаја о извршењу буџета за 2014. годину о чему је сачињен Извјештај о ревизији, те је изразио мишљење с резервом.

Министарству и другим институцијама су дате препоруке којима се сугерише предузимање одређених активности на унапређењу пословања и отклањању неправилности у даљем пословању. Министарство је доставило одговор

⁶ Службени гласник БиХ, број 96/12



Канцеларији за ревизију у складу с чланом 16. став 3. Закона о ревизији институција БиХ, али се није очитовало о свим препорукама из своје надлежности. На основу Извјештаја о ревизији извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2014. годину те увидом у предузете активности, дајемо преглед оцјене реализације препорука које су у потпуности или дјелимично у надлежности Министарства:

Препоруке које су реализоване:

- Доношењем Закона о допунама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ утврђена су ограничења у погледу испуњености услова за остваривање права на накнаду за рад у управним одборима, надзорним и другим тијелима као и у погледу максималног износа накнаде која се може исплатити на мјесечном и годишњем нивоу по тој основи, тако да би издаци по овој основи у наредном периоду требали бити рационализовани.
- У извјештају о извршењу буџета обезбијеђени су детаљни подаци о укупно расположивим средствима по пројектима.
- Концем 2015. године сачињена је методологија и ред корака који ће бити примјењивани при изради планова новчаних токова.
- Резервни бацкуп медији за ИСФУ и ЦОИП система у континуитету се чувају у адекватно обезбијеђеном простору изван зграде Министарства, у складу с Процедуром за бацкуп система до реализације Дисастер рецовеу плана.
- Буџетски корисници који нису имали директну конекцију су повезани на ИСФУ и ЦОИП системе у свим ситуацијама гдје је то било могуће.
- Проведена је едукација кадрова који раде на информационом систему трезора.
- Проведене су обуке особља мањих институција да самостално раде на ИСФУ и ЦОИП систему.

Препоруке чија је реализација у току:

- Премда је вршено унапређење система интерних контрола кроз доношење интерних правила и процедура у складу са актима које је донио Савјет министара још није донесен подзаконски акт који се односи на додатак полицијским службеницима.
- Министарство је надоградило апликације за планирање буџета у дијелу уноса средства за постојећу потрошњу и уштеде, број запослених по овој основи, те број запослених у складу са важећим правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста буџетских корисника. Такође, надограђен је ИСФУ систем те је успостављена четворострука буџетска контрола и то на организационој јединици, економској категорији, извору (фонду) и пројекту. Међутим, још увијек није успостављен систем за праћење реализације буџета институција и мјере учинака који ће бити основни показатељ утрошка буџетских средстава.
- Поред предузетих радњи на унапређењу постојећег система, још увијек нису успостављене политике и процедуре поступања као што су: провођење лицитација при продаји сталних средстава, донација или размјене средстава

између буџетских корисника, уништавања расходованих средстава или евентуалног донирања сталних средстава.

- Упутство за унос и евидентирање обавеза у ИСФУ систем које су планиране у буџету текуће фискалне године, а чији ће рачуни или коначне ситуације бити испостављени у наредној фискалној години донесен је крајем 2015. године, а примјена истог ће се моћи сагледати у 2016. години.
- Од 01.01.2015. године у примјени су јединствени правилници Савјета министара о кориштењу телефона, условима набаве и начину кориштења службених возила и о кориштењу средстава за репрезентацију (у 73 од 75 институција Босне и Херцеговине) што је у одређеној мјери утицало на уштеде исказане у 2015. години у односу на 2014. годину на позицијама предметних издатака. Међутим, одређени број институција није донио интерне акте у складу са одредбама правилника Савјета министара, а у одређеним институцијама није успостављен задовољавајући систем интерних контрола у смислу да није обезбијеђена уредна финансијска документације из које би се на поуздан начин могла утврдити намјенска употреба средстава за службена возила и услуге репрезентације.
- Институције су предузимале одређене активности на унапређењу планирања, контроле и извјештавања приликом ангажовања спољних сарадника али исто није у значајној мјери унапређено у односу на стање констатовано у ранијим извјештајима ревизије.
- Проводе се одређене активности на унапређењу процеса додјеле средстава и контроли над трошењем додијељених средстава корисницима грантова и трансфера, углавном за средства планирана буџетом. Међутим, додјела средстава крајњим корисницима грантова и трансфера која су одобрена из текуће резерве нису реализована на основу јавног позива нити су утврђени критеријуми за њихову додјелу.
- Министарство је предузело одређене активности везано за унапређење система плаћања чланарина у међународним организацијама с директних трансфера доношењем инструкције крајем 2015. године која уређује ово подручје.
- Везано за образложење позиција биланса стања које се односе на Трезор, констатована су унапређења, али се проблематичне позиције и даље не анализирају нити суштински рјешавају.
- Активности у вези са проценом и евидентирања покретне имовине су још у току.
- Постигнута су одређена побољшања која су посљедица увођења модула сталних средстава те Правилника Савјета Министара којим је регулисан начин кориштења, набаве и продаје службених аутомобила. Међутим предметним Правилником је управо предвиђена обавеза Министарства да донесе инструкцију о продаји службених аутомобила.
- У току 2015. године Министарство је проводило активности у погледу рјешавања наплате потраживања од Херцеговачке банке д.д. Мостар. У току су активности око израде споразума између Херцеговачке банке д.д. Мостар и Министарства који би се односио на рјешавање наведеног питања.
- Министарство одбране БиХ, као учесник у пилот пројекту за увођење залиха, је у сарадњи с Министарством почело реализовати ове активности, али је и ово процес који захтијева вријеме.



- Евидентна су одређена побољшања по питању уређења корективних књижења која се спроводе кроз групу конта 51.
- У току 2015.године Министарство је дало већи значај сачињавању планова новчаних токова те је вршена израда кварталних али мјесечних планова новчаних токова. Увидом у салда на рачунима током године и пројциране износе у плановима новчаних токова може се казати да постоји простор за даље унапређење овог процеса.
- Премда је у 2015. години било пласмана краткорочних слободних средстава, у складу са расположивим средствима на рачунима управљање истим није на задовољавајућем нивоу.
- У току су активности на provedби мјера за унапређење информационог система.
- У току је имплементација новог система за обрачун и исплату плата за Оружане снаге БиХ.

Препоруке које нису реализоване:

- Још увијек нису усвојени међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор.
- Министарство је током 2015. године упутило приједлог одређених измјена и допуна одредаба Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, међутим исти је повучен из процедуре у априлу 2016. године.
- Нису предузимане активности везано за доношење Закона о платама и накнадама трошкова запослених у институцијама БиХ одвојено за ниво законодавне, судбене и извршне власти, узимајући у обзир статус институција које имају посебне законе (lex specialis).
- Још увијек нису дефинисани поступци и процедуре за рјешавање евентуалних спорова (супротних ставова) између Министарства и институција БиХ у вези са примјеном одредаба прописа који дефинишу примања из радних односа.
- Нису окончане активности везане за доношење одговарајућих прописа којима треба регулисати питање примања из радних односа (додаци на плату и сл.).
- Упркос чињеници да је Закон о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ усвојен по хитној процедури, Министарство до момента обављања ревизије није предузимало значајније активности на изради подзаконског акта којим би се регулисао начин и поступак остваривања права на накнаду за превоз с посла и превоз на посао.
- Још увијек нису реализоване препоруке које се односе на путне трошкове.
- Још увијек није ријешено питање ангажовања лица за услуге одржавања чистоће за дислоциране институције.
- У процесу планирање капиталних издатака потребна су даља унапређења.
- Процес управљања вишегодишњим капиталним пројектима није унапријеђен.
- Процес реализације грантова није обухваћен поступцима интерне ревизије у институцијама које су на овај начин реализовале значајна буџетска средства. У појединим институцијама планирано је провођење ревизије током 2016. године.
- Поново су констатовани проблеми код успостављања квалитетног система интерних контрола у погледу извјештавања о додијељеним новчаним средствима за реализацију капиталних грантова и трансфера.



- Још увијек је евидентно да акумулисани вишак прихода који је приказан у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину није усаглашен с коначним стањима у Главној књизи трезора.
- Стална средства која се воде на шифри трезора која се односе на студије изводљивости, односно на финансирање пројектне документације за 'Коридор V.c.' у износу од 70.540.331 КМ нису учитана у модул сталних средстава и на њих по презентованим подацима није вршен обрачун амортизације.
- Министарство врши контролу приликом одобравања буџета за набаву средстава институција и не користи перформансе успостављеног модула сталних средстава
- У билансу стања није проказана вриједност залиха и њихова исправка вриједности..
- Није ријешено питање књиговодственог евидентирања и извјештавања о позитивним и негативним течајним разликама, транспарентном и детаљном извјештавању о потраживањима и временским разграничењима како по рочној структури тако и статусу рјешавања истих и образлагању позиција с предзнаком „остали“.
- Процес пописа средстава и извора средстава на нивоу институција БиХ се још увијек не врши у потпуности у складу са релевантним прописима о вршењу пописа и сврхом пописа, као ни процес свођења књиговодственог стања на стварно стање утврђено пописом.
- Попис новчаних средства на тзв. контима поравнања поново није потврђен с одговарајућом документацијом као подлогом и образложењем затечених стања, што није у складу са самом сврхом пописа.
- Пописом нису обухваћена потраживања и обавезе књижене у Главној Књизи под шифром Трезора.
- Још увијек није уређено подручје управљања државном имовином у смислу доношења релевантне законске регулативе.
- Нисмо се увјерили да Министарство врши контролу фактурисаних износа на основу обављених услуга платног промета. И даље су уочена значајнија салда на рачунима пословних банака која врше услуге платног промета за Министарство.
- Донесеном методологијом за израду планова новчаних токова је предвиђено вршење анализе планова новчаних токова. Према доступним информацијама у 2015. години нису вршене такве анализе.
- Увидом у документацију која се односи на услуге орочавања новчаних средстава у 2015. години није утврђивана доња граница у погледу понуда каматних стопа пословних банака.
- Министарство није успјело креирати оквир за заједничку набаву услуга орочавања средстава и услугу платног промета.
- Још увијек нису обезбијеђени услови за праћење наплате новчаних казни код издавања прекршајног налога.
- Још увијек је присутна слаба реализација програма посебних намјена нити су рађене анализе досадашње реализације програма како би се идентификовали проблеми за процес имплементације.
- Министарство још увијек није креирало интерфејс између система ЦОИП и ИСФУ.
- Није креиран Стратешки план развоја који би требао бити подлога за успостављање квалитетног информационог система, нити план безбједности.



- Није имплементиран Disaster Recovery Plan.
- Није имплементиран интерфејс за размјену података BPMIS с ИСФУ.
- Није закључен нови уговор за подршку систему ЦОИП.
- Како није имплементиран нови систем за обрачун и исплату плата за Министарство одбране БиХ тако није сагледана могућност да нови систем буде основ за развој јединственог система плата за све државне институције.
- Имплементиран је али није стављен у функцију Oracle Internet Expense модул за управљање благајничким пословањем.

3. Систем интерних контрола

Према општеприхваћеном моделу (COSO моделу), систем интерних контрола састоји се од пет међусобно повезаних компоненти: контролног окружја, процјене ризика, контролних активности, информација и комуникација и мониторинга. Контролно окружје чини основу система интерних контрола и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вриједности како руководећих лица, тако и свих запослених, њихов став и свијест о интерној контроли, компетентност те организациона структура.

Повољно контролно окружје обезбјеђује услове за ефикасно дјеловање интерних контрола.

Полазна тачка за успоставу задовољавајућег контролног окружја је постојање јасних правила и прописа, одговарајућа расподела обавеза и одговорности те јасно утврђени циљеви и задаци.

Интерне контроле представљају цјеловит-интегралан процес којег проводи руководство и особље институције, с циљем приступања ризицима и пружања разумног увјерења да се у извршавању мисије институције постижу сљедећи општи циљеви: уредно, етично, економично, ефикасно и ефективно извршавање пословних операција; одговорност за испуњавање обавеза; пословање у складу са законима и прописима; заштита ресурса од губитака, злоупотребе и наношења штете⁷.

Током ревизије уочили смо недостатке и неправилности у потрошњи буџетских средстава које упућују на закључак да систем интерних контрола на нивоу институција БиХ још увијек није на задовољавајућем нивоу.

Наведена констатација се заснива на сљедећим чињеницама: већи број институција није извршио усклађивање Правилника о унутрашњој организацији с одредбама Одлуке о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ и Одлуке о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ; планирање буџета у институцијама још увијек није засновано на мјерљивим циљевима и адекватним улазним параметрима и у корелацији с програмом рада, као што и извјештавање о оствареним циљевима није у корелацији с утрошеним средствима; нису донесене измјене и допуне Закона о платама и накнадама у институцијама БИХ у дјелу који се односи на регулисање додатка за полицијске службенике Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ; нису донесени сви подзаконски акти у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (Подзаконски акт којим би била регулисана висина посебног додатка на основну плату за полицијске

⁷ INTOSAI GOV 9100 Смјернице за стандарде интерних контрола за јавни сектор



службенике у складу са чланом 19. став (4) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ већ дуги низ година није донесен); постојећа правила потрошње нису довољно јасна и прецизна (нпр. Правилник о трошковима репрезентације не регулише питање набаве поклона, Правилник о начину набаве и употребе возила не третира питање употребе возила на 24 сата која је у пракси заступљена, Одлука о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за превоз којом је омогућено да лица с истим условима остварују неједнаке накнаде); код појединих институција је утврђена недоследна примјена важећих правила и прописа; код одређених институција процес именовања руководства институције траје више година (истекли мандати руководилаца институција); значајан број спољних сарадника ангажује се путем уговора о дјелу што представља нетранспарентан вид запошљавања; поједине значајне одлуке доносе се без адекватних анализа и стратегија; присутне су слабости код provedби поступака јавних набави и слабости информационог система.

Набројане слабости и процеси за које је потребно предузети конкретне мјере и активности су детаљније обрађени кроз појединачна поглавља овог Извјештаја.

У 2015. години су ступили на снагу акти Савјета министара везани за трошкове репрезентације, употребу телефона и употребу службених возила у институцијама БиХ. Примјена наведених аката је у знатној мјери смањила трошкове на наведеним позицијама али је њихова примјена изазвала и одређене двојбе у правилној примјени и поступању буџетских корисника.

Препоручујемо да се настави с континуираним унапређењем система интерних контрола у свим пословним процесима, да се донесу преостали подзаконски акти према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ те утврде стандарди потрошње како би се спријечили могући пропусти и неправилности те евентуалне злоупотребе у кориштењу јавних средстава.

4. Финансијско - рачуноводствени аспект функционисања ИСФУ система

С финансијско-рачуноводственог аспекта функционисања ИСФУ система може се закључити да је функционисање система централизовано, а надзор и контролу над системом проводи Министарство. Увођењем Информационог система финансијског управљања (ИСФУ) у институцијама БиХ остварен је аутоматизован систем Главне књиге трезора и помоћних књига.

У циљу унапређења Информационог система финансијског управљања (ИСФУ) Министарства финансија и трезора БиХ, у 2015. години је усвојен нови Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ и Правилник о финансијском извјештавању институција БиХ. Споменути Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ је проширен поглављима која третирају сва унапређења на информационом систему финансијског управљања. Надоградњом ИСФУ система омогућено је да се расположива намјенска средства и вишегодишњи пројекти буџетских корисника, односно, сви приходи и расходи буџетских корисника уносе по фондовима односно изворима финансирања, те је системским затварањем Главне књиге трезора за 2015. годину омогућен увид у

укупан финансијски резултат (акумулисани вишак прихода) по изворима финансирања (фондовима). Поред осталог ИСФУ је додатно проширен с два модула: модулом потраживања и модул евидентирања спољног дуга, који су повезани с Главном књигом трезора.

Међутим и поред предузетих радњи на унапређењу постојећег система и отклањању недостатака уочених у Извјештају о ревизији за претходну годину и у 2015. години, провођењем ревизије код буџетских корисника, уочено је да за одређене процесе још увијек нису успостављене политике и процедуре поступања као што су: провођење лицитација при продаји сталних средстава, донација или размјене средстава између буџетских корисника, уништавања расходованих средстава или евентуалног донирања сталних средстава.

Препоручујемо Министарству да настави с активностима из своје надлежности да би се наведене слабости и недостаци отклонили.

Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор: Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор још увијек нису усвојени на нивоу институција БиХ, а у складу са Законом о рачуноводству и ревизији БиХ, за њихово усвајање надлежна је Комисија за рачуноводство и ревизију БиХ. Усвајањем наведених стандарда обезбиједила би се израда поузданих финансијских извјештаја која би била интерно и међународно упоредива. Законом је прецизирано да ће до објављивања међународних рачуноводствених стандарда за владе и друга правна лица из јавног сектора, буџети, буџетски корисници и ванбуџетски фондови у БиХ, примјењивати важеће прописе институција БиХ, ентитета и Дистрикта о рачуноводству и финансијском извјештавању.

На трагу препорука ревизије из претходне године, Министарство је послало упит Комисији за рачуноводство и ревизију БиХ о статусу доношења међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, на који Комисија није доставила одговор. Других активности по овом питању није било.

Препоручујемо Министарству да у сарадњи с Савјетом министара заузме проактиван став у вези са усвајањем међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

5. Буџет

5.1. Планирање буџета

Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину није усвојен правовремено, односно у року прописаним Законом о финансирању институција БиХ, већ тек по истеку фискалне 2014. године. Финансирање институција БиХ и сервисирање међународних обавеза је вршено на основу одлука Савјета министара о привременом финансирању⁸.

⁸ Одлука о привременом финансирању институција БиХ и међународних обавеза за период јануар-март 2015. године број 212/14 од 18.12.2014. године (Службени гласник БиХ, број 101/14).

Одлука о привременом финансирању институција БиХ и међународних обавеза за период април-јуни 2015. године број 16/15 од 25.03.2015. године (Службени гласник БиХ, број 27/15).



Фискални савјет БиХ је тек 17.07.2014. усвојио Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ за период 2015.-2017. година, док је рок према Закону о финансирању институција БиХ 31.05.2014. године. Министарство је према усвојеном Глобалном оквиру фискалног биланса, којим се утврђује оквир за финансирање институција БиХ у износу од 950 милиона КМ, уз издвајање с јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање у износу од 750 милиона КМ за сваку годину, припремило нацрт Документа оквирног буџета за период 2015.-2017. године и доставило Савјету министара. Савјет министара је тек 02.06.2015. године усвојио Документ оквирног буџета (ДОБ) за наведени период. Законски рок за доношење Документа оквирног буџета је био 30.06.2014. године, што указује да је Савјет министара каснио готово годину дана с усвајањем Документа оквирног буџета.

С обзиром да Савјет министара није усвојио ДОБ у прописаном року, Министарство је 18.07.2014. године буџетским корисницима доставило инструкцију број 2 с индикативним горњим границама расхода изведеним из нацрта ДОБ-а (законски рок 01.07.2014. године). Истом су дате упуте за припрему захтјева за додјелу средстава из буџета за 2015. годину. Укупан износ средстава према захтјевима корисника износио је 1.014.422.000 КМ. Након извршених анализа захтјева буџетских корисника и одржаних консултација с буџетским корисницима, Министарство је сачинило Нацрт закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину. Након претходно добивеног мишљења Уреда за законодавство и Министарства, Нацрт закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину је достављен први пут 09.12.2014. године и други пут 27.04.2015. године (законски рок је 01.10.2014. године) Савјету министара на усвајање.

Савјет министара је 29.04.2015. године (законски рок 15.10.2014. године) утврди о Нацрт закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину.

Министарство је, у складу са закључком Савјета министара, Предсједништву БиХ доставило Нацрт закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину 29.04.2015. године.

Предсједништво БиХ је на сједници 04.05.2015. године (законски рок 01.11.2015. године) утврдило коначан Приједлог закона о буџету за 2015. годину и исти доставило Парламентарној скупштини БиХ на усвајање.

Парламентарна скупштина БиХ је на 11. сједници Представничког дома одржаној 13.05.2015. године и на 4. сједници Дома народа одржаној 18.05.2015. године одобрила Закон о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2015. годину⁹ према којем укупни расходи институција износе 950.000.000 КМ, а расходи за сервисирање спољног дуга 613.580.625 КМ.

Наглашавамо да усвајање буџета више од четири мјесеца након законом предвиђеног рока и финансирање институција за исти период на привременој основи може да има за последицу неизвршавање законом предвиђених задатака и значајно повећава ризик неефикасног и неучинковитог пословања и трошења јавних средстава.

⁹ Службени гласник БиХ, број 40/15

Препоручујемо досљедно поштивање законских процедура и рокова за усвајање закона о буџету институција као кључног документа за реализацију циљева и ефикаснијег и ефективнијег рада институција БиХ.

- **Стратешко планирање**

Од буџетске 2015. године у примјени је Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама Босне и Херцеговине¹⁰. Овом Одлуком створени су предуслови за хармонизацију и координацију процеса планирања у институцијама Савјета министара, те оптималне расподеле ресурса на приоритетне задатке и пројекте. У складу са Одлуком о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, Савјет министара је усвојио Стратешки оквир за БиХ за период 2015.-2018. и средњорочни програм рада Савјета министара за период 2016.-2018. Исто тако, обавеза институција БиХ је да у складу са наведеном одлуком сачине средњорочне планове рада за период 2016.-2018. чији циљеви произлазе из Средњорочног програма рада Савјета министара, односно релевантног Стратешког оквира. При планирању средстава потребно је обезбиједити међусобну повезаност циљева институција БиХ дефинисаних у њиховим средњорочним плановима, с циљевима и резултатима дефинисаним програмском структуром институције БиХ као саставним дијелом Документа оквирног буџета институција БиХ. За дефинисање и праћење реализације програма и пројеката Средњорочног плана рада институција БиХ, користи се информациони системи BPMIS¹¹. Буџетски корисници, почевши од буџетског циклуса 2015.-2017. година, планирају буџет путем on-line система за планирање и управљање буџетом - BPMIS. BPMIS систем омогућава унос података тј. захтјева за годишњи буџет у програмском формату и по економским категоријама, што је основ за припрему нацрта буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за наредну фискалну годину. Од 2016. године систем омогућава и унос податак у модул плата који чине динамика запошљавања и потребна средства за плате по радним мјестима те потребна средства за накнаде трошкова запослених. Међутим, утврђено је да још увијек није успостављен систем, нити су створене законске претпоставке за праћење реализације буџета институција БиХ у BPMIS систему, а у складу с тим и мјере учинака који ће бити основи показатељи утрошка буџетских средстава.

Препоручујемо доношење законских и подзаконских прописа којима ће се регулисати усвајање и извршавање буџета по економској и програмској класификацији. Потребно је наставити активности у вези са успостављањем програмског планирања буџета који би се у потпуности заснивао на циљевима и активностима буџетских корисника, као и извјештавање о оствареним циљевима и активностима и припадајућим трошковима.

¹⁰ Службени гласник БиХ, број 62/14

¹¹ BPMIS је информацијски систем за планирање и управљање буџетом који омогућава свим буџетским корисницима-институцијама БиХ мрежни приступ за припрему буџета.

