URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba,
e-mail: saibih@bih.net.ba; saibih@revizija.gov.ba

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ ZA 2015. GODINU

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

Sarajevo, avgust 2016. godine

SADRŽAJ

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

1. RIJEČ GENERALNOG REVIZORA

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

Ured je, u skladu sa članom 13. i 16. Zakona o reviziji institucija BiH, izvršio i reviziju izvršenja budžeta institucija BiH o čemu je sačinjen izvještaj koji je dostavljen mjerodavnom subjektu revizije - Ministarstvu finansija i trezora BiH.

Kroz niz godina, Ured u poslovanju institucija BiH uočava određene nedostatke sistemske prirode, čije rješavanje zahtijeva angažman više aktera. Stoga smo fokus i pažnju Parlamentarne skupštine BiH i javnosti ove godine željeli da usmjerimo na konsolidovani bilans i njegov značaj te na suštinske – sistemske nalaze i preporuke čija bi realizacija imala veći pozitivni efekat na ukupnu usklađenost i efikasnost budžeta kod većine budžetskih korisnika. To je i razlog zbog kojeg ove godine pojedinačne izvještaje i izvještaj o reviziji izvršenja budžeta, skupa sa glavnim nalazima i preporukama iz svih obavljenih finansijskih i revizija učinka za 2015. godinu zajedno šaljemo Parlamentarnoj skupštini BiH i objavljujemo javnosti.

Ured je, dakle, izvršio finansijsku reviziju 74 budžetska korisnika o čemu je sačinio izvještaje i dao mišljenje o finansijskom poslovanju za svakog korisnika pojedinačno. Od ukupnog broja revidiranih institucija, pet ih je dobilo mišljenje s rezervom i skretanjem pažnje, jedna institucija mišljenje s rezervom, 67 institucija je dobilo pozitivno mišljenje, a od toga njih 40 pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje. Ured za reviziju se, u jednom slučaju, uzdržao od davanja mišljenja. Vrijedi napomenuti kako institucije koje su u izvještajima o reviziji dobile mišljenje s rezervom u ukupnom budžetu institucija BiH učestvuju sa oko 50%. Za izvještaj o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2015. godinu, Ured je iskazao mišljenje s rezervom i skretanjem pažnje. Također, tokom 2015. godine, Ured je proveo pet revizija učinka na osnovu čega su sačinjeni izvještaji i date određene preporuke.

Nastojeći pronaći rješenja za postojeće nedostatke, a u skladu s principom revizije javnog sektora koja podrazumijeva naknadno praćenje realizacije datih preporuka, Ured za reviziju se, u svojim izvještajima, i ove, kao i ranijih godina, posebno osvrnuo i na realizaciju svojih ranijih preporuka. Revizija učinka slijedi poseban pristup u analizi realizacije preporuka, pa smo tako, ove godine objavili i poseban izvještaj o realizaciji preporuka iz osam ranijih izvještaja o reviziji učinka – tzv. follow-up izvještaj. Pitanje realizacije preporuka koje daje Ured za reviziju institucija BiH je krucijalno za dalje jačanje i unapređenje odgovornosti u javnom sektoru. Istovremeno, nažalost, Ured za reviziju i dalje ne može biti zadovoljan stepenom njihove realizacije.

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

Dragan Vrankić, generalni revizor

Sarajevo, 03.08.2016. godine.

2.GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE

2.1. Realizacija preporuka

U cilju unaprjeđenja poslovanja institucija BiH, a u skladu s osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pažnju poklanja realizaciji ranijih preporuka (follow-up) i izvještavanju o realizaciji nalaza i preporuka revizije. Praćenje se fokusira na da li subjekti revizije realizuju na odgovarajući način opažanja i preporuke, odnosno **na to da li su ispravljeni identifikovani nedostaci, a ne da li su navedene preporuke usvojene**. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka subjektu revizije se omogućava da dostavi informacije o preduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu preduzete.

Pored preporuka koje se upućuju direktno klijentu revizije, kroz pojedinačne izvještaje, Ured za reviziju daje i preporuke koje su sistemskog karaktera i time ukazuje na slabosti ili eventualne nedostatke u zakonskim rješenjima koja se uoče tokom revizije. U Izvještaju o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2015. godinu dato je ukupno 70 preporuka. U Izvještaju o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH u 2014. godini dato je 90 preporuka, od kojih je 10 realizovano u potpunosti, za 27 preporuka je realizacija u toku, a 53 preporuke nisu realizovane. Od ukupnog broja datih preporuka, na preporuke sistemske prirode se odnosi njih 28.
U izvještajima o finansijskoj reviziji pojedinačnih institucija u 2015. godini dato je oko 530 preporuka, što je za 15% više nego u 2014. godini (460 preporuka). Stopa realizacije preporuka finansijske revizije se kreće u rasponu od 50% do 60%, čime ne možemo biti zadovoljni, jer razvijene demokratske države bilježe stopu i do 90% implementacije preporuka revizije javnog sektora.

Analizirajući date preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatovati da se uglavnom realizuju preporuke za čiju realizaciju je neophodno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i data. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija preduzimaju se određene aktivnosti koje još uvijek nisu provedene u mjeri dovoljnoj da se preporuke smatraju realizovanima. Također, broj realizovanih preporuka je veći kod manjih budžetskih korisnika koji u principu imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspolažu s manjim budžetom, za razliku od većih budžetskih korisnika koji imaju složeniju organizacionu strukturu i veći broj zaposlenih. Pored toga, kod većih budžetskih korisnika procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji, a često realizacija preporuka ovisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sistemskih rješenja viših nivoa vlasti. Značajniji broj preporuka se upravo odnosi na glavne i najčešće nalaze koji se ponavljaju više godina.

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

Ured za reviziju smatra da je nivo realizacije preporuka nizak. Otuda, pitanje odgovornosti, kao suštinsko, moramo podići na znatno viši nivo od sadašnjeg i tako uticati na stepen realizacije preporuka. Ignorisanje preporuka revizije i zaključaka Parlamentarne skupštine BiH najbolje govori o stepenu razvoja društva i vladavini prava. Potrebno je da, u prvom redu, institucije sistema za provedbu zakona pokrenu pitanje odgovornosti onih koji su dopustili da se budžetski novac troši bez finansijske discipline, budući da su odsustvo reagovanja i oglušivanje na preporuke revizije i zaključke Parlamentarne skupštine BiH plodno tlo za netransparentnost i nezakonito trošenje budžeta.

2.2. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije

U skladu sa članom 16. stav 6) Zakona o reviziji institucija BiH, Ured za reviziju dužan je da prikupi najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih finansijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvještaju Parlamentu. Godišnji revizorski izvještaj Parlamentu mora biti dostavljen s izvještajem o reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta kao njegov sastavni dio. U nastavku teksta dajemo rezime glavnih nalaza finansijske revizije i revizije učinka.

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

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

Neophodno je ojačati javnu odgovornost i ponašanje u skladu s osnovnim principima vladavine prava, a to podrazumijeva i realizaciju odluka Ustavnog suda BiH, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije, te obavezno analizirati uzroke i preduzeti odgovarajuće aktivnosti.

- **Usvajanje Zakona o budžetu institucija BIH i međunarodnih obaveza BiH**

Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu nije usvojen blagovremeno, odnosno u roku propisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH, već tek u maju 2015. godine. Finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno na osnovu odluka Vijeća ministara BiH o privremenom finansiranju. Ovo može imati za posljedicu neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i značajno povećava rizik neefikasnog i neučinkovitog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Preporučujemo svim institucijama uključenim u proces donošenja godišnjeg budžeta dosljedno poštovanje zakonskih procedura i rokova za usvajanje zakona o budžetu institucija kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH.

- **Sistem internih kontrola na nivou institucija BiH**

Sistem internih kontrola kontrola, posmatrano u cjelini u institucijama Bosne i Hercegovine, još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Naime sistem internih kontrola zasnovan na COSO

modelu[1] nije u dovoljnoj mjeri razvijen u institucijama BiH što se ogleda prije svega u uočenim slabostima uspostavljenog sistema finansijskog upravljanja i kontrole te interne revizije.
Na osnovu uvida u sadržaj izvještaja koje su budžetski korisnici dostavili CHJ te Godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole konstatovane su slabosti u pogledu izgradnje sistema po komponentama COSO modela, gdje je posebno važno istaknuti da veći broj institucija nije izvršio mapiranje poslovnih procesa te u skladu s tim izvršio procjenu rizika i preduzeo radnje u cilju smanjenja identifikovanih rizika. Između ostalog, ističemo da značajan broj institucija nedovoljnu pažnju daje upravljanju ljudskim potencijalima unutar organizacija.

Procesom revizije te uvidom u Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije je konstatovani da u svim institucijama BiH još uvijek nije uspostavljena funkcionalna interna revizija kako je predviđeno zakonom, podzakonskim aktima i standardima interne revizije. Implementacija interne revizije u određenom broju institucija je dosta spora, a u nekim institucijama formiranje jedinice za interne reviziju je još uvijek na početku i pored znatnog perioda koji je protekao od usvajanja Zakona o internoj reviziji u institucijama BiH (npr. Ministarstva sigurnosti BiH).

Vijeće ministara BiH je upoznato sa godišnjim konsolidovanim izvještajem o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i internoj reviziji i donijelo po tri zaključka kojim se zadužuju institucije BiH na daljnjem unaprjeđenju navedenih sistema uz aktivnu ulogu CHJ Ministarstva finansija i trezora BiH.

Preporučuje se institucijama BiH dosljedna primjena donesenih zaključaka Vijeće ministara BiH u cilju uspostave funkcionalnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole odnosno interne revizije.

Preporučujemo Vijeću ministara BiH da preduzme radnje iz svoje nadležnosti u cilju uspostave jedinica za internu reviziju u institucijama BiH, prije svega kroz razmatranje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji kojim se predviđa uspostava jedinica za internu reviziju.

Preporučuje se Centralnoj harmonizacijskoj jedinici da na osnovu zaključaka proizašlih iz Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije i Godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole, te zaključaka koje je u skladu s tim donijelo Vijeće ministra BiH u okviru svojih nadležnosti, pokrene aktivnosti u cilju osiguranja uslova za značajniji napredak u uspostavi efikasnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole odnosno funkcionalne interne revizije u institucijama BiH.

- **Status državne imovine**

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

Ponovno preporučujemo da se u cilju realnog iskazivanja bilansnih pozicija ubrza proces rješavanja pitanja državne imovine, a nakon konačnog rješavanja pitanja vlasništva državne imovine izvrši uknjiženje vlasništva ove imovine te i konačno evidentiranje iste u poslovnim knjigama titulara.

[1] COSO model sistema internih kontrola se sastoji od pet komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija te monitornig.

- **Proces popisa sredstava i izvora sredstava**

Na osnovu provedenih revizionih procedura još uvijek se ne može konstatovati da je popis na nivou institucija BiH, u potpunosti izvršen u skladu s relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhom popisa. S obzirom na prirodu problema popisa, isti se mogu svrstati u dvije grupe i to: sistemski (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identifikovani u pojedinačnim izvještajima institucija kao što su neadekvatna priprema i planiranje popisa, nesistematičan pristup popisu imovine, potraživanja i obaveza, neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. Po prezentovanim informacijama, popisom ponovo nisu obuhvaćena bilansne pozicije, izuzimajući popis novčanih sredstava, koje se odnose na šifru Trezora BiH, tj. one koje nisu popisane niti kod jednog od budžetskog korisnika, što smatramo da je potrebno izvršiti u narednom periodu.

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

- **Institut tehničkog mandata**

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

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

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

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

Tehnički mandat treba biti način rješavanja problema kada nije moguće blagovremeno imenovati odnosno postaviti rukovodioce, te ga u skladu s tim treba i tretirati.

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

Stava smo da Vijeće ministara BiH pitanje tehničkog mandata treba da precizno uredi, kako bi se definisao obim ovlaštenja koja mogu imati osobe u tehničkom mandatu.

- **Sudski sporovi**

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

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

Uvidom u dokumentaciju UINO BiH, ne ulazeći u meritum pravomoćne presude nadležnog suda, revizija je konstatovala da je tokom vođenja postupka nerijetko dolazilo do nesporazuma u komunikaciji između UINO BiH i Pravobranilaštva BiH. Nesporazumi se ogledaju i neblagovremenom dostavljanju sudskih akata, što je uticalo na rokove, kao i postupanje zakonskog zastupnika pred sudom bez prethodnog obraćanja tuženoj, u smislu davanja saglasnosti. Nismo se uvjerili da su Pravobranilaštvo i UINO BiH usaglasili stavove za svako pojedinačno postupanje pred sudom. Nadalje, izostala je komunikacija na najvišem nivou institucija tokom vođenja postupka, a bilo je svrsishodno da zakonski zastupnik i klijent tijesno sarađuju u pogledu svakog pitanja u vezi s parnicom.

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

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

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

Kada su u pitanju parnični postupci izrazito visokih vrijednosti, institucije i njihov zakonski zastupnik bi trebali usko sarađivati na najvišem nivou.

Faktori rizika kod parnica velikih vrijednosti trebaju biti utvrđeni od početka postupka, te svedeni na najmanji mogući nivo.

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

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

Preporučujemo institucijama da, kada su i pitanju prava po osnovu rada, odnosno propisi u vezi s plaćama i naknadama te drugim pitanjima, postupaju shodno mišljenjima nadležnih organa i institucija.

Kada su u pitanju javne nabavke, institucije trebaju da nastave sa unaprjeđivanjem uspostavljenih sistema, poboljšavanjem planiranja, a posebno provođenja postupaka i izvršavanja planova javnih nabavki.

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

- **Regulisanje pitanja plaća i naknada u institucijama BiH**

Plaće i naknade plaća zaposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su za 70 institucija Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, za četiri institucije Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH te za zaposlene u Jedinici za provođenje projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH Odlukom o visini plaća i naknada na osnovu rada direktor i zaposlenih u Jedinici. U ovom kontekstu posebno napominjemo da pitanje naknada nije jedinstveno regulisano za zaposlene u zakonodavnoj, sudskoj i izvršnoj vlasti (npr. još uvijek nije uspostavljen jednoobrazan način isplate regresa za sve zaposlene u institucijama BiH). Ovo smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće zaposlenih, te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve zaposlenike u institucijama Bosne i Hercegovine.

Stajališta smo da je potrebno sistem plaća u institucijama BiH regulisati odvojeno za nivo zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status nezavisnih institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis) zasnovane na međunarodnim standardima i dobrim praksama koje regulišu specifičnost poslovanja tih institucija.

- **Policijski dodatak**

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

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

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

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

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

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

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

- **Naknada za prijevoz**

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

Preporučujemo Ministarstvu finansija i trezora BiH da ubrza aktivnosti na donošenju podzakonskog akta, vodeći računa da se istim prevaziđu sve uočene devijacije i osigura poštovanje principa racionalne i namjenske upotrebe javnih sredstava.

- **Rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, komisijama i drugim radnim tijelima u institucijama BiH**

Donošenjem Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđena su ograničenja u pogledu ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na naknadu za rad u upravnim odborima nadzornim i drugim tijelima kao i u pogledu maksimalnog iznosa naknade koja se može ispatiti na mjesečnom i godišnjem nivou po toj osnovi, tako da bi izdaci po ovoj osnovi u narednom periodu trebali biti racionalizovani. **Međutim i dalje skrećemo pažnju na potrebu:**

-uspostavljanja sistemskih evidencija o formiranim odborima, vijećima, komisijama i drugim organima na nivou institucija BiH i njihovim izdacima (kako onih koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH tako i iz drugih izvora finansiranja),

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

-ažurnog praćenja trajanja mandata imenovanih članova i blagovremenog pokretanja postupaka imenovanja novih članova tijela, kako bi se izbjegle situacije da isti funkcionišu u uslovima isteklih mandata ili obustave funkcionisanja u potpunosti, te

-definisanja jednoobraznih procedura i pravila izvještavanja o radu tijela, a i cilju unaprjeđenja sistema nadzora nad radom tijela.

- **Podzakonski akti shodno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (upotreba vozila, telefoni, reprezentacija)**

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

Analizirajući pravilnike o korištenju telefona, uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila i o korištenju sredstava za reprezentaciju, tokom revizije kod pojedinačnih klijenata, uočili smo odgovarajuće nedostatke i propuste na koje ovom prigodom želimo skrenuti pažnju.

Smatramo da kod donošenja navedenih pravilnika nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir specifičnosti institucija BiH, kao i osnovni zakoni pojedinih institucija (npr. Tužilaštvo BiH, Sud BiH i sl.), iako je to propisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (pitanje tretmana nezavisnosti institucija, specifičnosti prirode djelatnosti i stvarnih potreba institucija neophodnih za ispunjavanje svojih zakonom definisanih obaveza).

Mišljenja smo da je neophodno da se u obzir uzmu osnovni zakoni i specifičnosti svih institucija BiH te na osnovu detaljne analize kreiraju odgovarajući kriteriji i izvrši odgovarajuća klasifikacija institucija BiH po pitanju primjene predmetnih pravilnika.

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

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

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

- **Javne nabavke u institucijama BiH**

Na osnovu provedene revizije konstatirano je da postoje određena poboljšanja te tendencija smanjenja broja institucija kod kojih su uočene značajnije nepravilnosti u primjeni Zakona, ali i da još uvijek postoji dosta prostora za unaprjeđenje efikasnosti cjelokupnog sistema javnih

nabavki te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva.
Najčešći nalazi revizije i identifikovane slabosti odnose se na proces planiranja nabavki, odnosno neadekvatno planiranje stvarnih potreba za nabavkama te procjena vrijednosti postupaka nabavki bez prethodno obavljenog istraživanja tržišta (neadekvatno dokumentiranje faze analize tržišta), a sveobuhvatno i kvalitetno planiranje nabavki je jedan od najbitnijih preduslova za zakonito i efikasno provođenje postupaka javnih nabavki te efikasno korištenje ograničenih budžetskih sredstava. Također, zbog neblagovremenog usvajanja Zakona o budžeta institucija BiH (svibanj 2015. godine), većina institucija BiH je donijela planove nabavki tek polovinom godine što je imalo direktne implikacije na efikasnost provođenja postupaka nabavki naročito kod većih institucija koje imaju značajnije nabavke po vrsti i vrijednosti te konačan ishod neprovođenje planiranih postupaka i nerealizacija odobrenih budžetskih sredstava.

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

Pojedine institucije nisu uspostavile praksu objave osnovnih elemenata ugovora i izmjene ugovora i vrijednosti realizacije ugovora na svojim internet stranicama u skladu s važećim uputstvom te osigurale sveobuhvatan unos podataka u informacioni sistem e-nabavki. Kod pojedinih institucije i dalje je uočena višestruka uloga članova komisija za izbor ponuđača, odnosno iste osobe sačinjavaju tendersku dokumentaciju, ocjenjuju ponude te sastavljaju ugovor, što nisu spojive dužnosti i može postojati sukob interesa te dugogodišnje poslovanje s istim dobavljačima kao mogući indikator favorizovanja istih.

Također, još uvijek kod određenog broja institucija postoje slabosti sistema unutarnjih kontrola u dijelu realizacije zaključenih ugovora u smislu nepraćenja i nepoštivanja uslova definisanih tenderskom dokumentacijom i ugovorom (rokovi isporuke, cijene, količine, kvalitet, nabavka roba i usluga koje nisu predviđene ugovorom, neaktiviranje bankarskih garancija iako su stečeni uslovi za isto) što dovodi u pitanje smisao i svrhu provođenja postupka nabavke.

Kada je riječ o administrativnim kapacitetima ključnih institucija u sistemu javnih nabavki (Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi), obje institucije u svojim zvaničnim izvješćima navode problem nedostatka ljudskih resursa i kapaciteta i potrebu za dodatnim osobljem za efikasno obavljanje svih poslova u njihovoj nadležnosti. Pored toga, u Uredu za razmatranje žalbi je još uvijek nizak stepen razvijenosti automatizacije i informatizacije te nije razvijena službena internet stranica Ureda.

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

- **Zajedničke nabavke za policijska tijela**

Agencija za policijsku podršku BiH je na osnovu Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH[2] nadležna za provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH. Aktivnosti Agencije za policijsku potporu u provođenju nabavki za policijska tijela u 2015. godini realizivane su samo kroz sudjelovanje zaposlenika u radu komisija i radi davanja stručne ocjene tehničkih karakteristika prispjelih ponuda u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela potpisala je sporazum o nabavci, sa primjenom od 01.01.2016. godine.

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

S obzirom na različite stavove institucija koje trebaju biti obuhvaćene zajedničkim nabavkama, preporučujemo nadležnim institucijama (Ministarstvu sigurnosti BiH, Graničnoj policiji i Agenciji za istrage i zaštitu BiH) da preduzmu aktivnosti na provođenju Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH vezano za provođenje zajedničkih nabavki za određenu opremu za policijska tijela BiH.

- **Usvajanje računovodstvenih standarda za javni sektor**

Na nivou institucija BiH još uvijek nisu usvojeni Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor. Svrha usvajanja ovih standarda je izrada pouzdanih finansijskih izvještaja koja će biti interno i međunarodno uporediva.