5.2. Извршење буџета

Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину одобрени су расходи у износу од 950.000.000 КМ, од чега се на расходе буџетских корисника односи 914.293.000 КМ, на директне трансфере с ЈРТ-а 29.491.000 КМ и на средства резервисања 6.216.000 КМ.

Укупно остварени расходи буџета институција БиХ у 2015. години износе **905.274.868 КМ** или 95% у односу на усвојени буџет, односно 73% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства. Укупно остварени расходи буџетских корисника у 2015. години у односу на укупно остварене расходе буџетских корисника у 2014. години су мањи за 1.284.098 КМ.

У оквиру расхода буџетских корисника, извршење на позицији текућих издатака износи 789.802.367 КМ или 94% у односу на буџет, односно 90 % у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства. Укупни текући издаци институција БиХ су у односу на претходну годину мањи за 12,4 милиона или 2%. Бруто плате и накнаде су у односу на претходну годину повећане за 7,8 милиона КМ или 2%, а накнаде трошкова запослених су повећане у односу на прошлу годину за 3,2 милиона КМ или 3%. У односу на претходну годину, одређени материјални трошкови су смањени, као нпр. издаци за телефонске и поштанске услуге, набаву материјала, издаци за услуге превоза и горива, уговорене и друге посебне услуге, док су други расходи повећани, као на примјер путни трошкови, издаци за енергију и комуналне услуге тако да су укупни материјални трошкови мањи за око 23,3 милиона КМ у односу на претходну годину.

Извршење капиталних издатака буџетских корисника износи 71.862.681 КМ или 119% у односу на усвојени буџет за 2015. годину, односно 27% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства, што је за 9,3 милиона КМ више у односу на исти период претходне године. Извршење текућих грантова и трансфера у 2015. години износи 18.962.038 КМ или 130% у односу на буџет за 2015. годину, односно 73% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства, што је за око 7,4 милиона КМ или 164% више у односу на исти период претходне године.

Капитални грантови су извршени у износу од 5.020.841 КМ или 185% у односу на буџет за 2015. годину, односно 58% у односу на кориговани буџет који укључује додата намјенска средства, што је на истом нивоу као и претходне године.

У структури остварених расхода (885.942.240 КМ), 97,86% се односи на расходе буџетских корисника, 2,11% на директне трансфере и 0,06% на средства резервисања. Издаци за бруто плате и накнаде трошкова запослених (638.834.308 КМ) чине 72,10 % од укупно остварених расхода буџетских корисника или 70,56% свеукупних расхода институција.

6. Финансијско извјештавање

Контрола извршења буџета и извјештавање буџетских корисника о извршењу буџета институција БиХ за 2015. годину (сачињавање и подношење финансијских извјештаја) врше се у складу са важећим законским и подзаконским актима.

Извјештаји буџетских корисника: Свих 75 буџетских корисника је сачинило и поднијело финансијске извјештаје за буџетску 2015. годину у законом прописаном року. Обрасци годишњег финансијског извјештаја се попуњавају преузимањем салда са конта стања у Главној књизи која се води у Министарству финансија и трезора БиХ за све буџетске кориснике путем Информационог система финансијског управљања (ИСФУ). На основу прегледа достављених извјештаја за 2015. годину по буџетским корисницима, уочено је да значајан број институција врши исправке, односно допуне истих које се у појединим случајевима врше и на захтјев Министарства, а понекад и након извршене ревизије (нпр. расположива средства у случајевима када на појединим пројектима/одобреним средствима није било извршења, итд.).

Контрола над извршењем расхода буџета институција БиХ за 2015. годину вршена је путем ИСФУ система уносом оперативних мјесечних буџета буџетских корисника на основу достављених тромјесечних и годишњих планова динамике расхода исказаних мјесечно на синтетичким економским категоријама. У Одјељењу за анализе планирања и извршења буџета Министарства ангажовани су сарадници - аналитичари који су анализирали и контролисали извршења буџета буџетских корисника. Наведене анализе се користе за унапређење процеса извјештавања у наредним буџетским циклусима.

Министарство је Правилником о финансијском извјештавању утврдило обавезу да буџетски корисници годишње финансијске извјештаје (обрасце и текстуална образложења) објављују на својим веб страницама десет дана након усвајања истих од стране надлежних тијела. Свим буџетским корисницима је достављена обавијест да институције које имају управљачка тијела односно тијела за надзор (управни, надзорни, координациони одбор, савјет) своје годишње извјештаје требају објавити десет дана након усвајања од стране надлежног тијела, док институције које немају управљачка нити тијела за надзор, а које су у надлежности Савјета министара, своје извјештаје требају да објаве на веб страници десет дана након усвајања Извјештаја о извршењу буџета на сједници Савјета министара. Како је Извјештај о извршењу буџета усвојен на 56. сједници Савјета министара 18.05.2016. године, институције које немају управљачка нити тијела за надзор, а које су у надлежности Савјета министара су биле у обавези до 28.05.2016. године објавити извјештаје на веб страници. Прегледом веб страница буџетских корисника и у комуникацији с истим, установили смо да одређене институције још увијек нису објавиле своје извјештаје.

Препоручујемо Министарству да обезбиједи досљедну примјену Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ у дијелу правовременог објављивања финансијских извјештаја буџетских корисника на њиховим веб страницама.

7. Приходи и примици

Консолидовани биланс институција БиХ која се односи на приходе и примитке заснива се на подацима о оствареним и наплаћеним приходима, примацима и подршкама за финансирање који се, у складу са члановима 2. и 19. Закона о



финансирању институција БиХ, исказују уз примјену модификованог рачуноводственог принципа настанка догађаја¹².

Укупно остварени приходи, подршке и примици за финансирање институција БиХ у 2015. години (**табела: Преглед прихода, примитака и финансирања за 2015. годину**) износе **1.592.589.277 КМ** или **102%** у односу на пројекцију **1.563.580.625 КМ** исказану у Закону о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину.¹³

У наредној табели дат је преглед планираних и остварених прихода у буџетској 2015. години према структури приказаној у Извјештају о извршењу буџета:

Р. бр.	Извори и намјена прихода	Буџет за 2015. г.	Остварено у 2015. г.	Остварено у 2014. г.	Разлика (4/3)	Индекс (4/3)
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
А	Приходи и подршке за финансирање институција БиХ	908.190.000	965.543.390	971.636.014	57.353.390	106
Б	Остало финансирање и примици	41.810.000	43.217.704	33.614.375	1.407.704	103
	УКУПНО ПРИХОДИ, И ПРИМИЦИ НА РАСПОЛАГАЊУ ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ (А+Б)	950.000.000	1.008.761.094	1.005.250.389	58.761.094	106
Ц	Приходи за сервисирање спољног дуга БиХ	613.580.625	584.512.798	763.586.208	-29.067.827	95
	УКУПНИ ПРИХОДИ И ФИНАНСИРАЊЕ ЗА ИНСТИТ. БИХ И СЕРВИС. МЕЂУН. ОБАВЕЗА БИХ (А+Б+Ц)	1.563.580.625	1.592.589.277	1.768.299.622	29.008.652	102

А-Приходи и подршке за финансирање институција БиХ се састоје од порезних прихода, непорезних прихода, текуће подршке из иностранства, трансфера од других нивоа власти и текућих подршки у земљи. У структури извора финансирања највећи је удио прихода од индиректних пореза у укупном износу од 750.000.000 КМ.

Б-Остало финансирање и примици се састоје од пренесеног вишка средстава из претходних година, примитака од сукцесије и примитака од продаје сталних средстава.

¹² Модификовани рачуноводствени принцип 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 услјед процјене вриједности имовине и да се за донације у натуралном облику не исказују приходи него се евидентирају према процијењеној вриједности задужењем сталних средстава и одобрењем извора средстава

¹³ Службени гласник БиХ, број 40/15



Ц-Приходи за сервисирање спољног дуга БиХ највећим дијелом се односе на приходе од индиректних пореза расподијељене на Федерацију БиХ, Републику Српску и Брчко дистрикт БиХ те приходе од државних институција и осталих прихода.

Порезни приходи: Порезни приходи се односе на приходе од индиректних пореза¹⁴ за финансирање институција БиХ које уплаћује Управа за индиректно опорезивање БиХ. Ови приходи у 2015. години остварени су у планираном износу од 750.000.000 КМ и идентични су планираним и оствареним приходима од индиректних пореза за финансирање институција БиХ у претходној години. Наведени износ представља дио од укупно остварених прихода од индиректних пореза који се као планска пројекција укључују у буџет институција БиХ за текућу годину на основу Глобалног оквира фискалног биланса и политика БиХ који усваја Фискални савјет БиХ према одредбама Закона о Фискалном савјету БиХ¹⁵.

Непорезни приходи су остварени у износу од 187.302.008 КМ или 121% у односу на пројекцију од 155.005.000 КМ. Непорезни приходи представљају приходе које остварују институције БиХ при обављању редовних активности из своје надлежности.

Како би структура непорезних прихода одражавала структуру прихода исказану у Главној књизи трезора (194.492.506 КМ), потребно је износу од 187.302.008 КМ додати непорезне приходе за сервисирање спољног дуга (**табела: Преглед прихода, примитака и финансирања за 2015. годину, дио Ц**) који се односе на државне институције 4.347.483 КМ и остале приходе 2.843.015 КМ.

Премда су у већини случајева створени предуслови да буџетски корисници могу вршити савјештачања уплата с помоћним евиденцијама, још увијек нису обезбјеђени услови да све институције могу на ефикасан и поуздан начин контролисати наплату непорезних прихода. (новчане казне у Министарству правде БиХ, пристојбе које представљају најзначајнији дио прихода у Управи за индиректно опорезивање БиХ).

У циљу рјешавања проблема праћења односно контроле наплате прихода, неопходно је да се обезбиједе предуслови да све институције на ефикасан и поуздан начин могу контролисати наплату непорезних прихода.

Надаље, у поступку ревизије наплате прихода у Дирекцији за цивилно ваздухопловство БиХ и ове године, као и претходне, констатовани су исти проблеми. Законом је прописано да ће Дирекција остваривати приходе од накнада које плаћају путници у одласку са зрачних лука у БиХ и накнада које плаћају оператери авиона по тони превезене робе/терета у цивилном зрачном промету. Међутим, Дирекција нити у 2015. години није остваривала ове приходе. Дирекција је донијела и у Службеном гласнику БиХ објавила одлуку у вези са споменутим накнадама. Накнадном анализом, а уважавајући достављене приједлоге за смањење накнада, као и због потребе усклађивања висине накнада с накнадама у

¹⁴ У смислу Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ (Службени гласник БиХ, број 44/03, 52/04, 34/07, 49/09, 32/13) појам „индиректни порез“ односи се на увозне и извозне пристојбе, акцизе, порез на додану вриједност и све друге порезе зарачунане на робу и услуге, укључујући и порезе на промет и путарине.

¹⁵ Службени гласник БиХ, број 63/08



земљама у окружењу, Дирекција је 12.01.2016. године Министарству промета и комуникација БиХ доставила Приједлог одлуке о висини накнаде коју плаћају оператери авиона по превезеном путнику у одласку и висини накнаде по тони превезене робе/терета у одласку са зрачних лука у БиХ. У Дирекцији немају информацију да је Министарство прослиједило споменути Приједлог одлуке Савјету министара. **Анализирајући достављене податке о оствареном броју одлазећих путника из зрачних лука у БиХ и превезеном терету роба у 2015. години, констатовали смо да одгађањем примјене споменуте Одлуке, Босна и Херцеговина у 2015. години није наплатила приходе у износу од око 2.000.000 КМ.**

8. Расходи

Расходи на нивоу институција БиХ остварени у 2015. години приказани су у сљедећем прегледу:

Ред. Бр.	Врста расхода	Износ (КМ) 2015	Износ (КМ) 2014	Индекс	% удјела
1	Бруто плате и накнаде	527.894.451	520.080.501	101,50	58,31
2	Накнаде трошкова запослених	110.939.857	107.775.214	102,94	12,25
3	Путни трошкови	14.380.143	12.683.830	113,37	1,59
4	Издаци за телефонске и поштанске услуге	7.125.834	8.288.318	85,97	0,79
5	Издаци за енергију и комуналне услуге	16.273.372	15.872.729	102,52	1,80
6	Набава материјала	38.133.092	41.762.267	91,31	4,21
7	Издаци за услуге превоза и горива	6.948.336	14.180.580	49,00	0,77
8	Унајмљивање имовине и опреме	19.146.732	19.512.866	98,12	2,12
9	Издаци за текуће издржавање	13.650.111	14.510.265	94,07	1,51
10	Издаци за осигурање и трошкове платног промета	1.974.797	2.169.490	91,03	0,22
11	Уговорене и друге посебне услуге	33.335.642	45.329.966	73,54	3,68
12	Набава земљишта	166.896	0	0,00	0,01
13	Набава грађевина	25.257.053	26.401.176	95,67	2,79
14	Набава опреме	24.683.158	25.524.433	96,70	2,73
15	Набава осталих сталних средстава	7.800	9.200	84,78	0,00
16	Набава сталних средстава у облику права	16.502.332	7.534.983	219,01	1,82
17	Реконструкција и инвестиционо одржавање	5.245.442	3.067.699	170,99	0,58
18	Текући грантови	18.962.038	11.594.860	163,54	2,09
19	Капитални грантови	5.020.841	5.100.548	98,44	0,56
20	Издаци за иностране камате	294.313	147.157	200,00	0,03
21	Укупно расходи буџетских корисника	885.942.240	881.546.082	100,50	97,86



22	Програми посебне намјене - директни трансфери с ЈРТ-а	18.719.177	24.763.884	75,59	2,07
23	Резервисања	613.451	249.000	246,37	0,07
24	Свеукупни расходи институција БиХ	905.274.868	906.558.966	99,86	100,00

8.1. Текући издаци

8.1.1. Бруто плате и накнаде плата

На позицији бруто плата и накнада плата исказано је извршење у износу од 527.894.451 КМ. Издаци за бруто плате и накнаде у укупним расходима институција БиХ за 2015. годину учествују с око 58% и појединачно чине највећи издатак у буџету.

Плате и накнаде плата запослених, именованих и изабраних лица у институцијама БиХ уређене су за 70 институција Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ¹⁶, за четири институције Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ¹⁷ те за запослене у Јединици за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење казних санкција, притвора и других мјера БиХ Одлуком о висини плата и накнада на основу рада директора и запослених у Јединици за реализацију пројекта¹⁸.

Основица за обрачун плата за запослене на које се примјењује Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и за запослене у Јединици за имплементацију пројекта изградње Завода за извршење казних санкција, притвора и других мјера БиХ утврђена је Одлуком о висини основице за обрачун плате запослених у институцијама БиХ за 2015. годину¹⁹ и иста је, као и претходне четири године износила 475,69 КМ, док је за стручно особље у судским и тужилачким институцијама, усклађивана основна мјесечна плата у складу са одредбама Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким установама на нивоу БиХ. Основна мјесечна плата судија и тужалаца коригована је за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у БиХ у односу на претходну годину. Коефицијент повећања за 2015.годину је био 0,36%.

Ревизијом појединачних извјештаја институција БиХ за 2015. годину уочили смо сљедеће:

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. Чланом 19. наведеног Закона регулисано је право на посебан додатак (полицијски додатак) полицијским службеницима запосленим у Државној агенцији за истраге и заштиту и Граничној полицији БиХ. Дефинисано је да се утврђивање посебног додатка за полицијске службенике врши на основу појединачног рјешења које доноси директор

¹⁶ Службени гласник БиХ, бр: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15 и 88/15

¹⁷ Службени гласник, број 90/05

¹⁸ Службени гласник БиХ, број 41/14

¹⁹ Службени гласник БиХ, број 78/14



полицијске агенције, на основу подзаконског акта који претходно доноси Савјет министара, на приједлог Министарства безбједности БиХ.

Упркос чињеници да Савјет министара није донио потребни подзаконски акт којим би се прецизно регулисала права на полицијски додатак, полицијским службеницима се исти годинама редовно обрачунава и исплаћује. Исплата се врши како запосленим у Агенцији за истраге и заштиту и Граничној полицији, тако и запосленим у Дирекцији за координацију полицијских тијела, а на основу интерних аката које су донијели руководиоци тих институција.

Право на остваривање посебног додатка полицијским службеницима запосленим у Дирекцији за координацију полицијских тијела није дефинисано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ из разлога што је Дирекција основана након ступања на снагу споменутог закона Обрачун и исплата посебног додатка на основну плату врши се на основу Приједлога одлуке о одређивању висине посебног додатка на плату полицијским службеницима која се примјењивала и у Државној агенцији за истраге и заштиту²⁰.

У извјештајима о финансијског ревизији наведених институција, као и у извјештајима о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ претходних година указивали смо на потребу одговарајућег правног регулисања полицијског додатка. Мјеродавне институције су предузимале одређене активности, али исте нису резултирале коначним рјешењем нити у 2015. години. На основу доступних информација о поступањима институција, није могуће утврдити што је стварни проблем код рјешавања питања додатка (осим измјене законских одредби у дијелу који се односи на полицијску агенцију која је формирана након доношења Закона о платама), те постоје ли објективне околности или опструкције у рјешавању и чија је одговорност да подзаконски акт још увијек није донесен, а да се при том исплата додатка континуирано одобрава кроз систем обрачуна плата. Цијенећи чињеницу да је право на полицијски додатак законски дефинисано, наглашавамо да полицијске агенције исплату истог врше у супротности са законским одредбама.

Препоручујемо да надлежне институције убрзају и без одлагања окончају активности по питању доношења проведбених аката којима би се регулисала и обезбиједила исплата додатка на законит начин.

Исплата плате за два замјеника генералног секретара у Предсједништву БиХ није усаглашена са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ. Тачније, Одлуком о организацији Секретаријата Предсједништва²¹ измијењена је организацијска структура и дефинисана нова позиција. Умјесто ранијих функција секретара за нормативне послове и секретара за организацијске и финансијске послове дефинисана је нова функција - замјеник главног секретара. Наведеном Одлуком дефинисано је да су замјеници секретара руководећи државни службеници - секретари с посебним задатком и третирају се као секретари с

²⁰ Државна агенција за истраге и заштиту је сачинила Приједлог одлуке о одређивању висине посебног додатка на плату полицијским службеницима запосленим у Државној агенцији за истраге и заштиту и исти упутила још 2010. године Министарству сигурности БиХ ради даљег усвајања. Приједлог одлуке никада није усвојен од Савјета министара.

²¹ Службени гласник БиХ, број: 41/13

посебним задатком у независним, регулаторним и осталим институцијама у смислу Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. У складу с тим, одлука о именовању и рјешења о утврђивању платног разреда за два замјеника главног секретара нису усаглашена са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ.

Премда је Предсједништво БиХ предузимало активности и упутило захтјев за измјену Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, а све у циљу да се позиција замјеника главног секретара, дефинисана Одлуком о организацији Секретаријата Предсједништва БиХ уврсти у Закон, мишљења смо да нису створени законски предуслови за почетак примјене обрачуна новододијељених коефицијената.

Констатовано је да је у Суду БиХ исплаћивана новчана награда (стимулација) за стручно особље, које прима плату у складу са Законом о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ. Овим Законом није предвиђено право на новчану награду (стимулацију).

Напомињемо да је одговорност за унос података за обрачун плата (основна плата, додатак на плату и награда) у централни систем обрачуна плата на буџетским корисницима, те да Министарство нема адекватну контролу над истим.

Неопходно је обезбиједити да Министарство унаприједи систем контроле уноса и одобравања исплате плата и накнада које се врше кроз централизован систем обрачуна плата.

- **Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ**

У претходном периоду Канцеларија за ревизију је препоручивала да се проблематика исплате плата и накнада запослених у институцијама Босне и Херцеговине регулише ***одвојено за ниво законодавне, судбене и извршне власти, узимајући у обзир статус независних институција које имају посебне законе (lex specialis) засноване на међународним стандардима и добрим праксама које регулишу посебност пословања тих институција.***

Министарство је у Одговору о предузетим активностима по налазима ревизије поводом Извјештаја о финансијској ревизији Извјештаја о извршењу буџета за 2014. годину навело да је исплата плата за Парламентарну скупштину БиХ у 2012. години регулисана Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ, те да је став Парламентарне скупштине БиХ и Савјета министара да подручје плата и накнада у законодавној, судбеној и извршној власти треба обухватити једним законом.

Не улазећи у техничка рјешења (типа одвојених закона или посебних поглавља у оквиру једног закона) сматрамо да је неопходно јасно и прецизно регулисати питање плата у смислу висине коефицијената за поједине категорије радних мјеста с обзиром на временску дистанцу у којој су донесени напријед наведени закони.

Наиме, у пракси су присутни проблеми везани за исплату плата по оба закона за запосленике у правосудним институцијама. Присутни су и проблеми у смислу неуједначених коефицијената за поједине категорије радних мјеста за исте или сличне категорије радних мјеста и измјене коефицијената без релевантне подлоге. Такође, напомињемо да недовољно прецизни правни прописи који регулишу питања исплате накнада (превоз на посао и превоз с посла, право на трошкове

смјештаја и одвојеног живота, регрес за годишњи одмор, боловање и др.) или ад хоц тумачење истих, представљају основу за судске спорове по којима се исплаћују значајна средства на терет буџета институција Босне и Херцеговине. У овом контексту посебно напомињемо да питање накнада није јединствено регулисано за запослене у законодавној, судбеној и извршној власти, што сматрамо непримјереним и дискриминаторним поступањем с обзиром да се ради о накнадама из радног односа које нису саставни дио плате запослених, те би у том смислу требале бити изједначене за све запосленике у институцијама Босне и Херцеговине.

Министарство је, на основу закључака Парламентарне скупштине БиХ и Савјета министара, упутило приједлог одређених измјена и допуна одредаба Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, међутим исти је у априлу 2016. године повучен из процедуре. Не улазећи у суштинску анализу предложених законских рјешења по појединим питањима, истичемо да доношење прописа у предметном подручју прије свега треба обезбиједити јединствен приступ и недискриминацију запослених када су у питању исплате засноване на радно-правном статусу. У том смислу указујемо на један примјер који се односи на предложено рјешење, а везан је за право на обрачун и исплату додатка на плату запослених у појединим институцијама Босне и Херцеговине.

Наиме, за све институције предложени су додаци на плату за поједине категорије радних мјеста до одређеног процента (нпр. до 20%, до 30% и сл.), осим за запослене на пословима инспекцијског надзора у Агенцији за заштиту личних података БиХ и на пословима надзора из члана 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ у Министарству, гдје је предложен фиксни додатак од 25% од основне плате. Такође, фиксни додатак од 20% од основне плате прописан је за именовано руководство Службе за послове са странцима. Према томе, није обезбјеђен јединствен технички приступ при дефинисању права на додатак на плату запослених у институцијама Босне и Херцеговине, при чему се кроз законске одредбе прецизније дефинишу права одређене категорије запосленика у односу на остале.

Овом пригодом поново указујемо на потребу системског приступа проблематици регулисања питања плата и накнада запослених у институцијама Босне и Херцеговине, а не повременога ад хоц приступа којим се рјешавању појединачна актуална питања.

Министарство је Приједлог закона о измјенама и допунама закона о платама упутило Генералном секретаријату 22.12.2015. године у коме је планирано регулисање додатака на плату, накнада за боловање и породично и родитељско одсуство, отпремнина за одлазак у мировину, разврставање појединих радних мјеста у платне разреде и измјена члана 53. Закона.

Приједлог закона о измјенама и допунама закона је упућен у процедуру, међутим Генерални секретаријат је упутио допис Министарству у коме је наведено како су оба дома Парламентарне скупштине БиХ, односно Законодавно-управни сектор Парламентарне скупштине, наложили одређене измјене у Приједлогу закона. Потом је 03.02.2016. године Министарство опет, уврстивши тражене измјене упутило Приједлог према Генералном секретаријату. Уставноправна комисија Представничког дома је на 26. сједници одржаној 15.03.2016. године опет упутила примједбе на Приједлог закона. Министарство је опет сачинило нови Приједлог с уврштеним измјенама и исти прослиједила 28.03.2016. године према Генералном



секретаријату, да би 20.04.2016. године обавијестило Генерални секретаријат да повлачи упућени приједлог. Нових активности није било.

Стајалишта смо и даље да је потребно систем плата у институцијама БиХ регулисати одвојено за ниво законодавне, судбене и извршне власти узимајући у обзир статус независних институција које имају посебне законе (lex specialis) засноване на међународним стандардима и добрим праксама које регулишу посебност пословања тих институција.

- ***Надзор над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ***

Чланом 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ дефинисано је да надзор над примјеном Закона врши Министарство и да се у случају спора између Министарства и институције БиХ у вези са примјеном одредаба Закона у дијелу који се односи на обрачун и исплату личних примања запослених, примјењује постојеће рјешење до окончања управног поступка код надлежног тијела Савјета министара. Премда је Закон донесен 2008. године и више пута вршене измјене и допуне Закона, Министарство упућивало приједлог Савјету министара почетком 2012. године, још увијек није дефинисано које је тијело Савјета министара надлежно за рјешавање покренутих управних поступака.

У пракси постоје случајеви одређених неслагања између Министарства и појединих институција БиХ код примјене овог Закона, међутим не постоје јасне и прецизне процедуре провођења надзора од стране Министарства те начина поступања Министарства у случајевима констатовања неправилности у примјени одредби Закона и подзаконских аката донесених на основу овог Закона и рјешавања евентуалних спорова (супротних ставова) између Министарства и институција БиХ.

У циљу успостављања ефикаснијег система надзора над примјеном Закона о платама и накнадама, Министарство је сачинило приједлог измјена и допуна члана 53. Закона којим је прописало начин покретања и вођења поступка надзора, лице овлаштено за вршење надзора, начин изрицања мјера за отклањање неправилности, правни лијек на изречене мјере, случајеви у којима се издаје прекршајни налог, новчане казне те да процедуру вршења надзора утврђује подзаконским актом Савјета министара.

Наведеним приједлог измјена и допуна члана 53. Закона, обухваћен је Приједлогом закона о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама који је Савјет министара упућивао у парламентарну процедуру концем 2015. године. Међутим, након усклађивања Приједлога закона с Мишљењем Законодавноправног сектора Парламентарне скупштине БиХ и закључцима Уставноправне комисије Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, Министарство је обавијестило Савјет министара да повлачи Приједлог закона.

И даље истичемо потребу успостављања ефикаснијег система надзора над примјеном Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ дефинисањем јасних и прецизних процедура и поступка provedбе надзора од стране Министарства те поступка рјешавање евентуалних спорова (супротних ставова) између Министарства и институција БиХ.

8.1.2. Накнаде трошкова запослених

Накнаде трошкова запослених износе **110.939.857 КМ** или **97%** у односу на буџет, што је више за око 3% у односу на исти период претходне године. Веће извршење накнада трошкова запослених у 2015. години је евидентно због ефекта измиривања нових обавеза на име доприноса за фонд солидарности од 1,5% на примања запослених с пребивалиштем из ентитета Република Српска, као и незнатног повећања просјечног броја запослених код појединих институција БиХ.

Накнада за превоз на посао и превоз с посла: Укупни издаци за ове намјене у 2015. години износили су 28.122.032 КМ што је за 3% мање у односу на исти период претходне године. Начин обрачуна и исплате ове накнаде дефинисан је Одлуком Савјета министара о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за превоз у институцијама БиХ²².

Процесом ревизије уочено је да и даље постоји разнолика пракса када је у питању примјена Одлуке Савјета министара. Тако је на примјер уочено да два лица која путују на истој релацији, а раде у различитим институцијама с истим радним временом остварују различите износе накнада за превоз на посао и превоз с посла. Поређењем важећих цијена верификованих у систему који прати и ажурира Министарство по врсти накнаде за превоз на одређени дан и обрачунатих и исплаћених накнада према проведеним сатима, уочено је да у неким случајевима није могуће тачно израчунати износ исплаћене накнаде за поједине релације.

Право на накнаду превоза запослени у институцијама су остваривали без издатог рјешења којим би се прецизно утврдило право на накнаду. *Мишљења смо да је неопходно да руководиоци институција издају рјешења с прецизно дефинисаним правима на предметну накнаду.*

Према препорукама интерне ревизије али и Канцеларије за ревизију, у септембру 2015. године је по хитном поступку усвојен Закон о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. По усвајању предметног закона требало се приступити изради новог подзаконског акта којим ће се регулисати начин и поступак остваривања права на предметну накнаду. И поред чињенице да је Закон о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ усвојен по хитној процедури Министарство до момента обављања ревизије није предузимало значајније активности по овом питању.

Препоручујемо Министарству да убрза активности на доношењу подзаконског акта, водећи рачуна да се истим превазиђу све уочене девијације и обезбиједи поштивање принципа рационалне и намјенске употребе јавних средстава.

8.1.3. Путни трошкови

Начин и поступак остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање утврђен је Одлуком о начину остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање²³ и Одлуком о

²² Службени гласник БиХ, бр: 4/09, 58/09 и 6/12

²³ Службени гласник БиХ, број 6/12

висини дневница за службена путовања запосленим у институцијама²⁴ У 2015. години издаци за путне трошкове у институцијама БиХ износили су 14.380.143 КМ, од чега је за путовања у земљи утрошено 4.753.235 КМ, а на путовања у иностранство 9.626.907 КМ. Издаци за путовања у 2015. години су за 1.696.313 КМ, односно 13,37% већи у односу на реализацију издатака за ове намјене у 2014. години.

Процесом ревизије уочено су одређене слабости у систему обрачуна и признавања трошкова путовања:

Одлуком је дефинисано да се дневница одређена за страну државу у коју се службено путује обрачунава од времена преласка границе БиХ, а дневница одређена за страну државу из које се долази до времена преласка границе БиХ. Примјена ове одредбе, гдје се различита дневница обрачунава до границе и од границе доводи до појаве да се за пут који реално траје нпр. два дана обрачунавају и признају три дневнице (двје за иностранство и једна за земљу БиХ), али и да се за путовања у неку од земаља из окружења (Р. Србија, Р. Хрватска) за путовања која реално трају дуже и од дванаест сати не обрачуна нити једна дневница. Образложење за то је да се не проведе дуже од осам сати нити у БиХ нити у иностранству.

Препоручујемо да се у циљу објективнијег обрачуна дневница ова одредба Одлуке коригује на начин да елиминише могућност појаве оваквих девијација.

Такође, Одлуком је дефинисано да се одобрење налога за службено путовање у иностранство врши на основу налога за службено путовање и одлуке руководиоца институције о упућивању на службено путовање. Процесом ревизије уочено је да су одлуке које руководиоци доносе доста штуре и истим су најчешће само дефинисани мјесто путовања и период трајања путовања, без да се прецизно дефинише које накнаде за службено путовање припадају запосленом (дневница 30% или 100%, накнада за смјештај, аконтација за путовање и сл.).

Стога препоручујемо да се Одлуком о начину остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање дефинишу минимални елементи које одлука о упућивању на службени пут мора да садржи.

8.1.4. Издаци за мобилне и фиксне телефоне, кориштење службених и приватних возила и услуге репрезентације

Од 01.01.2015. године у примјени су правилници Савјета министара о кориштењу телефона²⁵, условима набаве и начину кориштења службених возила²⁶ и о кориштењу средстава за репрезентацију²⁷ у 73 од 75 институција Босне и Херцеговине. Доношење и примјена јединствених правилника Савјета министара у одређеној мјери је утицала на уштеде исказане у 2015. години у односу на 2014. годину, а како је то приказано у наредној Табели:

²⁴ Службени гласник БиХ, бр: 32/07, 6/12 и 42/12

²⁵ Службени гласник БиХ, број: 26/14, 81/14, 78/15

²⁶ Службени гласник БиХ, број: 26/14, 81/14, 78/15

²⁷ Службени гласник БиХ, број: 26/14, 78/15



Р. бр.	ОПИС	Извршење за 2015. г.	Извршење за 2014. г.	Разлика (4-3)	Проценат (3/4 x 100)
1	2	3	4	5	6
1.	Издаци телефонских и поштанских услуга (ПТТ)	7.125.834	8.288.318	1.162.484	86
2.	Издаци за употребу возила	12.598.728	18.501.596	5.902.868	68
3.	Услуге репрезентације	2.350.729	2.480.478	129.749	95

Међутим, одређени број институција је затражио изузеће од примјене предметних правилника, с основним образложењем да се приликом предлагања рјешења није у довољној мјери и на одговарајући начин посветила пажњу посебности појединих институција.

Наиме, чланом 49. Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине²⁸, дефинисано је да се право на кориштење службених и приватних возила, трошкови фиксних и мобилних телефона и репрезентације регулишу подзаконским актом који доноси Савјет министара, на приједлог Министарства, уважавајући посебности појединих институција Босне и Херцеговине и водећи рачуна о примјени принципа транспарентности. Чланом 57. наведеног Закона прописан је рок од 60 дана од дана ступања на снагу Закона (01.07.2008. године) за доношење подзаконских аката утврђених овим Законом.

Увидом у преамбулу (увод) предметних правилника, уочено је да је као правни основ за доношење истих наведен члан 17. Закона о Савјету министара²⁹ и закључци Представничког дома³⁰ и Дома народа³¹ Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Дакле, преамбула правилника (подзаконских аката) не садржи позив на одредбе основног закона да је то дефинисано Јединственим правилима за израду правних прописа у институцијама БиХ³².

Надаље, правилницима су дефинисана предметна права и за институције за које је чланом 1. (Предмет) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ утврђено изузеће у смислу да се плате и накнаде судија, тужилаца и одређених категорија стручног особља у правосудним институцијама уређују посебним законом.

Пословником о раду Савјета министара³³ прописана је обавеза за обрађивача да у фази припреме нацрта и приједлога нормативних аката, усклађује њихов текст и прибави мишљења од релевантних институција. Уред за законодавство је мјеродаван за давање правног мишљења о материјалима који се упућују Савјету министара у погледу њиховог методолошког јединства у припреми и у погледу усаглашености с Уставом БиХ и законима БиХ, за бригу о објављивању одлука у службеном гласилу БиХ, ентитета и Брчко Дистрикта БиХ. Међутим, не можемо потврдити да су при предлагању коначне верзије правилника надлежне

²⁸ Службени гласник БиХ, број: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15

²⁹ Службени гласник БиХ, број: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08

³⁰ Број: 01/а-50-1-15-57/13 од 5.12.2013. године

³¹ Број: 02-50-6-16-34,12/13 и број: 02-50-6-16-34,13/13 од 16.12.2013. године

³² Службени гласник БиХ, број: 11/05, 58/14, 60/14

³³ Службени гласник БиХ, број 22/03

институције посветиле дужну пажњу свим релевантним прописима у суштинском смислу.

Уважавајући намјеру, прије свега Парламентарне скупштине БиХ, да се по препорукама Канцеларије за ревизију рационализује потрошња у сегменту издатака за телефоне, службена возила и репрезентацију и донесу подзаконски акти прописани основним законом, сматрамо да је неопходно анализирати примјене предметних правилника и у складу с тим пронаћи одговарајућа рјешења у оквиру правног система Босне и Херцеговине, уз уважавање принципа рационалне и намјенске употребе јавних средстава и посебности буџетских корисника.

У процесу ревизије финансијских извјештаја институција Босне и Херцеговине за 2015. годину, констатовани су одређени недостаци и нејасноће у примјени важећих правилника Савјета министара.

Мобилни телефони: У примјени одредаба Правилника о кориштењу телефона појавила се двојба у вези са начином евидентирања рачуна за мобилне телефоне, односно око начина рефундације трошкова кориштења истих, што има за посљедицу да се у пракси примјењују два различита начина (безготовински начин-евидентирање обавеза и плаћање рачуна кориштењем модула ИСФУ система и готовински начин-рефундација трошкова путем благајне).

Наиме, одредбама наведеног Правилника је дефинисано да се мобилним телефонима сматрају сви мобилни телефонски апарати у власништву запослених с припадајућом картицом и претплатничким бројем, а за које трошкове кориштења сноси институција. Институције су се обраћале Министарству по предметном питању, а исто је у одговорима наводило да признавање права и плаћање трошкова на основу кориштења мобилних телефона у службене сврхе нема карактер накнаде, те да сматра да је евидентирање обавеза и плаћање телефонских рачуна потребно вршити безготовински, кориштењем одговарајућих модула ИСФУ система и да не постоји ниједан оправдан разлог да се овакве исплате врше у готовини путем благајне. Међутим, поставља се питање оправданости оваког приступа, с обзиром да рачуни гласе на физичка лица и да као такви не могу бити књиговодствена документа за стварање обавеза институција кроз ИСФУ систем.

Неопходно је да Министарство анализира примјену Правилника о кориштењу телефона и предложи одговарајуће измјене и допуне везане за начин евидентирања рачуна и признавање трошкова мобилних телефона.

Службена возила: У процесу ревизије у институцијама Босне и Херцеговине констатовано је да одређени број институција није донио интерна акта у складу са одредбама Правилника Савјета министара о условима набаве и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ те да одређени број институција и даље располаже с већим бројем возила од броја одобреног Правилником Савјета министара.

Надаље, у одређеном броју институција утврђено је право на употребу службених возила 24 сата дневно, иако исто није предвиђено Правилником Савјета

министара, а што може проузроковати нерационалну или чак ненамјенску потрошњу.

Такође, констатовано је како у одређеном броју институција које располажу са значајним возним парком није обезбјеђен одговарајући систем интерних контрола при кориштењу службених возила, с обзиром да се путни налози не попуњавају на начин прописан важећим прописима (не наводе се релације кретања већ се користи термин 'локо вожња', не уписује се пријеђена километража и сл.), налози за возила нису усаглашени с налозима за службена путовања лица која користе возило, успостављене евиденције о кориштењу возила (које требају да садрже податке о потрошњи горива, обављеним сервисима, замјени гума, регистрацији, осигурању) су непотпуне и саме себи сврха итд.

У појединачним извјештајима о ревизији у 2015. години смо указивали на обавезу доношења интерних аката у складу са одредбама Правилника Савјета министара о условима набаве и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ те на потребу успостављања адекватних евиденција о употреби службених возила које требају да буду основ за контролу намјенског кориштења службених возила.

Услуге репрезентације: Правилником Савјета министара о кориштењу средстава за репрезентацију дефинисано је да се правдање, контрола и праћење трошкова репрезентације регулише интерним актом институције. У поступку ревизије у институцијама Босне и Херцеговине утврђено је да одређене институције нису донијеле интерне акте у складу са одредбама Правилника Савјета министара. Надаље, утврђено је да у већини институција које троше вриједносно значајнија средства за репрезентацију нису успостављене задовољавајуће интерне контроле у смислу да у одређеним случајевима није обезбијеђена уредна финансијска документација из које би на поуздан начин могла да се утврди намјенска употреба средстава (кориштење средстава у вези пословима и задацима вршења надлежности и припадајућег дјело круга рада институције), а посебно за тзв. интерну репрезентацију.

Такође, констатован је различит приступ у институцијама при реализацији средстава за купњу пригодних дарова, било у сврху промоције институције или у сврху купње дарова за запосленике који напуштају институцију (одлазак у мировину, на другу функцију и сл.).

У појединачним извјештајима о ревизији у 2015. години смо указивали на обавезу доношења интерних аката у складу са одредбама Правилника Савјета министара о кориштењу средстава за репрезентацију и на потребу успостављања одговарајућих система интерних контрола при правдању трошкова репрезентације.

Неопходно је да Министарство на одговарајући начин ријеши питање права куповине поклона у сврху промоције институција, односно одржавања службених и пословних контаката.

Анализирајући споменуте правилнике, током ревизије код појединачних клијената, уочили смо одговарајуће недостатке и пропусте на које овом приликом желимо скренути пажњу, а ради се о сљедећем:

- Сматрамо да код доношења наведених правилника нису у довољној мјери узете у обзир посебности институција БиХ, као и основни закони појединих институција (нпр. Тужилаштва БиХ, Суд БиХ и сл.), премда је то прописано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (питање третмана независности институција, посебности природе дјелатности и стварних потреба институција неопходних за испуњавање својих законом дефинисаних обавеза)

Мишљења смо да је неопходно узети у обзир основне законе и посебности свих институција БиХ те на основу детаљне анализе креирати одговарајуће критерије и извршити одговарајућу класификацију институција БиХ по питању примјене предметних правилника.

- Наведени правилници Савјета министара су креирани на такав начин да добрим дијелом отварају могућности за ненамјенско кориштење јавних средстава. Наиме, ради се о формулацијама појединих одредби правилника које нису у довољној мјери јасне и прецизне и остављају простор за слободно тумачење. Под наведеним првенствено мислимо да није ријешен или, боље рећи, препознат институт кориштења службених аутомобила 24 сата дневно, одласка и доласка на посао са службеним возилом, кориштења возила у дане викенда или годишњег одмора, рјешавање статуса возача, употреба специјализованих возила, употребе у посебним и изванредним околностима и случајевима, итд. Надаље, између осталог, није у довољној мјери разрађена категорија интерне репрезентације која такође генерише ненамјенску потрошњу. У горњем тексту смо набројали само неке од примјера непрецизног дефинисања чиме се оставља могућност ненамјенске потрошње.

С обзиром да се овдје ради о категоријама трошкова гдје је врло танка нит између приватне и јавне потрошње, потребно је да се споменути правилници дораде у циљу јаснијег и прецизнијег дефинисања начина и сврхе кориштења појединих средстава и обезбјеђења додатне пратеће документације којом би се на недвојбен начин доказала намјенска потрошња и транспарентност кориштења средстава у ове намјене.

8.1.5. Трошкови закупа

Укупни издаци на основу закупа имовине и опреме у 2015. години износе 19.146.732 КМ што представља 2,12% удјела у укупно извршеним расходима у 2015. години, те су мањи за 366.134 КМ односно 2% у односу на претходну годину. Структура наведених издатака у 2015. години је сљедећа: закуп простора (15.250.290 КМ), закуп станова (32.589 КМ), закуп складишта (513.018 КМ), закуп паркинга (423.579 КМ), закуп за смјештај телекомуникационе опреме (292.559 КМ), закуп земљишта (44.843 КМ), закуп опреме (179.966 КМ), закуп возила (108.455 КМ), закуп торњева, релеја (1.677.763 КМ), закуп водова и дигиталних канала (623.688 КМ).

8.1.6. Уговорене услуге

Нето издаци на име накнада за рад у управним одборима, надзорним одборима, савјетима, комисијама и другим радним тијелима: Према подацима из Главне књиге и извјештаја финансијске ревизије за 2015. годину, укупни нето издаци на име накнада за рад у управним одборима, надзорним одборима, савјетима, комисијама и другим радним тијелима из буџета институција БиХ у 2015. годину износе **3.001.987 КМ**. За чланство у одборима (управни, надзорни, савјетодавни и друга тијела) исплаћено је 1.829.570 КМ, а за чланство у разним комисијама (интерресорним радним тијелима) исплаћено је 1.172.416 КМ. У наведени износ нису узете у обзир комисије унутар сваке институције појединачно које су углавном исплаћене из средстава за бруто плате и накнаде и евидентирание као стимулације или као накнаде за прековремени рад. Укупне нето стимулације у 2015. години износе 700.509 КМ.

Ревизијом је констатовано да су поједине институције на аналитички conto - Издаци за рад управног, надзорног одбора и других тијела, евидентирале и накнаде које се суштински не односе на ове издатке (плате међународних судија у Уставном суду БиХ - 175.176 КМ, накнаде члановима Високог судског и тужилачког савјета - 200.363 КМ), а неке институције су накнаде за рад радних тијела која су формирана одлуком Савјета министара, евидентирале као издатке за уговоре о дјелу (нпр. накнада за рад члановима Ударне групе за борбу против трговине људима и организоване илегалне имиграције -79.043 КМ - Тужилаштво БиХ).

Препоручујемо да се обезбиједи једнообразно планирање и евидентирање ових издатака код свих институција које се финансирају из буџета институција БиХ.

Уговори о дјелу и уговори о привременим и повременим пословима: Укупни нето издаци за ангажовање спољних сарадника у 2015. години износили су **5.042.618 КМ**, од чега је на име уговора о дјелу исплаћено **3.470.347 КМ**, а на име привремених и повремених послова **1.572.271 КМ**. Проматрајући укупне издатке евидентирание на основу ангажовања спољних сарадника може се констатовати смањење у поређењу с претходном годином у износу 32 % што је већим дијелом резултат пријема у стални радни однос лица која су у претходном периоду обављала послове путем уговора о дјелу.

8.2. Капитални издаци

Законом о буџету институција БиХ за 2015. годину одобрена су средства за капиталне издатке у износу од 65.228.000 КМ, од чега је износ од 60.228.000 КМ одобрен за капиталне издатке буџетских корисника, а износ од 5.000.000 КМ је одобрен за капиталне издатке кроз директне трансфере с ЈРТ-а. Законом одобрени износ средства увећан је за реструктурисана и намјенска средства у износу од 238.153.658 КМ. Укупан кориговани буџет за капиталне издатке с укљученим намјенским средствима износио је 303.381.658 КМ, што је у односу на 2014. годину веће за 27.252.153 КМ.

Капитални издаци реализовани су у износу од 72.652.394 КМ³⁴ или 24% у односу на укупан кориговани буџет. На ступањ реализације капиталних издатака највећим дијелом је утицао ступањ реализације вишегодишњих капиталних улагања.