Preporučuje se Vijeću ministara BiH da u saradnji s Ministarstvom finansija i trezora BiH, kod nadležne komisije inicira usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

- **Borba protiv korupcije**

Ostvaren je određeni iskorak u provedbi strateških dokumenata iz oblasti borbe protiv korupcije na način da su u 2015. godini sve predviđene aktivnosti pravovremeno inicirane i usaglašene sa ključnim nosiocima aktivnosti. Međutim, mnoge institucije još uvijek nemaju u dovoljnoj mjeri aktivan odnos prema općem društvenom problemu prijevare i korupcije. Potrebno je na

[2] Službeni glasnik BiH, broj 36/08

adekvatan način identifikovati i dokumentovati konkretne rizike od prijevare i korupcije u svakom od rizičnih područja te u skladu s procijenjenim rizicima jačati sistem unutarnjih kontrola i monitoringa. Ističemo kako je neophodno usvojene strategije i planove integriteta operacionalizovati i konkretizovati kako bi doneseni dokumenti imali očekivane rezultate, a ne ostali tek 'mrtvo slovo na papiru'. Smatramo da donesena administrativna akta mogu da predstavljaju dobru osnovu za otklanjanje utvrđenih nedostataka i preventivno djelovanje, međutim neophodno je uložiti dodatne napore, pojačati odgovornost i ustrajati na implementaciji donesenih mjera kako se nepravilnosti ne bi dešavale.

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

- **Proces zapošljavanja na nivou institucija BiH**

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

Pored toga, iako je rok dan institucijama za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u skladu s odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, određeni broj institucija još uvijek nije okončao predviđene aktivnosti.

Preporučujemo da se ubrzaju aktivnosti po ovom pitanju. ***Također, preporučujemo da se preduzmu aktivnosti kako bi se otklonile slabosti u provođenju procesa zapošljavanja.***

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

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2015. godini su konstativana ista ili slična zapažanja i nalazi kao i prethodnih godina: angažman osoba na osnovu ugovora o djelu vrši se krajnje netransparentno; zaposleni se nakon umirovljenja angažuju putem ugovora o djelu, bez da se, ako postoji potreba za obavljanjem takvih poslova, to pitanje rješava u skladu sa zakonskim propisima; angažovanje značajnog broja osoba na osnovu ugovora o djelu za obavljanje istih ili sličnih poslova definisanih sistematizacijom radnih mjesta u kontinuitetu tokom čitave godine, a kod pojedinih institucija i na duže vremenske periode; još uvijek nije riješeno pitanje angažiranja osoba za usluge održavanja čistoće za dislocirane institucije. Nisu preduzimane značajnije aktivnosti na sistemskom rješenju unaprjeđenja upravljanja ugovorima o djelu i povremenim i privremenim poslovima, a planirane aktivnosti se vežu za donošenje izmjena Zakona o radu koje još uvijek nisu usvojene. Institucije su preduzimale određene aktivnosti na unapređenju planiranja, kontrole i izvještavanja ali isto, prema informacijama dostavljenim od

pojedinačnih institucija nije u značajnoj mjeri unaprijeđeno u odnosu na stanje konstatovano u ranijim izvještajima revizije. U ovom kontekstu treba podsjetiti na davno istekli rok obaveze institucija na donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u skladu sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine. Značajan broj institucija još uvijek nije okončao predmetnu aktivnost. Ovo je važno jer je neadekvatna organizaciona struktura u prethodnom periodu bila jedan od razloga za dodatni angažman osoblja po ugovorima o djelu za obavljanje poslova iz nadležnosti institucija.

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

- **Upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH**

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

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

- **Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova**

Upoznati smo da je Vijeće ministara BiH usvojilo Informaciju Direkcije za evropske integracije o mogućnostima korištenja sektorske budžetske potpore u okviru IPA II i sektorskim strateškim dokumentima potrebnim za korištenje IPA II, u kojoj su navedeni uslovi pod kojima je Evropska komisija spremna osigurati dodatnu budžetsku podršku i omogućiti povećanje sadašnje IPA II alokacije za Bosnu i Hercegovinu, te zadužilo Direkciju za evropske integracije i nadležna ministarstva za preduzimanje aktivnosti i izradu akcionih planova za pripremu neophodnih strateških dokumenata (cjelodržavni strateški dokumenti za sektore za koje nedostaju strategije: transport, okolina, energija, ruralni razvoj, konkurentnost i inovacije, kao i strategija upravljanja javnim finansijama).

IPA fondovima u ime BiH upravlja Delegacija Evropske komisije, jer institucije BiH nisu uspostavile sve strukture i tijela za indirektno upravljanja IPA fondovima u skladu sa Okvirnim sporazumom između BiH i Komisije Evropskih zajednica. Odnosno, još uvijek nisu učinjeni značajniji pomaci na uspostavljanju nezavisnog revizorskog tijela koje bi bilo nadležno za obavljanje poslova koje se odnose na reviziju i potvrđivanje usklađenosti sistema za provođenje programa Evropske unije za koje je odgovornost za upravljanje prenesena na BiH. Također, prema prezentovanim zaključcima Nadzornog odbora IPA Delegacije EU iz oktobra 2015. godine, Evropska komisija ističe da fokus BiH, između ostalog treba biti na jačanju

administrativnih kapaciteta za unaprjeđenje upravljanja javnim finansijama (uključujući PIFC - unutarnje finansijske kontrole) i pripremu projekata za investicije.
Smatramo da sve nadležne institucije trebaju da ulože dodatne napore te preduzeti neophodne aktivnosti u skladu sa pravilima Evropske komisije u cilju efikasne i efektivne implementacije IPA fondova.

Izvršenje pozicije Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova: I dalje je prisutna značajna razlika između odobrenih i izvršenih sredstava na poziciji sredstava izdvojenih za povlačenje IPA fondova. Realizacija sredstava ovisi o dinamici realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura koja provodi Evropska komisija i budžetski korisnici, ali i od efikasnosti planiranja sredstava gdje je na osnovu navedenih parametara izvršenja evidentno da postoje slabosti i mogućnosti unaprjeđenja u dijelu programiranja projekata. Također smatramo da transparentnost izvještavanja o realizaciji IPA projekata treba podići na viši nivo. Institucije o realizovanim IPA projektima u finansijskim izvještajima uglavnom izvještavaju ukoliko je bilo realizacije budžetskih sredstava ili kroz izvještaj o radu samo usput spomenu da se realizuje IPA projekat, dok detaljnijeg izvještavanja o dinamici realizacije projekata, statusu projekta, ukupnoj vrijednosti realizovanih projekata (bez obzira je li bilo povlačenja sredstava iz budžeta institucija BiH) te rezultatima i efektima projekata nema.

Ponovo preporučujemo preduzimanje aktivnosti na unaprjeđenju planiranja sredstava za sufinansiranje IPA projekata za ove namjene u smislu osiguranja neophodnih sredstava i nepotrebnog rezervisanja sredstava u budžetu institucija BiH te unaprjeđenje transparentnosti izvještavanja institucija BiH o rezultatima i efektima i dinamici realizacije IPA projekata.

- **Višegodišnji projekti**

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

Preporučujemo preduzimanje aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima, kroz analiziranja načina i dinamike realizacije višegodišnjih projekata, ažuriranja odluke o višegodišnjim projektima u skladu ssa zakonom o budžetu i stvarnim potrebama za budžetskim sredstvima, te sistemskom regulisanju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje ograničenih budžetskih sredstava.

- **Nerealizovana sredstva od UMTS dozvola**

Odlukom o dozvolama za Univerzalne mobilne telekomunikacione sisteme (UMTS) utvrđeni su uslovi pod kojim Regulatorna agencija za komunikacije BiH dodjeljuje operaterima GSM

usluga u BiH dozvole za UMTS, te utvrđena cijena, način i rokovi plaćanja dozvola. Uplaćena sredstva se usmjeravaju za razvoj sektora telekomunikacija (15%) i za finansiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture (85%).

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

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

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

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

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

Također, preporučujemo Vijeću ministara BiH te Ministarstvu komunikacija i prometa BiH i Upravi za indirektno oporezivanje BiH preduzimanje efikasnih mjera u cilju realizacije sredstava namijenjenih za finansiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture.

- **Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažovanje sredstava - commitment fee**

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

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

- **Pitanje smještaja institucija BiH**

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

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

U vezi s osiguranjem trajnog smještaja za institucije BiH, u 2015. godini nastavljene su i okončane aktivnosti koje su proizišle iz odluka Vijeća ministara, kupovinom objekata za smještaj institucija u Tuzli i Mostaru. Nabavka objekta u Sarajevu nije izvršena jer je odluka o kupovini dijela objekta u ulici Hamdije Kreševljakovića u Sarajevu stavljena izvan snage[3].

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

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

I dalje naglašavamo potrebu donošenja plana racionalizacije troškova zakupa i strategije za rješavanja pitanja zakupa i trajnog smještaja institucija BiH, sa utvrđenim prioritetima, nosiocima obaveza, dinamikom realizovanja i izvorima finansiranja. Napominjemo da pri izradi navedene strategije treba da se ima u vidu i pitanje statusa državne imovine.

- **Interventno korištenje tekuće rezerve**

Uvidom u dokumentaciju konstatovano je da se sredstva tekuće rezerve koja dodjeljuju članovi Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara BiH i zamjenici predsjedavajućeg, koriste na nedovoljno transparentan način, bez jasnih pravila i kriterija za dodjelu.

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

[3] Službeni glasnik BiH, broj 96/15

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

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

Iako je u narednoj godini iznos ukupno odobrenih sredstava za tekuću rezervu u budžetu institucija BiH prilično manji, preporučujemo Predsjedništvu BiH da precizno definiše pravila i procedure o visini i kriterijima za dodjelu sredstava tekuće rezerve u svrhu transparentnosti procesa dodjele i izvještavanja svih korisnika iste.

- **Odobravanje grantova budžetskim korisnicima iz sredstava tekuće rezerve**

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

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

Mišljenja smo da realizacija grantova odobravanjem iz budžetske rezerve treba da se koristi u izuzetnim slučajevima, kada se radi o neplaniranim situacijama i događajima koji su uslovili odobravanje sredstava na takav način. Sva ostale grantove i transfere trebalo bi planirati u budžetu institucija, a njihovu dodjelu realizovati na transparentan način, uz utvrđivanje kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole namjenskog trošenja.

- **Prihodi i primici**

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

teretu roba u 2015. godini, konstatovali smo da odgađanjem primjene spomenute Odluke, Bosna i Hercegovina u 2015. godini nije naplatila prihode u iznosu od oko 2.000.000 KM.

Preporučujemo Ministarstvu komunikacija i prometa BiH da hitno preduzme sve potrebne aktivnosti kako bi Direkcija što prije počela ostvarivati prihode utvrđene Zakonom.

Iako su u većini slučajeva stvoreni preduslovi da budžetski korisnici mogu vršiti sravnjenja uplata sa pomoćnim evidencijama još uvijek nisu osigurani uslovi da sve institucije mogu na efikasan i pouzdan način izvršiti kontrolu naplate neporeznih prihoda (novčane kazne u Ministarstvu pravde, takse koje predstavljaju najznačajniji dio prihoda u Upravi za indirektno oporezivanje BiH).

U cilju rješavanja problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda neophodno je osigurati uslove da sve institucije na efikasan i pouzdan način mogu da izvrše kontrolu naplate neporeznih prihoda.

- **IT sistem**

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

Potrebno je da se u upotrebu stave implementirani moduli i novi moduli povežu s ISFU-om kako bi se dobio integrisan i sveobuhvatan sistem finansijskog upravljanja. Također je potrebno implementirati novi sistem plaća i kadrovske evidencije. Implementaciji novih sistema trebaju prethoditi adekvatne analize. Također treba pravovremeno analizirati stvarne potrebe za licencama i nakon implementacije sistema vršiti nabavku većeg dijela licenci i započeti korištenje i održavanje istih u momentu kada se novi informacioni sistem pušta u rad, u cilju smanjenja troškova održavanja softvera.

- **Korištenje resursa e-vlade**

Trenutno, raspoložive resurse e-vlade koriste 34 institucije. Prema procjeni Odsjeka e-vlade 68 institucija bi moglo djelimično ili u potpunosti da bude integrisano u sistem e-vlade. Povezivanjem institucija na e-vladu bi se stvorila mogućnost korištenja svih resursa e-vlade kao i drugih servisa koji se budu razvijali na projektu e-vlade. Generalni sekretarijat Vijeća ministara (GSVM) nije pokrenuo zvaničnu inicijativu za ispitivanje mogućnosti povezivanja institucija na sistem e-vlada putem mreža u vlasništvu institucija BiH. GSVM nije realizovao određen broj zahtjeva za pristup resursima e-vlade, uz obrazloženje kako bi proširivanjem broja institucija mogao biti ugrožen kvalitet pružanja usluga za institucije koje trenutno koriste resurse.

Smatramo da Generalni sekretarijat treba da pokrene zvaničnu inicijativu za ispitivanje mogućnosti povezivanje institucija na sistem e-vlada putem mreža u vlasništvu institucija BiH. Sugerišemo da se razmotri potreba i mogućnost formiranja radne skupine koju bi činili eksperti iz institucija koje koriste resurse e-vlade, kako bi se dali prijedlozi za poboljšanja i unaprijedio postojeći sistem.

- **Elektronski potpis**

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

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

2.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

U toku 2015. godine Ured je proveo pet revizija učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka VRI u BiH, te Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka u VRI u BiH, dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor VRI u BiH.

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

- **Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja**

Nalazi revizije su pokazali da IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu u svim dijelovima procesa preduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provođenje transparentnog načina nabavke, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata, sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti i osiguraju funkcionalnost elektronske lične karte.

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

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

U BIH još uvijek nisu stvoreni uslovi za korištenje e-servisa pomoću elektronske lične karte, iako je to bio jedan od glavnih razloga za njeno uvođenje. Nakon izdanih više od 1,7 miliona elektronskih ličnih karata i skoro tri godine od njenog izdavanja, ona još uvijek služi samo kao identifikacioni dokument.

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

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

Ured je IDDEEA i Vijeću ministara BiH dao određene preporuke, a najvažnije od njih su da IDDEEA analizira moguće štetne posljedice odredaba Ugovora, naročito onih koje se odnose na obavezu plaćanja ukupnih ugovorenih količina ličnih dokumenata, kao i drugih ugovorenih stavki koje mogu proizvesti štetu po budžet institucija BiH, te ih pokuša, u sporazumu sa dobavljačem, adekvatno riješiti. Vijeću ministara BiH je pored ostalog, preporučeno da uspostavi funkciju procjene opravdanosti specifičnih investicionih ulaganja i preduzme aktivnosti na ubrzanju razvoja i uspostave elektronskih servisa u institucijama BiH, kako bi se opravdalo ulaganje u elektronsku ličnu kartu.

- **Upravljanje carinskim terminalima**

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

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

Procedure i način naplate naknade za korištenje carinskih terminala nisu unifikovani, a i prakse su različite. Pored ovog, pojedini vlasnici carinskih terminala svoje obaveze prema Upravi za indirektno oporezivanje BiH ne izmiruju uredno, dok su kod drugih potraživanja stara i po nekoliko godina.
Različita postupanja utvrđena su i u aktivnostima prinudne naplate potraživanja, kao i načinu postupanja sa dužnicima.

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

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

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

- **Transparentnost rada institucija BiH**

Analiza je pokazala da institucije BiH ne osiguravaju potpunu transparentnost u svom radu, da efikasno ostvarivanje prava na pristup informacijama zahtijeva određene izmjene i dopune postojećih propisa, kako u pogledu usaglašavanja sa drugim zakonima tako i u pogledu

stvaranja proaktivnog pristupa ostvarivanju prava na pristup informacijama. Također, ni obaveza postojanja i primjene podzakonskih akata o upravljanju informacijama kod institucija BiH nije na zadovoljavajućem nivou.

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

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

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

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

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

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

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

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

CHJ treba izvještavati Vijeće ministara BiH o uspostavi, provođenju i razvoju PIFC-a, pripremiti revidirani akcioni plan za provedbu PIFC-a u institucijama BiH, unaprijediti nadzor i izvještavanje o primjeni standarda unutarnjih kontrola i unutarnje revizije u

institucijama BiH te u svojim dokumentima definisati politiku razvoja i obuke osoblja odgovornog za FUK i IR.

Rukovodicoi institucija BiH trebaju da utvrde jasnu misiju i ciljeva institucije te unutar institucije utvrde jasnu organizaciju i odgovornosti za realizaciju ciljeva institucije. Pored ostalog, rukovodioci institucija trebaju da osiguraju da se upravljanje rizicima ugradi u redovne planske procese institucije i da se na osnovu provedenih analiza rizika unaprijedi sistem upravljanja i kontrola institucije.

Jedinice interne revizije su dužne da dosljedno poštuju standarde i metodologiju za rad interne revizije, planiraju obuke internih revizora i provode kontrolu kvaliteta provođenja revizije te da unaprijede planiranje revizije i više se posvete internim kontrolama poslovnih sistema institucije.

- **Energetska efikasnost u institucijama BiH**

Nalazi revizije su pokazali da nedostaje sistemski pristup unaprjeđenja energetske efikasnosti, da se ne ispunjavaju preuzete obaveze i kako su nedovoljne aktivnosti upravljanja potrošnjom energije. Nisu preduzimane aktivnosti na uspostavi strateškog i planskog okvira, regulatornog i finansijskog okvira u području energetske efikasnosti i promocije energetske efikasnosti.

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

Ured je dao preporuke Vijeću ministara BiH i institucijama BiH.

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

Institucijama koje upravljaju potrošnjom energije odnosno plaćaju izdatke za energiju u objektima koje koriste za svoje potrebe, preporučeno je da trebaju da stvore uslove da može da se prati potrošnja energije i provodi analiza iste te preduzmu aktivnosti kojima će osigurati racionalno korištenje energije od strane svojih zaposlenih.

3.IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA INSTITUCIJA BIH ZA 2015. GODINU

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

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

IZVJEŠTAJ

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

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

Sarajevo, juli 2016. godine

SADRŽAJ

I MIŠLJENJE REVIZORA 3
II NALAZI I PREPORUKE 6
1. Uvod 6
2. Postupanje po ranijim preporukama 6
3. Sistem internih kontrola 10
4. Finansijsko - računovodstveni aspekt funkcionisanja ISFU sistema 12
5. Budžet 13
5.1. Planiranje budžeta 13
5.2. Izvršenje budžeta 15
6. Finansijsko izvještavanje 15
7. Prihodi i primici 16
8. Rashodi 18
8.1. Tekući izdaci 19
8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća 19
8.1.2. Naknade troškova zaposlenih 24
8.1.3. Putni troškovi 25
8.1.4. Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih i privatnih vozila i usluge reprezentacije 25
8.1.5. Troškovi zakupa 29
8.1.6. Ugovorene usluge 29
8.2. Kapitalni izdaci 30
8.2.1. Višegodišnji projekti 32
8.2.2. Programi posebne namjene 33
8.2.3. Tekući grantovi i transferi 34
8.2.4. Kapitalni grantovi i transferi 36
8.3. Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora 36
8.4. Tekuća rezerva budžeta 38
9. Obračun viška prihoda 40
10. Upravljanje jedinstvenim računom trezora 42
11. Bilans stanja 46
11.1. Proces popisa sredstava i izvora sredstava 55
11.2. Status državne imovine 57
12. Informacioni sistem 57
III KORESPONDENCIJA 61
IV PRILOZI 61
- Zbirni bilans stanja na 31.12.2015. godine
- Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2015. godinu- zbirni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama- zbirni obrazac
- Izjava o odgovornostima rukovodstva

I MIŠLJENJE REVIZORA

Izvršili smo reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj o izvršenju budžeta) sačinjenog od Ministarstva finansija i trezora BiH (u daljem tekstu: Ministarstvo) i usvojenog od Vijeća ministara BiH (u daljem tekstu: Vijeće ministara).

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvještaja o izvršenju budžeta, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, tj. Zakonu o finansiranju institucija BiH[1], Zakonu o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu[2], Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama BiH[3], Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija BiH[4] i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o Izvještaju o izvršenju budžeta na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine[5] i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Ovi standardi nalažu da obavljamo reviziju u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da Izvještaj o izvršenju budžeta ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze te da je poslovanje usaglašeno s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija Izvještaja o izvršenju budžeta obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za budžet i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje budžeta, analize, izvještavanja, internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacionim sistemima i centralizovanim obračunom plata. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2015. godinu. Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u Izvještaju o izvršenju budžeta. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju

[1] Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13
[2] Službeni glasnik BiH, broj 40/15
[3] Službeni glasnik BiH, br. 52/05 i 103/09
[4] Službeni glasnik BiH, broj 25/15
[5] Službeni glasnik BiH, broj 12/06

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

Mišljenje

Vjerujemo kako su pribavljeni revizioni dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za naše mišljenje.

Osnova za mišljenje s rezervom :

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu Parlamentarna skupština BiH usvojila je tek u maju 2015. godine što nije u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (tačka 5.1. Izvještaja).
- Isplata posebnog dodatka na plaće policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije zasnovana u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, niti je za ove isplate donesen podzakonski akt saglasno navedenom Zakonu o plaćama za tri policijske agencije (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Granična policija BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH) (tačka 8.1.1. Izvještaja).
- Popis sredstava kod pojedinih institucija nije izvršen u skladu sa relevantnim propisima o vršenju popisa i samom svrhom popisa, tako da nismo u mogućnosti potvrditi usklađenost stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjem i u vezi sa tim tačnost zbirnih bilansnih pozicija (tačka 11.1. Izvještaja).
- Značajan dio imovine nije evidentiran u poslovnim knjigama BiH vezano za status državne imovine i pitanje procjene imovine, što ima izravan uticaj na računovodstveno iskazivanje imovine u zbirnom bilansu stanja (tačka 11. i tačka 11.2. Izvještaja).

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju:

- Osim za moguće efekte navedene u Osnovi za mišljenje s rezervom, Izvještaje o izvršenju budžeta prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza, prihoda i rashoda na 31.12.2015. godine i izvršenje budžeta i rezultate poslovanja za godinu koja se završila na navedeni datum u skladu s prihvaćenom okvirom finansijskog izvještavanja,

- Aktivnosti, finansijske transakcije i informacije prikazane u Izvještaju o izvršenju budžeta u toku 2015. godine bile su u svim značajnim aspektima usklađene s odgovarajućim zakonima i drugim propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Osnovi za mišljenje s rezervom.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući dalju rezervu na dato mišljenje, skrećemo pažnju na sljedeće:

- Za dio iskazanog akumuliranog viška prihoda nad rashodima Ministarstvo još uvijek nije u potpunosti osiguralo tačno iskazivanje kroz sistem Glavne knjige trezora (tačka 9. Izvještaja).
- Pri donošenju podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (upotreba vozila, telefoni, reprezentacija) nisu uzete u obzir osnovni zakoni i posebnosti svih institucija BiH (tačka 8.1.4. Izvještaja).
- Ministarstvo još uvijek nije izradilo novi podzakonski akt kojim bi se regulisao način i postupak ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz (tačka 8.1.2. Izvještaja).
- Još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH vezano za postupak rješavanja eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH (tačka 8.1.1. Izvještaja).
- Funkcionisanje Informacionog sistema finansijskog upravljanja još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou te su potrebna dodatna unaprjeđenja u cilju smanjenja rizika poslovanja (tačka 12. Izvještaja).

Sarajevo, 29.07.2016. godine.

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta. Izvještaj o izvršenju budžeta institucija je sačinjen u skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju, a na osnovu podataka koje su budžetski korisnici putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu Trezora, podataka koji se generišu i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka budžetskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvještaj je u roku dostavljen na razmatranje i prihvaćanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je izvještaj usvojilo 18.05.2016., a Predsjedništvo 27.06.2015. godine.

Rukovodstvo budžetskog korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu s navedenim okvirom finansijskog izvještavanja, a što uključuje kreiranje, primjenu i održavanje sistema internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja. Pored toga rukovodstvo budžetskog korisnika je odgovorno i za poslovanje u skladu sa odgovarajućim zakonima i propisima kao i da tokom fiskalne godine osigura namjensko i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Obaveza budžetskih korisnika je da sačine godišnji finansijski izvještaj i dostave ga Ministarstvu finansija i trezora BiH najkasnije do 01. marta tekuće godine za proteklu godinu, zajedno s informacijom o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine te preduzetim aktivnostima u cilju realizacije preporuka revizije iz prethodne godine. Budžetski korisnici su dužni da, uz obrasce godišnjeg izvještaja, dostave i odgovarajuća tekstualna obrazloženja i bilješke bilansnih pozicija. Također, svaki budžetski korisnik je obavezan uz godišnji izvještaj dostaviti i izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije u formu i sadržaju koji je propisalo Vijeće ministara[6].

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio finansijsku reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta za 2014. godinu o čemu je sačinjen Izvještaj o reviziji, te je izrazio mišljenje s rezervom.

Ministarstvu i drugim institucijama su date preporuke kojima se sugeriše preduzimanje određenih aktivnosti na unaprjeđenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljem poslovanju. Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju u skladu s članom 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH, ali se nije očitovalo o svim preporukama iz svoje nadležnosti.
Na osnovu Izvještaja o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2014. godinu te uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo pregled ocjene realizacije preporuka koje su u potpunosti ili djelimično u nadležnosti Ministarstva:

[6] Službeni glasnik BiH, broj 96/12

Preporuke koje su realizovane:

- Donošenjem Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđena su ograničenja u pogledu ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na naknadu za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim tijelima kao i u pogledu maksimalnog iznosa naknade koja se može ispatiti na mjesečnom i godišnjem nivou po toj osnovi, tako da bi izdaci po ovoj osnovi u narednom periodu trebali biti racionalizovani.
- U izvještaju o izvršenju budžeta osigurani su detaljni podaci o ukupno raspoloživim sredstvima po projektima.
- Koncem 2015. godine sačinjena je metodologija i red koraka koji će biti primjenjivani pri izradi planova novčanih tokova.
- Rezervni backup mediji za ISFU i COIP sistema u kontinuitetu se čuvaju u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, u skladu s Procedurom za backup sistema do realizacije Disaster Recovery Plana.
- Budžetski korisnici koji nisu imali direktnu konekciju su povezani na ISFU i COIP sisteme u svim situacijama gdje je to bilo moguće.
- Provedena je edukacija kadrova koji rade na informacionom sistemu trezora.
- Provedene su obuke osoblja manjih institucija da samostalno rade na ISFU i COIP sistemu.

Preporuke čija je realizacija u toku:

- Premda je vršeno unaprjeđenje sistema internih kontrola kroz donošenje internih pravila i procedura u skladu sa aktima koje je donijelo Vijeće ministara još nije donesen podzakonski akt koji se odnosi na dodatak policijskim službenicima.
- Ministarstvo je nadogradilo aplikacije za planiranje budžeta u dijelu unosa sredstva za postojeću potrošnju i uštede, broj zaposlenih po ovoj osnovi, te broj zaposlenih u skladu sa važećim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta budžetskih korisnika. Također, nadograđen je ISFU sistem te je uspostavljena četverostruka budžetska kontrola i to na organizacionoj jedinici, ekonomskoj kategoriji, izvoru (fondu) i projektu. Međutim, još uvijek nije uspostavljen sistem za praćenje realizacije budžeta institucija i mjere učinaka koji će biti osnovni pokazatelj utroška budžetskih sredstava.
- Pored preduzetih radnji na unaprjeđenju postojećeg sistema, još uvijek nisu uspostavljene politike i procedure postupanja kao što su: provođenje licitacija pri prodaji stalnih sredstava, donacija ili razmjene sredstava između budžetskih korisnika, uništavanja rashodovanih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava.
- Uputstvo za unos i evidentiranje obaveza u ISFU sistem koje su planirane u budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini donesen je krajem 2015. godine, a primjena istog će se moći sagledati u 2016. godini.
- Od 01.01.2015. godine u primjeni su jedinstveni pravilnici Vijeća ministara o korištenju telefona, uslovima nabave i načinu korištenja službenih vozila i o korištenju sredstava za reprezentaciju (u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine) što je u određenoj mjeri uticalo na uštede iskazane u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu na pozicijama predmetnih izdataka. Međutim, određeni broj institucija nije

donio interne akte u skladu sa odredbama pravilnika Vijeća ministara, a u određenim institucijama nije uspostavljen zadovoljavajući sistem internih kontrola u smislu da nije osigurana uredna finansijska dokumentacije iz koje bi se na pouzdan način mogla utvrditi namjenska upotreba sredstava za službena vozila i usluge reprezentacije.

- Institucije su preduzimale određene aktivnosti na unaprjeđenju planiranja, kontrole i izvještavanja prilikom angažovanja vanjskih saradnika ali isto nije u značajnoj mjeri unaprjeđeno u odnosu na stanje konstatovano u ranijim izvještajima revizije.
- Provode se određene aktivnosti na unaprjeđenju procesa dodjele sredstava i kontroli nad trošenjem dodijeljenih sredstava korisnicima grantova i transfera, uglavnom za sredstva planirana budžetom. Međutim, dodjela sredstava krajnjim korisnicima grantova i transfera koja su odobrena iz tekuće rezerve nisu realizovana na osnovu javnog poziva niti su utvrđeni kriteriji za njihovu dodjelu.
- Ministarstvo je preduzelo određene aktivnosti vezano za unaprjeđenje sistema plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama s direktnih transfera donošenjem instrukcije krajem 2015. godine koja uređuje ovo područje.
- Vezano za obrazloženje pozicija bilansa stanja koje se odnose na Trezor, konstatovana su unaprjeđenja, ali se problematične pozicije i dalje ne analiziraju niti suštinski rješavaju.
- Aktivnosti u vezi sa procjenom i evidentiranja pokretne imovine su još u toku.
- Postignuta su određena poboljšanja koja su posljedica uvođenja modula stalnih sredstava te Pravilnika Vijeća Ministara kojim je regulisan način korištenja, nabave i prodaje službenih automobila. Međutim predmetnim Pravilnikom je upravo predviđena obaveza Ministarstva da donese instrukciju o prodaji službenih automobila.
- U toku 2015. godine Ministarstvo je provodilo aktivnosti u pogledu rješavanja naplate potraživanja od Hercegovačke banke d.d. Mostar. U toku su aktivnosti oko izrade sporazuma između Hercegovačke banke d.d. Mostar i Ministarstva koji bi se odnosio na rješavanje navedenog pitanja.
- Ministarstvo odbrane BiH, kao sudionik u pilot projektu za uvođenje zaliha, je u saradnji s Ministarstvom počelo realizovati ove aktivnosti, ali je i ovo proces koji zahtijeva vrijeme.
- Evidentna su određena poboljšanja po pitanju uređenja korektivnih knjiženja koja se sprovode kroz grupu konta 51.
- U toku 2015.godine Ministarstvo je dalo veći značaj sačinjavanju planova novčanih tokova te je vršena izrada kvartalnih ali mjesečnih planova novčanih tokova. Uvidom u salda na računima tokom godine i projicirane iznose u planovima novčanih tokova može se kazati da postoji prostor za dalje unaprjeđenje ovog procesa.
- Premda je u 2015. godini bilo plasmana kratkoročnih slobodnih sredstava, u skladu sa raspoloživim sredstvima na računima upravljanje istim nije na zadovoljavajućem nivou.
- U toku su aktivnosti na provedbi mjera za unaprjeđenje informacionog sistema.
- U toku je implementacija novog sistema za obračun i isplatu plaća za Oružane snage BiH.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.

- Ministarstvo je tokom 2015. godine uputilo prijedlog određenih izmjena i dopuna odredaba Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, međutim isti je povučen iz procedure u aprilu 2016. godine.
- Nisu preduzimane aktivnosti vezano za donošenje Zakona o plaćama i naknadama troškova zaposlenih u institucijama BiH odvojeno za nivo zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis).
- Još uvijek nisu definisani postupci i procedure za rješavanje eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH u vezi sa primjenom odredaba propisa koji definišu primanja iz radnih odnosa.
- Nisu okončane aktivnosti vezane za donošenje odgovarajućih propisa kojima treba regulisati pitanje primanja iz radnih odnosa (dodaci na plaću i sl.).
- Uprkos činjenici da je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen po hitnoj proceduri, Ministarstvo do momenta obavljanja revizije nije preduzimalo značajnije aktivnosti na izradi podzakonskog akta kojim bi se regulisao način i postupak ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz s posla i prijevoz na posao.
- Još uvijek nisu realizovane preporuke koje se odnose na putne troškove.
- Još uvijek nije riješeno pitanje angažovanja osoba za usluge održavanja čistoće za dislocirane institucije.
- U procesu planiranje kapitalnih izdataka potrebna su dalja unaprjeđenja.
- Proces upravljanja višegodišnjim kapitalnim projektima nije unaprijeđen.
- Proces realizacije grantova nije obuhvaćen postupcima interne revizije u institucijama koje su na ovaj način realizovale značajna budžetska sredstva. U pojedinim institucijama planirano je provođenje revizije tokom 2016. godine.
- Ponovo su konstatovani problemi kod uspostavljanja kvalitetnog sistema internih kontrola u pogledu izvještavanja o dodijeljenim novčanim sredstvima za realizaciju kapitalnih grantova i transfera.
- Još uvijek je evidentno da akumulisani višak prihoda koji je prikazan u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu nije usaglašen s konačnim stanjima u Glavnoj knjizi trezora.
- Stalna sredstva koja se vode na šifri trezora koja se odnose na studije izvodljivosti, odnosno na finansiranje projektne dokumentacije za 'Koridor V.c' u iznosu od 70.540.331 KM nisu učitana u modul stalnih sredstava i na njih po prezentovanim podacima nije vršen obračun amortizacije.
- Ministarstvo vrši kontrolu prilikom odobravanja budžeta za nabavu sredstava institucija i ne koristi performanse uspostavljenog modula stalnih sredstava
- U bilansu stanja nije prokazana vrijednost zaliha i njihova ispravka vrijednosti..
- Nije riješeno pitanje knjigovodstvenog evidentiranja i izvještavanja o pozitivnim i negativnim tečajnim razlikama, transparentnom i detaljnom izvještavanju o potraživanjima i vremenskim razgraničenjima kako po ročnoj strukturi tako i statusu rješavanja istih i obrazlaganju pozicija s predznakom „ostali“.
- Proces popisa sredstava i izvora sredstava na nivou institucija BiH se još uvijek ne vrši u potpunosti u skladu sa relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhom popisa, kao ni proces svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.
- Popis novčanih sredstva na tzv. kontima poravnanja ponovo nije potvrđen s odgovarajućom dokumentacijom kao podlogom i obrazloženjem zatečenih stanja, što nije u skladu sa samom svrhom popisa.

- Popisom nisu obuhvaćena potraživanja i obaveze knjižene u Glavnoj Knjizi pod šifrom Trezora.
- Još uvijek nije uređeno područje upravljanja državnom imovinom u smislu donošenja relevantne zakonske regulative.
- Nismo se uvjerili da Ministarstvo vrši kontrolu fakturisanih iznosa na osnovu obavljenih usluga platnog prometa. I dalje su uočena značajnija salda na računima poslovnih banaka koja vrše usluge platnog prometa za Ministarstvo.
- Donesenom metodologijom za izradu planova novčanih tokova je predviđeno vršenje analize planova novčanih tokova. Prema dostupnim informacijama u 2015. godini nisu vršene takve analize.
- Uvidom u dokumentaciju koja se odnosi na usluge oročavanja novčanih sredstava u 2015. godini nije utvrđivana donja granica u pogledu ponuda kamatnih stopa poslovnih banaka.
- Ministarstvo nije uspjelo kreirati okvir za zajedničku nabavu usluga oročavanja sredstava i uslugu platnog prometa.
- Još uvijek nisu osigurani uslovi za praćenje naplate novčanih kazni kod izdavanja prekršajnog naloga.
- Još uvijek je prisutna slaba realizacija programa posebnih namjena niti su rađene analize dosadašnje realizacije programa kako bi se identifikovali problemi za proces implementacije.
- Ministarstvo još uvijek nije kreiralo interfejs između sistema COIP i ISFU.
- Nije kreiran Strateški plan razvoja koji bi trebao biti podloga za uspostavljanje kvalitetnog informacionog sistema, niti plan sigurnosti.
- Nije implementiran Disaster Recovery Plan.
- Nije implementiran interfejs za razmjenu podataka BPMIS s ISFU.
- Nije zaključen novi ugovor za podršku sistemu COIP.
- Kako nije implementiran novi sistem za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo odbrane BiH tako nije sagledana mogućnost da novi sistem bude osnova za razvoj jedinstvenog sistema plaća za sve državne institucije.
- Implementiran je ali nije stavljen u funkciju Oracle Internet Expense modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem.

3. Sistem internih kontrola

Prema općeprihvaćenom modelu (COSO modelu), sistem internih kontrola sastoji se od pet međusobno povezanih komponenti: kontrolnog okružja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija i monitoringa. Kontrolno okružje čini osnovu sistema internih kontrola i podrazumijeva osobni i profesionalni integritet i etičke vrijednosti kako rukovodećih osoba, tako i svih zaposlenih, njihov stav i svijest o internoj kontroli, kompetentnost te organizaciona struktura.
Povoljno kontrolno okružje osigurava uslove za efikasno djelovanje internih kontrola.
Polazna tačka za uspostavu zadovoljavajućeg kontrolnog okružja je postojanje jasnih pravila i propisa, odgovarajuća raspodjela obaveza i odgovornosti te jasno utvrđeni ciljevi i zadaci.
Interne kontrole predstavljaju cjelovit-integralan proces kojeg provodi rukovodstvo i osoblje institucije, s ciljem pristupanja rizicima i pružanja razumnog uvjerenja da se u izvršavanju misije institucije postižu sljedeći opći ciljevi: uredno, etično, ekonomično, efikasno i efektivno izvršavanje poslovnih operacija; odgovornost za ispunjavanje

obaveza; poslovanje u skladu sa zakonima i propisima; zaštita resursa od gubitaka, zloupotrebe i nanošenja štete[7].

Tokom revizije uočili smo nedostatke i nepravilnosti u potrošnji budžetskih sredstava koje upućuju na zaključak da sistem internih kontrola na nivou institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou.

Navedena konstatacija se zasniva na sljedećim činjenicama: veći broj institucija nije izvršio usklađivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH; planiranje budžeta u institucijama još uvijek nije zasnovano na mjerljivim ciljevima i adekvatnim ulaznim parametrima i u korelaciji s programom rada, kao što i izvještavanje o ostvarenim ciljevima nije u korelaciji s utrošenim sredstvima; nisu donesene izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BIH u djelu koji se odnosi na regulisanje dodatka za policijske službenike Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH; nisu doneseni svi podzakonski akti u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Podzakonski akt kojim bi bila regulisana visina posebnog dodatka na osnovnu plaću za policijske službenike u skladu sa članom 19. stav (4) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH već dugi niz godina nije donesen); postojeća pravila potrošnje nisu dovoljno jasna i precizna (npr. Pravilnik o troškovima reprezentacije ne reguliše pitanje nabave poklona, Pravilnik o načinu nabave i upotrebe vozila ne tretira pitanje upotrebe vozila na 24 sata koja je u praksi zastupljena, Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz kojom je omogućeno da osobe s istim uslovima ostvaruju nejednake naknade); kod pojedinih institucija je utvrđena nedosljedna primjena važećih pravila i propisa; kod određenih institucija proces imenovanja rukovodstva institucije traje više godina (istekli mandati rukovodilaca institucija); značajan broj vanjskih saradnika angažuje se putem ugovora o djelu što predstavlja netransparentan vid zapošljavanja; pojedine značajne odluke donose se bez adekvatnih analiza i strategija; prisutne su slabosti kod provedbi postupaka javnih nabava i slabosti informacionog sistema.

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

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

Preporučujemo da se nastavi s kontinuiranim unaprjeđenjem sistema internih kontrola u svim poslovnim procesima, da se donesu preostali podzakonski akti prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH te utvrde standardi potrošnje kako bi se spriječili mogući propusti i nepravilnosti te eventualne zloupotrebe u korištenju javnih sredstava.

[7] *INTOSAI GOV 9100 Smjernice za standarde internih kontrola za javni sektor*

4. Finansijsko - računovodstveni aspekt funkcionisanja ISFU sistema

S finansijsko-računovodstvenog aspekta funkcionisanja ISFU sistema može se zaključiti da je funkcionisanje sistema centralizovano, a nadzor i kontrolu nad sistemom provodi Ministarstvo. Uvođenjem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) u institucijama BiH ostvaren je automatizovan sistem Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga.
U cilju unaprjeđenja Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) Ministarstva finansija i trezora BiH, u 2015. godini je usvojen novi Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH i Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH. Spomenuti Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH je proširen poglavljima koja tretiraju sva unaprjeđenja na informacionom sistemu finansijskog upravljanja. Nadogradnjom ISFU sistema omogućeno je da se raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti budžetskih korisnika, odnosno, svi prihodi i rashodi budžetskih korisnika unose po fondovima odnosno izvorima finansiranja, te je sistemskim zatvaranjem Glavne knjige trezora za 2015. godinu omogućen uvid u ukupan finansijski rezultat (akumulisani višak prihoda) po izvorima finansiranja (fondovima). Pored ostalog ISFU je dodatno proširen s dva modula: modulom potraživanja i modul evidentiranja vanjskog duga, koji su povezani s Glavnom knjigom trezora.
Međutim i pored preduzetih radnji na unaprjeđenju postojećeg sistema i otklanjanju nedostataka uočenih u Izvještaju o reviziji za prethodnu godinu i u 2015. godini, provođenjem revizije kod budžetskih korisnika, uočeno je da za određene procese još uvijek nisu uspostavljene politike i procedure postupanja kao što su: provođenje licitacija pri prodaji stalnih sredstava, donacija ili razmjene sredstava između budžetskih korisnika, uništavanja rashodovanih sredstava ili eventualnog doniranja stalnih sredstava.
Preporučujemo Ministarstvu da nastavi s aktivnostima iz svoje nadležnosti da bi se navedene slabosti i nedostaci otklonili.

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor: Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor još uvijek nisu usvojeni na nivou institucija BiH, a u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH, za njihovo usvajanje nadležna je Komisija za računovodstvo i reviziju BiH. Usvajanjem navedenih standarda osigurala bi se izrada pouzdanih finansijskih izvještaja koja bi bila interno i međunarodno uporediva. Zakonom je precizirano da će do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druge pravne osobe iz javnog sektora, budžeti, budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi u BiH, primjenjivati važeće propise institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i finansijskom izvještavanju.

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

Preporučujemo Ministarstvu da u saradnji s Vijećem ministara zauzme proaktivan stav u vezi sa usvajanjem međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

5. Budžet

5.1. Planiranje budžeta

Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu nije usvojen pravovremeno, odnosno u roku propisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH, već tek po isteku fiskalne 2014. godine. Finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno na osnovu odluka Vijeća ministara o privremenom finansiranju[8].