³⁴ У износ су укључени и вишегодишњи капитални пројекти



Преглед планираних и реализованих средстава по економским категоријама за буџетске кориснике и директне трансфере дат је у сљедећој табели:

Р.бр.	Врста капиталних издатака	Одобрено буџетом	Преструкт. и намјенска средства	Кориговани буџет	Реализовано	%
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Набава земљишта	1.020.000	616.615	1.636.615	166.896	10
2	Набава грађевина	15.658.000	153.125.609	168.783.609	25.257.053	15
3	Набава опреме	27.463.000	22.947.305	50.410.305	24.683.158	49
4	Набава осталих сталних средстава	9.000	0	9.000	7.800	87
5	Набава сталних средстава у облику права	10.591.000	17.619.321	28.210.321	16.502.332	58
6	Реконструкција и инвестиционо одржавање	5.487.000	13.148.656	18.635.656	5.245.442	28
И	Укупно за буџетске кориснике	60.228.000	207.457.506	267.685.506	71.862.681	27
1	Набава грађевина-директни трансфери са ЈРТ	5.000.000	23.163.952	28.163.952	789.713	3
2	Набава сталних средстава у облику права (директни трансфери с ЈРТ)		7.532.199	7.532.199		0
ИИ	Укупно капитални издаци- директни трансфери с ЈРТ	5.000.000	30.696.151	35.696.151	789.713	2
	УКУПНО КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	65.228.000	238.153.657	303.381.657	72.652.394	24

Набава земљишта: У пословним књигама и извјештајима исказан је износ од 166.896 КМ који се односи на трошкове набаве или експропријације земљишта. На основу појединачно проведених ревизија у институцијама БиХ, утврдили смо да је у износу на конту набаве грађевина у Државној агенцији за истраге и заштиту исказан износ од 441.126 КМ који се односи на куповину земљишта. На контима сталних средстава (класа 0) извршено је прекњижење на conto земљишта и као такав евидентиран у обрасцу „Преглед сталних средстава у облику ствари и права“ који је саставни дио Годишњег извјештаја, али није извршено прекњижење на класи 8, због чега је исказан мањи износ у односу на стварни издатак за куповину земљишта за 441.126 КМ.

Набава грађевина: Реализован је износ од 25.257.053 КМ, што у односу на кориговани буџет представља износ од 15%. Низак проценат реализације издатака највећим дијелом је резултат слабе реализације вишегодишњих капиталних улагања. У Извјештају о извршењу буџета за 2015. годину наведен је детаљан преглед реализованих издатака по институцијама, а односи се на куповину и изградњу зграда.

Као што смо већ споменули код земљишта, није извршена корекција на контима класе 8 по основу куповине земљишта у Државној агенцији за истраге и заштиту,



па је исказани износ већи за 441.126 КМ. Подаци су тачно исказани на класи 0 (стална средства).

Набава опреме: На основу информација које су нам презентоване у Министарству, приликом планирања средстава за набаву возила кориштени су подаци о броју возила који је институцијама одобрен Правилником Савјета министара о условима набаве и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ. Код планирања набаве опреме, Министарство је углавном пратило јединичне цијене опреме за чију набаву су поднесени буџетски захтјеви, те се у том погледу нису користиле информације из смјернице за набаву компјутерске опреме и минималне карактеристике за различите типове радних станица³⁵.

На основу појединачно проведених ревизија смо констатовали да су средства за капиталне издатке, односно набаву опреме код буџетских корисника повећана на основу захтјева буџетских корисника и донесених одлука о реструктурисању расхода. У неким случајевима та повећања су била значајна у односу на првобитно одобрени буџет, при чему је смањење вршено на позицијама текућих расхода. Мада су приликом реструктурисања расхода поштоване одредбе да се средства капиталних улагања не могу реструктурисати у друге намјене, али се унутар истих могу реструктурисати расходи³⁶, исто указује да процес планирања средстава за капиталне издатке још увијек није задовољавајући.

Препоручујемо наставак активности на дефинисању јединствених правила и стандарда опреме те кориштење успостављених стандарда, с циљем унапређења процеса планирања капиталних издатака у институцијама БиХ.

Набава сталних средстава у облику права реализована је у износу од **17.292.045 КМ**, од чега је износ од 16.502.232 КМ исказан код набаве у буџетима институција, док је износ од 789.713 КМ реализован с директних трансфера с Јединственог рачуна трезора.

Значајнији износи се односе на Управу за индиректно опорезивање (8.990.115 КМ) и Министарство комуникација и промета БиХ (5.436.587 КМ) на име набавке Microsoft лиценци.

Реконструкција и инвестиционо одржавање: Издаци су реализовани у износу од 5.245.442 КМ, од чега су значајнији издаци реализовани у Министарству одбране БиХ (2.172.080 КМ), Меморијалном центру Сребреница (1.303.380 КМ) и Служби за заједничке послове институција БиХ (1.222.589 КМ).

8.2.1. Вишегодишњи пројекти

Извјештај о извршењу буџета институција БиХ садржи податке о расположивим и реализованим средствима вишегодишњих капиталних пројеката према изворима финансирања (средства из буџета с пренесеним средствима из претходне године,

³⁵ Одлука Савјета министара број 34/14 од 19.03. 2014. године (Службени гласник БиХ број 27/14)

³⁶ Процедуре о реструктурирању расхода буџетских корисника за 2015. годину које је донијело Министарство

средства донација и кредитна средства), с детаљним приказом по пројектима и појединачно по изворима средстава.

У извјештају је наведено да су за реализацију вишегодишњих капиталних пројеката на располагању била средства у износу од 189.395.345 КМ, која се састоје од:

- пренесених намјенских средстава из 2014. године у износу од 143.403.705 КМ,
- одобрених буџетских средстава у износу од 37.745.082 КМ,
- примитака од продаје објекта у износу од 1.010.443 КМ,
- наплаћених додатних средстава донације у износу од 7.236.115 КМ.

Укупан износ расположивих средстава, према извору финансирања, се састоје од буџетских средстава (152.858.804 КМ), акумулисаног вишка прихода РАК-а (191.387 КМ), намјенска средства из прихода од UMTS дозвола (3.237.765 КМ), средства кредита (17.211.304 КМ) и средства донација и IPA грантова (15.896.086 КМ).

Вишегодишњи капитални пројекти реализовани су у износу од 44.564.877 КМ. Неутрошена средства у износу од 144.814.656 КМ пренесена су у 2016. годину.

Из презентованих података и на основу појединачних извјештаја, утврђено је како су вишегодишњи капитални пројекти реализовани у ниском проценту у односу на расположива средства (23,5%), да се као и претходних година пројекти реализују јако споро, а да реализација не прати планирану динамику.³⁷ У одређеним случајевима су разлози за спору реализацију објективне природе, али су према нашим информацијама и сазнањима врло често разлози системског карактера, односно недостају квалитетне припреме прије одобравања пројеката (подношење захтјева за одобрење пројекта без претходно испуњених услова за саму реализацију пројекта, стручно и реално планирање потребних средстава и динамике реализације од стране институција, непостојање одговарајућих механизма контроле реалности предложених пројеката с аспеката оправданости, потребних средстава и времена реализације од стране Министарства и Савјета министара, управљање пројектима и реализација од стране запосленика који немају потребна знања и искуство), о чему смо писали у ранијим извјештајима.

Морамо напоменути да спорост у реализацији вишегодишњих капиталних пројеката у неким институцијама проузрокује друге трошкове, за што се издвајају значајна средства. Уз намјенски резервисана средства која се не реализују према планираној динамици, такав начин кориштења јавних средстава може представљати нерационално кориштење средстава буџета. Примјер таквих трошкова су трошкови закупа који би се значајно смањили да су одобрени вишегодишњих капиталних пројекти реализовани у складу с планираном динамиком.

Министарство квартално доставља Савјету министара информације о реализацији вишегодишњих капиталних пројеката, а према информацијама, није било значајнијих активности на унапређењу процеса одобравања и праћења

³⁷ Детаљније описано у појединачним извјештајима институција БиХ (извјештаји објављени на web страници Канцеларије)

реализације вишегодишњих капиталних пројеката. Такође смо информисани да Министарство често нема информацију о планираној динамици реализације вишегодишњих капиталних издатака, на основу чега би се евентуално могле предузети одређене активности.

Препоручујемо предузимање активности на успостављању квалитетнијег процеса управљања капиталним пројектима, кроз анализирања начина и динамике реализације вишегодишњих пројеката, ажурирања одлуке о вишегодишњим пројектима у складу са законом о буџету и у складу са стварним потребама за буџетским средствима, те системском регулисању питања вишегодишњих пројеката уз успостављање механизма контроле за ефикасније кориштење ограничених буџетских средстава.

8.2.2. Програми посебне намјене

Чланом 11. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину дефинисано је да ће Министарство омогућити, у оквиру програма посебне намјене, евидентирање расхода посебних намјена за које је законом или одговарајућим актом утврђена обавеза посебног праћења и евидентирања, донација које су донатори условљавали посебним извјештавањем, као и расхода посебних намјена које предложи буџетски корисници. Програми посебних намјена финансирани из средстава донација, удружених и других намјенских средстава додају се на буџетска средства уколико нису планирана буџетом.

Извршење Програма посебних намјена у 2015. 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 средстава, односно из донација, удружених средстава и других намјенских средстава.

Укупни расходи финансирани из Програма посебне намјене у 2015. години износе 77.351.034 КМ те су повећани за око 34,7 милиона КМ у односу на претходну годину, јер је у 2015. години почело евидентирање намјенских средстава за вишегодишње пројекте на фонду 10 и на пројектним кодовима. Укупно извршење вишегодишњих пројеката по презентованим подацима износи 44.564.878 КМ те текућа резерва у износу од 5.600.085 КМ који су засебно обрађени.

Укупни расходи финансирани из програма посебних намјена исказани су као расходи буџетских корисника (71.900.481 КМ) и програми посебних намјена с директних трансфера и резервисања (5.450.552 КМ).

8.2.3. Текући грантови и трансфери

Према подацима из пословних књига Министарства, укупни издаци за текуће грантове и трансфере у 2015. години износе 36.526.219 КМ. Укупан износ је реализован на сљедећим економским категоријама: трансфери другим нивоима власти (9.357.348 КМ), грантови појединцима (2.329.787 КМ), грантови

непрофитним организацијама (8.949.500 КМ), трансфери у иностранство (1.568.917 КМ), други текући трансфери-извршење судских пресуда (8.850.272 КМ) и контрибуције-чланарине (5.470.395 КМ).

У Извјештају о извршењу буџета (тачка 7.1.4 Извршење текућих грантова и трансфера) исказан је износ од 22.735.492 КМ, и истим нису обухваћени износи који се односе на друге текуће трансфере-судске пресуде у износу од 8.320.332 КМ и контрибуције -чланарине у износу од 5.470.395 КМ. Ови износи су посебно наведени, уз информацију да су према новом контном плану сврстани у категорију текућих грантова и трансфера, те су приказани као директни трансфери с ЈРТ-а у Обрасцу 2 Извјештаја о извршењу буџета (Преглед расхода и издатака по економским категоријама). Укупан износ од 36.526.219 КМ приказан је у споменутом Обрасцу 2 Извјештаја о извршењу буџета као извршење буџетских корисника (18.962.038 КМ), реализација с директних трансфера (16.950.730 КМ) и резервисања (613.451 КМ).

Извршење грантова у расходима буџетских корисника (18.962.038 КМ): За реализацију текућих грантова и трансфера путем буџетских корисника одобрена су средства у износу од 14.531.000 КМ. Одобрени износ коригован је за додатна намјенска средства (средства одобрена реструктурисањем, средства текуће резерве, донације, намјенска средства) у износу од 11.391.323 КМ, те је укупан кориговани буџет предвиђен за реализацију путем буџетских корисника износио 25.922.323 КМ. Реализовани износ од 18.962.038 КМ приказан у расходима буџетских корисника представља 73% од коригованог (расположивог) буџета. На основу података о реализацији издатака појединачно по буџетским корисницима констатовали смо низак проценат реализације у односу на кориговани буџет на средствима која су додијељена за реализацију програма повратка избјеглица. Средства од 2.000.000 КМ планирана на позицији грантова и трансфера у Министарству за људска права и избјеглице пренесена су у 2015. години на Фонд за повратака и по истима није било реализације. Поред тога, од расположивог износа средстава за програме повратка избјеглица-удружена средства у Фонду за повратак у износу од 6.165.987 КМ током године је реализован износ од 2.173.106 КМ.

Мишљења смо да реализацију грантова одобравањем из буџетске резерве треба користити у изузетним случајевима, када се ради о непланираним ситуацијама и догађајима које су условљавале одобравање средстава на такав начин. Сва остале грантове и трансфере требало би планирати у буџету институција, а њихову додјелу реализовати на транспарентан начин, уз утврђивање критеријума за додјелу и адекватне контроле намјенског трошења.

С рачуноводственог аспекта се може констатовати да је евидентирање на економским категоријама вршено на основу података о томе коме се врши уплата средства, а не по основу намјене средстава и контроле утрошка средстава. Тако су по основу истих или сличних пројеката исплате средстава евидентирана као трансфери другим нивоима власти и грантови непрофитним организацијама нпр. у Министарству спољне трговине и економских односа (реализација пројеката из подручја здравства, просвјете, културе, односно у сврху санације посљедица поплава, клизишта и других природних непогода) и у Министарству цивилних

послова. За наведене пројекте крајњи корисници су дужни да доставе извјештај о кориштењу додијељених средстава, без обзира на начин евидентирања на економској категорији. Сличан принцип књижења на позицији текућих трансфера другим нивоима власти је примијењено код трошкова притвореника и лица упућених на издржавање казне у казнено-поправним заводима у Федерацији БиХ и Републици Српској на за које су казнено-поправни заводи испоставили рачуне.

Мишљења смо да би при евидентирању на економским позицијама (издацима) требало имати у виду одредбе Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину³⁸ (у коме је наведена обавеза достављања извјештаја о намјенском кориштењу додијељених грантова, а при том се не спомињу трансфери), одредбе Правилника о рачуноводству³⁹ (којим је прописано да се на конту текућих грантова, трансфера и субвенција евидентирају сва неповратна давања за текуће сврхе и сви они трансфери чија намјена није унапријед дефинисана) и захтјеве међународних институција у погледу извјештавања на нивоу консолидованих буџета у БиХ.

Извршење грантова исказаних на резервисањима (613.451 КМ): Укупан износ реализованих грантова исказан као резервисања односи се на реализацију из текуће резерве, на основу одлука предсједавајућег и замјеника предсједавајућег Савјета министара и чланова Предсједништва БиХ. Укупан износ реализован је на позицијама „Грантови појединцима“ у износу од 43.680 КМ и „Грантови непрофитним организацијама“ у износу од 569.771 КМ. На основу тестираног узорка констатовали смо да су грантови додијељени без утврђених критеријума и без обавезе извјештавања о намјенском утрошку, а у појединим одлукама је наведена обавеза достављања извјештаја крајњег корисника, без утврђеног рока за његово достављање и којој институцији се извјештај доставља, с обзиром да је за реализацију одлука задужено Министарство.

Став Канцеларије за ревизију о додјели средстава грантова и трансфера из текуће резерве већ смо навели у тексту код извршења грантова у расходима буџетских корисника.

8.2.4. Капитални грантови и трансфери

Капитални грантови и трансфери реализовани су у износу од 5.020.841 КМ, а односе се на буџетска и средства обезбјеђена из новчаних донација. Реализација средстава се односи на капиталне трансфере реализоване у Високом судском и тужилачком савјету БиХ (3.546.933 КМ), Институту за нестала лица (1.174.908 КМ) и Министарству одбране БиХ (299.000 КМ).

³⁸ Члан 8: тачка (7)- Кориштење грантова чији корисници нису унапријед дефинисани овим законом прописује се посебним одлукама Савјета министара БиХ и тачка (8)-Буџетски корисници у чијем су буџету одобрена средства за текуће грантове дужни су обавијестити корисника о обавези извјештавања о намјенском утрошку додијељених средстава. У оквиру својих периодичних извјештаја буџетски корисници посредством којих се реализују ови грантови дужни су доставити извјештаје о намјенском утрошку ових средстава у роковима прописаним чланом 22. Закона о финансирању, а на основу извјештаја крајњих корисника текућих грантова.

³⁹ Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ од 04.02.2015. године



Капитални трансфери реализују се у натуралном облику, преносом опреме правосудним институцијама у ентитетима и Брчко дистрикту БиХ (Високи судски и тужилачки савјет), трансфером средстава другим нивоима власти и појединцима (Институт за нестала лица БиХ) и додјелом опреме појединцима у циљу имплементације обезбјеђења транзиционих капацитета за особље Министарства одбране БиХ. Капитални грантови и трансфери су, у овисности коме су додијељена средства, евидентирани као капитални трансфери другим нивоима власти и капитални грантови појединцима и непрофитним организацијама.

8.3. Директни трансфери с Јединственог рачуна трезора

Директни трансфери с Јединственог рачуна трезора извршени су у износу од 18.719.177 КМ или 63% у односу на буџет за 2015. годину без намјенских средстава, односно 32% у односу на кориговани буџет који укључује додатна намјенска средства. Директни трансфери су мањи за око 6 милиона КМ у односу на исти период претходне године с обзиром да је у претходној години било значајних извршења трансфера другим нивоима власти на име дозначених донација из иностранства за помоћ становништву на подручјима угроженим поплавама у Босни и Херцеговини.

Преглед директних трансфера из буџета институција БиХ за 2015. годину с упоредним подацима за 2014. годину:

Редни број	Врста директног трансфера с ЈРТ	2014. година (КМ)	2015. година (КМ)	Индекс
I	II	III	IV	V (IV/III)
1.	Чланарине БиХ у међународним организацијама	5.702.931	5.470.395	0,95
2.	Издвојена средства за повлачење ИПА фондова	63.029	785.801	12,47
3.	Банкарски трошкови и негативне курсне разлике	453.519	219.623	0,48
4.	Исплата обавеза по правоснажним судским пресудама	3.278.923	8.320.332	2,54
5.	Средства за први и други кредитни рејтинг БиХ	160.014	193.416	1,21
6.	Камата по кредиту Макрофинансијске помоћи Европске комисије	389.818	390.302	1
7.	Средства за помоћ становништву на подручјима угроженим поплавама у Босни и Херцеговини у мају 2014. године.	12.236.272	1.344.202	0,11
8.	Програм реализације службене посјете поглавара Ватикана Његове светости папе Фрање Босни и Херцеговини	0	990.000	
9.	Просторно-пројектна документација – „Коридор V.c“	2.277.549	789.713	0,35
10.	Фискални савјет БиХ – удружена средства	201.829	175.393	0,87
11.	Одлука Савјета министара бр.140/15 из текуће резерве	0	40.000	
	УКУПНО ДИРЕКТНИ ТРАНСФЕРИ	24.763.884	18.719.177	0,75

Увидом у Извјештај о извршењу буџета за 2015. годину који се односи на директне трансфере, можемо констатовати као и претходне године да се за

одређене позиције дају детаљна образложења за плаћања с директних трансфера, а за друге позиције нема образложења или су иста кратка и штура. Такође, нема образложења ни за промјену структуре расхода на директним трансферима.

- **Исплате по правоснажним пресудама**

За 2015. годину су у коригованом буџету планирана укупна средства за исплату обавеза по правоснажним судским пресудама у износу од 8.323.186 КМ, а реализована су у износу од 8.320.332 КМ. Директни трансфери за исплате обавеза по правоснажним судским пресудама су већи за око 5 милиона КМ у односу на исти период претходне године. Приликом планирања исплата обавеза по правоснажним судским пресудама у буџету за 2015. годину користиле су се пројекције Правобранилаштва БиХ у укупном износу од 6.000.000 КМ. С обзиром на повећан број исплата по наведеној основи које су превазилазиле првобитна планирана средства, током 2015. године је дошло до реструктурисања и повлачења средства из текуће резерве за ове намјене, тако да је кориговани буџет износио 8.323.186 КМ.

Сматрамо да је потребно да се анализира и сачини детаљна информација о извршеним судским пресудама те исто транспарентно презентовати у образложењу уз финансијске извјештаје.

- **Чланарине у међународним организацијама**

За 2015. годину су у буџету планирана укупна средства за плаћање чланарина Босне и Херцеговине у међународним организацијама у износу од 6.475.000 КМ, а реализована су у износу од 5.470.395 КМ.

Министарство иностраних послова БиХ даје налоге Министарству да изврши плаћање редовних контрибуција према приоритетима и динамици наглашеној у захтјевима за плаћање, уз претходну провјеру да постоји правни основ за њихово плаћање тј. да је Босна и Херцеговина чланица међународне организације и тиме прихватила плаћање редовне годишње чланарине. Уз налог за плаћање, Министарство иностраних послова БиХ доставља Министарству и копије фактура које добива од међународних организација. Министарство иностраних послова БиХ интерно води евиденције о чланаринама и увидом у доступни интерни преглед за 2015. годину, констатовали смо да исти није у потпуности ажуран у смислу да за поједине чланарине није наведен датум извршене уплате или напомена да уплата није извршена, а за мањи број чланарина постоје већи временски периоди приспијећа фактура у Министарство иностраних послова БиХ и датума слања налога за плаћање у Министарство без навођења адекватних образложења. Сматрамо да би требало да се у континуитету врши праћење и савјештање централне евиденције о чланаринама с Главном књигом трезора. Контрола извршених плаћања односно усклађеност планираних и реализованих издатака за контрибуције (налога који се достављају на реализацију) се не врши у Министарству, него у Министарству иностраних послова. Констатовано је да су у 2015. години плаћене и поједине чланарине из претходне године.

Министарство је предузело одређене активности везано за унапређење система плаћања чланарина у међународним организацијама с директних трансфера доношењем инструкције 22.12.2015. године, која уређује ово подручје. У инструкцији су између осталог наведена задужења Министарства иностраних послова БиХ везано за планирање средстава за плаћање чланарина у међународним организацијама, давање налога за плаћање, вођење и ажурирање централне евиденције чланарина у међународним институцијама и организацијама, као и задужења Министарства да по пријему захтјева за плаћање врши контролу расположивих средстава и генерише налоге за плаћање и писменим путем извјештава Министарство иностраних послова БиХ о извршеном плаћању уз доставу доказа о истом.

И поред чињенице да је крајем 2015. године донесена инструкција која регулише систем плаћања чланарина Босне и Херцеговине у међународним организацијама с директних трансфера, препоручујемо Министарству да у сарадњи с мјеродавним Министарством иностраних послова БиХ настави јачати контролни механизам усклађености планираних и реализованих издатака за контрибуције. Такође, потребно је да се континуирано врши ажурирање централне евиденције чланарина у међународним организацијама.

У новембру 2015. године потписан је Меморандум о разумијевању између Савјета министара и Развојног програма Уједињених нација (UNDP) у којем је регулисано плаћање досадашњег неизмиреног дуга и плаћање наредних десетогодишњих контрибуција БиХ према UNDP-у у укупном износу од 14.000.000 КМ кроз 10 једнаких годишњих рата од по 1.400.000 КМ и то у периоду од 2016. године до 2025. године. Министарство је задужено да у сарадњи с UNDP-ом обезбиједи праћење отплате средстава на годишњем нивоу. Почетком 2016. године је плаћена прва годишња рата.

8.4. Текућа резерва буџета

У складу са чланом 17. Закона о финансирању институција БиХ, Савјет министара одлучује о кориштењу текуће резерве на приједлог мјеродавног буџетског корисника, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Буџетско издвајање за текућу резерву не смије пријећи износ од 3% укупног буџета, изузимајући износ за сервисирање спољног дуга.