Fiskalno vijeće BiH je tek 17.07.2014. usvojilo Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2015.-2017. godina, dok je rok prema Zakonu o finansiranju institucija BiH 31.05.2014. godine. Ministarstvo je prema usvojenom Globalnom okviru fiskalnog bilansa, kojim se utvrđuje okvir za finansiranje institucija BiH u iznosu od 950 miliona KM, uz izdvajanje s jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje u iznosu od 750 miliona KM za svaku godinu, pripremilo nacrt Dokumenta okvirnog budžeta za period 2015.-2017. godine i dostavilo Vijeću ministara. Vijeće ministara je tek 02.06.2015. godine usvojio Dokument okvirnog budžeta (DOB) za navedeni period. Zakonski rok za donošenje Dokumenta okvirnog budžeta je bio 30.06.2014. godine, što ukazuje da je Vijeće ministara kasnilo gotovo godinu dana s usvajanjem Dokumenta okvirnog budžeta.
S obzirom da Vijeće ministara nije usvojio DOB u propisanom roku, Ministarstvo je 18.07.2014. godine budžetskim korisnicima dostavilo instrukciju broj 2 s indikativnim gornjim granicama rashoda izvedenim iz nacrta DOB-a (zakonski rok 01.07.2014. godine). Istom su date upute za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za 2015. godinu. Ukupan iznos sredstava prema zahtjevima korisnika iznosio je 1.014.422.000 KM. Nakon izvršenih analiza zahtjeva budžetskih korisnika i održanih konzultacija s budžetskim korisnicima, Ministarstvo je sačinilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu. Nakon prethodno dobivenog mišljenja Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva, Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu je dostavljen prvi put 09.12.2014. godine i drugi put 27.04.2015. godine (zakonski rok je 01.10.2014. godine) Vijeću ministara na usvajanje.
Vijeće ministara je 29.04.2015. godine (zakonski rok 15.10.2014. godine) utvrdilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu.
Ministarstvo je, u skladu sa zaključkom Vijeća ministara, Predsjedništvu BiH dostavilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu 29.04.2015. godine.
Predsjedništvo BiH je na sjednici 04.05.2015. godine (zakonski rok 01.11.2015. godine) utvrdilo konačan Prijedlog zakona o budžetu za 2015. godinu i isti dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje.
Parlamentarna skupština BiH je na 11. sjednici Predstavničkog doma održanoj 13.05.2015. godine i na 4. sjednici Doma naroda održanoj 18.05.2015. godine odobrila

[8] Odluka o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza za period januar-mart 2015. godine broj 212/14 od 18.12.2014. godine (Službeni glasnik BiH, broj 101/14).
Odluka o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza za period april-juni 2015. godine broj 16/15 od 25.03.2015. godine (Službeni glasnik BiH, broj 27/15).

Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2015. godinu[9] prema kojem ukupni rashodi institucija iznose 950.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 613.580.625 KM.
Naglašavamo da usvajanje budžeta više od četiri mjeseca nakon zakonom predviđenog roka i finansiranje institucija za isti period na privremenoj osnovi može da ima za posljedicu neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i značajno povećava rizik neefikasnog i neučinkovitog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Preporučujemo dosljedno poštivanje zakonskih procedura i rokova za usvajanje zakona o budžetu institucija kao ključnog dokumenta za realizaciju ciljeva i efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH.

- **Strateško planiranje**

Od budžetske 2015. godine u primjeni je Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine[10]. Ovom Odlukom stvoreni su preduslovi za harmonizaciju i koordinaciju procesa planiranja u institucijama Vijeća ministara, te optimalne raspodjele resursa na prioritetne zadatke i projekte. U skladu sa Odlukom o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, Vijeće ministara je usvojilo Strateški okvir za BiH za period 2015.-2018. i srednjoročni program rada Vijeća ministara za period 2016.-2018. Isto tako, obaveza institucija BiH je da u skladu sa navedenom odlukom sačine srednjoročne planove rada za period 2016.-2018. čiji ciljevi proizlaze iz Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara, odnosno relevantnog Strateškog okvira. Pri planiranju sredstava potrebno je osigurati međusobnu povezanost ciljeva institucija BiH definisanih u njihovim srednjoročnim planovima, s ciljevima i rezultatima definisanim programskom strukturom institucije BiH kao sastavnim dijelom Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH. Za definisanje i praćenje realizacije programa i projekata Srednjoročnog plana rada institucija BiH, koristi se informacioni sistemi BPMIS[11]. Budžetski korisnici, počevši od budžetskog ciklusa 2015.-2017. godina, planiraju budžet putem on-line sistema za planiranje i upravljanje budžetom - BPMIS. BPMIS sistem omogućava unos podataka tj. zahtjeva za godišnji budžet u programskom formatu i po ekonomskim kategorijama, što je osnova za pripremu nacrta budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za narednu fiskalnu godinu. Od 2016. godine sistem omogućava i unos podatak u modul plaća koji čine dinamika zapošljavanja i potrebna sredstva za plaće po radnim mjestima te potrebna sredstva za naknade troškova zaposlenih. Međutim, utvrđeno je da još uvijek nije uspostavljen sistem, niti su stvorene zakonske pretpostavke za praćenje realizacije budžeta institucija BiH u BPMIS sistemu, a u skladu s tim i mjere učinaka koji će biti osnovi pokazatelji utroška budžetskih sredstava.

Preporučujemo donošenje zakonskih i podzakonskih propisa kojima će se regulisati usvajanje i izvršavanje budžeta po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Potrebno je nastaviti aktivnosti u vezi sa uspostavljanjem programskog planiranja budžeta koji bi se u potpunosti zasnivao na ciljevima i

[9] Službeni glasnik' BiH, broj 40/15
[10] Službeni glasnik BiH, broj 62/14
[11] BPMIS je informacijski sistem za planiranje i upravljanje budžetom koji omogućava svim budžetskim korisnicima-institucijama BiH mrežni pristup za pripremu budžeta.

aktivnostima budžetskih korisnika, kao i izvještavanje o ostvarenim ciljevima i aktivnostima i pripadajućim troškovima.

5.2. Izvršenje budžeta

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu odobreni su rashodi u iznosu od 950.000.000 KM, od čega se na rashode budžetskih korisnika odnosi 914.293.000 KM, na direktne transfere s JRT-a 29.491.000 KM i na sredstva rezervisanja 6.216.000 KM.

Ukupno ostvareni rashodi budžeta institucija BiH u 2015. godini iznose **905.274.868 KM** ili 95% u odnosu na usvojeni budžet, odnosno 73% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva. Ukupno ostvareni rashodi budžetskih korisnika u 2015. godini u odnosu na ukupno ostvarene rashode budžetskih korisnika u 2014. godini su manji za 1.284.098 KM.

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

Izvršenje kapitalnih izdataka budžetskih korisnika iznosi 71.862.681 KM ili 119% u odnosu na usvojeni budžet za 2015. godinu, odnosno 27% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva, što je za 9,3 miliona KM više u odnosu na isti period prethodne godine. Izvršenje tekućih grantova i transfera u 2015. godini iznosi 18.962.038 KM ili 130% u odnosu na budžet za 2015. godinu, odnosno 73% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva, što je za oko 7,4 miliona KM ili 164% više u odnosu na isti period prethodne godine.
Kapitalni grantovi su izvršeni u iznosu od 5.020.841 KM ili 185% u odnosu na budžet za 2015. godinu, odnosno 58% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodata namjenska sredstva, što je na istom nivou kao i prethodne godine.
U strukturi ostvarenih rashoda (885.942.240 KM), 97,86% se odnosi na rashode budžetskih korisnika, 2,11% na direktne transfere i 0,06% na sredstva rezervisanja. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih (638.834.308 KM) čine 72,10 % od ukupno ostvarenih rashoda budžetskih korisnika ili 70,56% sveukupnih rashoda institucija.

6. Finansijsko izvještavanje

Kontrola izvršenja budžeta i izvještavanje budžetskih korisnika o izvršenju budžeta institucija BiH za 2015. godinu (sačinjavanje i podnošenje finansijskih izvještaja) vrše se u skladu sa važećim zakonskim i podzakonskim aktima.

Izvještaji budžetskih korisnika: Svih 75 budžetskih korisnika je sačinilo i podnijelo finansijske izvještaje za budžetsku 2015. godinu u zakonom propisanom roku. Obrasci godišnjeg finansijskog izvještaja se popunjavaju preuzimanjem salda sa konta stanja u Glavnoj knjizi koja se vodi u Ministarstvu finansija i trezora BiH za sve budžetske korisnike putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU). Na osnovu pregleda dostavljenih izvještaja za 2015. godinu po budžetskim korisnicima, uočeno je da značajan broj institucija vrši ispravke, odnosno dopune istih koje se u pojedinim slučajevima vrše i na zahtjev Ministarstva, a ponekad i nakon izvršene revizije (npr. raspoloživa sredstva u slučajevima kada na pojedinim projektima/odobrenim sredstvima nije bilo izvršenja, itd.).

Kontrola nad izvršenjem rashoda budžeta institucija BiH za 2015. godinu vršena je putem ISFU sistema unosom operativnih mjesečnih budžeta budžetskih korisnika na osnovu dostavljenih tromjesečnih i godišnjih planova dinamike rashoda iskazanih mjesečno na sintetičkim ekonomskim kategorijama. U Odjelu za analize planiranja i izvršenja budžeta Ministarstva angažovani su saradnici - analitičari koji su analizirali i kontrolisali izvršenja budžeta budžetskih korisnika. Navedene analize se koriste za unaprjeđenje procesa izvještavanja u narednim budžetskim ciklusima.

Ministarstvo je Pravilnikom o finansijskom izvještavanju utvrdilo obavezu da budžetski korisnici godišnje finansijske izvještaje (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na svojim web stranicama deset dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih tijela. Svim budžetskim korisnicima je dostavljena obavijest da institucije koje imaju upravljačka tijela odnosno tijela za nadzor (upravni, nadzorni, koordinacioni odbor, vijeće) svoje godišnje izvještaje trebaju objaviti deset dana nakon usvajanja od strane nadležnog tijela, dok institucije koje nemaju upravljačka niti tijela za nadzor, a koje su u nadležnosti Vijeća ministara, svoje izvještaje trebaju da objave na web stranici deset dana nakon usvajanja Izvještaja o izvršenju budžeta na sjednici Vijeća ministara. Kako je Izvještaj o izvršenju budžeta usvojen na 56. sjednici Vijeća ministara 18.05.2016. godine, institucije koje nemaju upravljačka niti tijela za nadzor, a koje su u nadležnosti Vijeća ministara su bile u obavezi do 28.05.2016. godine objaviti izvještaje na web stranici. Pregledom web stranica budžetskih korisnika i u komunikaciji s istim, ustanovili smo da određene institucije još uvijek nisu objavile svoje izvještaje.
Preporučujemo Ministarstvu da osigura dosljednu primjenu Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH u dijelu pravodobnog objavljivanja finansijskih izvještaja budžetskih korisnika na njihovim web stranicama.

7. Prihodi i primici

Konsolidovani bilans institucija BiH koja se odnosi na prihode i primitke zasniva se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i podrškama za finansiranje koji se, u skladu sa članovima 2. i 19. Zakona o finansiranju institucija BiH, iskazuju uz primjenu modifikovanog računovodstvenog principa nastanka događaja[12].

[12] Modifikovani računovodstveni princip nastanka događaja prema članu 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH znači da se prihodi priznaju u izvještajnom periodu u kojemu su postali raspoloživi i mjerljivi, da se ne priznaju uslijed procjene vrijednosti imovine i da

Ukupno ostvareni prihodi, podrške i primici za finansiranje institucija BiH u 2015. godini **(tabela: Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2015. godinu)** iznose **1.592.589.277 KM** ili **102%** u odnosu na projekciju **1.563.580.625 KM** iskazanu u Zakonu o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu.[13]

U narednoj tabeli dat je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u budžetskoj 2015. godini prema strukturi prikazanoj u Izvještaju o izvršenju budžeta:

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

A-Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH se sastoje od poreznih prihoda, neporeznih prihoda, tekuće 9podrške iz inostranstva, transfera od drugih nivoa vlasti i tekućih podrški u zemlji. U strukturi izvora finansiranja najveći je udio prihoda od indirketnih poreza u ukupnom iznosu od 750.000.000 KM.

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

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

Porezni prihodi: Porezni prihodi se odnose na prihode od indirektnih poreza[14] za finansiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za indirektno oporezivanje BiH. Ovi

se za donacije u naturalnom obliku ne iskazuju prihodi nego se evidentiraju prema procijenjenoj vrijednosti zaduženjem stalnih sredstava i odobrenjem izvora sredstava

[13] Službeni glasnik BiH, broj 40/15

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

prihodi u 2015. godini ostvareni su u planiranom iznosu od 750.000.000 KM i identični su planiranim i ostvarenim prihodima od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH u prethodnoj godini. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od indirektnih poreza koji se kao planska projekcija uključuju u budžet institucija BiH za tekuću godinu na osnovu Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH koji usvaja Fiskalno vijeće BiH prema odredbama Zakona o fiskalnom vijeću BiH[15].
Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 187.302.008 KM ili 121% u odnosu na projekciju od 155.005.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti.
Kako bi struktura neporeznih prihoda odražavala strukturu prihoda iskazanu u Glavnoj knjizi trezora (194.492.506 KM), potrebno je iznosu od 187.302.008 KM dodati neporezne prihode za servisiranje vanjskog duga (**tabela: Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2015.godinu, dio C**) koji se odnose na državne institucije 4.347.483 KM i ostale prihode 2.843.015 KM.

Premda su u većini slučajeva stvoreni preduslovi da budžetski korisnici mogu vršiti sravnjenja uplata s pomoćnim evidencijama, još uvijek nisu osigurani uslovi da sve institucije mogu na efikasan i pouzdan način kontrolisati naplatu neporeznih prihoda. (novčane kazne u Ministarstvu pravde BiH, pristojbe koje predstavljaju najznačajniji dio prihoda u Upravi za indirektno oporezivanje BiH).
U cilju rješavanja problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda, neophodno je osigurati preduslove da sve institucije na efikasan i pouzdan način mogu kontrolisati naplatu neporeznih prihoda.

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

8. Rashodi

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

[15]Službeni glasnik BiH, broj 63/08

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

8.1. Tekući izdaci

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

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

Plaće i naknade plaća zaposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su za 70 institucija Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[16], za četiri institucije Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH[17] te za zaposlene u Jedinici za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH Odlukom o visini plaća i naknada na osnovu rada direktora i zaposlenih u Jedinici za realizaciju projekta[18].

Osnovica za obračun plaća za zaposlene na koje se primjenjuje Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i za zaposlene u Jedinici za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH utvrđena je Odlukom o visini osnovice za obračun plaće zaposlenih u institucijama BiH za 2015. godinu[19] i ista je, kao i prethodne četiri godine iznosila 475,69 KM, dok je za stručno osoblje u sudskim i tužilačkim institucijama, usklađivana osnovna mjesečna plaća u skladu sa odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim ustanovama na nivou BiH. Osnovna mjesečna plaća sudija i tužalaca korigovana je za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH u odnosu na prethodnu godinu. Koeficijent povećanja za 2015.godinu je bio 0,36%.

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

Uprkos činjenici da Vijeće ministara nije donijelo potrebni podzakonski akt kojim bi se precizno regulisala prava na policijski dodatak, policijskim službenicima se isti godinama redovno obračunava i isplaćuje. Isplata se vrši kako zaposlenim u Agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji, tako i zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, a na osnovu internih akata koje su donijeli rukovodioci tih institucija.
Pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela nije definisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH iz razloga što je Direkcija osnovana nakon stupanja na snagu spomenutog zakona Obračun i isplata posebnog dodatka na osnovnu plaću vrši se na osnovu Prijedloga odluke o određivanju visine posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima koja se primjenjivala i u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu[20].

[16] Službeni glasnik BiH, br: 50/08, 35/09, 57/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13,87/13,75/15 i 88/15
[17] Službeni glasnik, broj 90/05
[18] Službeni glasnik BiH, broj 41/14
[19] Službeni glasnik BiH, broj 78/14
[20] Državna agencija za istrage i zaštitu je sačinila Prijedlog odluke o određivanju visine posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima zaposlenim u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i isti uputila još 2010. godine Ministarstvu sigurnosti BiH radi daljeg usvajanja. Prijedlog odluke nikada nije usvojen od Vijeća ministara.

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

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

Isplata plaće za dva zamjenika generalnog sekretara u Predsjedništvu BiH nije usaglašena sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Tačnije, Odlukom o organizaciji Sekretarijata Predsjedništva[21] izmijenjena je organizacijska struktura i definisana nova pozicija. Umjesto ranijih funkcija sekretara za normativne poslove i sekretara za organizacijske i finansijske poslove definisana je nova funkcija - zamjenik glavnog sekretara. Navedenom Odlukom definisano je da su zamjenici sekretara rukovodeći državni službenici - sekretari s posebnim zadatkom i tretiraju se kao sekretari s posebnim zadatkom u nezavisnim, regulatornim i ostalim institucijama u smislu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. U skladu s tim, odluka o imenovanju i rješenja o utvrđivanju platnog razreda za dva zamjenika glavnog sekretara nisu usaglašena sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.
Premda je Predsjedništvo BiH preduzimalo aktivnosti i uputilo zahtjev za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, a sve u cilju da se pozicija zamjenika glavnog sekretara, definisana Odlukom o organizaciji Sekretarijata Predsjedništva BiH uvrsti u Zakon, mišljenja smo da nisu stvoreni zakonski preduslovi za početak primjene obračuna novododijeljenih koeficijenata.

Konstatovano je da je u Sudu BiH isplaćivana novčana nagrada (stimulacija) za stručno osoblje, koje prima plaću u skladu sa Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH. Ovim Zakonom nije predviđeno pravo na novčanu nagradu (stimulaciju).

Napominjemo da je odgovornost za unos podataka za obračun plaća (osnovna plaća, dodatak na plaću i nagrada) u centralni sistem obračuna plaća na budžetskim korisnicima, te da Ministarstvo nema adekvatnu kontrolu nad istim.
Neophodno je osigurati da Ministarstvo unaprijedi sistem kontrole unosa i odobravanja isplate plaća i naknada koje se vrše kroz centralizovani sistem obračuna plaća.

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

[21] Službeni glasnik BiH, broj: 41/13

U prethodnom periodu Ured za reviziju je preporučivao da se problematika isplate plaća i naknada zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine reguliše ***odvojeno za nivo zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status nezavisnih institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis) zasnovane na međunarodnim standardima i dobrim praksama koje regulišu posebnost poslovanja tih institucija.***
Ministarstvo je u Odgovoru o preduzetim aktivnostima po nalazima revizije povodom Izvještaja o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta za 2014. godinu navelo da je isplata plaća za Parlamentarnu skupštinu BiH u 2012. godini regulisana Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, te da je stav Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara da područje plaća i naknada u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti treba obuhvatiti jednim zakonom.
Ne ulazeći u tehnička rješenja (tipa odvojenih zakona ili posebnih poglavlja u okviru jednog zakona) smatramo da je neophodno jasno i precizno regulisati pitanje plaća u smislu visine koeficijenata za pojedine kategorije radnih mjesta s obzirom na vremensku distancu u kojoj su doneseni naprijed navedeni zakoni.
Naime, u praksi su prisutni problemi vezani za isplatu plaća po oba zakona za zaposlenike u pravosudnim institucijama. Prisutni su i problemi u smislu neujednačenih koeficijenta za pojedine kategorije radnih mjesta za iste ili slične kategorije radnih mjesta i izmjene koeficijenata bez relevantne podloge.
Također, napominjemo da nedovoljno precizni pravni propisi koji regulišu pitanja isplate naknada (prijevoz na posao i prijevoz s posla, pravo na troškove smještaja i odvojenog života, regres za godišnji odmor, bolovanje i dr.) ili ad hoc tumačenje istih, predstavljaju osnovu za sudske sporove po kojima se isplaćuju značajna sredstva na teret budžeta institucija Bosne i Hercegovine. U ovom kontekstu posebno napominjemo da pitanje naknada nije jedinstveno regulisano za zaposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti, što smatramo neprimjerenim i diskriminatornim postupanjem s obzirom da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće zaposlenih, te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve zaposlenike u institucijama Bosne i Hercegovine.
Ministarstvo je, na osnovu zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara, uputilo prijedlog određenih izmjena i dopuna odredaba Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, međutim isti je u aprilu 2016. godine povučen iz procedure. Ne ulazeći u suštinsku analizu predloženih zakonskih rješenja po pojedinim pitanjima, ističemo da donošenje propisa u predmetnom području prije svega treba osigurati jedinstven pristup i nediskriminaciju zaposlenih kada su u pitanju isplate zasnovane na radno-pravnom statusu. U tom smislu ukazujemo na jedan primjer koji se odnosi na predloženo rješenje, a vezan je za pravo na obračun i isplatu dodatka na plaću zaposlenih u pojedinim institucijama Bosne i Hercegovine.
Naime, za sve institucije predloženi su dodaci na plaću za pojedine kategorije radnih mjesta do određenog procenta (npr. do 20%, do 30% i sl.), osim za zaposlene na poslovima inspekcijskog nadzora u Agenciji za zaštitu osobnih podataka BiH i na poslovima nadzora iz člana 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u Ministarstvu, gdje je predložen fiksni dodatak od 25% od osnovne plaće. Također, fiksni dodatak od 20% od osnovne plaće propisan je za imenovano rukovodstvo Službe za poslove sa strancima. Prema tome, nije osiguran jedinstven tehnički pristup pri definisanju prava na dodatak na plaću zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, pri čemu se kroz zakonske odredbe preciznije definišu prava određene kategorije zaposlenika u odnosu na ostale.

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

Ministarstvo je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o plaćama uputilo Generalnom sekretarijatu 22.12.2015. godine u kome je planirano regulisanje dodataka na plaću, naknada za bolovanje i porodiljsko i roditeljsko odsustvo, otpremnina za odlazak u mirovinu, razvrstavanje pojedinih radnih mjesta u platne razrede i izmjena člana 53. Zakona.
Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona je upućen u proceduru, međutim Generalni sekretarijat je uputio dopis Ministarstvu u kome je navedeno kako su oba doma Parlamentarne skupštine BiH, odnosno Zakonodavno-upravni sektor Parlamentarne skupštine, naložili određene izmjene u Prijedlogu zakona. Potom je 03.02.2016. godine Ministarstvo opet, uvrstivši tražene izmjene uputilo Prijedlog prema Generalnom sekretarijatu. Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma je na 26. sjednici održanoj 15.03.2016. godine opet uputila primjedbe na Prijedlog zakona. Ministarstvo je opet sačinilo novi Prijedlog s uvrštenim izmjenama i isti proslijedila 28.03.2016. godine prema Generalnom sekretarijatu, da bi 20.04.2016. godine obavijestilo Generalni sekretarijat da povlači upućeni prijedlog. Novih aktivnosti nije bilo.

Stajališta smo i dalje da je potrebno sistem plaća u institucijama BiH regulisati odvojeno za nivo zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti uzimajući u obzir status nezavisnih institucija koje imaju posebne zakone (lex specialis) zasnovane na međunarodnim standardima i dobrim praksama koje regulišu posebnost poslovanja tih institucija.

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

Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definisano je da nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo i da se u slučaju spora između Ministarstva i institucije BiH u vezi sa primjenom odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara. Premda je Zakon donesen 2008. godine i više puta vršene izmjene i dopune Zakona, Ministarstvo upućivalo prijedlog Vijeću ministara početkom 2012. godine, još uvijek nije definisano koje je tijelo Vijeća ministara nadležno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka.
U praksi postoje slučajevi određenih neslaganja između Ministarstva i pojedinih institucija BiH kod primjene ovog Zakona, međutim ne postoje jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva te načina postupanja Ministarstva u slučajevima konstatovanja nepravilnosti u primjeni odredbi Zakona i podzakonskih akata donesenih na osnovu ovog Zakona i rješavanja eventualnih sporova (suprotnih stavova) između Ministarstva i institucija BiH.
U cilju uspostavljanja efikasnijeg sistema nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama, Ministarstvo je sačinilo prijedlog izmjena i dopuna člana 53. Zakona kojim je propisalo način pokretanja i vođenja postupka nadzora, osoba ovlaštena za vršenje nadzora, način izricanja mjera za otklanjanje nepravilnosti, pravni lijek na izrečene mjere, slučajevi u kojima se izdaje prekršajni nalog, novčane kazne te da proceduru vršenja nadzora utvrđuje podzakonskim aktom Vijeće ministara.

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

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

8.1.2. Naknade troškova zaposlenih

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

Naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla: Ukupni izdaci za ove namjene u 2015. godini iznosili su 28.122.032 KM što je za 3% manje u odnosu na isti period prethodne godine. Način obračuna i isplate ove naknade definisan je Odlukom Vijeća ministara o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz u institucijama BiH[22].
Procesom revizije uočeno je da i dalje postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena Odluke Vijeća ministara. Tako je na primjer uočeno da dvije osobe koje putuju na istoj relaciji, a rade u različitim institucijama s istim radnim vremenom ostvaruju različite iznose naknada za prijevoz na posao i prijevoz s posla. Poređenjem važećih cijena verifikovanih u sistemu koji prati i ažurira Ministarstvo po vrsti naknade za prijevoz na određeni dan i obračunatih i isplaćenih naknada prema provedenim satima, uočeno je da u nekim slučajevima nije moguće tačno izračunati iznos isplaćene naknade za pojedine relacije.
Pravo na naknadu prijevoza zaposleni u institucijama su ostvarivali bez izdatog rješenja kojim bi se precizno utvrdilo pravo na naknadu. *Mišljenja smo da je neophodno da rukovodioci institucija izdaju rješenja s precizno definisanim pravima na predmetnu naknadu.*
Prema preporukama interne revizije ali i Ureda za reviziju, u septembru 2015. godine je po hitnom postupku usvojen Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Po usvajanju predmetnog zakona trebalo se pristupiti izradi novog podzakonskog akta kojim će se regulisati način i postupak ostvarivanja prava na predmetnu naknadu. I pored činjenice da je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen po hitnoj proceduri Ministarstvo do momenta obavljanja revizije nije preduzimalo značajnije aktivnosti po ovom pitanju.

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

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

8.1.3. Putni troškovi

Način i postupak ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje utvrđen je Odlukom o načinu ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje[23] i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja zaposlenim u institucijama[24] U 2015. godini izdaci za putne troškove u institucijama BiH iznosili su 14.380.143 KM, od čega je za putovanja u zemlji utrošeno 4.753.235 KM, a na putovanja u inostranstvo 9.626.907 KM. Izdaci za putovanja u 2015. godini su za 1.696.313 KM, odnosno 13,37% veći u odnosu na realizaciju izdataka za ove namjene u 2014. godini.

Procesom revizije uočeno su određene slabosti u sistemu obračuna i priznavanja troškova putovanja:
Odlukom je definisano da se dnevnica određena za stranu državu u koju se službeno putuje obračunava od vremena prelaska granice BiH, a dnevnica određena za stranu državu iz koje se dolazi do vremena prelaska granice BiH. Primjena ove odredbe, gdje se različita dnevnica obračunava do granice i od granice dovodi do pojave da se za put koji realno traje npr. dva dana obračunavaju i priznaju tri dnevnice (dvije za inostranstvo i jedna za zemlju BiH), ali i da se za putovanja u neku od zemalja iz okruženja (R. Srbija, R. Hrvatska) za putovanja koja realno traju duže i od dvanaest sati ne obračuna niti jedna dnevnica. Obrazloženje za to je da se ne provede duže od osam sati niti u BiH niti u inostranstvu.
Preporučujemo da se u cilju objektivnijeg obračuna dnevnica ova odredba Odluke koriguje na način da eliminiše mogućnost pojave ovakvih devijacija.

Također, Odlukom je definisano da se odobrenje naloga za službeno putovanje u inostranstvo vrši na osnovu naloga za službeno putovanje i odluke rukovodioca institucije o upućivanju na službeno putovanje. Procesom revizije uočeno je da su odluke koje rukovodioci donose dosta šture i istim su najčešće samo definisani mjesto putovanja i period trajanja putovanja, bez da se precizno definiše koje naknade za službeno putovanje pripadaju zaposlenom (dnevnica 30% ili 100%, naknada za smještaj, akontacija za putovanje i sl.).
Stoga preporučujemo da se Odlukom o načinu ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje definišu minimalni elementi koje odluka o upućivanju na službeni put mora da sadrži.

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

[23] Službeni glasnik BiH, broj 6/12
[24] Službeni glasnik BiH, br: 32/07, 6/12 i 42/12

Od 01.01.2015. godine u primjeni su pravilnici Vijeća ministara o korištenju telefona[25], uslovima nabave i načinu korištenja službenih vozila[26] i o korištenju sredstava za reprezentaciju[27] u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine. Donošenje i primjena jedinstvenih pravilnika Vijeća ministara u određenoj mjeri je uticala na uštede iskazane u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu, a kako je to prikazano u narednoj Tabeli:

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

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

Naime, članom 49. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine[28], definisano je da se pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškovi fiksnih i mobilnih telefona i reprezentacije regulišu podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara, na prijedlog Ministarstva, uvažavajući posebnosti pojedinih institucija Bosne i Hercegovine i vodeći računa o primjeni principa transparentnosti. Članom 57. navedenog Zakona propisan je rok od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona (01.07.2008. godine) za donošenje podzakonskih akata utvrđenih ovim Zakonom.

Uvidom u preambulu (uvod) predmetnih pravilnika, uočeno je da je kao pravna osnova za donošenje istih naveden član 17. Zakona o Vijeću ministara[29] i zaključci Predstavničkog doma[30] i Doma naroda[31] Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dakle, preambula pravilnika (podzakonskih akata) ne sadrži poziv na odredbe osnovnog zakona da je to definisano Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH[32].

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

Poslovnikom o radu Vijeća ministara[33] propisana je obaveza za obrađivača da u fazi pripreme nacrta i prijedloga normativnih akata, usklađuje njihov tekst i pribavi mišljenja

[25] Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15
[26] Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15
[27] Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 78/15
[28] Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15
[29] Službeni glasnik BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08
[30] Broj: 01/a-50-1-15-57/13 od 5.12.2013. godine
[31] Broj: 02-50-6-16-34,12/13 i broj: 02-50-6-16-34,13/13 od 16.12.2013. godine
[32] Službeni glasnik BiH, broj: 11/05, 58/14, 60/14
[33] Službeni glasnik BiH, broj 22/03

od relevantnih institucija. Ured za zakonodavstvo je mjerodavan za davanje pravnog mišljenja o materijalima koji se upućuju Vijeću ministara u pogledu njihovog metodološkog jedinstva u pripremi i u pogledu usaglašenosti s Ustavom BiH i zakonima BiH, za brigu o objavljivanju odluka u službenom glasilu BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH. Međutim, ne možemo potvrditi da su pri predlaganju konačne verzije pravilnika nadležne institucije posvetile dužnu pažnju svim relevantnim propisima u suštinskom smislu.

Uvažavajući namjeru, prije svega Parlamentarne skupštine BiH, da se po preporukama Ureda za reviziju racionalizuje potrošnja u segmentu izdataka za telefone, službena vozila i reprezentaciju i donesu podzakonski akti propisani osnovnim zakonom, smatramo da je neophodno analizirati primjene predmetnih pravilnika i u skladu s tim pronaći odgovarajuća rješenja u okviru pravnog sistema Bosne i Hercegovine, uz uvažavanje principa racionalne i namjenske upotrebe javnih sredstava i posebnosti budžetskih korisnika.

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

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

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

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

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

Nadalje, u određenom broju institucija utvrđeno je pravo na upotrebu službenih vozila 24 sata dnevno, iako isto nije predviđeno Pravilnikom Vijeća ministara, a što može prouzrokovati neracionalnu ili čak nenamjensku potrošnju.
Također, konstatovano je kako u određenom broju institucija koje raspolažu sa značajnim voznim parkom nije osiguran odgovarajući sistem internih kontrola pri korištenju službenih vozila, s obzirom da se putni nalozi ne popunjavaju na način propisan važećim propisima (ne navode se relacije kretanja već se koristi termin 'loko vožnja', ne upisuje se prijeđena kilometraža i sl.), nalozi za vozila nisu usaglašeni s nalozima za službena putovanja osoba koje koriste vozilo, uspostavljene evidencije o korištenju vozila (koje trebaju da sadrže podatke o potrošnji goriva, obavljenim servisima, zamjeni guma, registraciji, osiguranju) su nepotpune i same sebi svrha itd.
U pojedinačnim izvještajima o reviziji u 2015. godini smo ukazivali na obavezu donošenja internih akata u skladu sa odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uslovima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH te na potrebu uspostavljanja adekvatnih evidencija o upotrebi službenih vozila koje trebaju biti osnova za kontrolu namjenskog korištenja službenih vozila.

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

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

U pojedinačnim izvještajima o reviziji u 2015. godini smo ukazivali na obavezu donošenja internih akata u skladu sa odredbama Pravilnika Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju i na potrebu uspostavljanja odgovarajućih sistema internih kontrola pri pravdanju troškova reprezentacije.

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

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

- Smatramo da kod donošenja navedenih pravilnika nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir posebnosti institucija BiH, kao i osnovni zakoni pojedinih institucija (npr. Tužilaštva BiH, Sud BiH i sl.), premda je to propisano Zakonom o plaćama i naknadama u

institucijama BiH (pitanje tretmana nezavisnosti institucija, posebnosti prirode djelatnosti i stvarnih potreba institucija neophodnih za ispunjavanje svojih zakonom definisanih obaveza)

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

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

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

8.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci na osnovu zakupa imovine i opreme u 2015. godini iznose 19.146.732 KM što predstavlja 2,12% udjela u ukupno izvršenim rashodima u 2015. godini, te su manji za 366.134 KM odnosno 2% u odnosu na prethodnu godinu. Struktura navedenih izdataka u 2015. godini je sljedeća: zakup prostora (15.250.290 KM), zakup stanova (32.589 KM), zakup skladišta (513.018 KM), zakup parkinga (423.579 KM), zakup za smještaj telekomunikacione opreme (292.559 KM), zakup zemljišta (44.843 KM), zakup opreme (179.966 KM), zakup vozila (108.455 KM), zakup tornjeva, releja (1.677.763 KM), zakup vodova i digitalnih kanala (623.688 KM).

8.1.6. Ugovorene usluge

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

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

Revizijom je konstatovano da su pojedine institucije na analitički konto - Izdaci za rad upravnog, nadzornog odbora i drugih tijela, evidentirale i naknade koje se suštinski ne odnose na ove izdatke (plaće međunarodnih sudija u Ustavnom sudu BiH - 175.176 KM, naknade članovima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća - 200.363 KM), a neke institucije su naknade za rad radnih tijela koja su formirana odlukom Vijeća ministara, evidentirale kao izdatke za ugovore o djelu (npr. naknada za rad članovima Udarne grupe za borbu protiv trgovine ljudima i organizovane ilegalne imigracije -79.043 KM - Tužilaštvo BiH). ***Preporučujemo da se osigura jednoobrazno planiranje i evidentiranje ovih izdataka kod svih institucija koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH.***

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

8.2. Kapitalni izdaci

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

Kapitalni izdaci realizovani su u iznosu od 72.652.394 KM[34] ili 24% u odnosu na ukupan korigovani budžet. Na stupanj realizacije kapitalnih izdataka najvećim dijelom je uticao stupanj realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Pregled planiranih i realizovanih sredstava po ekonomskim kategorijama za budžetske korisnike i direktne transfere dat je u sljedećoj tabeli:

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno budžetom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigovani budžet	Realizovano	%
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Nabava zemljišta	1.020.000	616.615	1.636.615	166.896	10
2	Nabava građevina	15.658.000	153.125.609	168.783.609	25.257.053	15
3	Nabava opreme	27.463.000	22.947.305	50.410.305	24.683.158	49

[34] U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

4	Nabava ostalih stalnih sredstava	9.000	0	9.000	7.800	87
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	10.591.000	17.619.321	28.210.321	16.502.332	58
6	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	5.487.000	13.148.656	18.635.656	5.245.442	28
I	**Ukupno za budžetske korisnike**	**60.228.000**	**207.457.506**	**267.685.506**	**71.862.681**	**27**
1	Nabava građevina-direktni transferi sa JRT	5.000.000	23.163.952	28.163.952	789.713	3
2	Nabava stalnih sredstava u obliku prava (direktni transferi s JRT)		7.532.199	7.532.199		0
II	**Ukupno kapitalni izdaci- direktni transferi s JRT**	**5.000.000**	**30.696.151**	**35.696.151**	**789.713**	**2**
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	**65.228.000**	**238.153.657**	**303.381.657**	**72.652.394**	**24**

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

Nabava građevina: Realizovan je iznos od 25.257.053 KM, što u odnosu na korigovani budžet predstavlja iznos od 15%. Nizak procenat realizacije izdataka najvećim dijelom je rezultat slabe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja. U Izvještaju o izvršenju budžeta za 2015. godinu naveden je detaljan pregled realizovanih izdataka po institucijama, a odnosi se na kupovinu i izgradnju zgrada.
Kao što smo već spomenuli kod zemljišta, nije izvršena korekcija na kontima klase 8 po osnovu kupovine zemljišta u Državnoj agencija za istrage i zaštitu, pa je iskazani iznos veći za 441.126 KM. Podaci su tačno iskazani na klasi 0 (stalna sredstva).

Nabava opreme: Na osnovu informacija koje su nam prezentovane u Ministarstvu, prilikom planiranja sredstava za nabavu vozila korišteni su podaci o broju vozila koji je institucijama odobren Pravilnikom Vijeća ministara o uslovima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Kod planiranja nabave opreme, Ministarstvo je uglavnom pratilo jedinične cijene opreme za čiju nabavu su podneseni budžetski zahtjevi, te se u tom pogledu nisu koristile informacije iz smjernice za nabavu kompjutorske opreme i minimalne karakteristike za različite tipove radnih stanica[35].
Na osnovu pojedinačno provedenih revizija smo konstatovali da su sredstva za kapitalne izdatke, odnosno nabavu opreme kod budžetskih korisnika povećana na osnovu zahtjeva budžetskih korisnika i donesenih odluka o prestrukturisanju rashoda. U nekim slučajevima ta povećanja su bila značajna u odnosu na prvobitno odobreni budžet, pri

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

čemu je smanjenje vršeno na pozicijama tekućih rashoda. Mada su prilikom prestrukturisanja rashoda poštovane odredbe da se sredstva kapitalnih ulaganja ne mogu prestrukturisati u druge namjene, ali se unutar istih mogu prestrukturisati rashodi[36], isto ukazuje da proces planiranja sredstava za kapitalne izdatke još uvijek nije zadovoljavajući.

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

Nabava stalnih sredstava u obliku prava realizovana je u iznosu od **17.292.045 KM,** od čega je iznos od 16.502.232 KM iskazan kod nabave u budžetima institucija, dok je iznos od 789.713 KM realizovan s direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora. Značajniji iznosi se odnose na Upravu za indirektno oporezivanje (8.990.115 KM) i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (5.436.587 KM) na ime nabavke Microsoft licenci.

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

8.2.1. Višegodišnji projekti

Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH sadrži podatke o raspoloživim i realizovanim sredstvima višegodišnjih kapitalnih projekata prema izvorima finansiranja (sredstva iz budžeta s prenesenim sredstvima iz prethodne godine, sredstva donacija i kreditna sredstva), s detaljnim prikazom po projektima i pojedinačno po izvorima sredstava.

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

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

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

Višegodišnji kapitalni projekti realizovani su u iznosu od 44.564.877 KM. Neutrošena sredstva u iznosu od 144.814.656 KM prenesena su u 2016. godinu.

Iz prezentovanih podataka i na osnovu pojedinačnih izvještaja, utvrđeno je kako su višegodišnji kapitalni projekti realizovani u niskom procentu u odnosu na raspoloživa sredstva (23,5%), da se kao i prethodnih godina projekti realizuju jako sporo, a da

[36] Procedure o prestrukturiranju rashoda budžetskih korisnika za 2015. godinu koje je donijelo Ministarstvo

realizacija ne prati planiranu dinamiku.[37] U određenim slučajevima su razlozi za sporu realizaciju objektivne prirode, ali su prema našim informacijama i saznanjima vrlo često razlozi sistemskog karaktera, odnosno nedostaju kvalitetne pripreme prije odobravanja projekata (podnošenje zahtjeva za odobrenje projekta bez prethodno ispunjenih uslova za samu realizaciju projekta, stručno i realno planiranje potrebnih sredstava i dinamike realizacije od stane institucija, nepostojanje odgovarajućih mehanizama kontrole realnosti predloženih projekata s aspekata opravdanosti, potrebnih sredstava i vremena realizacije od strane Ministarstva i Vijeća ministara, upravljanje projektima i realizacija od strane zaposlenika koji nemaju potrebna znanja i iskustvo), o čemu smo pisali u ranijim izvještajima.

Moramo napomenuti da sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata u nekim institucijama prouzrokuje druge troškove, za što se izdvajaju značajna sredstva. Uz namjenski rezervisana sredstva koja se ne realizuju prema planiranoj dinamici, takav način korištenja javnih sredstava može predstavljati neracionalno korištenje sredstava budžeta. Primjer takvih troškova su troškovi zakupa koji bi se značajno smanjili da su odobreni višegodišnjih kapitalnih projekti realizovani u skladu s planiranom dinamikom.

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

Preporučujemo preduzimanje aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima, kroz analiziranja načina i dinamike realizacije višegodišnjih projekata, ažuriranja odluke o višegodišnjim projektima u skladu sa zakonom o budžetu i u skladu sa stvarnim potrebama za budžetskim sredstvima, te sistemskom regulisanju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje ograničenih budžetskih sredstava.

8.2.2. Programi posebne namjene

Članom 11. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu definisano je da će Ministarstvo omogućiti, u okviru programa posebne namjene, evidentiranje rashoda posebnih namjena za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obaveza posebnog praćenja i evidentiranja, donacija koje su donatori uslovljavali posebnim izvještavanjem, kao i rashoda posebnih namjena koje predlože budžetski korisnici. Programi posebnih namjena finansirani iz sredstava donacija, udruženih i drugih namjenskih sredstava dodaju se na budžetska sredstva ukoliko nisu planirana budžetom.

Izvršenje Programa posebnih namjena u 2015. godini iskazano je po ekonomskim kategorijama u zbirnim iznosima i konsolidovano je s budžetskim sredstvima radi iskazivanja ukupnog izvršenja. Programi posebnih namjena odnose se na rashode

[37] Detaljnije opisano u pojedinačnim izvještajima institucija BiH (izvještaji objavljeni na web stranici Ureda)

projekata kao cjeline i većinom su finansirani iz namjenskih sredstva, odnosno iz donacija, udruženih sredstava i drugih namjenskih sredstava.

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

Ukupni rashodi finansirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi budžetskih korisnika (71.900.481 KM) i programi posebnih namjena s direktnih transfera i rezervisanja (5.450.552 KM).