Средства текуће резерве могу да се користе за: финансирање хитних и изванредних издатака и програма који нису уврштени у буџет, финансирање трошкова међународних спорова и арбитража, финансирање нових институција БиХ и грантове непрофитним организацијама.

Укупно одобрени износ средстава за текућу резерву за 2015.годину износио је 5.811.501 КМ од чега је реализовано 5.600.085 КМ или 0,59% у односу на укупан буџет институција БиХ за 2015. годину.

Од укупно одобреног износа, 5.198.050 КМ су средства дата на располагање буџетским корисницима, док се износ од 613.451 КМ односи на интервентно кориштење текуће резерве, на основу појединачних одлука чланова Предсједништва БиХ, те предсједавајућег Савјета министара и његових замјеника.

Проведеном ревизијом, констатовали смо да су средства дата на располагање буџетским корисницима, дијелом кориштена за финансирање хитних и изванредних издатака и програма, а дијелом за финансирање редовних текућих активности институција БиХ. Такође, одређеним институцијама средства текуће резерве су одобривана више пута у току године.

Препоручујемо Министарству да посвети више пажње при анализирању, односно давању мишљења везано за кориштење средстава текуће резерве, а у складу са законским одредбама које дефинишу услове за кориштење средстава текуће резерве.

Интервентно кориштење текуће резерве: У складу са чланом 13. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2015. годину, интервентно кориштење текуће резерве у 2015. години, на основу одлука Савјета министара и појединачних одлука предсједавајућег Савјета министара и замјеника предсједавајућег Савјета министара, износило је 613.451 КМ и веће је за 364.451 КМ (или 40%) у односу на прошлу годину.

Члановима Предсједништва су Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2015.годину и Правилником о кориштењу средстава интервентне текуће резерве усвојеним средином 2015. године, на располагање додијељена средства у износу од 372.960 КМ (од чега је 371.671 КМ реализовано) односно по 124.320 КМ сваки, а предсједавајућем и замјеницима предсједавајућег Савјета министара је одобрено 248.640 КМ, а реализована су средства у износу од 241.780 КМ односно по 82.880 КМ сваки.

Неискориштена средства за додјелу текуће резерве, враћена су у буџет институција БиХ.

Раније споменутим чланом Закона о буџету институција БиХ утврђено је да чланови Предсједништва, предсједавајући и замјеници предсједавајућег Савјета министара, сваки засебно доносе Одлуку о критеријумима за додјелу средстава интервентне текуће резерве на основу захтјева физичког или правног лица у којем се наводи сврха за коју се планирају утрошити средства.

Средства текуће резерве претежно су додјељивана удругама грађана, вјерским заједницама, спортским клубовима, појединцима, институцијама нижих нивоа власти, културно умјетничким друштвима и сл.

Одобравање грантова из средстава текуће резерве: На основу података о средствима из којих су финансирани грантови утврдили смо да је значајан износ грантова и трансфера реализован у расходима буџетских корисника обезбјеђен из средстава текуће резерве буџета. Из буџетске резерве су одобрена средства у износу од 3.121.000 КМ за реализацију грантова у Министарству цивилних послова (2.481.000 КМ), Министарству спољне трговине и економских односа (540.000 КМ) и Министарству за људска права (100.000 КМ) БиХ.

Институције и организације су се обратиле са захтјевом предсједавајућем и замјеницима предсједавајућег Савјета министара, Министарству, Министарству цивилних послова и Министарству спољне трговине и економских односа БиХ, на

основу чега су одобрена средства текуће резерве. Расподјела средстава крајњим корисницима у Министарству цивилних послова и Министарству спољне трговине и економских односа извршена је без јавно објављеног позива с јасно дефинисаним критеријумима, роковима и условима додјеле средстава текуће резерве. Изостанак транспарентности и адекватне контроле, те непостојање provedбених аката, значајно повећавају ризик да средства текуће резерве буду искориштена ненамјенски.

Мишљења смо да реализацију грантова одобравањем из буџетске резерве треба користити у изузетним случајевима, када се ради о непланираним ситуацијама и догађајима које су условљавале одобравање средстава на такав начин. Сва остале грантове и трансфере требало би планирати у буџету институција, а њихову додјелу реализовати на транспарентан начин, уз утврђивање критеријума за додјелу и адекватне контроле намјенског трошења.

9. Обрачун вишка прихода

Разлика између укупно остварених прихода и примитака (967.539.094 KM) и остварених расхода (905.274.868 KM) у 2015. години исказана је у износу од **62.264.226 KM**. Остварени вишак прихода над расходима за 2015. годину распоређен је на сљедећи начин:

- **42.005.288 KM** намјенски је пренесено буџетским корисницима у буџет институција БиХ за 2016. годину (за неутрошена донирана средства, вишегодишње пројекте и др.),
- **18.384.866 KM** усмјерено је за наредну годину у текућу резерву буџета институција БиХ,
- **1.874. 072 KM** усмјерено је на име корекција вишка прихода из претходних година за поврат донација и др.

Разлика између остварених прихода за сервисирање спољног дуга БиХ (584.512.798 KM) и расхода и издатака за сервисирање спољног дуга БиХ (581.330.866 KM) у текућој 2015. години, представља вишак прихода над расходима за сервисирање спољног дуга БиХ у износу од **3.181.932 KM**. Према напријед наведеном, укупан вишак прихода над расходима буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину износи **65.446.158 KM**.

На основу података о пренесеном акумулисаном вишку прихода из претходних периода у укупном износу од **355.637.389 KM** (овај износ је коригован за 1.874.072 KM у односу на завршно стање претходне године ради поврата донација донаторима и др.) те оствареног вишка прихода над расходима у 2015. години у износу од **62.264.226 KM** и оствареног вишка прихода над расходима за сервисирање спољног дуга од **3.181.932 KM** утврђен је укупан акумулисани вишак прихода у износу од **421.083.547 KM**. Акумулисани вишак прихода обухвата сљедеће износе:



Р.бр.	Опис	Износ у КМ
1.	Акумулисани вишак прихода над расходима из претходних година	355.637.389
2.	Остварени приходи и примици институција БиХ у 2015. години	967.539.094
3.	Укупно приходи и примици (1+2)	1.323.176.483
4.	Реализовани расходи институција БиХ у 2015. години	905.274.868
5.	Акумулисани вишак прихода (3-4)	417.901.615
6.	Остварени приходи за сервисирање спољног дуга у 2015. години	584.512.798
7.	Реализовани расходи за сервисирање спољног дуга у 2015. години	581.330.866
8.	Вишак прихода за сервисирање спољног дуга БиХ (6-7)	3.181.932
9.	УКУПНО АКУМУЛИСАНИ ВИШАК ПРИХОДА (5+8)	421.083.547

Кориштење средстава акумулисаног вишка прихода је условљено постојећим прописима којима је регулисана њихова примјена (одлуке Савјета министара, Закон о буџету институција БиХ за 2015. годину, Закон о финансирању институција БиХ и др.). Када се изузме вишак прихода чија је намјена дефинисана претходно наведеним прописима и законима, расположиви нераспоређени акумулисани вишак прихода из претходних година за пренос у резерве 2015. године износи **67.380.104 КМ**.

Према препорукама из Извјештаја о ревизији за 2014. годину, Министарство је предузело активности и раскњижило акумулисани вишак прихода према изворима средстава односно фондовској класификацији која је дефинисана Правилником о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Наиме, Министарство је износ од 355.736.855 КМ који је евидентиран на конту 511111-Извори средстава (који се састоји од 271.656.432 КМ акумулисаног вишка прихода закључно с 2013. годином и износа 84.080.423 КМ који је донесен с конта 591112-Вишак прихода за резервисање и представља финансијски резултат 2014. године) прекњижило по фондовима на аналитички konto 511122-распоред вишка прихода на коме ће бити евидентиран акумулисани финансијски резултат-вишак прихода над расходима по изворима финансирања дефинисаним горе наведеним Правилником о рачуноводству.

Раскњижавање финансијског резултата на 01.01.2015. године извршено је на сљедећи начин:

Рачуноводствени сегмент	Дугује	Потражује
511111-000000-10	355.736.855	
511122-000000-10		191.036.916
511122-000000-20		21.436.938
511122-000000-30		40.374.506
511122-000000-40		36.769.604
511122-000000-50		66.118.889
УКУПНО	355.736.855	355.736.855

На фонду 10 - општи фонд раскњижен је износ од 191.036.916 КМ који представља финансијски резултат који потиче из редовног пословања институција БиХ и користи се за финансирање вишегодишњих пројеката који су одобрени одлукама Савјета министара (114.103.278 КМ), 8.049.308 КМ за финансирање разних расхода који су алоцирани на програме посебне намјене (Фонд за повратак и IPA) те остатак 68.884.330 КМ који представља нераспоређени вишак прихода над расходима закључно с 2014. годином.

На фонду 20 - фонд прихода по посебним прописима износ 21.436.938 КМ и односи се на износе нераспоређеног вишка прихода над расходима Регулаторне агенције за комуникације (14.280.645 КМ) и вишка прихода над расходима Дирекције за цивилно ваздухопловство БиХ (6.964.906 КМ)

На фонду 30 - фонд подршки и грантова износ од 40.374.506 КМ односи се на расположива средства по пројектима код буџетских корисника (донације из иностранства и из земље, грантови из IPA пројекта, трансфери од других нивоа власти и сл) у износу од 36.239.376 КМ и вишегодишњег пројекта Изградња државног затвора – грант СЕВ-а 4.135.130 КМ.

На фонду 40-фонд кредитних средстава износ од 36.769.604 КМ односи се на износе који су у 2013. и 2014. години евидентирани као примици од иностраног задуживања од страних финансијских институција и то 19.558.300 КМ макрофинансијске помоћи Европске комисије и 17.211.304 КМ кредитних средстава која је уплатила Развојна банка Савјета Европе (СЕВ) за изградњу државног затвора.

На фонду 50 - фонд за посебне пројекте износ од 66.118.889 КМ односи се на износе који су у периоду од 2011. до 2014. године евидентирани као приходи од UMTS дозвола и њима припадајући расходи, те остатка средстава од GSM дозвола за финансирање одређених расхода за коридор V.c (изградња међународног моста Градишка, Свилај, намјенска средства од UMTS-а за пројекте Министарства промета и комуникација БиХ (15%) на посебном рачуну, припрема и изградња ГП Бијача и сл.).

Цијенимо активности које су предузете на отклањању недостатака утврђених у Извјештају о ревизији за 2014. годину, међутим још увијек је евидентно да Министарство није кроз систем Главне књиге трезора обезбиједило тачно исказивање акумулисаног вишка прихода над расходима, односно акумулисани вишак прихода који је приказан у Извјештају о извршењу буџета институција није усаглашен с коначним стањима у Главној књизи трезора (стање у ГК Трезора је веће за износ од 1.097.098 КМ што представља почетно дуговно салдо конта распореда вишка прихода).

Мишљења смо да је у циљу рјешавања наведене неусаглашености неопходно утврдити сва стања која су евидентирана на класи 5 - извори средстава.

Препоручујемо Министарству да обезбиједи књиговодствено евидентирање акумулисаног вишка прихода над расходима на начин који ће омогућити његово недвосмислено утврђивање у Главној књизи трезора те у складу с тим, сачињавање годишњег извјештаја на основу званичних књиговодствених евиденција.

10. Управљање јединственим рачуном трезора

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 те буџетских корисника.

Корисници буџета институција БиХ, у складу са законским прописима, имају аутономно право располагања одобреним буџетским средствима. Путем аутоматизованог система, Министарство сходно додијељеним надлежностима (члан 29. Закона о финансирању институција БиХ) у име свих буџетских корисника врши плаћања на основу захтјева које исти достављају, и то у складу с принципом ажурности и усвојеним процедурама. С тим у вези, Министарство врши 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 Одјељење за управљање јединственим рачуном трезора који углавном обавља оперативне послове везане за плаћања.

Рачуни и плаћања с ЈРТ-а: Током 2015. 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 у складу са Интерним процедурама плаћања с ЈРТ-а и распореда извршилаца плаћања те упутством за примјену уговора који су закључени с пословним банкама.

Плаћања су вршена путем пословних банака које су изабране на основу јавног натјечаја.

На основу увида у фактуре за услуге платног промета преко пословних банака и информација добивених током ревизије, можемо закључити како се не врши континуирана контрола фактурисаних услуга платног промета у складу са закљученим уговорима.

Поново препоручујемо да се успоставе контролни механизми за праћење фактурисаних услуга платног промета преко пословних банака. При томе сматрамо да би требало након сагледавања свих аспеката контроле фактурисаних износа размотрити могућност успоставе електронског система контроле фактурисаних услуга платног промета.

Увидом у стања на трансакционим рачунима отвореним код пословних банака, констатована су значајна салда на истим током године, што није у складу са процедурама плаћања с ЈРТ-а. Наиме трансфери средстава на трансакционе рачуне код комерцијалних банака (с рачуна отворених код Централне банке БиХ) би требали бити везани за креиране налоге за плаћања чиме се не оставља простор за већа салда на тим рачунима током периода.

Препоручујемо да се успоставе механизми које ће омогућити поштивање интерних аката и процедура у погледу плаћања преко пословних банака. Сматрамо да значајнија салда на рачунима пословних банака требају имати образложење, а уколико то није случај, онда се дата средства

требају трансферисати с рачуна пословних банака на рачуне код Централне банке БиХ.

Планови новчаних токова: Министарство је, према Закону о финансирању институција БиХ, надлежно за припрему планова новчаних токова којим се пројцира прилив и одлив средстава с ЈРТ-а. Планови новчаних токова користе се као основ извршења буџета и према Закону о финансирању институција БиХ се сачињавају квартално.

Наведено Одјељење је у 2015. години припремало кварталне али и мјесечне планове новчаних токова који нису законска обавеза. Планови су сачињавани на основу искуствених података, податка о стању на рачунима, одобреном буџету.

Процес планирања новчаних токова је остао на нивоу 2014. године. Наиме, у плану су детаљно образложене појединачне позиције, а увидом у сачињене планове новчаних токова констатовано је да су у одређеним мјесецима (кварталима) постојала значајна одступања између планираних и стварно расположивих средстава на крају мјесеца (квартала).

Министарство је у новембру 2015. године донијело Упутство о изради Плана новчаних токова којим се прописује начин израде плана новчаних токова, извори информација, анализа плана новчаних токова, рок за израду, предаја плана и приједлог мјера.

Нисмо се увјерили да се проводе накнадне анализе које би показале у којој мјери су планирани новчани токови одговарали стварним, што би могло значајно унаприједити процес планирања у наредном периоду.

И поред чињенице да су планови новчаних токова у 2015. години сачињавани уз детаљнија образложења, препоручује се Министарству да и даље ради на унапређењу активности око сачињавања планова новчаних токова, примјењујући усвојено Упутство и информације из свих расположивих извора.

Препоручујемо да се у складу са усвојеним Упутством за израду планова новчаних токова проводи анализа планираног новчаног тока након истека периода и прикупљања података о оствареним приходима и расходима периода, а све у циљу унапређења процеса планирања а тиме и обезбјеђења релевантних информација за управљање средствима на ЈРТ-у.

Инвестирање јавних средстава: Министарство, у складу са Законом о финансирању институција БиХ, може пласирати било који износ с ЈРТ-а који тренутачно 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. Послове инвестиционог менаџера у Министарству, у складу са Законом обавља министар.

Остварени приходи од камата и курсних разлика износе 1.351.160 КМ или 61% у односу на планску величину у буџету за 2015. годину. Од споменутог износа, 1.260.131 КМ се односи на камате, а 91.029 КМ на курсне разлике.

Треба истаћи да се од износа 1.260.131 КМ, на остварене приходе од камате на орочена

средства односи 1.238.053 КМ. Ови приходи су настали на основу уговора о орочавању средстава с четири комерцијалне банке, а по проведеним јавним натјечајима. Приходи од камата, упоређујући с претходном годином су мањи у

текућој години као резултат константног пада каматних стопа на орочене депозите које нуде пословне банке. Према Извјештају о извршењу буџета институција БиХ за 2014. годину, приходи од камата на депозите у банкама износе 1.800.238 КМ.

Током 2015. године Министарство је средства која се налазе на ЈРТ-у, а која у датом тренутку нису потребна за буџетске намјене орочавало путем пословних банака, а није било пласмана преко Централне банке БиХ узимајући у обзир неповољне услове каматних стопа у иностранству.

Министарство је након проведене процедуре која је започета у децембру 2014. године, у марту 2015. године закључило уговоре с четири пословне банке. Уговори о орочавању који су закључени у марту 2015. године везани су за период орочавања на 60, 90, 120 и 180 дана, а пренос средстава је извршен у марту и априлу 2015. године.

У октобру 2015. године извршен је нови пренос средстава на орочење у износу од 60 милиона КМ на рачуне четири пословне банке (по 15 милиона КМ), а након проведене набаве и закључења уговора с пословним банкама.

Према наведеном, с 31.12.2015. године Министарство је имало пласираних 120 милиона КМ код пословних банака у БиХ.

У складу са садржајем аналитичког конта 14131 (краткорочни пласмани - орочења код банака), до краја фебруара 2015. године извршен је пренос претходно орочених средстава по закљученим уговорима с банкама и то износ од 60 милиона КМ с припадајућим каматама (15 милиона КМ по пословној банци) по уговорима закљученим крајем 2012. године. Изузев тога, извршен је пренос средстава у износу од 50 милиона КМ (главница) с припадајућим каматама која су орочена почетком 2014. године на период од годину дана (различити периоди орочења - 60, 90, 120 и 180 дана).

Уочено је да се приликом анализе средстава по рачунима у оквиру ЈРТ-а користе подаци о стањима (салдима) свих рачуна на одређени датум у циљу утврђивања укупно расположивих средстава.

Увидом у салда на рачунима у оквиру ЈРТ-а и планове новчаних токова, може се констатовати да је разлика између планираних текућих прихода и планираних текућих расхода позитивна и да се креће од цца 9 милиона КМ у јулу и августу, до 24 милиона КМ у фебруару 2015. године.

У складу са наведеним, може се констатовати да текући приливи средстава током периода покривају текуће расходе и да је та разлика позитивна. Према томе, сва почетна слада на рачунима на почетку периода који се проматра (анализира), а која су збирно током године била највећим дијелом изнад 200 милиона, представљају средства која су у датом тренутку расположива и слободна с гледишта њихове употребе.

Према томе можемо закључити како и поред пласмана 120 милиона КМ постоји још средстава која нису у кратком року потребна за финансирање рада институција БиХ, а која би могла бити предметом евентуалних пласмана.

Поново препоручујемо Министарству да знатно више пажње посвети управљању средствима која нису неопходна у кратком року за извршење обавеза институција БиХ, а све у циљу остварења финансијских ефеката од извршених пласмана, уз максимално редуковање ризика таквих пласмана.



Поступак избора пословних банака за орочавање вишка средства на ЈРТ: Министарство је дана 16.07.2015. године покренуло процедуру избора банака (четири банке) за пласман средства у износу од 60 милиона КМ која краткорочно нису неопходна (по 15 милиона КМ на четири банке).

Поступак јавне набаве 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., 31. и 32. Закона о финансирању институција БиХ. Тендерском документацијом прописано је да су предмет набаве услуге краткорочног орочавања јавних средстава која се налазе на ЈРТ-у, а која нису у датом тренутку потребна за буџетске намјене. Предвиђено је орочавање средства код четири пословне банке на периоде од 60, 90 и 180 дана по 5 милиона КМ (укупно 15 милиона по пословној банци).

Четири пословне банке су доставиле понуде и исте су према записнику комисије биле потпуне.

Уочено је како су банке понудиле за исте периоде орочења каматне стопе које се знатно разликују. Наиме укупно понуђени износ камате на годишњем нивоу (за сва три периода орочења – 60,90 и 180 дана) се креће од 42.500 КМ колико је понудила Уницредит банка д.д. Мостар, до 174.000 КМ колико је понудила Нова банка а.д. Бања Лука.

Интеса Санпаоло банка је понудила камату у укупном износу од 62.500 КМ, а Спаркассе банка д.д. Сарајево 52.500 КМ. С наведеним пословним банкама су закључени уговори, а средства пренесена на орочење у октобру 2015.године.

Поново препоручујемо Министарству да приликом провођења процедура набаве услуга орочавања слободних буџетских депозита размотри могућност одређивања доње границе каматних стопа по лотовима, а на бази претходно сачињених анализа на тржишту. На тај начин би се онемогућило да банке, користећи позицију на тржишту и опцију да мали број истих може задовољити тражене захтјеве и поред понуде знатно нижих каматних стопа од конкуренције добивају уговоре због потребе диверсификације ризика.

У случају подјеле предмета набаве на лотове размотрити могућност да за одређене лотове, који носе мању вриједност новца, користе и нижи критеријуми од задатих (капитал и добит) уз кориштење свих других релевантних информација од надлежних институција за надзор банака, а све у циљу остварења већих финансијских ефеката уз максималну диверсификацију ризика.

Поново препоручујемо да се размотре могуће опције обједињавања процедура набаве услуга платног промета и орочавања средстава, чиме би се онемогућило да банке које имају најзначајнији удио у платном промету нуде најмање каматне стопе на орочене депозите.

Средства сукцесије: Током 2015. године у Буџету институција БиХ су остварени примици од продаје некретнине од сукцесије у укупном износу од 1.010.443 КМ (0,10 % остварених укупних прилива), а односе се на реализацију продаје објекта у Вашингтону. Савјет министара је Одлуком о продаји објекта у Вашингтону број: 230/14 од 29.12.2014. године⁴⁰, одобрио продају објекта односно некретнине бивше СФРЈ у Вашингтону коју је БиХ добила у процесу сукцесије дипломатско

⁴⁰ Службени гласник број: 4/15 од 20.01.2015. године

конзуларне имовине бивше СФРЈ, понуђачу за износ од 650.000 УСД. Истом одлуком је утврђено да ће се предметна средства након измирених обавеза (провизија агента 4% од продајне цијене и осталих трошкова) пренијети у наредни период и евидентирати на програму посебне намјене искључиво за куповину или адаптацију и опремање приоритетних дипломатско конзуларних представништава Босне и Херцеговине. Напомињемо да је објект у Вашингтону био укњижен у пословне књиге Министарства иностраних послова БиХ. Савјет министара је Одлуком о вишегодишњем капиталном пројекту-куповина, адаптација и опремање објеката за дипломатско-конзуларна представништва Босне и Херцеговине број: 103/16 од 08.01.2016. године⁴¹, предвидјело да се адаптација и опремање појединих објеката (Лондон, Отава, Аман, Штутгарт, Брисел и Београд) финансира из средстава од продаје објекта у Вашингтону.

Провођењем ревизорских поступака смо утврдили да је поред наплаћеног износа од 1.010.443 КМ (противвриједност од 556.722 УСД) по основу продаје предметне некретнине, наплаћен у мају 2015. године и износ од 114.149 КМ (противвриједност од 64.888 УСД) који се односи на трансфер привремено задржаних средстава односно 10% од укупне купопродајне цијене, након издавања рјешења о ослобађању плаћања пореза од стране Министарства трезора и финансија Сједињених Америчких Држава. Износ од 114.149 КМ је евидентиран на конту остала разграничења, а не на примицима од продаје некретнине од сукцесије.