8.2.3. Tekući grantovi i transferi

Prema podacima iz poslovnih knjiga Ministarstva, ukupni izdaci za tekuće grantove i transfere u 2015. godini iznose 36.526.219 KM. Ukupan iznos je realizovan na sljedećim ekonomskim kategorijama: transferi drugim nivoima vlasti (9.357.348 KM), grantovi pojedincima (2.329.787 KM), grantovi neprofitnim organizacijama (8.949.500 KM), transferi u inostranstvo (1.568.917 KM), drugi tekući transferi-izvršenje sudskih presuda (8.850.272 KM) i kontribucije-članarine (5.470.395 KM).
U Izvještaju o izvršenju budžeta (tačka 7.1.4 Izvršenje tekućih grantova i transfera) iskazan je iznos od 22.735.492 KM, i istim nisu obuhvaćeni iznosi koji se odnose na druge tekuće transfere-sudske presude u iznosu od 8.320.332 KM i kontribucije - članarine u iznosu od 5.470.395 KM. *Ovi iznosi su posebno navedeni, uz informaciju da su prema novom kontnom planu svrstani u kategoriju tekućih grantova i transfera, te su prikazani kao direktni transferi s JRT-a u Obrascu 2 Izvještaja o izvršenju budžeta* (Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama). Ukupan iznos od 36.526.219 KM prikazan je u spomenutom Obrascu 2 Izvještaja o izvršenju budžeta kao izvršenje budžetskih korisnika (18.962.038 KM), realizacija s direktnih transfera (16.950.730 KM) i rezervisanja (613.451 KM).

Izvršenje grantova u rashodima budžetskih korisnika (18.962.038 KM): Za realizaciju tekućih grantova i transfera putem budžetskih korisnika odobrena su sredstva u iznosu od 14.531.000 KM. Odobreni iznos korigovan je za dodatna namjenska sredstva (sredstva odobrena prestrukturisanjem, sredstva tekuće rezerve, donacije, namjenska sredstva) u iznosu od 11.391.323 KM, te je ukupan korigovani budžet predviđen za realizaciju putem budžetskih korisnika iznosio 25.922.323 KM. Realizovani iznos od 18.962.038 KM prikazan u rashodima budžetskih korisnika predstavlja 73% od korigovanog (raspoloživog) budžeta. Na osnovu podataka o realizaciji izdataka pojedinačno po budžetskim korisnicima konstatovali smo nizak procenat realizacije u odnosu na korigovani budžet na sredstvima koja su dodijeljena za realizaciju programa povratka izbjeglica. Sredstva od 2.000.000 KM planirana na poziciji grantova i transfera u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice prenesena su u 2015. godini na Fond za povrataka i po istima nije bilo realizacije. Pored toga, od raspoloživog iznosa sredstava za programe povratka izbjeglica-udružena sredstva u Fondu za povratak u iznosu od 6.165.987 KM tokom godine je realizovan iznos od 2.173.106 KM.

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

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

Mišljenja smo da bi pri evidentiranju na ekonomskim pozicijama (izdacima) trebalo imati u vidu odredbe Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu[38] (u kome je navedena obaveza dostavljanja izvještaja o namjenskom korištenju dodijeljenih grantova, a pri tom se ne spominju transferi), odredbe Pravilnika o računovodstvu[39] (kojim je propisano da se na kontu tekućih grantova, transfera i subvencija evidentiraju sva nepovratna davanja za tekuće svrhe i svi oni transferi čija namjena nije unaprijed definisana) i zahtjeve međunarodnih institucija u pogledu izvještavanja na nivou konsolidovanih budžeta u BiH.

Izvršenje grantova iskazanih na rezervisanjima (613.451 KM): Ukupan iznos realizovanih grantova iskazan kao rezervisanja odnosi se na realizaciju iz tekuće rezerve, na osnovu odluka predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara i članova Predsjedništva BiH. Ukupan iznos realizovan je na pozicijama „Grantovi pojedincima“ u iznosu od 43.680 KM i „Grantovi neprofitnim organizacijama“ u iznosu od 569.771 KM. Na osnovu testiranog uzorka konstatovali smo da su grantovi dodijeljeni bez utvrđenih kriterija i bez obaveze izvještavanja o namjenskom utrošku, a u pojedinim odlukama je navedena obaveza dostavljanja izvještaja krajnjeg korisnika, bez utvrđenog roka za njegovo dostavljanje i kojoj instituciji se izvještaj dostavlja, s obzirom da je za realizaciju odluka zaduženo Ministarstvo.

[38] Član 8: tačka (7)- Korištenje grantova čiji korisnici nisu unaprijed definisani ovim zakonom propisuje se posebnim odlukama Vijeća ministara BiH i tačka (8)-Budžetski korisnici u čijem su budžetu odobrena sredstva za tekuće grantove dužni su obavijestiti korisnika o obavezi izvještavanja o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava. U okviru svojih periodičnih izvještaja budžetski korisnici posredstvom kojih se realiziraju ovi grantovi dužni su dostaviti izvještaje o namjenskom utrošku ovih sredstava u rokovima propisanim članom 22. Zakona o finansiranju, a na osnovu izvještaja krajnjih korisnika tekućih grantova.

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

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

8.2.4. Kapitalni grantovi i transferi

Kapitalni grantovi i transferi realizovani su u iznosu od 5.020.841 KM, a odnose se na budžetska i sredstva osigurana iz novčanih donacija. Realizacija sredstava se odnosi na kapitalne transfere realizovane u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (3.546.933 KM), Institutu za nestale osobe (1.174.908 KM) i Ministarstvu odbrane BiH (299.000 KM).

Kapitalni transferi realizuju se u naturalnom obliku, prijenosom opreme pravosudnim institucijama u entitetima i Brčko distriktu BiH (Visoko sudsko i tužilačko vijeće), transferom sredstava drugim niovima vlasti i pojedincima (Institut za nestale osobe BiH) i dodjelom opreme pojedincima u cilju implementacije osiguranja tranzicionih kapaciteta za osoblje Ministarstva odbrane BiH. Kapitalni grantovi i transferi su, u ovisnosti kome su dodijeljena sredstva, evidentirani kao kapitalni transferi drugim nivoima vlasti i kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama.

8.3. Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora

Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora izvršeni su u iznosu od 18.719.177 KM ili 63% u odnosu na budžet za 2015. godinu bez namjenskih sredstava, odnosno 32% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva. Direktni transferi su manji za oko 6 miliona KM u odnosu na isti period prethodne godine s obzirom da je u prethodnoj godini bilo značajnih izvršenja transfera drugim nivoima vlasti na ime doznačenih donacija iz inostranstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini.
Pregled direktnih transfera iz budžeta institucija BiH za 2015. godinu s uporednim podacima za 2014. godinu:

Redni broj	Vrsta direktnog transfera s JRT	2014. godina (KM)	2015. godina (KM)	Index
I	II	III	IV	V (IV/III)
1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	5.702.931	5.470.395	0,95
2.	Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	63.029	785.801	12,47
3.	Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	453.519	219.623	0,48
4.	Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	3.278.923	8.320.332	2,54
5.	Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	160.014	193.416	1,21
6.	Kamata po kreditu Makrofinansijske pomoći Evropske komisije	389.818	390.302	1
7.	Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u Bosni i Hercegovini u maju 2014. godine.	12.236.272	1.344.202	0,11
8.	Program realizacije službene posjete poglavara Vatikana Njegove svetosti pape Franje Bosni i Hercegovini	0	990.000	
9.	Prostorno-projektna dokumentacija – „Koridor V.c“	2.277.549	789.713	0,35

10.	Fiskalno vijeće BiH – udružena sredstva	201.829	175.393	0,87
11.	Odluka Vijeća ministara br.140/15 iz tekuće rezerve	0	40.000	
	UKUPNO DIREKTNI TRANSFERI	**24.763.884**	**18.719.177**	**0,75**

Uvidom u Izvještaj o izvršenju budžeta za 2015. godinu koji se odnosi na direktne transfere, možemo konstatovati kao i prethodne godine da se za određene pozicije daju detaljna obrazloženja za plaćanja s direktnih transfera, a za druge pozicije nema obrazloženja ili su ista kratka i štura. Također, nema obrazloženja ni za promjenu strukture rashoda na direktnim transferima.

- **Isplate po pravosnažnim presudama**

Za 2015. godinu su u korigovanom budžetu planirana ukupna sredstva za isplatu obaveza po pravosnažnim sudskim presudama u iznosu od 8.323.186 KM, a realizovana su u iznosu od 8.320.332 KM. Direktni transferi za isplate obaveza po pravosnažnim sudskim presudama su veći za oko 5 miliona KM u odnosu na isti period prethodne godine. Prilikom planiranja isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama u budžetu za 2015. godinu koristile su se projekcije Pravodbranilaštva BiH u ukupnom iznosu od 6.000.000 KM. S obzirom na povećan broj isplata po navedenoj osnovi koje su prevazilazile prvobitna planirana sredstva, tokom 2015. godine je došlo do prestrukturisanja i povlačenja sredstva iz tekuće rezerve za ove namjene, tako da je korigovani budžet iznosio 8.323.186 KM.
Smatramo da je potrebno analizirati i sačiniti detaljnu informaciju o izvršenim sudskim presudama te isto transparentno prezentovati u obrazloženju uz finansijske izvještaje.

- Članarine u međunarodnim organizacijama

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

Ministarstvo vanjskih poslova BiH daje naloge Ministarstvu da izvrši plaćanje redovnih kontribucija prema prioritetima i dinamici naglašenoj u zahtjevima za plaćanje, uz prethodnu provjeru da postoji pravni osnov za njihovo plaćanje tj. da je Bosna i Hercegovina članica međunarodne organizacije i time prihvatila plaćanje redovne godišnje članarine. Uz nalog za plaćanje, Ministarstvo vanjskih poslova BiH dostavlja Ministarstvu i kopije faktura koje dobiva od međunarodnih organizacija. Ministarstvo vanjskih poslova BiH interno vodi evidencije o članarinama i uvidom u dostupni interni pregled za 2015. godinu, konstatovali smo da isti nije u potpunosti ažuran u smislu da za pojedine članarine nije naveden datum izvršene uplate ili napomena da uplata nije izvršena, a za manji broj članarina postoje veći vremenski periodi prispijeća faktura u Ministarstvo vanjskih poslova BiH i datuma slanja naloga za plaćanje u Ministarstvo bez navođenja adekvatnih obrazloženja. Smatramo da bi trebalo da se u kontinuitetu vrši praćenje i sravnjenje centralne evidencije o članarinama s Glavnom knjigom trezora. Kontrola izvršenih plaćanja odnosno usklađenost planiranih i realizovanih izdataka za kontribucije (naloga koji se dostavljaju na realizaciju) se ne vrši u Ministarstvu, nego u

Ministarstvu vanjskih poslova. Konstatovano je da su u 2015. godini plaćene i pojedine članarine iz prethodne godine.

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

I pored činjenice da je krajem 2015. godine donesena instrukcija koja reguliše sistem plaćanja članarina Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama s direktnih transfera, preporučujemo Ministarstvu da u saradnji s mjerodavnim Ministarstvom vanjskih poslova BiH nastavi jačati kontrolni mehanizam usklađenosti planiranih i realizovanih izdataka za kontribucije. Također, potrebno je kontinuirano vršiti ažuriranje centralne evidencije članarina u međunarodnim organizacijama.

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

8.4. Tekuća rezerva budžeta

U skladu sa članom 17. Zakona o finansiranju institucija BiH, Vijeće ministara odlučuje o korištenju tekuće rezerve na prijedlog mjerodavnog budžetskog korisnika, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva. Budžetsko izdvajanje za tekuću rezervu ne smije prijeći iznos od 3% ukupnog budžeta, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga.

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

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

Od ukupno odobrenog iznosa, 5.198.050 KM su sredstva data na raspolaganje budžetskim korisnicima, dok se iznos od 613.451 KM odnosi na interventno korištenje tekuće rezerve, na osnovu pojedinačnih odluka članova Predsjedništva BiH, te predsjedavajućeg Vijeća ministara i njegovih zamjenika.

Provedenom revizijom, konstatovali smo da su sredstva data na raspolaganje budžetskim korisnicima, dijelom korištena za finansiranje hitnih i izvanrednih izdataka i

programa, a dijelom za finansiranje redovnih tekućih aktivnosti institucija BiH. Također, određenim institucijama sredstva tekuće rezerve su odobravana više puta u toku godine. ***Preporučujemo Ministarstvu da posveti više pažnje pri analiziranju, odnosno davanju mišljenja vezano za korištenje sredstava tekuće rezerve, a u skladu sa zakonskim odredbama koje definišu uslove za korištenje sredstava tekuće rezerve.***

Interventno korištenje tekuće rezerve: U skladu sa članom 13. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2015. godinu, interventno korištenje tekuće rezerve u 2015. godini, na osnovu odluka Vijeća ministara i pojedinačnih odluka predsjedavajućeg Vijeća ministara i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara, iznosilo je 613.451 KM i veće je za 364.451 KM (ili 40%) u odnosu na prošlu godinu.

Članovima Predsjedništva su Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2015.godinu i Pravilnikom o korištenju sredstava interventne tekuće rezerve usvojenim sredinom 2015. godine, na raspolaganje dodijeljena sredstva u iznosu od 372.960 KM (od čega je 371.671 KM realizovano) odnosno po 124.320 KM svaki, a predsjedavajućem i zamjenicima predsjedavajućeg Vijeća ministara je odobreno 248.640 KM, a realizovana su sredstva u iznosu od 241.780 KM odnosno po 82.880 KM svaki.
Neiskorištena sredstva za dodjelu tekuće rezerve, vraćena su u budžet institucija BiH.

Ranije spomenutim članom Zakona o budžetu institucija BiH utvrđeno je da članovi Predsjedništva, predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara, svaki ponaosob donose Odluku o kriterijima za dodjelu sredstava interventne tekuće rezerve na osnovu zahtjeva fizičke ili pravne osobe u kojem se navodi svrha za koju se planiraju utrošiti sredstva.

Sredstva tekuće rezerve pretežno su dodjeljivana udrugama građana, vjerskim zajednicama, sportskim klubovima, pojedincima, institucijama nižih nivoa vlasti, kulturno umjetničkim društvima i sl.

Odobravanje grantova iz sredstava tekuće rezerve: Na osnovu podataka o sredstvima iz kojih su finansirani grantovi utvrdili smo da je značajan iznos grantova i transfera realizovan u rashodima budžetskih korisnika osiguran iz sredstava tekuće rezerve budžeta. Iz budžetske rezerve su odobrena sredstva u iznosu od 3.121.000 KM za realizaciju grantova u Ministarstvu civilnih poslova (2.481.000 KM), Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (540.000 KM) i Ministarstvu za ljudska prava (100.000 KM) BiH.

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

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

9. Obračun viška prihoda

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

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

Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (584.512.798 KM) i rashoda i izdataka za servisiranje vanjskog duga BiH (581.330.866 KM) u tekućoj 2015. godini, predstavlja višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od **3.181.932 KM.** Prema naprijed navedenom, ukupan višak prihoda nad rashodima budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu iznosi **65.446.158 KM**.

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

R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulisani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	355.637.389
2.	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2015. godini	967.539.094
3.	Ukupno prihodi i primici (1+2)	1.323.176.483
4.	Realizovani rashodi institucija BiH u 2015. godini	905.274.868
5.	**Akumulisani višak prihoda (3-4)**	**417.901.615**
6.	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2015. godini	584.512.798
7.	Realizovani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2015.	581.330.866

	godini	
8.	**Višak prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (6-7)**	**3.181.932**
9.	**UKUPNO AKUMULISANI VIŠAK PRIHODA (5+8)**	**421.083.547**

Korištenje sredstava akumulisanog viška prihoda je uslovljeno postojećim propisima kojima je regulisana njihova primjena (odluke Vijeća ministara, Zakon o budžetu institucija BiH za 2015. godinu, Zakon o finansiranju institucija BiH i dr.). Kada se izuzme višak prihoda čija je namjena definisana prethodno navedenim propisima i zakonima, raspoloživi neraspoređeni akumulisani višak prihoda iz prethodnih godina za prijenos u rezerve 2015. godine iznosi **67.380.104 KM.**
Prema preporukama iz Izvještaja o reviziji za 2014. godinu, Ministarstvo je preduzelo aktivnosti i rasknjižilo akumulisani višak prihoda prema izvorima sredstava odnosno fondovskoj klasifikaciji koja je definisana Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Naime, Ministarstvo je iznos od 355.736.855 KM koji je evidentiran na kontu 511111-Izvori sredstava (koji se sastoji od 271.656.432 KM akumulisanog viška prihoda zaključno s 2013. godinom i iznosa 84.080.423 KM koji je donesen s konta 591112-Višak prihoda za rezervisanje i predstavlja finansijski rezultat 2014. godine) preknjižilo po fondovima na analitički konto 511122-raspored viška prihoda na kome će biti evidentiran akumulisani finansijski rezultat-višak prihoda nad rashodima po izvorima finansiranja definisanim gore navedenim Pravilnikom o računovodstvu.

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

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

Na fondu 10 - opći fond rasknjižen je iznos od 191.036.916 KM koji predstavlja finansijski rezultat koji potiče iz redovnog poslovanja institucija BiH i koristi se za finansiranje višegodišnjih projekata koji su odobreni odlukama Vijeća ministara (114.103.278 KM), 8.049.308 KM za finansiranje raznih rashoda koji su alocirani na programe posebne namjene (Fond za povratak i IPA) te ostatak 68.884.330 KM koji predstavlja neraspoređeni višak prihoda nad rashodima zaključno s 2014. godinom.
Na fondu 20 - fond prihoda po posebnim propisima iznos 21.436.938 KM i odnosi se na iznose neraspoređenog viška prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije (14.280.645 KM) i viška prihoda nad rashodima Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (6.964.906 KM)
Na fondu 30 - fond podrški i grantova iznos od 40.374.506 KM odnosi se na raspoloživa sredstva po projektima kod budžetskih korisnika (donacije iz inostranstva i iz zemlje,

grantovi iz IPA projekta, transferi od drugih nivoa vlasti i sl) u iznosu od 36.239.376 KM i višegodišnjeg projekta Izgradnja državnog zatvora – grant CEB-a 4.135.130 KM.
Na fondu 40-fond kreditnih sredstava iznos od 36.769.604 KM odnosi se na iznose koji su u 2013. i 2014. godini evidentirani kao primici od inostranog zaduživanja od stranih finansijskih institucija i to 19.558.300 KM makrofinansijske pomoći Evropske komisije i 17.211.304 KM kreditnih sredstava koja je uplatila Razvojna banka Vijeća Evrope (CEB) za izgradnju državnog zatvora.
Na fondu 50 - fond za posebne projekte iznos od 66.118.889 KM odnosi se na iznose koji su u periodu od 2011. do 2014. godine evidentirani kao prihodi od UMTS dozvola i njima pripadajući rashodi, te ostatka sredstava od GSM dozvola za finansiranje određenih rashoda za koridor V.c (izgradnja međunarodnog mosta Gradiška, Svilaj, namjenska sredstva od UMTS-a za projekte Ministarstva prometa i komunikacija BiH (15%) na posebnom računu, priprema i izgradnja GP Bijača i sl.).

Cijenimo aktivnosti koje su preduzete na otklanjanju nedostataka utvrđenih u Izvještaju o reviziji za 2014. godinu, međutim još uvijek je evidentno da Ministarstvo nije kroz sistem Glavne knjige trezora osiguralo tačno iskazivanje akumulisanog viška prihoda nad rashodima, odnosno akumulisani višak prihoda koji je prikazan u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija nije usaglašen s konačnim stanjima u Glavnoj knjizi trezora (stanje u GK Trezora je veće za iznos od 1.097.098 KM što predstavlja početno dugovno saldo konta rasporeda viška prihoda).
Mišljenja smo da je u cilju rješavanja navedene neusaglašenosti neophodno utvrditi sva stanja koja su evidentirana na klasi 5 - izvori sredstava.
Preporučujemo Ministarstvu da osigura knjigovodstveno evidentiranje akumulisanog viška prihoda nad rashodima na način koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi trezora te u skladu s tim, sačinjavanje godišnjeg izvještaja na osnovu zvaničnih knjigovodstvenih evidencija.

10. Upravljanje jedinstvenim računom trezora

Jedinstvenim računom trezora obuhvaćeni su računi otvoreni kod Centralne banke BiH kao i poslovnih banaka preko kojih se izvršavaju plaćanja i drže novčana sredstva budžeta institucija BiH te budžetskih korisnika.
Korisnici budžeta institucija BiH, u skladu sa zakonskim propisima, imaju autonomno pravo raspolaganja odobrenim budžetskim sredstvima. Putem automatizovanog sistema, Ministarstvo shodno dodijeljenim nadležnostima (član 29. Zakona o finansiranju institucija BiH) u ime svih budžetskih korisnika vrši plaćanja na osnovu zahtjeva koje isti dostavljaju, i to u skladu s principom ažurnosti i usvojenim procedurama. S tim u vezi, Ministarstvo vrši i usklađivanje stvarnih i knjigovodstvenih stanja na bankovnim računima.
Najveći dio aktivnosti vezan za upravljanje JRT-om vrši se u okviru Sektora za trezorsko poslovanje. U okviru navedenog sektora postoji Odjel za upravljanje jedinstvenim računom trezora koji uglavnom obavlja operativne poslove vezane za plaćanja.

Računi i plaćanja s JRT-a: Tokom 2015. godine plaćanja su se odvijala prema planiranoj dinamici, te nisu postojali problemi u vezi sa likvidnošću. S obzirom da je budžet bio likvidan tokom cijele godine, nisu primjenjivane odredbe člana 18. Zakona o finansiranju institucija BiH koji se odnosi na prioritete plaćanja.

Izvršenje plaćanja se vrši u skladu sa Internim procedurama plaćanja s JRT-a i rasporeda izvršilaca plaćanja te uputstvom za primjenu ugovora koji su zaključeni s poslovnim bankama.
Plaćanja su vršena putem poslovnih banaka koje su izabrane na osnovu javnog natječaja.
Na osnovu uvida u fakture za usluge platnog prometa preko poslovnih banaka i informacija dobivenih tokom revizije, možemo zaključiti kako se ne vrši kontinuirana kontrola fakturisanih usluga platnog prometa u skladu sa zaključenim ugovorima.