Сматрамо да је потребно изнаћи начин да се једнообразно евидентирају сва наплаћена средства од продаје некретнине добивене сукцесијом и иста користе за намјене утврђене одлукама Савјета министара која третирају ову област.

11. Биланс стања

Према Збирном билансу стања укупну активу (1.291.956.420 КМ) чине стања на контима готовине, краткорочних потраживања, разграничења и залиха у укупном износу од 541.460.460 КМ (новчана средства 398.437.944 КМ, краткорочна потраживања 18.237.589 КМ, краткорочни пласмани 122.213.536 КМ, финансијски и обрачунски односи с другим повезаним јединицама 208.410 КМ, краткорочна разграничења 2.362.981 КМ) и стална средства 750.495.960 КМ (неотписана вриједност сталних средстава 732.029.633 КМ, неотписана вриједност дугорочних пласмана 18.458.717 КМ и неотписану вриједност вриједносних папира 7.610 КМ).

Износ пасиве (1.291.956.420 КМ) је уравнотежен с износом активе и чине га краткорочне обавезе и разграничења у укупном износу од 120.090.912 КМ (краткорочне текуће обавезе 36.039.991 КМ, обавезе по основу вриједносних папира 176 КМ, обавезе према радницима 53.635.128 КМ, финансијски и обрачунски односи с другим повезаним јединицама 1.769.918 КМ и краткорочна разграничења 28.645.699 КМ), дугорочне обавезе и разграничења 36.769.604 КМ и изворе средстава у износу од 1.135.095.904 КМ (извори средстава 1.050.730.857 КМ, остали извори средстава 18.918.779 КМ, извори средстава резерва 110 КМ и нераспоређени вишак прихода над расходима 65.446.158 КМ).

Збирни биланс стања као један од образаца из сета финансијског извјештаја, формално представља скраћени табеларни преглед сачињен на основу података

⁴¹ Службени гласник број: 48/16 од 28.06.2016. године

које су буџетски корисници унијели у Главну књигу трезора путем Информационог система финансијског управљања (ИСФУ). Буџетски корисници су дужни да уз обрасце периодичног и годишњег извјештаја достављају, између осталог и текстуални дио у коме ће сачинити забиљешку билансних позиција уз биланс стања. Забиљешке представљају подлогу која ће пружити релевантне информације за креирање потенцијалних рјешења постојећих проблема.

Обављеном ревизијом је утврђено да је сачињена анализа свих позиција збирног биланса стања институција БиХ на 31.12.2015.године. Међутим, иста не садржи детаљне податке који могу пружити информације о стању и кретањима имовине, обавеза и других извора на дан извјештавања у смислу суштинских анализа узрока одређених промјена као и доношења закључака о потребним активностима у циљу могућих побољшања. Сматрамо да није довољно само извјештавати о релативним односима извршења позиција које су редовне и транспарентне, а анализе стања и промјена нпр. на позицијама прелазних рачуна новчаних средстава и потраживања које се преносе или чак увећавају из године у годину и даље изостају и не презентују се као ризик дугорочног кумулисања стања „лоших“ билансних позиција. И даље се исказују стања нпр. на прелазним рачунима новчаних средстава и потраживања, а да се при томе не образлаже начин поступања у будућем периоду с овим стањима. Надаље, значајан дио имовине још увијек није процијењен или је процјена у току те иста није укњижена у пословне књиге.

У контексту свих ранијих препорука ревизије сматрамо да је потребно без одлагања анализирати и сачинити поуздану информацију о овим нејасним салдима и у сарадњи свих надлежних институција наћи рјешење и исто транспарентно презентовати у образложењу уз финансијске извјештаје циљу поузданог финансијског извјештавања.

Анализом појединачних позиција збирног биланса стања током ревизије смо констатовали слиједеће:

Новчана средства (група конта 11) су исказана у износу од 398.437.944 КМ, што је за 54.002.488 КМ (или 16%) више у односу на 2014. годину. Према презентованим информацијама, на ово повећање је утицало задржавање новчаних средстава на жиро рачунима из разлога мањег извршења буџета од планираног и евидентирања прилива новчаних средстава на основу текућих подршки намјенског карактера (26.307.587 КМ), извршених уплата намјенских средстава од UMTS дозвола (приходи од изнајмљивања GSM мрежа 17.602.470 КМ) и друга кретања. Увидом у позиције збирног бруто биланса, у оквиру класе 1 уочена су салда на контима прелазних рачуна, салда на контима за поравнање плаћања и поравнања рачуна благајне. У извјештајима о финансијским ревизијама појединачних корисника буџета у вези са новчаним средствима исказаним у појединачним билансима стања је констатовано стање у благајнама и дате су конкретне препоруке *да се изврши анализа исплата кроз благајну и предузму активности*. Такође, имамо случајеве гдје су исказани мањкови новчаних средстава у благајни што је евидентирано у оквиру групе потраживања од запослених.

Сматрамо да је стављање у функцију модула за управљање благајничким пословањем битна претпоставка за успостављање одговарајућих контрола над благајничким пословањем унутар појединачних буџетских



корисника, а у вези са чињеницом да се ради о значајном годишњем промету готовине путем благајне.

Поуздано извјештавање о располагању и књиговодственом евидентирању у оквиру групе конта 11 (Новчана средства) је примарна претпоставка и у вези са обавезом Министарства да сачињава образац НТ - Извјештај о новчаним токовима.

Краткорочна потраживања (група конта 13) су евидентирани у износу од 18.237.589 КМ што је мање за 1.462.040 КМ (или 7%) у односу на претходну годину (19.699.629 КМ). Предметна потраживања се односе на потраживања од правних лица (7.885.972 КМ) и остала потраживања (10.598.017 КМ).

Потраживања од правних лица (група конта 1311- 7.885.972 КМ): У значајнијем износу односе се на потраживања за предујмове дате добављачима за извођење радова и надзор над извођењем радова на изградњи објекта Завода за извршење казних санкција, притвора и других мјера БиХ (6.130.551 КМ), за обрачунате ненаплаћене накнаде за издате лиценце Агенције за поштански промет БиХ поштанским оператерима (411.946 КМ) те потраживања за унапријед плаћену робу и услуге (предујам).

Надаље, у овом оквиру су исказана и потраживања за фактурисане накнаде Регулаторне агенције за комуникације БиХ за кориштење радио-фреквентног спектра (722.157 КМ) те потраживања за фактурисане накнаде од дозвола (302.981 КМ).

Остала потраживања: (група конта 1313- 10.599.017 КМ): Велики удио у осталим краткорочним потраживањима имају плаћена средства за суфинансирање у ИПА - Меморандум БиХ - ЕЗ у износу од 5.368.432 КМ. У оквиру ове групе евидентирани су и потраживања од запослених за исплаћене неоправдане аконтације за службени пут (150.509 КМ), за мањкове (99.322 КМ), потраживања од војно-дипломатских изасланика у иностранству (54.275 КМ), потраживања за рефундацију накнаде за боловање (539.424 КМ), потраживања за штете од осигуравајућих друштава (42.034 КМ), сумњива и спорна потраживања (344.727 КМ), потраживања од Херцеговачке банке (451.004 КМ), прелазни рачун потраживања (1.382.618 КМ), те остала потраживања (у оквиру ове групе конто 131391- 2.165.111 КМ) .

У извјештајима појединачних буџетских корисника у вези са потраживањима детаљније је образложена предметна проблематика.

Уважавајући чињеницу да је у текућој у односу на прошлу годину дошло до смањења исказаног стања на позицији потраживања за 1.462.040 КМ, сматрамо да је кумулисана проблематика потраживања примарни задатак Министарства. Препоручујемо да Министарство у сарадњи с појединачним буџетским корисницима без одлагања сачини поуздане анализе о реалној слици рочне структуре као и тачности евидентирања и извјештавања о истим, а у вези с чињеницом да су потраживања ликвидни сегмент aktive у групи с готовином, активним разграничењима и залихама с једне стране те реалног исказивања прихода институција БиХ с друге стране.

Краткорочни пласмани (група конта 14) износе **122.213.536 КМ** и већи су за 8.195.467 КМ (или 7%) од салда ове групе конта (114.018.069 КМ) исказаног у 2014. години. На ово стање је утицао повећан износ орочених средстава код комерцијалних банака на 31.12. 2015. године.

Анализом предметне позиције констатовали смо стања која указују на пренос износа неких књиговодствених позиција из године у годину (нпр. у Министарству иностраних послова износ од 1.560.543 КМ што се највећим дијелом односи на депозите за унајмљивање пословних простора и станова запослених у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ земаља пријема, Министарству комуникација и промета БиХ 146.687 КМ која се односе на депозит код Сталног суда за арбитражу у Хагу у предмету Strabag AG против Министарства, стање на конту за кредите дате радницима у износу од 19.362 КМ и исказано почетно и завршно стање на сумњивим и спорним потраживањима у износу од 30.374 КМ, а што није у складу са важећим прописима.

Потребно је без одлагања анализирати и у сарадњи с појединачним институцијама провјерити на што се односе евидентирана стања и предузети активности на успостављању система понашања у којем ће све институције примјењивати одредбе Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике Буџета институција БиХ, а у вези с чињеницом да Министарство тумачи поједине одредбе овог правилника и доноси инструкција у вези с примјеном истог.

Финансијски и други обрачунски односи с другим повезаним јединицама (група конта 16): На овој позицији исказано је стање у износу од 208.410 КМ, што је више за 108.536 КМ (или 209%) у односу на исто у претходној години. Износ од 69.644 КМ се односи на интерне финансијске односе евидентираних у Министарству иностраних послова . Ова позиција није образложена уз Збирни биланс стања институција БиХ.

С обзиром да Министарство тумачи поједине одредбе Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ као и доношење инструкција у вези са примјеном истог, потребно је анализирати финансијска стања која су поједине институције евидентирале у оквиру групе конта 16, а у вези са чињеницом да је дошло до значајног повећања стања у односу на претходну годину.

Залихе материјала и ситног инвентара (група конта 21 и 22): У збирном билансу стања се не приказује вриједност залиха. На основу Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине се само евидентирају унутар класе 2 у циљу контроле над њиховом употребом, а набава ових вриједности се ставља директно на расходе.

Као што је констатовано и у претходној години, образац финансијског извјештаја биланса стања не предвиђа уписивање набавне и исправке вриједности везано за залихе, тако да се исте код већине институција не објављују уз финансијске извјештаје. Према расположивим подацима евидентираним у консолидованом бруто билансу, 31.12.2015. године укупна вриједност класе 2 - залихе износи

447.952.294 КМ (залихе материјала и робе у износу од 436.882.655 КМ и залихе ситног инвентара у износу од 11.069.639 КМ, а које су отписане у потпуности). Поређењем с вриједности у 2014. години, када су исте износиле 15.287.246 КМ (залихе материјала и робе у износу од 5.264.197 КМ и залихе ситног инвентара у износу од 10.023.049 КМ) закључујемо да је дошло значајног повећања вриједности залиха и то у групи материјала и робе. Ова ситуација је настала као посљедица увођења модула за праћење залиха у Министарству одбране БиХ. Наиме, Министарство одбране БиХ је одабрано за пилот пројект те је доставило потребне иницијалне податке о стању залиха у Министарству. Њиховим уносом модул је стављен у функцију. Међутим, један дио залиха се и даље прати кроз стари систем за праћење залиха, јер из разлога неусаглашености номенклатуре није био могућ cjеловит унос у нови модул. Министарство је у фази усаглашавања номенклатуре. Такође и код других буџетских корисника постоје одређене залихе материјала које нису исказане у Главној књизи или у ванбилансној евиденцији, само су исте образложене у забиљешкама уз финансијске извјештаје.

Уважавајући рачуноводствену политику према којој се вриједност набављених материјала, роба и инвентара ставља директно на расходе, сматрамо да имплементирани модул залиха представља кључну полазну тачку за успостављање одговарајућег система управљања залихама материјала, роба и ситног инвентара.

Препоручујемо да Министарство хитно направи план активности увођења залиха и осталих институција из помоћних несистематичних и нетранспарентних евиденција у модул залиха, узимајући у обзир чињеницу да се значајна буџетска средства одлијевају за набаву материјала, роба и инвентара, а извјештавање о располагању истим је нетранспарентно.

Краткорочна разграничења (група конта 19) су исказана у износу од 2.362.981 КМ што је више за 436.957 КМ (или 23%) у односу на претходну годину.

Разграничени расходи (група конта-1912) се односе на разграничене курсне разлике чије је почетно и закључно стање исказано у износу од 958.971 КМ без промета у текућој години. Такође недостаје образложење књиговодственог стања ове позиције. У оквиру исте групе конта, на позицији 191219 - остали разграничени расходи исказано је стање од 439.222 КМ што такође није попраћено адекватним образложењем на што се односи ово разграничење, а које има евидентиран промет током године. У овој групи су евидентирана разграничења за унапријед плаћену најамнину у износу 509.647 КМ.

Курсне разлике: Подсјећамо да се трансферисање средстава за финансирање ДКП мреже обавља преко рачуна Министарства отвореног у Минцхену. Буџетска средства се одобравају у фиксном износу у КМ, а финансирање ДКП мреже обавља у валутама земље пријема те се јавља потреба обрачуна курсних разлика. Министарство иностраних послова БиХ је покушавало кроз дужи низ година предметни проблем ријешити с Министарством.

Сматрамо да је питање курсних разлика још увијек отворено и да је неопходно коначно ријешити евидентирање курсних разлика у складу са општеприхваћеним рачуноводственим принципима.

Краткорочна разграничења (група конта 39): У збирном билансу у оквиру групе конта исказано је салдо у износу 28.645.699 КМ, што је више за 1.205.891 КМ (или 4%) у односу на претходну годину.

У оквиру наведеног салда, значајан дио салда разграничених расхода се односи за набаву роба и услуга у износу око 18.000.000 КМ (нпр. Министарство одбране БиХ 5.174.382. КМ, Гранична полиција око 2.550.000 КМ, Управа за индиректно опорезивање БиХ 1.101.348.30 КМ и друго).

У циљу реализовања препорука ревизије Министарство је крајем 2015. године донијело Упутство за унос и евидентирање обавеза у ИСФУ систем које су планиране у Буџету текуће фискалне године, а чији ће рачуни или коначне ситуације бити испостављени у наредној фискалној години. Узимајући у обзир предузете активности, препоручујемо Министарству да настави активности на успостављању одговарајућих контрола над књиговодственим евидентирањем пословних догађаја у оквиру групе конта краткорочних разграничења у складу са важећим прописима.

Дугорочне обавезе и разграничења (конта на класи 4): У пасиви Збирног биланса стања на позицији дугорочне обавезе и разграничења је исказан износ од **36.769.604 КМ** уз напомену да у прошлој години није било стања на истој билансној позицији. Исказано стање је настало књиговодственим евидентирањем обавеза за кредитна средства од Развојне банке Савјета Европе (СЕВ) за изградњу државног затвора у износу од 17.211.304 КМ и обавеза за примљену макрофинансијску помоћ од Европске комисије у износу од 19.558.300 КМ путем Модула за спољни дуг и његовим увезивањем с Главном књигом Трезора.

Извори средстава (група конта 51,52): У Збирном билансу стања на позицији - извори средстава (класа 5) исказано је стање у укупном износу од 1.135.095.904 КМ, што је мање за 13.887.218 КМ (или 1%) у односу на стање исте позиције 2014. године (1.148.983.122 КМ).

У оквиру позиције 51 извршена су корективна књижења (као и претходне године) у циљу исправке књижења акумулисаног вишка прихода и расхода из претходног периода, поврата неискориштених донација, рјешавање неидентификованих уплата књижених на конту осталих разграничења итд. Наиме, ове корекције су рађене на основу налога за књижење одобреног од стране одговорних лица (министра, помоћника министра и шефа Одјељења за главну књигу). У истом налогу се спецификују неидентификоване уплате с описом и износом и контима за књижење (потребно је затворити субаналитички код 000000 конта 391311 –Остала разграничења на организационом коду 9999 и прекњижити износ на аналитички konto 511122 код 9999-Распоред вишка прихода над расходима гдје се врши исправљање прихода, расхода и разграничења из ранијих година). У суштини на овај начин се прочишћавају стања поједине позиције углавном из ранијих година.

Узимајући у обзир да су „корекције књижења“ у оквиру групе 51 дио процеса „чишћења“ и затварања конта разграничења, препоручујемо да Министарство припреми Упутство о дефинисању начина поступања у ситуацији када је потребно вршити одређена корективна књижења, у складу са важећим прописима и у циљу поузданог финансијског извјештавања.

Стална средства (класа 0): У Збирном билансу стања стална средства су исказана у износу од 750.495.960 КМ, што је за 42.467.865 КМ или 5% мање у односу на претходну годину (792.963.825 КМ). Односе се на неотписану вриједност сталних средстава (732.029.633 КМ) , неотписану вриједност дугорочних пласмана (18.458.717 КМ) и неотписану вриједност вриједносних папира (7.610 КМ).

Неотписана вриједност сталних средстава: Неотписана вриједност сталних средстава је исказана у износу од **732.029.633 КМ** (набавна вриједност 1.115.583.361 КМ –исправка вриједности 383.553.728 КМ, а обрачуната амортизација за 2015. годину износи 89.976.266 КМ).

Анализом Прегледа сталних средстава у облику ствари и права (збирни образац 6) констатовали смо да се највећи износ сталних средства на 01.01.2015. године (удио око 30%) односи се на зграде у употреби (набавна вриједност 251.389.902 КМ, исправка вриједности 15.419.050 КМ садашње вриједности 235.970.852 КМ), ваздухопловна возила (око 20%) садашње вриједности 158.413.783 КМ, на припрему и изградњу зграда (око 8%) садашње вриједности 63.274.694 КМ, на моторна возила садашње вриједности 29.174.485 КМ (око 4%), од чега набавна вриједност износи 99.210.199 КМ, исправка вриједности 70.035.714 КМ, компјутерску опрему садашње вриједности 20.711.048 КМ (око 3%), од чега набавна вриједност износи 81.594.447 КМ, а исправка вриједности 60.883.399 КМ и друго. Значајан дио сталних средстава односи се на стална средства Министарства одбране БиХ.

Дио искњижења имовине у износу од 469.952 КМ, које се односи на софтвере отписане у потпуности, извршено је на основу дописа помоћника министра и прикупљене документације (судска нагодба, потврда о вриједности програмских лиценца, и друго). Ревизија је препоручила да је *потребно обезбиједити да се све значајније књиговодствене промјене на имовини врше на основу одлука или одобрења овлашћених лица с одговарајућим образложењем.*

Средства у припреми (22.656.075 КМ): Салдо у износу од 14.978.442 КМ (пренесен из 2014. године) на конту „Припрема и изградња осталих зграда“ се највећим дијелом односи на инвестициона улагања у објекте који нису евидентирани у пословним књигама Министарства, због постојећих проблема који се односе на државну имовину.

Опрема у припреми: Салдо (7.670.117 КМ) обухваћа пренесено стање из 2014. године (2.981.112 КМ), повећање у току 2015. године (5.614.351 КМ) и смањење у 2015. години (925.346 КМ) које се односи на испоручена и активирана средства по закљученим уговорима из 2014. године.

Током 2015. године евидентирано је укупно повећање сталних средстава у износу од **81.253.543 КМ** на основу набаве и донација (збирни образац 6). Према презентованим подацима извршена је набавна сталних средстава у облику ствари у укупном износу од 72.652.394 КМ, од чега се највећи дио односи на грађевине у износу од 25.257.053 КМ (око 35%), набаву опреме у износу од 24.683.158 КМ, набавна сталних средстава у облику права 17.292.045 КМ, реконструкција и инвестиционо одржавање 5.245.442 КМ, набавна земљишта (166.896 КМ) и набавна осталих сталних средстава (7.800 КМ) (збирни образац 6/1).



У 2015. години извршена је **продаја и расхоровање сталних средстава** у укупној вриједности од **35.893.041 КМ**. Надаље, остала прилагођавања укупно износе 2.147.900 КМ (односе се на прекњижавања, укњижавања временских разграничања, вишкова по попису и сл., од чега се највећи износи односе на Дирекцију за координацију полицијских тијела БиХ 929.497 КМ, Управу за индиректно опорезивање БиХ 660.292 КМ, Агенцију за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ 418.162 КМ и друге институције. (Образац 6.).

Министарство је извршило **редовну анализу финансијских извјештаја институција корисника буџета БиХ, а у дијелу који се односи конкретно на анализу Обрасца 6 – Преглед сталних средстава** у облику ствари и права на 31.12.2015. године констатована су одређена одступања исказаних стања на класи 0 у односу на збир класе 8 и вриједности донација сталних средстава у натуралном облику. Утврђена је разлика у укупном износу од 4.597.491 КМ, а што је детаљно образложено у Извјештају о извршењу буџета. Наиме, највећи дио неслагања односи се на Дирекцију за координацију полицијских тијела БиХ код које је збир класе 8 и натуралних донација већи од класе 0 (набава, донације) за износ од 1.569.646 КМ (износ је књижен на класи 8, а није на класи 0); Служба за заједничке послове институција БиХ износ збира класе 8 и натуралних донација већи од класе 0 (набава, донације) за резервисана средства у 2015. години у износу од 1.113.721 КМ; Канцеларија за ветеринарство БиХ износ збира класе 8 и натуралних донација мањи од класе 0 (набава, донације) за износ од 701.459 КМ, јер наведени износ није књижен на класи 8; Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ износ збира класе 8 и натуралних донација већи од класе 0 (набава, донације) за износ од 504.820 КМ, за који су потписани уговори о испоруци у 2015. години, а испорука опреме у 2016. години, књижен је на класи 8, а није на класи 0; и друге.

Уважавајући улогу Министарства у контроли тачности књиговодственог евидентирања потребно је у комуникацији с корисницима буџета правовремено уочена неслагања исправити у циљу поузданог финансијског извјештавања.

Модул – Стална средства: Као што је и раније констатовано, све институције БиХ су у складу са Инструкцијом Министарства (број:08-02-2-4012-1/13) од 19.04.2013. године, учитале стална средства у Модул дуготрајне имовине (FA) који функционише на одговарајући начин у техничком смислу већ три године. Цијенимо да је дошло до битног побољшања раније постојећег начина за евидентирање, праћење кретања и управљање имовином институција БиХ. Подсјећамо да су кроз постављене карактеристике Модула дефинисани захтјеви и потребе институција БиХ, у смислу креирања релевантне базе за управљање дуготрајном имовином. Наиме, модул има значајне могућности пружања битних информација кроз разне извјештаје, као нпр. извјештаје о свим средствима по категоријама, извјештаје о амортизацији текуће године и кумулативно, извјештаје о набављеним средствима, донираним средствима, извјештаје везане за инвентуру, извјештаје о историји трансакција, извјештаје за пренос средстава и друго. Сматрамо да је потребно креирати начин кориштења могућности модула не само у техничком смислу (за унос, праћење, амортизовање и извјештавање кроз годишњи обрачун инвентуре о

стању сталних средстава на крају обрачунског периода) већ развијање анализа на основу извјештаја које модул нуди у циљу доношења квалитетних одлука у овом сегменту управљања.

Поново препоручујемо Министарству да, дефинише јединствене политике користећи све могућности успостављеног модула у циљу ефикасног и рационалног управљања дуготрајном имовином на нивоу институција БиХ.

Констатовали смо да су и у 2015. години, на шифри Комисије за имовинске захтјеве расељених лица и избјеглица, евидентирана стална средства набавне вриједности од 61.373 КМ, исправке вриједности 37.584 КМ, те садашње вриједности од 23.789 КМ, иако је наведена институција престала с радом и правни статус буџетског корисника јој је престао 2009. године.

Уважавајући чињеницу да се састављање Извјештаја о извршењу буџета односи на институције као буџетске кориснике у складу са важећим прописима, поставља се питање правне заснованости извјештавања о сталним средствима која су евидентирана на шифри Комисије за имовинске захтјеве, чији је правни статус сталности пословања одавно престао.

Препоручујемо да Министарство заузме проактиван став у циљу отклањања правне неизвјесности по питању могућности располагања материјалним средствима која се воде на шифри „непостојећег“ буџетског корисника .

Проблематика расхоровања и продаје сталних средстава: Током 2015. године је реализована продаја и расхоровање сталних средстава укупне неотписане вриједности у износу од **35.893.041 КМ** (набавна вриједност 52.866.865 КМ и отписана вриједност 16.973.824 КМ).

Процедура расхоровања сталних средстава је технички квалитетно ријешена у Модулу сталних средстава тако да су предуслови за расхоровање сталних средстава испуњени одмах по доношењу Одлуке о усвајању Извјештаја о извршеном попису сталних средстава и Одлуке о расхоровању сталних средстава. Важећим Правилником о рачуноводству институција БиХ дефинисано је да се прије самог искњижавања, средства предложена за расхоровање првобитно евидентирају на средства ван употребе, а тек провођењем физичког уклањања иста искњиже из пословних књига институције.

Међутим неке од институција материјална средства задржавају и после расхоровања, што утиче на нерационално кориштење расположивог пословног простора. Као разлог често се наводи недостатак расположивих буџетских средстава за самостално ангажовање овлашћених твртки за одвоз и уништење расхорованих сталних средстава.

Сматрамо да је процес расхоровања сталних средстава дио система управљања имовином институција БиХ те у том смислу поново препоручујемо Министарству да овом питању посвети одговарајућу пажњу да би се обезбиједило јединствено поступање свих институција у складу са важећим прописима.



Примици од продаје сталних средстава: У 2015. години евидентирани су примици од продаје сталних средстава у износу од 985.261 КМ, а углавном се односе на продају моторних возила буџетских корисника.

Правилником о условима набаве и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ који је у примјени од 1. јануара 2015. године, дефинисано је да се продаја службеног возила институције врши у складу са инструкцијама Министарства, а узимајући у обзир стопе отписа и процијењени вијек трајања возила. Прописано је да се продаја службеног возила обавезно спроводи путем надметања јавним оглашавањем. Међутим, Министарство наведену инструкцију, која би детаљније прописала процедуре везано за продају средстава није донијело.

Правила и поступак лицитације утврдила је свака институција појединачно или комисија именована од руководиоца институције. Као и претходне године, констатовани су различити модели и методе поступка надметања путем јавног оглашавања (метода писмених затворених понуда, метода отворених понуда, усмено надметање и сл.). Такође, различита су поступања и код процјене вриједности возила у смислу да неке институције користе услуге овлашћених процјенитеља, а у неким исто врши сама институција односно комисија именована од руководиоца.

Министарство је у свом Одговору о предузетим активностима навело да при планирању буџета врши анализу и контролу примјене Правилника Савјета министара о условима набаве и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ.

Поново препоручујемо Министарству да сачини инструкцију у складу са одредбама Правилника Савјета министара о условима набаве и кориштења службених возила у институцијама БиХ, а циљу успостављање јединственог начина и продаје средстава надметањем путем јавног оглашавања.

Извјештај о новчаним токовима: На основу Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ Министарство за ниво буџета институција БиХ сачињава сет годишњих рачуноводствених извјештаја који између осталих садржи и **Образац НТ - Извјештај о новчаним токовима**. Извјештај о новчаним токовима представља преглед прилива и одлива готовине и еквивалената готовине исказаних у извјештајном периоду. Циљ састављања Извјештаја о новчаним токовима је презентовање на који начин институције БиХ долазе до готовине и еквивалената готовине и на који начин их користе. Према Збирном извјештају о новчаним токовима за период извјештавања 01.01. до 31.12.2015.године, исказано је салдо готовине на почетку године у износу од 344.435.456 КМ и салдо готовине на крају године у износу од 398.437.943 КМ. Надаље, укупни приливи готовине су исказани у износу од 1.544.861.394 КМ, а укупни одливи готовине у износу од 1.490.858.907 КМ. Разлика укупних прилива и одлива готовине представља нето приливе и исти износе 54.002.487 КМ.

Извјештај о финансијским токовима је саставило Министарство, на основу расположивих података у Главној књизи. Међутим, не постоји процедура која појашњава методологију креирања овог извјештаја. Неке од информација је могуће провјерити (новчани приливи из пословних активности као и стање готовине на

почетку и крају обрачунског периода). Међутим имамо приказане само одливе из активности финансирања (по основу издатака за отплату дугова), а нема приказаних прилива из активности финансирања (приливи по основу задуживања). Уз овај извјештај нису сачињена образложења исказаних позиција тако да овако припремљен извјештај представља формално табеларни приказ одређених информација.

Препоручујемо Министарству да донесе методологију израде и презентовања Извјештаја о новчаним токовима као и да уз табеларни приказ Извјештаја о новчаним токовима презентује образложење исказаних стања по врстама новчаних токова из пословних активности, активности инвестирања и активности финансирања у циљу поузданог финансијског извјештавања.

11.1. Процес пописа средстава и извора средстава

Попис средстава и извора средстава врши се с циљем да се утврди стварно стање имовине и обавеза, те да се исказана књиговодствена стања у пословним књигама сведу на стварна стања утврђена пописом. На основу проведених ревизорских процедура још увијек се не може констатовати да је исти на нивоу институција БиХ у потпуности извршен у складу са релевантним прописима о вршењу пописа и сврхом пописа. С обзиром на природу проблема пописа, исти се могу сврстати у двије групе и то: системски (законски) проблеми који су везани за непостојање основних и одговарајућих законских и подзаконских рјешења, односно нерјешавање статуса државне имовине и проблеми техничке природе идентификоване у појединачним извјештајима институција, као што су неадекватна припрема и планирање пописа, након пописа врше се накнадна књижења потраживања и обавеза, несистематичан приступ попису средстава и извора средстава (обавеза и потраживања) гдје се у појединим случајевима исти врши без детаљнијег појашњења на шта се исти односе, у појединим случајевима попис залиха није обухваћен годишњим пописом или се исти не врши на адекватан начин, разјашњење застарјелих обавеза и потраживања и даља поступања с истим, неадекватно рјешавање поступка расходовања средстава, недефинисање начина књижења отписаних и расходованих средстава и даље поступање с истим, свођење књиговодственог стања на стварно стање, односно књижење разлика утврђених пописом, итд. У наведеној проблематици, узимајући у обзир уочене недостатке, предњаче Министарство одбране БиХ, Министарство иностраних послова БиХ, Центар за уклањање мина БиХ, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ итд.

Попис новчаних средстава која су у оквиру надлежности Министарства по питању управљања тим средствима (средства која се налазе на Јединственом рачуну трезора), извршен је на начин да је упоређено стање на рачунима ЈРТ-а на 31.12.2015. године увидом у посљедње изводе достављене од банака и стања у Главној књизи на наведени датум. Уколико на неким рачунима није било промјена током године, уз попис је приложена копија задњег извода или је сачињен попис рачуна с датумом задње промјене. Иако је у извјештају пописне комисије наведено да нису идентификована значајна одступања, презентоване су нам информације

да је након провођења пописа извршен унос података у “модул јавног дуга” што је узроковало и да се салда на позицијама рачуна увећају за 3.181.932 КМ за која су нам презентовани изводи и конфирмације стања.

Унос података у модул јавног дуга за средства у износу од 3.237.149 КМ није извршен под 31.12.2015. године јер се чекало да се отвори посебан намјенски рачун у оквиру Рачуна за сервисирање спољног дуга по Одлуци Савјета министара бр. 204/15 од 19.11.2015. године, који је Централна банка БиХ извршила у јануару 2016. године. По даном образложењу исто ће бити извршено у 2016. години.

По презентованим информацијама, Министарство није обезбиједило конфирмације банака за поједина стања новчаних средстава исказана у Главној књизи трезора, а средства дугорочних улога нису обухваћена пописом, што би свакако требало извршити, уз обезбјеђење документације с одговарајућом подлогом и образложењем.

Кад је у питању попис новчаних средстава на тзв. контима поравнања, исти је извршен на начин да је из аналитичких евиденција преузето стање које није потврђено с одговарајућом документацијом као подлогом и образложењем, што није у складу са самом сврхом пописа. Ова средства имају израван утицај на позицију новчаних средстава у билансу стања, а иста се већим дијелом односе на Министарство иностраних послова БиХ.

По презентованим информацијама, пописом поново нису обухваћена билансне позиције, изузев пописа новчаних средстава, које се односе на шифру Трезора БиХ, тј. оне које нису пописане нити код једног буџетског корисника.

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.

Процес пописа на контима поравнања потребно је извршити на начин да се затечена салда на дан пописа поткријепе одговарајућом документацијом и њиховим поређењем са стањем у Главној књизи те за исто приложити релевантну документацију која би требала бити саставни дио елабората о попису.

Такође, поново се препоручује да се пописом обухвате и позиције биланса стања које су књижене у Главној књизи под шифром Трезора БиХ.

11.2. Статус државне имовине

Када су у питању законски прописи који регулишу статус државне имовине, стање је остало исто као и ранијих година, односно није донесен пропис који би дефинитивно уредио ово питање. Још увијек су присутни проблеми везани за непостојање одговарајућих законских и подзаконских рјешења што представља и својеврсно политичко питање.

Системско рјешавање питања располагања имовином на нивоу БиХ је један од сегмената дугогодишње проблематике државне имовине. Неријешено питање државне имовине утиче на многобројне проблеме и ризике који се између осталог рефлектују и на реално исказивање билансних позиција, квалитетно обављање пописа, располагање и управљање имовином, итд.

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је 03.02.2016. године усвојио закључак којим се тражи од Савјета министара да настави активности на изради закона о кориштењу и управљању државном имовином и упути га у процедуру најкасније до конца 2016. године. Савјет министара је на 44. сједници одржаној 17.02.2016. године за реализацију закључка усвојеног поводом расправе о Приједлогу закона о кориштењу и управљању имовином у државном власништву Босне и Херцеговине, задужио Министарство, тако да би се значајније активности везано за доношење законске регулативе везано за државну имовину очекивале у наредном периоду.

Поново препоручујемо да се убрза процес рјешавања питања државне имовине, прије свега доношењем прописа који би дефинитивно уредили ово питање као предуслов рјешавања укњижења власништва ове имовине те и коначно евидентирање исте у пословним књигама титулара.

12. Информациони систем

Ревизионим поступцима извршен је увид у функционисање информационог система Министарства. Како се финансијско пословање свих буџетских корисника обавља путем информационог система финансијског управљања (ИСФУ) и система за централизован обрачун и исплату плата (ЦОИП), то се може закључити да постоји висок ризик у погледу функционалности информационог система.

Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ) се тренутачно састоји од седам модула: Главна књига, Набаве, Обавезе према добављачима, Управљање готовином, Потраживања, Стална средства и Залихе. Сви наведени модули тренутачно су интегрисани с Главном књигом трезора. Надоградњом ИСФУ-а је урађена замјена контног плана, побољшање процеса буџетирања и имплементација помоћне књиге Потраживања. Наведена надоградња обухваћала је и систем извјештавања, док није рађено на унапређењу интерфејса према банкама (ЕFT плаћања, приходе, банковне изводе) будући да не постоји комплетна законска регулатива која би омогућила такве функционалности. Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ) је проширен с два додатна модула: модулом потраживања (AR-accounts receivable) и модулом за евидентирање спољног дуга (Oracle Treasury Essbase), који су повезани с Главном књигом (GL – General Ledger) трезора. AR модул потраживања је омогућио да корисници више не требају ручно књижити своја наплаћена потраживања у GL-у него се комплетан ток пословних активности везаних за евидентирање испостављених фактура и наплату потраживања (упаривање с испостављеним фактурама које се евидентирају на потраживањима) одвија у помоћној књизи потраживања с аутоматизованим преносом финансијских информација у GL. Модул за евидентирање спољног дуга функционише на начин да сектор за спољни дуг Министарства уноси све потребне информације о приливу и одливу средстава с рачуна за сервисирање спољног дуга, уговореним и повученим кредитима, каматама, роковима за плаћање итд. у помоћну књигу спољног дуга, након чега се



генерисањем одговарајућих захтјева врши пренос одговарајућих финансијских података у GL.

Модул за праћење залиха је функционалан и стављен у употребу. У сарадњи с Министарством одбране БиХ још увијек се врше прилагодба како би модул у потпуности задовољио потребе корисника. Иако корисници покрећу одређен број извјештаја, постоји много извјештаја који се не користе, а који би потенцијално могли бити од користи. Будући да је модул функционалан, створени су предуслови за почетак консултација везаних за примјену овог модула и за потребе других институција.

Информациони систем за управљање буџетом (BPMIS) у протеклом периоду није повезан с ИСФУ системом.

Сви корисници су повезани на ИСФУ путем СДХ мреже, изузев два корисника за које тренутачно не постоје технички предуслови за повезивање. За све кориснике који су повезани на информациони систем трезора проведена је одговарајућу обука особља за рад на ИСФУ и ЦОИП системима. Само двије институције које су повезане на систем не врше самосталан унос података јер тренутно немају расположивих кадрова за овај процес.

Резервни бацкуп медији за ИСФУ и ЦОИП системе у континуитету се креирају и чувају у адекватно обезбјеђеном простору изван зграде Министарства, у складу са Процедуром за бацкуп система. Министарство је покренуло активности везане за обезбјеђење средстава за имплементацију резервне (Disaster Recovery) локације. Првобитно планирана средства за ову намјену нису била довољна па је Министарство приступило анализи потребних средстава. У току је анализа стварних потреба чији би резултат требала бити процјена потребних средстава за имплементацију и процјена исплативости увођења оваквог рјешења.

Министарство је имплементирало Oracle Internet Expenses модул за управљање благајничким пословањем и набавило 1.000 лиценци, што омогућава покретања 1.000 радних налога. Модул се није користио у 2015. години и још увијек се не користи. Поред наведеног Министарство је урадило анализу исплативости имплементације овог модула за све институције, које би се овисно о моделу лиценцирања кретало између 500.000 и 700.00 КМ.

Иако је постигнут напредак у погледу функционисања ИСФУ-а, свакако је систем могуће и даље развијати и унапређивати. Наводимо неке од могућности даљег унапређења, која би се могла реализовати на ИСФУ-у и то: проширење ИСФУ-а с одговарајућим рјешењем за управљање благајничким пословањем, увезивање ИСФУ-а с BPMIS софтвером за праћење реализације буџета, имплементација резервне локације и сл.

Започети пројекти имплементације или надоградње информационих система се не завршавају у складу са плановима, што може изазвати неефикасно пословање. Прије него што започне имплементација пројекта, набављају се и плаћају све софтверске лиценце, а њихово даље одржавање се плаћа периодично сваке године. У ситуацијама гдје пројекти трају више година, подршка за све набављене лиценце се плаћа на годишњем нивоу, чиме се беспотребно гомилају трошкови за услуге одржавања софтвера. Све софтверске лиценце се не користе у периоду имплементације пројекта.

Велика је овисност одржавања постојећег апликативног софтвера у државној управи, с обзиром да одржавање сваког од софтвера овиси од само једног локалног добављача. За одржавање наведених система се проводе процедуре јавне набаве, у којима најчешће учествује само један понуђач. Институција и поред провођења процедуре јавних набави не може утицати на добивање повољније цијене услуга. Истовремено, институције најчешће нису власници изворног кода апликација, нити је уговорима предвиђено преузимање истог у случају да добављачи који су власници изворног кода из било којег разлога престану вршити услугу даљег одржавања и администрације апликативног софтвера. Наведено представља одређен ризик с аспекта функционалности и одрживости апликација.

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 сљедеће препоруке:

- **Реализовати раније дефинисане препоруке које се односе на креирање интерфејса који омогућује аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем те креирати план даљег развоја информационог система и план безбједности информационог система.**
- **У сарадњи с Министарством одбране БиХ окончати активности прилагодбе модула залиха те размотрити могућност отпочињања консултација и припреме других институција које би могле користити модул.**
- **Имплементирати интерфејс за размјену података БПМИС с ИСФУ.**
- **По стјецању техничких предуслова повезати преостале институције на информациони систем трезора путем СДХ мреже.**
- **УУ складу са резултатима анализе приступити имплементацији резервне локације.**
- **Ставити у употребу Oracle Internet Expenses модул и искористити набављене лиценце, до изналагања финалног рјешења за управљање благајничким пословањем.**
- **Мишљења смо да треба урадити анализу могућности увођења одговарајућег рјешења за управљање благајничким пословањем и у складу са анализом, започети имплементацију најекономичнијег рјешења. Поред наведеног сматрамо да овакве анализе требају претходити имплементацији нових система.**
- **Анализирати потребе за даљим унапређењем ИСФУ-а и дати приједлог за унапређење.**
- **Анализирати стварне потребе за лиценцама прије почетка имплементације пројеката, адекватно писати пројектне задатке и набављати минималан број лиценци за период имплементације система. Након имплементације система вршити набаву укупног броја лиценци и започети кориштење и одржавање истих у тренутку када се нови пројекат, односно информациони систем пушта у рад, у циљу смањења трошкова одржавања софтвера.**

- **Проводити континуирану едукацију и оспособљавати особље за самостално администрирање и дорађивање постојећих апликација и смањивати овисност и функционалност апликација од само једног добављача. Тиме омогућити ефикаснији рад система и мању овисност од екстерних пружалаца услуга, а истодобно обезбиједити континуитет пословања.**
- **Континуирано наставити активности на провођењу мјера за унапређење система (набавом резервних сервера, виртуелизацијом система, имплементацијом удаљене резервне локације). Тиме смањити могућност прекида пословних активности и заштитити пословне процесе од ефеката већих грешака или катастрофа информационог 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, али сматрамо да би постојећи ЦОИП требало још унаприједити. У протеклом периоду није било значајнијих захтјева од стране корисника за имплементацијом одређених софтверских измјена или побољшања постојећег система па исте нису ни вршене. Раније дефинисане препоруке које су се односиле на правовремену реализацију новог уговора за подршку систему ЦОИП и имплементацију новог ЦОИП система нису реализоване.

Процедура набаве новог система за обрачун и исплату плата за Министарство одбране БиХ је окончана. Имплементација овог система, као један од приоритетних задатака Министарства, још увијек је у току. Предвиђено је да систем поред евиденције плата врши и кадровску евиденцију. Нови систем је замишљен као саставни дио ИСФУ-а, чиме ће бити унапријеђена размјена података новог система плата с ИСФУ-ом (не мора се креирати додатни интерфејс за размјену података као што је сада случај). Имплементацију новог система треба стимулисати да би иста била реализована у анексираним роковима. Уколико би се нови систем показао квалитетним, могао би се у будућности прилагодити да буде јединствен систем за централизовани обрачун и исплату плата за све буџетске кориснике.

С тим у вези, Министарство треба предузети сљедеће:

- **Размотрити могућност закључења новог уговор за подршку систему ЦОИП.**
- **Окончати имплементацију новог система плата и кадровске евиденције за потребе Оружаних снага БиХ.**
- **Урадити анализу могућности да се имплементација новог система за обрачун плата за Оружане снаге БиХ искористи као основу за развој јединственог система плата и кадровске евиденције за институције БиХ.**

Систем за управљање документима: Уочено је да институције најчешће користе OWIS систем за управљање документима. Генерални секретаријат Савјета министара има уговор о одржавању OWIS система који покрива 11 државних



институција које користе заједничку платформу за управљање документима. Поред наведеног, низ институција не користи заједничку платформу за управљање документима, него су OWIS систем набавили и имплементирали у оквиру институције. У тим случајевима закључени су уговори о одржавању истог OWIS система за сваку институцију која располаже засебним рјешењем. Ово резултује великим бројем уговора о одржавању истог OWIS система, што није најекономичније рјешење за државне институције.

Потребно је анализирати и по могућности реализовати одржавање система за управљање документима кроз један уговор о одржавању за све институције које користе овај систем.

III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Министарство је у остављеном року доставило коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији. У коментарима Министарства, у највећем дијелу су изнесене информације које су биле познате у вријеме обављања ревизије. Изнесена образложења и коментари су углавном потврде налаза наведених у Нацрту извјештаја, односно опис предузетих активности или активности које се планирају предузети у наредном периоду. Министарству је уз Извјештај о ревизији извршења буџета за 2015. годину достављен Одговор на коментаре на Нацрт извјештаја.

У циљу што јаснијег и прецизнијег презентовања чињеница, извршене су корекције дијела текста. Суштински, сви налази и препоруке из Нацрта извјештаја, а самим тим и дато мишљење ревизора, остају непромијењени у Извјештају о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2015. годину.

**Вођа тима за
финансијску ревизију**

Данијел Јозић, виши ревизор, с.р.

**Руководилац Одјељења за
финансијску ревизију**

Муневера Бафтић, виши ревизор, с.р.

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

Драгољуб Ковинчић, виши ревизор, с.р.