Ponovo preporučujemo da se uspostave kontrolni mehanizmi za praćenje fakturisanih usluga platnog prometa preko poslovnih banaka. Pri tome smatramo da bi trebalo nakon sagledavanja svih aspekata kontrole fakturisanih iznosa razmotriti mogućnost uspostave elektronskog sistema kontrole fakturisanih usluga platnog prometa.

Uvidom u stanja na transakcionim računima otvorenim kod poslovnih banaka, konstatovana su značajna salda na istim tokom godine, što nije u skladu sa procedurama plaćanja s JRT-a. Naime transferi sredstava na transakcione račune kod komercijalnih banaka (s računa otvorenih kod Centralne banke BiH) bi trebali biti vezani za kreirane naloge za plaćanja čime se ne ostavlja prostor za veća salda na tim računima tokom perioda.

Preporučujemo da se uspostave mehanizmi koje će omogućiti poštivanje internih akata i procedura u pogledu plaćanja preko poslovnih banaka.
Smatramo da značajnija salda na računima poslovnih banaka trebaju imati obrazloženje, a ukoliko to nije slučaj, onda se data sredstva trebaju transferisati s računa poslovnih banaka na račune kod Centralne banke BiH.

Planovi novčanih tokova: Ministarstvo je, prema Zakonu o finansiranju institucija BiH, nadležno za pripremu planova novčanih tokova kojim se projicira priliv i odliv sredstava s JRT-a. Planovi novčanih tokova koriste se kao osnova izvršenja budžeta i prema Zakonu o finansiranju institucija BiH se sačinjavaju kvartalno.
Navedeni Odjel je u 2015. godini pripremao kvartalne ali i mjesečne planove novčanih tokova koji nisu zakonska obaveza. Planovi su sačinjavani na osnovu iskustvenih podataka, podatka o stanju na računima, odobrenom budžetu.
Proces planiranja novčanih tokova je ostao na nivou 2014. godine. Naime, u planu su detaljno obrazložene pojedinačne pozicije, a uvidom u sačinjene planove novčanih tokova konstatovano je da su u određenim mjesecima (kvartalima) postojala značajna odstupanja između planiranih i stvarno raspoloživih sredstava na kraju mjeseca (kvartala).
Ministarstvo je u novembru 2015. godine donijelo Uputstvo o izradi Plana novčanih tokova kojim se propisuje način izrade plana novčanih tokova, izvori informacija, analiza plana novčanih tokova, rok za izradu, predaja plana i prijedlog mjera.
Nismo se uvjerili da se provode naknadne analize koje bi pokazale u kojoj mjeri su planirani novčani tokovi odgovarali stvarnim, što bi moglo značajno unaprijediti proces planiranja u narednom periodu.

I pored činjenice da su planovi novčanih tokova u 2015. godini sačinjavani uz detaljnija obrazloženja, preporučuje se Ministarstvu da i dalje radi na unaprjeđenju

aktivnosti oko sačinjavanja planova novčanih tokova, primjenjujući usvojeno Uputstvo i informacije iz svih raspoloživih izvora.
Preporučujemo da se u skladu sa usvojenim Uputstvom za izradu planova novčanih tokova provodi analiza planiranog novčanog toka nakon isteka perioda i prikupljanja podataka o ostvarenim prihodima i rashodima perioda, a sve u cilju unaprjeđenja procesa planiranja a time i osiguranja relevantnih informacija za upravljanje sredstvima na JRT-u.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo, u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, može plasirati bilo koji iznos s JRT-a koji trenutačno nije potreban za budžetske svrhe. Plasman sredstava vrši se u svrhu povećanja resursa budžeta javnih sredstava i svi prihodi stečeni plasiranjem polažu se na JRT. Poslove investicionog menadžera u Ministarstvu, u skladu sa Zakonom obavlja ministar.
Ostvareni prihodi od kamata i kursnih razlika iznose 1.351.160 KM ili 61% u odnosu na plansku veličinu u budžetu za 2015. godinu. Od spomenutog iznosa, 1.260.131 KM se odnosi na kamate, a 91.029 KM na kursne razlike.
Treba istaći da se od iznosa 1.260.131 KM, na ostvarene prihode od kamate na oročena sredstva odnosi 1.238.053 KM. Ovi prihodi su nastali na osnovu ugovora o oročavanju sredstava s četiri komercijalne banke, a po provedenim javnim natječajima. Prihodi od kamata, upoređujući s prethodnom godinom su manji u tekućoj godini kao rezultat konstantnog pada kamatnih stopa na oročene depozite koje nude poslovne banke. Prema Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2014. godinu, prihodi od kamata na depozite u bankama iznose 1.800.238 KM.
Tokom 2015. godine Ministarstvo je sredstva koja se nalaze na JRT-u, a koja u datom trenutku nisu potrebna za budžetske namjene oročavalo putem poslovnih banaka, a nije bilo plasmana preko Centralne banke BiH uzimajući u obzir nepovoljne uslove kamatnih stopa u inostranstvu.
Ministarstvo je nakon provedene procedure koja je započeta u decembru 2014. godine, u martu 2015. godine zaključilo ugovore s četiri poslovne banke. Ugovori o oročavanju koji su zaključeni u martu 2015. godine vezani su za period oročavanja na 60, 90, 120 i 180 dana, a prijenos sredstava je izvršen u martu i aprilu 2015. godine.
U oktobru 2015. godine izvršen je novi prijenos sredstava na oročenje u iznosu od 60 miliona KM na račune četiri poslovne banke (po 15 miliona KM), a nakon provedene nabave i zaključenja ugovora s poslovnim bankama.
Prema navedenom, s 31.12.2015. godine Ministarstvo je imalo plasiranih 120 miliona KM kod poslovnih banaka u BiH.
U skladu sa sadržajem analitičkog konta 14131 (kratkoročni plasmani - oročenja kod banaka), do kraja februara 2015. godine izvršen je prijenos prethodno oročenih sredstava po zaključenim ugovorima s bankama i to iznos od 60 miliona KM s pripadajućim kamatama (15 miliona KM po poslovnoj banci) po ugovorima zaključenim krajem 2012. godine. Izuzev toga, izvršen je prijenos sredstva u iznosu od 50 miliona KM (glavnica) s pripadajućim kamatama koja su oročena početkom 2014. godine na period od godinu dana (različiti periodi oročenja - 60, 90, 120 i 180 dana).

Uočeno je da se prilikom analize sredstva po računima u okviru JRT-a koriste podaci o stanjima (saldima) svih računa na određeni datum u cilju utvrđivanja ukupno raspoloživih sredstava.
Uvidom u salda na računima u okviru JRT-a i planove novčanih tokova, može se konstatovati da je razlika između planiranih tekućih prihoda i planiranih tekućih rashoda

pozitivna i da se kreće od cca 9 miliona KM u julu i avgustu, do 24 miliona KM u februaru 2015. godine.
U skladu sa navedenim, može se konstatovati da tekući prilivi sredstva tokom perioda pokrivaju tekuće rashode i da je ta razlika pozitivna. Prema tome, sva početna slada na računima na početku perioda koji se promatra (analizira), a koja su zbirno tokom godine bila najvećim dijelom iznad 200 miliona, predstavljaju sredstva koja su u datom trenutku raspoloživa i slobodna s gledišta njihove uporabe.
Prema tome možemo zaključiti kako i pored plasmana 120 miliona KM postoji još sredstava koja nisu u kratkom roku potrebna za finansiranje rada institucija BiH, a koja bi mogla biti predmetom eventualnih plasmana.

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da znatno više pažnje posveti upravljanju sredstvima koja nisu neophodna u kratkom roku za izvršenje obaveza institucija BiH, a sve u cilju ostvarenja finansijskih efekata od izvršenih plasmana, uz maksimalno redukovanje rizika takvih plasmana.

Postupak izbora poslovnih banaka za oročavanje viška sredstva na JRT:
Ministarstvo je dana 16.07.2015. godine pokrenulo proceduru izbora banaka (četiri banke) za plasman sredstva u iznosu od 60 miliona KM koja kratkoročno nisu neophodna (po 15 miliona KM na četiri banke).
Postupak javne nabave usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT a koja nisu u datom trenutku potrebna za budžetske namjene je pokrenut na osnovu člana 27., 31. i 32. Zakona o finansiranju institucija BiH. Tenderskom dokumentacijom propisano je da su predmet nabave usluge kratkoročnog oročavanja javnih sredstava koja se nalaze na JRT-u, a koja nisu u datom trenutku potrebna za budžetske namjene. Predviđeno je oročavanje sredstva kod četiri poslovne banke na periode od 60, 90 i 180 dana po 5 miliona KM (ukupno 15 miliona po poslovnoj banci).
Četiri poslovne banke su dostavile ponude i iste su prema zapisniku komisije bile potpune.
Uočeno je kako su banke ponudile za iste periode oročenja kamatne stope koje se znatno razlikuju. Naime ukupno ponuđeni iznos kamate na godišnjem nivou (za sva tri perioda oročenja – 60,90 i 180 dana) se kreće od 42.500 KM koliko je ponudila Unicredit banka d.d. Mostar, do 174.000 KM koliko je ponudila Nova banka a.d. Banja Luka.
Intesa Sanpaolo banka je ponudila kamatu u ukupnom iznosu od 62.500 KM, a Sparkasse banka d.d. Sarajevo 52.500 KM. S navedenim poslovnim bankama su zaključeni ugovori, a sredstva prenesena na oročenje u oktobru 2015.godine.

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da prilikom provođenja procedura nabave usluga oročavanja slobodnih budžetskih depozita razmotri mogućnost određivanja donje granice kamatnih stopa po lotovima, a na bazi prethodno sačinjenih analiza na tržištu. Na taj način bi se onemogućilo da banke, koristeći poziciju na tržištu i opciju da mali broj istih može zadovoljiti tražene zahtjeve i pored ponude znatno nižih kamatnih stopa od konkurencije dobivaju ugovore zbog potrebe diversifikacije rizika.
U slučaju podjele predmeta nabave na lotove razmotriti mogućnost da za određene lotove, koji nose manju vrijednost novca, koriste i niži kriteriji od zadatih (kapital i dobit) uz korištenje svih drugih relevantnih informacija od nadležnih institucija za nadzor banaka, a sve u cilju ostvarenja većih finansijskih efekata uz maksimalnu diversifikaciju rizika.

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

Sredstva sukcesije: Tokom 2015. godine u Budžetu institucija BiH su ostvareni primici od prodaje nekretnine od sukcesije u ukupnom iznosu od 1.010.443 KM (0,10 % ostvarenih ukupnih priliva), a odnose se na realizaciju prodaje objekta u Washingtonu. Vijeće ministara je Odlukom o prodaji objekta u Washingtonu broj: 230/14 od 29.12.2014. godine[40], odobrilo prodaju objekta odnosno nekretnine bivše SFRJ u Washingtonu koju je BiH dobila u procesu sukcesije diplomatsko konzularne imovine bivše SFRJ, ponuđaču za iznos od 650.000 USD. Istom odlukom je utvrđeno da će se predmetna sredstva nakon izmirenih obaveza (provizija agenta 4% od prodajne cijene i ostalih troškova) prenijeti u naredni period i evidentirati na programu posebne namjene isključivo za kupovinu ili adaptaciju i opremanje prioritetnih diplomatsko konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine. Napominjemo da je objekt u Washingtonu bio uknjižen u poslovne knjige Ministarstva vanjskih poslova BiH. Vijeće ministara je Odlukom o višegodišnjem kapitalnom projektu-kupovina, adaptacija i opremanje objekata za diplomatsko-konzularna predstavništva Bosne i Hercegovine broj: 103/16 od 08.01.2016. godine[41], predvidjelo da se adaptacija i opremanje pojedinih objekata (London, Ottawa, Amman, Stuttgart, Bruxelles i Beograd) finansira iz sredstava od prodaje objekta u Washingtonu.
Provođenjem revizorskih postupaka smo utvrdili da je pored naplaćenog iznosa od 1.010.443 KM (protuvrijednost od 556.722 USD) po osnovu prodaje predmetne nekretnine, naplaćen u maju 2015. godine i iznos od 114.149 KM (protuvrijednost od 64.888 USD) koji se odnosi na transfer privremeno zadržanih sredstava odnosno 10% od ukupne kupoprodajne cijene, nakon izdavanja rješenja o oslobađanju plaćanja poreza od strane Ministarstva trezora i finansija Sjedinjenih Američkih Država. Iznos od 114.149 KM je evidentiran na kontu ostala razgraničenja, a ne na primicima od prodaje nekretnine od sukcesije.
Smatramo da je potrebno iznaći način da se jednoobrazno evidentiraju sva naplaćena sredstva od prodaje nekretnine dobivene sukcesijom i ista koriste za namjene utvrđene odlukama Vijeća ministara koja tretiraju ovu oblast.

11. Bilans stanja

Prema Zbirnom bilansu stanja ukupnu aktivu (1.291.956.420 KM) čine stanja na kontima gotovine, kratkoročnih potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od 541.460.460 KM (novčana sredstva 398.437.944 KM, kratkoročna potraživanja 18.237.589 KM, kratkoročni plasmani 122.213.536 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 208.410 KM, kratkoročna razgraničenja 2.362.981 KM) i stalna sredstva 750.495.960 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 732.029.633 KM, neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 18.458.717 KM i neotpisanu vrijednost vrijednosnih papira 7. 610 KM).
Iznos pasive (1.291.956.420 KM) je uravnotežen s iznosom aktive i čine ga kratkoročne obaveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od 120.090.912 KM

[40] Službeni glasnik broj: 4/15 od 20.01.2015. godine
[41] Službeni glasnik broj: 48/16 od 28.06.2016. godine

(kratkoročne tekuće obaveze 36.039.991 KM, obaveze po osnovu vrijednosnih papira 176 KM, obaveze prema radnicima 53.635.128 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 1.769.918 KM i kratkoročna razgraničenja 28.645.699 KM), dugoročne obaveze i razgraničenja 36.769.604 KM i izvore sredstava u iznosu od 1.135.095.904 KM (izvori sredstava 1.050.730.857 KM, ostali izvori sredstava 18.918.779 KM, izvori sredstava rezerva 110 KM i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima 65.446.158 KM).

Zbirni bilans stanja kao jedan od obrazaca iz seta finansijskog izvještaja, formalno predstavlja skraćeni tabelarni pregled sačinjen na osnovu podataka koje su budžetski korisnici unijeli u Glavnu knjigu trezora putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU). Budžetski korisnici su dužni da uz obrasce periodičnog i godišnjeg izvještaja dostavljaju, između ostalog i tekstualni dio u kome će sačiniti zabilješku bilansnih pozicija uz bilans stanja. Zabilješke predstavljaju podlogu koja će pružiti relevantne informacije za kreiranje potencijalnih rješenja postojećih problema.

Obavljenom revizijom je utvrđeno da je sačinjena analiza svih pozicija zbirnog bilansa stanja institucija BiH na 31.12.2015.godine. Međutim, ista ne sadrži detaljne podatke koji mogu pružiti informacije o stanju i kretanjima imovine, obaveza i drugih izvora na dan izvještavanja u smislu suštinskih analiza uzroka određenih promjena kao i donošenja zaključaka o potrebnim aktivnostima u cilju mogućih poboljšanja. Smatramo da nije dovoljno samo izvještavati o relativnim odnosima izvršenja pozicija koje su redovne i transparentne, a analize stanja i promjena npr. na pozicijama prelaznih računa novčanih sredstava i potraživanja koje se prenose ili čak uvećavaju iz godine u godinu i dalje izostaju i ne prezentuju se kao rizik dugoročnog kumulisanja stanja „loših“ bilansnih pozicija. I dalje se iskazuju stanja npr. na prelaznim računima novčanih sredstava i potraživanja, a da se pri tome ne obrazlaže način postupanja u budućem periodu s ovim stanjima. Nadalje, značajan dio imovine još uvijek nije procijenjen ili je procjena u toku te ista nije uknjižena u poslovne knjige.

U kontekstu svih ranijih preporuka revizije smatramo da je potrebno bez odlaganja analizirati i sačiniti pouzdanu informaciju o ovim nejasnim saldima i u saradnji svih nadležnih institucija naći rješenje i isto transparentno prezentovati u obrazloženju uz finansijske izvještaje cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.

Analizom pojedinačnih pozicija zbirnog bilansa stanja tokom revizije smo konstatovali slijedeće:

Novčana sredstva (grupa konta 11) su iskazana u iznosu od 398.437.944 KM, što je za 54.002.488 KM (ili 16%) više u odnosu na 2014. godinu. Prema prezentovanim informacijama, na ovo povećanje je uticalo zadržavanje novčanih sredstava na žiro računima iz razloga manjeg izvršenja budžeta od planiranog i evidentiranja priliva novčanih sredstava na osnovu tekućih podrški namjenskog karaktera (26.307.587 KM), izvršenih uplata namjenskih sredstava od UMTS dozvola (prihodi od iznajmljivanja GSM mreža 17.602.470 KM) i druga kretanja. Uvidom u pozicije zbirnog bruto bilansa, u okviru klase 1 uočena su salda na kontima prelaznih računa, salda na kontima za poravnanje plaćanja i poravnanja računa blagajne. U izvještajima o finansijskim revizijama pojedinačnih korisnika budžeta u vezi sa novčanim sredstvima iskazanim u pojedinačnim bilansima stanja je konstatovano stanje u blagajnama i date su konkretne

preporuke *da se izvrši analiza isplata kroz blagajnu i preduzmu aktivnosti.* Također, imamo slučajeve gdje su iskazani manjkovi novčanih sredstava u blagajni što je evidentirano u okviru grupe potraživanja od zaposlenih.
Smatramo da je stavljanje u funkciju modula za upravljanje blagajničkim poslovanjem bitna pretpostavka za uspostavljanje odgovarajućih kontrola nad blagajničkim poslovanjem unutar pojedinačnih budžetskih korisnika, a u vezi sa činjenicom da se radi o značajnom godišnjem prometu gotovine putem blagajne.
Pouzdano izvještavanje o raspolaganju i knjigovodstvenom evidentiranju u okviru grupe konta 11 (Novčana sredstva) je primarna pretpostavka i u vezi sa obavezom Ministarstva da sačinjava obrazac NT - Izvještaj o novčanim tokovima.

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

Potraživanja od pravnih osoba (grupa konta 1311- 7.885.972 KM): U značajnijem iznosu odnose se na potraživanja za predujmove date dobavljačima za izvođenje radova i nadzor nad izvođenjem radova na izgradnji objekta Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (6.130.551 KM), za obračunate nenaplaćene naknade za izdate licence Agencije za poštanski promet BiH poštanskim operaterima (411.946 KM) te potraživanja za unaprijed plaćenu robu i usluge (predujam).
Nadalje, u ovom okviru su iskazana i potraživanja za fakturisane naknade Regulatorne agencije za komunikacije BiH za korištenje radio-frekventnog spektra (722.157 KM) te potraživanja za fakturisane naknade od dozvola (302.981 KM).

Ostala potraživanja: (grupa konta 1313- 10.599.017 KM): Veliki udio u ostalim kratkoročnim potraživanjima imaju plaćena sredstva za sufinansiranje u IPA - Memorandum BiH - EZ u iznosu od 5.368.432 KM. U okviru ove grupe evidentirana su i potraživanja od zaposlenih za isplaćene neopravdane akontacije za službeni put (150.509 KM), za manjkove (99.322 KM), potraživanja od vojno-diplomatskih izaslanika u inostranstvu (54.275 KM), potraživanja za refundaciju naknade za bolovanje (539.424 KM), potraživanja za štete od osiguravajućih društava (42.034 KM), sumnjiva i sporna potraživanja (344.727 KM), potraživanja od Hercegovačke banke (451.004 KM), prelazni račun potraživanja (1.382.618 KM), te ostala potraživanja (u okviru ove grupe konto 131391- 2.165.111 KM) .
U izvještajima pojedinačnih budžetskih korisnika u vezi sa potraživanjima detaljnije je obrazložena predmetna problematika.

Uvažavajući činjenicu da je u tekućoj u odnosu na prošlu godinu došlo do smanjenja iskazanog stanja na poziciji potraživanja za 1.462.040 KM, smatramo da je kumulisana problematika potraživanja primarni zadatak Ministarstva. Preporučujemo da Ministarstvo u saradnji s pojedinačnim budžetskim korisnicima bez odlaganja sačini pouzdane analize o realnoj slici ročne strukture kao i tačnosti evidentiranja i izvještavanja o istim, a u vezi s činjenicom da su potraživanja likvidni segment aktive u grupi s gotovinom, aktivnim razgraničenjima i zalihama s jedne strane te realnog iskazivanja prihoda institucija BiH s druge strane.

Kratkoročni plasmani (grupa konta 14) iznose **122.213.536 KM** i veći su za 8.195.467 KM (ili 7%) od salda ove grupe konta (114.018.069 KM) iskazanog u 2014. godini. Na ovo stanje je uticao povećan iznos oročenih sredstava kod komercijalnih banaka na 31.12. 2015. godine.
Analizom predmetne pozicije konstatovali smo stanja koja ukazuju na prijenos iznosa nekih knjigovodstvenih pozicija iz godine u godinu (npr. u Ministarstvu vanjskih poslova iznos od 1.560.543 KM što se najvećim dijelom odnosi na depozite za unajmljivanje poslovnih prostora i stanova zaposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH zemalja prijema, Ministarstvu komunikacija i prometa BiH 146.687 KM koja se odnose na depozit kod Stalnog suda za arbitražu u Hagu u predmetu Strabag AG protiv Ministarstva, stanje na kontu za kredite date radnicima u iznosu od 19.362 KM i iskazano početno i završno stanje na sumnjivim i spornim potraživanjima u iznosu od 30.374 KM, a što nije u skladu sa važećim propisima.