IV ПРИЛОЗИ

- Збирни биланс стања на 31.12.2015. године
- Преглед прихода, примитака и финансирања за 2015. годину- збирни образац
- Преглед расхода и издатака по економским категоријама- збирни образац
- Изјава о одговорностима руководства



БИЛАНС СТАЊА

на 31.12.2015. године

Р. бр.	Број конта	ПОЗИЦИЈА	У обрачунском периоду текуће године	У истом обрачунском периоду претходне године	Процен ат (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
1		1. АКТИВА			
2	100000+ 200000	А. Готовина, краткорочна потраживања, разграничења и залихе (3 до 10)	541.460.460	480.179.052	113
3	110000	Новчана средства и племенити метали	398.437.944	344.435.456	116
4	120000	Вриједносни папири	0	0	
5	130000	Краткорочна потраживања	18.237.589	19.699.629	93
6	140000	Краткорочни пласмани	122.213.536	114.018.069	107
7	160000	Финансијски и обрачунски односи с другим повезаним јединицама	208.410	99.874	209
8	210000	Залихе материјала и робе	0	0	
9	220000	Залиха ситног инвентара	0	0	
10	190000	Краткорочна разграничења	2.362.981	1.926.024	123
11	000000	Б. Стална средства (14+17+20+21)	750.495.960	792.963.825	95
12	011000	Стална средства	1.115.583.361	1.084.937.603	103
13	011900	Исправка вриједности	383.553.728	310.440.105	124
14	011-0119	Неотписана вриједност сталних средстава (12-13)	732.029.633	774.497.498	95
15	020000	Дугорочни пласмани	18.458.717	18.458.717	100
16	029000	Исправка вриједности дугорочних пласмана	0	0	
17	020-029	Неотписана вриједност дугорочних пласмана (15-16)	18.458.717	18.458.717	100
18	031000	Вриједносни папири	7.610	7.610	100
19	031900	Исправка вриједности вриједносних папира	0	0	
20	031-0319	Неотписана вриједност вриједносних папира (18-19)	7.610	7.610	100
21	091000	Дугорочна разграничења	0	0	
22		УКУПНА АКТИВА (2+11)=42	1.291.956.420	1.273.142.877	101
Р.бр.	Број конта	ПОЗИЦИЈА	У обрачунском периоду текуће године	У истом обрачунском периоду претходне године	Процен ат (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
23		2. ПАСИВА			
24	300000	А. Краткорочне обавезе и разграничења (25 до 30)	120.090.912	124.159.755	97
25	310000	Краткорочне текуће обавезе	36.039.991	42.135.072	86
26	320000	Обавезе по основу вриједносних папира	176	176	100
27	330000	Краткорочни кредити и зајмови	0	0	
28	340000	Обавезе према радницима	53.635.128	52.475.939	102
29	360000	Финансијски и обрачунски односи с другим повезаним једин.	1.769.918	2.108.760	84
30	390000	Краткорочна разграничења	28.645.699	27.439.808	104
31	400000	Б. Дугорочне обавезе и разграничења (32 до 34)	36.769.604	0	
32	410000	Дугорочни кредити и зајмови	36.769.604	0	
33	420000	Остале дугорочне обавезе	0	0	
34	490000	Дугорочна разграничења	0	0	
35	500000	Ц. Извори средстава (36+37+38+39+40-41)	1.135.095.904	1.148.983.122	99
36	510000	Извори средстава	1.050.730.857	1.045.983.810	100
37	520000	Остали извори средстава	18.918.779	18.918.779	100
38	530000	Извори средстава резерва	110	110	100

39	580000	Ревалоризацијски ефекти	0	0	
40	590000	Нераспоређени вишак прихода над расходима	65.446.158	84.080.423	78
41	590000	Нераспоређени вишак расхода над приходима	0	0	
42		УКУПНА ПАСИВА (24+31+35)=22	1.291.956.420	1.273.142.877	101

ПРЕГЛЕД ПРИХОДА, ПРИМИТАКА И ФИНАНСИРАЊА
ЗА 2015. ГОДИНУ

Р.б .	ОПИС	Екон . код	Буџет за 2015	Измјене и допуне (ребаланс , намјенска средства и др.)	Кориговани Буџет за 2015	Остварени кумулативн и износ у 2015	Остварени кумулативн и износ у 2014	Разлика (7-6)	Процена т 7/6 x 100	Процена т 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8	9	10	11
A	ПРИХОДИ И ПОДРШКЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА БиХ									
I	ПОРЕЗНИ ПРИХОДИ	7100	750.000.000	0	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100
	Приходи с ЈР УНО за финансирање институција БиХ		750.000.000	0	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100
II	НЕПОРЕЗНИ ПРИХОДИ	7200	155.005.000	0	155.005.000	187.302.008	195.418.844	32.297.008	121	96
	1. Приходи од административних пристојби	7221	12.345.000	0	12.345.000	15.650.615	13.295.031	3.305.615	127	118
	1.1. Тарифни ставови 10-22 Министарство комуникација и промета		1.495.000	0	1.495.000	1.396.451	1.305.929	-98.549	93	107
	1.2. Таксе у ДКП мрежи Тарифе 29-39		6.542.000	0	6.542.000	8.153.082	6.135.855	1.611.082	125	133
	1.3. Приходи од захтјева за престанак држављанства-тар.став 25		2.026.000	0	2.026.000	2.122.954	2.003.177	96.954	105	106
	1.4. Приходи од одобрења привременог и сталног боравка странца		1.346.000	0	1.346.000	1.402.617	1.384.171	56.617	104	101
	1.5. Остале пристојбе		936.000	0	936.000	2.575.511	2.465.899	1.639.511	275	104
	2. Приходи од судбених пристојби	7223	280.000	0	280.000	310.507	350.219	30.507	111	89
	3. Приходи од посебних накнада и пристојби	7225	45.852.000	0	45.852.000	52.358.876	55.022.103	6.506.876	114	95
	3.1. Накнаде од дозвола за емитовање Регулаторне агенције за комуникације БиХ		6.762.000	0	6.762.000	11.412.043	11.396.260	4.650.043	169	100
	3.2. Накнаде за кориштење радиофреквентног спектра		15.000.000	0	15.000.000	15.262.423	14.736.681	262.423	102	104
	3.3. Накнаде порезних и контролних маркица УНО		3.000.000	0	3.000.000	2.905.772	2.971.389	-94.228	97	98
	3.4. Накнаде Агенције за лијекове и медицинска средства БиХ		8.065.000	0	8.065.000	7.997.329	8.538.537	-67.671	99	94
	3.5. Ветеринарско-здравствене свједоцбе и прегледи на граничним пријелазима		7.136.000	0	7.136.000	7.195.200	7.656.229	59.200	101	94
	3.6. Накнада за прелете преко БиХ		1.855.000	0	1.855.000	2.311.054	4.537.687	456.054	125	
	3.7. Остале накнаде		4.034.000	0	4.034.000	5.275.055	5.185.320	1.241.055	131	102

	4. Приходи од прстојби у поступку индиректног опорезивања	7228	21.895.000	0	21.895.000	23.539.558	22.763.664	1.644.558	108	103
	5. Приходи од личних и путних докумената и регистрације возила у БиХ	7229	49.845.000	0	49.845.000	40.688.205	45.521.139	-9.156.795	82	89
	5.1. Приходи од личних и путних докумената		46.620.000	0	46.620.000	37.280.964	42.152.460	-9.339.036	80	88
	5.2. Регистрација возила у БиХ		3.225.000	0	3.225.000	3.407.241	3.368.679	182.241	106	101
	6. Приходи од финансијских јавних институција и нефинансијских јавних предузећа	7211	10.120.000	0	10.120.000	39.425.066	36.376.593	29.305.066	390	108
	6.1. Приходи од финансијских јавних институција- Средишње банке БиХ		10.000.000	0	10.000.000	21.246.409	18.051.560	11.246.409	212	118
	6.2. Приходи од нефинансијских јавних предузећа - (УМТС)		0	0	0	17.602.470	17.602.470	17.602.470		100
	6.3. Приходи од имовине		120.000	0	120.000	576.187	722.563	456.187	480	80
	7. Приходи од камата и курсних разлика		2.200.000	0	2.200.000	1.351.160	2.660.491	-848.840	61	51
	7.1. Приходи од камата	7212	1.500.000	0	1.500.000	1.260.131	1.804.858	-239.869	84	70
	7.2. Приходи од курсних разлика	7215	700.000	0	700.000	91.029	855.633	-608.971	13	11
	8. Приходи од новчаних казни	7231	3.526.000	0	3.526.000	4.243.173	5.427.355	717.173	120	78
	9. Властити приходи	7226	6.942.000	0	6.942.000	6.802.000	6.019.503	-140.000	98	113
	9.1.Приходи Службе за заједничке послове институција БиХ		2.000.000	0	2.000.000	1.762.386	1.653.283	-237.614	88	107
	9.2.Приходи Института за стандардизацију БиХ		207.000	0	207.000	228.076	222.416	21.076	110	103
	9.3.Приходи Института за мјеритељство БиХ		350.000	0	350.000	326.592	339.080	-23.408	93	96
	9.4.Приходи Института за интелектуално власништво БиХ		4.055.000	0	4.055.000	4.107.731	3.508.363	52.731	101	117
	9.5.Приходи Института за акредитовање БиХ		330.000	0	330.000	377.015	288.272	47.015	114	131
	9.6.Остали властити приходи			0	0	200	8.089	200		2
	10. Остали приходи	7227	2.000.000	0	2.000.000	2.932.848	7.982.746	932.848	147	37
III	ТЕКУЋЕ ПОДРШКЕ ИЗ ИНОСТРАНСТВА	7310	2.827.000	0	2.827.000	26.307.588	25.199.430	23.480.588	931	104
	1. Донације Високом судском и тужилачком савјету		2.252.000	0	2.252.000	7.205.346	7.532.037	4.953.346	320	96
	2. Донација Министарству иностраних послова		575.000		575.000	655.499	621.606	80.499	114	105
	3. Донација IPA за изградњу државног затвора		0	0	0	8.897.140	4.974.847	8.897.140		179
	4. Донације Фонду за реформу јавне управе		0	0	0	3.915.743	6.017.540	3.915.743		65
	5. Донација Тужилаштву БиХ					998.870	0			
	6. Донације Дирекцији за европске интеграције БиХ					745.657	155.135			481
	7. Донација Меморијалном центру Сребреница		0	0	0	535.195	782.247	535.195		68
	8. Остале донације		0	0	0	3.354.138	5.116.018	3.354.138		66
IV	ТРАНСФЕРИ ОД ДРУГИХ НИВОА ВЛАСТИ	7320	358.000	0	358.000	1.883.794	1.017.740	1.525.794	526	185
	1. Трансфери од Федерације БиХ- Намјенска средства за финансирање рада Савјета за државну подршку		129.000	0	129.000	142.000	142.000	13.000	110	100
	2. Трансфери од Републике Српске- Намјенска средства за финансирање рада Савјета за државну подршку		129.000	0	129.000	40.000	40.000	-89.000	31	100
	3. Трансфер Дистрикта Брчко за Агенцију за статистику БиХ		100.000	0	100.000	100.000	100.000	0	100	100

	4. Трансфер Федерације БиХ за финансирање Фискалног савјета БиХ		0	0	0	60.000	58.989	60.000		102
	5. Трансфер Републике Српске за финансирање Фискалног савјета БиХ		0	0	0	48.291	61.000	48.291		79
	6. Остали трансфери - донације других нивоа власти		0	0	0	1.493.503	615.751	1.493.503		243
V	ТЕКУЋЕ ПОДРШКЕ У ЗЕМЉИ	7330	0	0	0	50.000		50.000		
	УКУПНО ПРИХОДИ А (И-ИВ)		908.190.000	0	908.190.000	965.543.390	971.636.014	57.353.390	106	99
V	ОСТАЛО ФИНАНСИРАЊЕ И ПРИМИЦИ									
VI	Пренесени вишак средстава из претходних година	51	41.222.000	0	41.222.000	41.222.000	14.611.000	0	100	282
VII	Примици од сукцесије	81	0	0	0	1.010.443	1.098.272	1.010.443	0	92
VIII	Примици од продаје сталних средстава	81	588.000	0	588.000	985.261	693.799	397.261	168	142
IX	Кредитна средства за "Пројект изградње Државног затвора"	81	0	0	0	0	17.211.304	0		0
	Ино кредит према Глобалном оквиру Фискалног савјета БиХ		0	0	0	0	0	0		
	УКУПНО ФИНАНСИРАЊЕ И ПРИМИЦИ Б (В-ВИИ)		41.810.000	0	41.810.000	43.217.704	33.614.375	1.407.704	103	129
	УКУПНИ ПРИХОДИ, ФИНАНСИРАЊЕ И ПРИМИЦИ НА РАСПОЛАГАЊУ ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ (А + Б)		950.000.000	0	950.000.000	1.008.761.094	1.005.250.389	58.761.094	106	100
Ц	ПРИХОДИ ЗА СЕРВИСИРАЊЕ СПОЉНОГ ДУГА БиХ	7100								
	1. Федерација БиХ		395.721.585	0	395.721.585	375.325.000	496.925.899	20.396.585	95	76
	2. Република Српска		210.788.399	0	210.788.399	199.128.500	261.090.623	11.659.899	94	76
	3. Брчко дистрикт БиХ		2.990.832	0	2.990.832	2.868.800	1.518.279	-122.032	96	189
	4. Државне институције		4.079.809	0	4.079.809	4.347.483	4.051.407	267.674	107	107
	5. Остали приходи		0	0	0	2.843.015	0	2.843.015		
	УКУПНО Ц (1+2+3+4)		613.580.625	0	613.580.625	584.512.798	763.586.208	29.067.827	95	77
	УКУПНИ ПРИХОДИ И ФИНАНСИРАЊЕ ЗА ИНСТИТУЦИЈЕ БиХ И СЕРВИСИРАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОБАВЕЗА БиХ (А + Б +Ц)*		1.563.580.625	0	1.563.580.625	1.592.589.277	1.768.299.622	29.008.652	102	90

ПРЕГЛЕД РАСХОДА И ИЗДАТАКА ПО ЕКОНОМСКИМ КАТЕГОРИЈАМА

ЗА 2015. ГОДИНУ

Р.Б .	ОПИС	Екон.	Буџет за 2015	Измјене и допуне (преструкт., резерва, намјенска средства и др.)	Кориговани	Извршење	Извршење	Извршење	Извршење	Извршење	Остварени кумулативни износ за 2015	Остварени кумулативни износ за 2014	Разлика (6-7)	Про- це- нат 7/4 x 100	Про- ц- енат 7/6 x 100	Про- ц- енат 7/8 x 100
		код			буџет 2015	Фонд 10 2015	Фонд 20 2015	Фонд 30 2015	Фонд 40 2015	Фонд 50 2015						
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7а	7б	7ц	7д	7е	7 (7а+...+7е)	8	9	10	11	12
I	ТЕКУЋИ ИЗДАЦИ	610000	836.409.000	41.505.625	877.914.625	774.586.414	6.593.508	8.622.445	0	0	789.802.367	802.166.026	88.112.257	94	90	98
1	Бруто плате и накнаде	611100	538.030.000	6.593.565	544.623.565	520.498.093	3.978.174	3.418.184	0	0	527.894.451	520.080.501	16.729.114	98	97	102
2	Накнаде трошкова запослених	611200	114.506.000	-773.773	113.732.227	110.364.427	325.190	250.240	0	0	110.939.857	107.775.214	2.792.369	97	98	103
3	Путни трошкови	613100	14.708.000	2.728.701	17.436.701	13.381.835	512.813	485.495	0	0	14.380.143	12.683.830	3.056.559	98	82	113
4	Издаци за телефонске и поштанске услуге	613200	8.517.000	-112.806	8.404.194	6.968.396	126.034	31.404	0	0	7.125.834	8.288.318	1.278.360	84	85	86
5	Издаци за енергију и комуналне услуге	613300	18.736.000	-477.753	18.258.247	16.119.750	117.182	36.440	0	0	16.273.372	15.872.729	1.984.875	87	89	103
6	Набава материјала	613400	51.791.000	-2.538.057	49.252.943	37.879.456	55.249	198.387	0	0	38.133.092	41.762.267	11.119.851	74	77	91
7	Издаци за услуге превоза и горива	613500	13.406.000	-723.254	12.682.746	6.860.182	57.496	30.658	0	0	6.948.336	14.180.580	5.734.410	52	55	49
8	Унајмљивање имовине и опреме	613600	19.137.000	1.548.784	20.685.784	18.131.699	531.183	483.850	0	0	19.146.732	19.512.866	1.539.052	100	93	98
9	Издаци за текуће одржавање	613700	20.003.000	517.269	20.520.269	13.311.865	233.344	104.902	0	0	13.650.111	14.510.265	6.870.159	68	67	94
10	Издаци за осигурање и трошкове платног промета	613800	2.743.000	-75.877	2.667.123	1.916.714	55.445	2.638	0	0	1.974.798	2.169.490	692.326	72	74	91
11	Уговорене и друге посебне услуге	613900	34.832.000	34.818.825	69.650.825	29.153.997	601.398	3.580.248	0	0	33.335.642	45.329.966	36.315.183	96	48	74
II	КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	821000	60.228.000	207.457.507	267.685.507	61.062.160	212.751	10.573.004	0	14.767	71.862.681	62.537.491	195.822.825	119	27	115

1	Набава земљишта	821100	1.020.000	616.615	1.636.615	166.896	0	0	0	0	166.896	0	1.469.720	16	10	0
2	Набава грађевина	821200	15.658.000	153.125.609	168.783.609	16.882.340	0	8.359.946	0	14.767	25.257.053	26.401.176	143.526.556	161	15	96
3	Набава опреме	821300	27.463.000	22.947.305	50.410.305	23.941.727	125.997	615.435	0	0	24.683.158	25.524.433	25.727.147	90	49	97
4	Набава осталих сталних средстава	821400	9.000	0	9.000	7.800	0	0	0	0	7.800	9.200	1.200	87	87	85
5	Набава сталних средстава у облику права	821500	10.591.000	17.619.321	28.210.321	16.058.344	86.754	357.234	0	0	16.502.332	7.534.983	11.707.988	156	58	219
6	Реконструкција и инвестиционо одржавање	821600	5.487.000	13.148.656	18.635.656	4.005.053	0	1.240.389	0	0	5.245.442	3.067.699	13.390.214	96	28	171
III	ТЕКУЋИ ГРАНТОВИ И ТРАНСФЕРИ	614000	14.531.000	11.391.323	25.922.323	18.145.043	0	816.996	0	0	18.962.038	11.594.860	6.960.284	130	73	164
	Текући трансфери другим нивоима власти	614100	6.420.000	2.410.183	8.830.183	7.392.000	0	621.146	0	0	8.013.146	4.173.286	817.036	125	91	192
	Текући грантови појединцима	614200	2.113.000	6.165.987	8.278.987	2.286.106	0	0	0	0	2.286.106	3.247.557	5.992.880	108	28	70
	Текући грантови непрофитним организацијама	614300	5.345.000	2.138.963	7.483.963	7.153.880	0	195.849	0	0	7.349.729	3.531.754	134.233	138	98	208
	Трансфери у иностранство	614700	653.000	146.251	799.251	783.116	0	0	0	0	783.116	642.264	16.135	120	98	122
	Други текући трансфери	614800	0	529.940	529.940	529.940	0	0	0	0	529.940	0	0	0	100	0
IV	КАПИТАЛНИ ГРАНТОВИ И ТРАНСФЕРИ	615000	2.712.000	6.011.555	8.723.555	1.841.682	0	3.179.159	0	0	5.020.841	5.100.548	3.702.715	185	58	98
	Капитални трансфери другим нивоима власти	615100	1.817.000	6.411.555	8.228.555	1.367.774	0	3.179.159	0	0	4.546.932	4.451.796	3.681.623	250	55	102
	Капитални грантови појединцима и непрофитним орг.	615200	895.000	-400.000	495.000	473.908	0	0	0	0	473.908	648.752	21.092	53	96	73
V	ИЗДАЦИ ЗА ИНОСТРАНЕ КАМАТЕ	616200	413.000	-74.516	338.484	294.313	0	0	0	0	294.313	147.157	44.171	71	87	200
	УКУПНО БУЏЕТСКИ КОРИСНИЦИ		914.293.000	266.291.493	1.180.584.493	855.929.612	6.806.259	23.191.603	0	14.767	885.942.240	881.546.083	294.642.253	97	75	100
VI	Директни трансфери с ЈРТ-а		29.491.000	29.711.723	59.202.723	16.495.959	0	1.433.505	0	789.713	18.719.177	24.763.884	40.483.546	63	32	76
	Издаци за осигурање и трошкове платног промета	613800	2.000.000	-1.155.000	845.000	219.623	0	0	0	0	219.623	453.519	625.377	11	26	48
	Уговорене и друге посебне услуге	613900	316.000	122.720	438.720	279.506	0	89.303	0	0	368.809	361.843	69.911	117	84	102
	Текући трансфери другим нивоима власти	614100	0	1.344.202	1.344.202	0	0	1.344.202	0	0	1.344.202	12.236.272	0	0	100	11
	Текући грантови непрофитним организацијама	614300	990.000	40.000	1.030.000	1.030.000	0	0	0	0	1.030.000	0	0	104	100	0
	Трансфери у иностранство	614700	8.300.000	-3.699.333	4.600.667	785.801	0	0	0	0	785.801	63.029	3.814.866	9	17	1.247
	Други текући трансфери	614800	6.000.000	2.323.186	8.323.186	8.320.332	0	0	0	0	8.320.332	3.278.923	2.854	139	100	254
	Контрибуције - чланарине	614900	6.475.000	0	6.475.000	5.470.395	0	0	0	0	5.470.395	5.702.931	1.004.605	84	84	96

	Капитални трансфери другим нивоима власти	615100	0	39.797	39.797	0	0	0	0	0	0	0	39.797	0	0	0
	Издаци за иностране камате	616200	410.000	0	410.000	390.302	0	0	0	0	390.302	389.818	19.698	95	95	100
	Набава грађевина	821200	5.000.000	23.163.952	28.163.952	0	0	0	0	0	0	0	28.163.952	0	0	0
	Набава сталних средстава у облику права	821500	0	7.532.199	7.532.199	0	0	0	0	789.713	789.713	2.277.549	6.742.486	0	10	35
VII	Резервисања		6.216.000	-5.593.050	622.950	613.451	0	0	0	0	613.451	249.000	9.499	10	98	246
	Текући грантови и трансфери - издаци из текуће резерве	614000	6.216.000	-5.593.050	622.950	613.451	0	0	0	0	613.451	249.000	9.499	10	98	246
A	УКУПНО РАСХОДИ И ИЗДАЦИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ		950.000.000	290.410.166	1.240.410.166	873.039.022	6.806.259	24.625.108	0	804.480	905.274.868	906.558.966	335.135.297	95	73	100
Б	СЕРВИСИРАЊЕ СПОЉНОГ ДУГА		613.580.625	0	613.580.625	0	0	0	581.330.866	0	581.330.866	760.923.879	32.249.759	95	95	76
Ц	УКУПНО РАСХОДИ И ИЗДАЦИ*		1.563.580.625	290.410.166	1.853.990.791	873.039.022	6.806.259	24.625.108	581.330.866	804.480	1.485.921.119	1.666.945.870	368.069.671	95	80	89

* Искључујући средства извршена Буџетом институција БиХ за отплату дуга државних институција (извршење 536.975 КМ у 2014. години и 684.615 КМ у 2015. години за камату по кредиту ЦЕБ-а за "Пројект изградње Државног затвора" и за Макрофинансијску помоћ ЕЦ), јер су иста исказана и на расходима институција БиХ и на расходима за сервисирање спољног дуга

Изјава о одговорностима руководства

Међународни стандард врховних ревизијских институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба добити одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за објективно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство) дужно је да обезбиједи да Извјештај о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину буде израђено у складу са Законом о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилнику о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 25/15 и Правилнику о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ (протокол Министарства финансија и трезора БиХ број 01-08-02-1-1515-1/15 од 04.02.2015. године). Руководство је такође обавезно поступати у складу са Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину (Службени гласник БиХ број 40/15), као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ финансијског стања институција БиХ.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије.
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи;

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па стога и за предузимање одговарајућих мјера да би се спријечиле и откриле проневијере и остале незаконитости.

Датум, 20.07.2016. године

Министар

Вјекослав Беванда