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

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

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

Zalihe materijala i sitnog inventara (grupa konta 21 i 22): U zbirnom bilansu stanja se ne prikazuje vrijednost zaliha. Na osnovu Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine se samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom upotrebom, a nabava ovih vrijednosti se stavlja direktno na rashode.
Kao što je konstatovano i u prethodnoj godini, obrazac finansijskog izvještaja bilansa stanja ne predviđa upisivanje nabavne i ispravke vrijednosti vezano za zalihe, tako da se iste kod većine institucija ne objavljuju uz finansijske izvještaje. Prema raspoloživim podacima evidentiranim u konsolidovanom bruto bilansu, 31.12.2015. godine ukupna vrijednost klase 2 - zalihe iznosi 447.952.294 KM (zalihe materijala i robe u iznosu od 436.882.655 KM i zalihe sitnog inventara u iznosu od 11.069.639 KM, a koje su otpisane u potpunosti). Poređenjem s vrijednosti u 2014. godini, kada su iste iznosile 15.287.246 KM (zalihe materijala i robe u iznosu od 5.264.197 KM i zalihe sitnog inventara u iznosu od 10.023.049 KM) zaključujemo da je došlo značajnog povećanja vrijednosti zaliha i to u grupi materijala i robe. Ova situacija je nastala kao posljedica uvođenja modula za

praćenje zaliha u Ministarstvu odbrane BiH. Naime, Ministarstvo odbrane BiH je odabrano za pilot projekt te je dostavilo potrebne inicijalne podatke o stanju zaliha u Ministarstvu. Njihovim unosom modul je stavljen u funkciju. Međutim, jedan dio zaliha se i dalje prati kroz stari sistem za praćenje zaliha, jer iz razloga neusaglašenosti nomenklature nije bio moguć cjelovit unos u novi modul. Ministarstvo je u fazi usaglašavanja nomenklature. Također i kod drugih budžetskih korisnika postoje određene zalihe materijala koje nisu iskazane u Glavnoj knjizi ili u vanbilansnoj evidenciji, samo su iste obrazložene u zabilješkama uz finansijske izvještaje.

Uvažavajući računovodstvenu politiku prema kojoj se vrijednost nabavljenih materijala, roba i inventara stavlja direktno na rashode, smatramo da implementirani modul zaliha predstavlja ključnu polaznu tačku za uspostavljanje odgovarajućeg sistema upravljanja zalihama materijala, roba i sitnog inventara.
Preporučujemo da Ministarstvo hitno napravi plan aktivnosti uvođenja zaliha i ostalih institucija iz pomoćnih nesistematičnih i netransparentnih evidencija u modul zaliha, uzimajući u obzir činjenicu da se značajna budžetska sredstava odlijevaju za nabavu materijala, roba i inventara, a izvještavanje o raspolaganju istim je netransparentno.

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

Razgraničeni rashodi (**grupa konta-1912**) se odnose na razgraničene kursne razlike čije je početno i zaključno stanje iskazano u iznosu od 958.971 KM bez prometa u tekućoj godini. Također nedostaje obrazloženje knjigovodstvenog stanja ove pozicije. U okviru iste grupe konta, na poziciji 191219 - ostali razgraničeni rashodi iskazano je stanje od 439.222 KM što također nije popraćeno adekvatnim obrazloženjem na što se odnosi ovo razgraničenje, a koje ima evidentiran promet tokom godine. U ovoj grupi su evidentirana razgraničenja za unaprijed plaćenu najamninu u iznosu 509.647 KM.

Kursne razlike: Podsjećamo da se transferisanje sredstava za finansiranje DKP mreže obavlja preko računa Ministarstva otvorenog u Münchenu. Budžetska sredstva se odobravaju u fiksnom iznosu u KM, a finansiranje DKP mreže obavlja u valutama zemlje prijema te se javlja potreba obračuna kursnih razlika. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je pokušavalo kroz duži niz godina predmetni problem riješiti s Ministarstvom.
Smatramo da je pitanje kursnih razlika još uvijek otvoreno i da je neophodno konačno riješiti evidentiranje kursnih razlika u skladu sa općeprihvaćenim računovodstvenim principima.

Kratkoročna razgraničenja (grupa konta 39): U zbirnom bilansu u okviru grupe konta iskazano je saldo u iznosu 28.645.699 KM, što je više za 1.205.891 KM (ili 4%) u odnosu na prethodnu godinu.
U okviru navedenog salda, značajan dio salda razgraničenih rashoda se odnosi za nabavu roba i usluga u iznosu oko 18.000.000 KM (npr. Ministarstvo odbrane BiH 5.174.382. KM**,** Granična policija oko 2.550.000 KM, Uprava za indirektno oporezivanje BiH 1.101.348.30 KM i drugo).

U cilju realizovanja preporuka revizije Ministarstvo je krajem 2015. godine donijelo Uputstvo za unos i evidentiranje obaveza u ISFU sistem koje su planirane u

budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini. Uzimajući u obzir preduzete aktivnosti, preporučujemo Ministarstvu da nastavi aktivnosti na uspostavljanju odgovarajućih kontrola nad knjigovodstvenim evidentiranjem poslovnih događaja u okviru grupe konta kratkoročnih razgraničenja u skladu sa važećim propisima.

Dugoročne obaveze i razgraničenja (konta na klasi 4): U pasivi Zbirnog bilansa stanja na poziciji dugoročne obaveze i razgraničenja je iskazan iznos od **36.769.604 KM** uz napomenu da u prošloj godini nije bilo stanja na istoj bilansnoj poziciji. Iskazano stanje je nastalo knjigovodstvenim evidentiranjem obaveza za kreditna sredstva od Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) za izgradnju državnog zatvora u iznosu od 17.211.304 KM i obaveza za primljenu makrofinansijsku pomoć od Evropske komisije u iznosu od 19.558.300 KM putem Modula za vanjski dug i njegovim uvezivanjem s Glavnom knjigom Trezora.

Izvori sredstava (grupa konta 51,52): U Zbirnom bilansu stanja na poziciji - izvori sredstava (klasa 5) iskazano je stanje u ukupnom iznosu od 1.135.095.904 KM, što je manje za 13.887.218 KM (ili 1%) u odnosu na stanje iste pozicije 2014. godine (1.148.983.122 KM).
U okviru pozicije 51 izvršena su korektivna knjiženja (kao i prethodne godine) u cilju ispravke knjiženja akumulisanog viška prihoda i rashoda iz prethodnog perioda, povrata neiskorištenih donacija, rješavanje neidentifikovanih uplata knjiženih na kontu ostalih razgraničenja itd. Naime, ove korekcije su rađene na osnovu naloga za knjiženje odobrenog od strane odgovornih osoba (ministra, pomoćnika ministra i šefa Odjela za glavnu knjigu). U istom nalogu se specifikuju neidentifikovane uplate s opisom i iznosom i kontima za knjiženje (potrebno je zatvoriti subanalitički kod 000000 konta 391311 – Ostala razgraničenja na organizacionom kodu 9999 i preknjižiti iznos na analitički konto 511122 kod 9999-Raspored viška prihoda nad rashodima gdje se vrši ispravljanje prihoda, rashoda i razgraničenja iz ranijih godina). U suštini na ovaj način se pročišćavaju stanja pojedine pozicije uglavnom iz ranijih godina.

Uzimajući u obzir da su „korekcije knjiženja“ u okviru grupe 51 dio procesa „čišćenja“ i zatvaranja konta razgraničenja, preporučujemo da Ministarstvo pripremi Uputstvo o definisanju načina postupanja u situaciji kada je potrebno vršiti određena korektivna knjiženja, u skladu sa važećim propisima i u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.

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

Neotpisana vrijednost stalnih sredstava*:* Neotpisana vrijednost stalnih sredstava je iskazana u iznosu od **732.029.633 KM** (nabavna vrijednost 1.115.583.361 KM –ispravka vrijednosti 383.553.728 KM, a obračunata amortizacija za 2015. godinu iznosi 89.976.266 KM).
Analizom Pregleda stalnih sredstava u obliku stvari i prava (zbirni obrazac 6) konstatovali smo da se najveći iznos stalnih sredstva na 01.01.2015. godine (udio oko

30%) odnosi se na zgrade u upotrebi (nabavna vrijednost 251.389.902 KM, ispravka vrijednosti 15.419.050 KM sadašnje vrijednosti 235.970.852 KM), zrakoplovna vozila (oko 20%) sadašnje vrijednosti 158.413.783 KM, na pripremu i izgradnju zgrada (oko 8%) sadašnje vrijednosti 63.274.694 KM, na motorna vozila sadašnje vrijednosti 29.174.485 KM (oko 4%), od čega nabavna vrijednost iznosi 99.210.199 KM, ispravka vrijednosti 70.035.714 KM, kompjutersku opremu sadašnje vrijednosti 20.711.048 KM (oko 3%), od čega nabavna vrijednost iznosi 81.594.447 KM, a ispravka vrijednosti 60.883.399 KM i drugo. Značajan dio stalnih sredstava odnosi se na stalna sredstva Ministarstva odbrane BiH.
Dio isknjiženja imovine u iznosu od 469.952 KM, koje se odnosi na softvere otpisane u potpunosti, izvršeno je na osnovu dopisa pomoćnika ministra i prikupljene dokumentacije (sudska nagodba, potvrda o vrijednosti programskih licenca, i drugo). Revizija je preporučila *da je potrebno osigurati da se sve značajnije knjigovodstvene promjene na imovini vrše na osnovu odluka ili odobrenja ovlaštenih osoba s odgovarajućim obrazloženjem.*

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

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

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

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

Ministarstvo je izvršilo **redovnu analizu finansijskih izvještaja institucija korisnika budžeta BiH, a u dijelu koji se odnosi konkretno na analizu Obrasca 6 – Pregled stalnih sredstava** u obliku stvari i prava na 31.12.2015. godine konstatovana su određena odstupanja iskazanih stanja na klasi 0 u odnosu na zbroj klase 8 i vrijednosti donacija stalnih sredstava u naturalnom obliku. Utvrđena je razlika u ukupnom iznosu od 4.597.491 KM , a što je detaljno obrazloženo u Izvještaju o izvršenju budžeta. Naime,

najveći dio neslaganja odnosi se na Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH kod koje je zbroj klase 8 i naturalnih donacija veći od klase 0 (nabava, donacije) za iznos od 1.569.646 KM (iznos je knjižen na klasi 8, a nije na klasi 0); Služba za zajedničke poslove institucija BiH iznos zbroja klase 8 i naturalnih donacija veći od klase 0 (nabava, donacije) za rezervisana sredstva u 2015. godini u iznosu od 1.113.721 KM; Ured za veterinarstvo BiH iznos zbroja klase 8 i naturalnih donacija manji od klase 0 (nabava, donacije) za iznos od 701.459 KM, jer navedeni iznos nije knjižen na klasi 8; Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH iznos zbroja klase 8 i naturalnih donacija veći od klase 0 (nabava, donacije) za iznos od 504.820 KM, za koji su potpisani ugovori o isporuci u 2015. godini, a isporuka opreme u 2016. godini, knjižen je na klasi 8, a nije na klasi 0; i druge.

Uvažavajući ulogu Ministarstva u kontroli tačnosti knjigovodstvenog evidentiranja potrebno je u komunikaciji s korisnicima budžeta pravovremeno uočena neslaganja ispraviti u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.

***Modul – Stalna sredstva*:** Kao što je i ranije konstatovano, sve institucije BiH su u skladu sa Instrukcijom Ministarstva (broj:08-02-2-4012-1/13) od 19.04.2013. godine, učitale stalna sredstva u Modul dugotrajne imovine (FA) koji funkcioniše na odgovarajući način u tehničkom smislu već tri godine. Cijenimo da je došlo do bitnog poboljšanja ranije postojećeg načina za evidentiranje, praćenje kretanja i upravljanje imovinom institucija BiH. Podsjećamo da su kroz postavljene karakteristike Modula definisani zahtjevi i potrebe institucija BiH, u smislu kreiranja relevantne baze za upravljanje dugotrajnom imovinom. Naime, modul ima značajne mogućnosti pružanja bitnih informacija kroz razne izvještaje, kao npr. izvještaje o svim sredstvima po kategorijama, izvještaje o amortizaciji tekuće godine i kumulativno, izvještaje o nabavljenim sredstvima, doniranim sredstvima, izvještaje vezane za inventuru, izvještaje o historiji transakcija, izvještaje za prijenos sredstava i drugo. Smatramo da je potrebno kreirati način korištenja mogućnosti modula ne samo u tehničkom smislu (za unos, praćenje, amortizovanje i izvještavanje kroz godišnji obračun inventure o stanju stalnih sredstava na kraju obračunskog perioda) već razvijanje analiza na osnovu izvještaja koje modul nudi u cilju donošenja kvalitetnih odluka u ovom segmentu upravljanja.
Ponovo preporučujemo Ministarstvu da, definiše jedinstvene politike koristeći sve mogućnosti uspostavljenog modula u cilju efikasnog i racionalnog upravljanja dugotrajnom imovinom na nivou institucija BiH.

Konstatovali smo da su i u 2015. godini, na šifri Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, evidentirana stalna sredstva nabavne vrijednosti od 61.373 KM, ispravke vrijednosti 37.584 KM, te sadašnje vrijednosti od 23.789 KM, iako je navedena institucija prestala s radom i pravni status budžetskog korisnika joj je prestao 2009. godine.
Uvažavajući činjenicu da se sastavljanje Izvještaja o izvršenju budžeta odnosi na institucije kao budžetske korisnike u skladu sa važećim propisima, postavlja se pitanje pravne zasnovanosti izvještavanja o stalnim sredstvima koja su evidentirana na šifri Komisije za imovinske zahtjeve, čiji je pravni status stalnosti poslovanja odavno prestao.
Preporučujemo da Ministarstvo zauzme proaktivan stav u cilju otklanjanja pravne neizvjesnosti po pitanju mogućnosti raspolaganja materijalnim sredstvima koja se vode na šifri „nepostojećeg" budžetskog korisnika .

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

Procedura rashodovanja stalnih sredstava je tehnički kvalitetno riješena u Modulu stalnih sredstava tako da su preduslovi za rashodovanje stalnih sredstava ispunjeni odmah po donošenju Odluke o usvajanju Izvještaja o izvršenom popisu stalnih sredstava i Odluke o rashodovanju stalnih sredstava. Važećim Pravilnikom o računovodstvu institucija BiH definisano je da se prije samog isknjižavanja, sredstva predložena za rashodovanje prvobitno evidentiraju na sredstva van upotrebe, a tek provođenjem fizičkog uklanjanja ista isknjiže iz poslovnih knjiga institucije.
Međutim neke od institucija materijalna sredstva zadržavaju i poslije rashodovanja, što utiče na neracionalno korištenje raspoloživog poslovnog prostora. Kao razlog često se navodi nedostatak raspoloživih budžetskih sredstava za samostalno angažovanje ovlaštenih tvrtki za odvoz i uništenje rashodovanih stalnih sredstava.

Smatramo da je proces rashodovanja stalnih sredstava dio sistema upravljanja imovinom institucija BiH te u tom smislu ponovo preporučujemo Ministarstvu da ovom pitanju posveti odgovarajuću pažnju da bi se osiguralo jedinstveno postupanje svih institucija u skladu sa važećim propisima.

Primici od prodaje stalnih sredstava: U 2015. godini evidentirani su primici od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 985.261 KM, a uglavnom se odnose na prodaju motornih vozila budžetskih korisnika.
Pravilnikom o uslovima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koji je u primjeni od 1. januara 2015. godine, definisano je da se prodaja službenog vozila institucije vrši u skladu sa instrukcijama Ministarstva, a uzimajući u obzir stope otpisa i procijenjeni vijek trajanja vozila. Propisano je da se prodaja službenog vozila obavezno sprovodi putem nadmetanja javnim oglašavanjem. Međutim, Ministarstvo navedenu instrukciju, koja bi detaljnije propisala procedure vezano za prodaju sredstava nije donijelo.
Pravila i postupak licitacije utvrdila je svaka institucija pojedinačno ili komisija imenovana od rukovodioca institucije. Kao i prethodne godine, konstatovani su različiti modeli i metode postupka nadmetanja putem javnog oglašavanja (metoda pismenih zatvorenih ponuda, metoda otvorenih ponuda, usmeno nadmetanje i sl.). Također, različita su postupanja i kod procjene vrijednosti vozila u smislu da neke institucije koriste usluge ovlaštenih procjenitelja, a u nekim isto vrši sama institucija odnosno komisija imenovana od rukovodioca.
Ministarstvo je u svom Odgovoru o preduzetim aktivnostima navelo da pri planiranju budžeta vrši analizu i kontrolu primjene Pravilnika Vijeća ministara o uslovima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da sačini instrukciju u skladu sa odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uslovima nabave i korištenja službenih vozila u institucijama BiH , a cilju uspostavljanje jedinstvenog načina i prodaje sredstava nadmetanjem putem javnog oglašavanja.

Izvještaj o novčanim tokovima: Na osnovu Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH Ministarstvo za nivo budžeta institucija BiH sačinjava set godišnjih računovodstvenih izvještaja koji između ostalih sadrži i **Obrazac NT - Izvještaj o novčanim tokovima.** Izvještaj o novčanim tokovima predstavlja pregled priliva i odliva gotovine i ekvivalenata gotovine iskazanih u izvještajnom periodu. Cilj sastavljanja Izvještaja o novčanim tokovima je prezentovanje na koji način institucije BiH dolaze do gotovine i ekvivalenata gotovine i na koji način ih koriste. Prema Zbirnom izvještaju o novčanim tokovima za period izvještavanja 01.01. do 31.12.2015.godine, iskazano je saldo gotovine na početku godine u iznosu od 344.435.456 KM i saldo gotovine na kraju godine u iznosu od 398.437.943 KM. Nadalje, ukupni prilivi gotovine su iskazani u iznosu od 1.544.861.394 KM, a ukupni odlivi gotovine u iznosu od 1.490.858.907 KM. Razlika ukupnih priliva i odliva gotovine predstavlja neto prilive i isti iznose 54.002.487 KM.

Izvještaj o finansijskim tokovima je sastavilo Ministarstvo, na osnovu raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Međutim, ne postoji procedura koja pojašnjava metodologiju kreiranja ovog izvještaja. Neke od informacija je moguće provjeriti (novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti kao i stanje gotovine na početku i kraju obračunskog perioda). Međutim imamo prikazane samo odlive iz aktivnosti finansiranja (po osnovu izdataka za otplatu dugova), a nema prikazanih priliva iz aktivnosti finansiranja (prilivi po osnovu zaduživanja). Uz ovaj izvještaj nisu sačinjena obrazloženja iskazanih pozicija tako da ovako pripremljen izvještaj predstavlja formalno tabelarni prikaz određenih informacija.

Preporučujemo Ministarstvu da donese metodologiju izrade i prezentovanja Izvještaja o novčanim tokovima kao i da uz tabelarni prikaz Izvještaja o novčanim tokovima prezentuje obrazloženje iskazanih stanja po vrstama novčanih tokova iz poslovnih aktivnosti, aktivnosti investiranja i aktivnosti finansiranja u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.

11.1. Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Popis sredstava i izvora sredstava vrši se s ciljem da se utvrdi stvarno stanje imovine i obaveza, te da se iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarna stanja utvrđena popisom. Na osnovu provedenih revizorskih procedura još uvijek se ne može konstatovati da je isti na nivou institucija BiH u potpunosti izvršen u skladu sa relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhom popisa. S obzirom na prirodu problema popisa, isti se mogu svrstati u dvije grupe i to: sistemski (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identifikovane u pojedinačnim izvještajima institucija, kao što su neadekvatna priprema i planiranje popisa, nakon popisa vrše se naknadna knjiženja potraživanja i obaveza, nesistematičan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obaveza i potraživanja) gdje se u pojedinim slučajevima isti vrši bez detaljnijeg pojašnjenja na šta se isti odnose, u pojedinim slučajevima popis zaliha nije obuhvaćen godišnjim popisom ili se isti ne vrši na adekvatan način, razjašnjenje zastarjelih obaveza i potraživanja i dalja postupanja s istim, neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefinisanje načina knjiženja otpisanih i rashodovanih sredstava i dalje postupanje s istim, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, odnosno knjiženje razlika utvrđenih popisom, itd. U navedenoj problematici, uzimajući u obzir uočene nedostatke, prednjače

Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Centar za uklanjanje mina BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Državna regulatorna agencija za radijacionu i nuklearnu sigurnost BiH itd.

Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora), izvršen je na način da je upoređeno stanje na računima JRT-a na 31.12.2015. godine uvidom u posljednje izvode dostavljene od banaka i stanja u Glavnoj knjizi na navedeni datum. Ukoliko na nekim računima nije bilo promjena tokom godine, uz popis je priložena kopija zadnjeg izvoda ili je sačinjen popis računa s datumom zadnje promjene. Iako je u izvještaju popisne komisije navedeno da nisu identifikovana značajna odstupanja, prezentovane su nam informacije da je nakon provođenja popisa izvršen unos podataka u "modul javnog duga" što je uzrokovalo i da se salda na pozicijama računa uvećaju za 3.181.932 KM za koja su nam prezentovani izvodi i konfirmacije stanja.
Unos podataka u modul javnog duga za sredstva u iznosu od 3.237.149 KM nije izvršen pod 31.12.2015. godine jer se čekalo da se otvori poseban namjenski račun u okviru Računa za servisiranje vanjskog duga po Odluci Vijeća ministara br. 204/15 od 19.11.2015. godine, koji je Centralna banka BiH izvršila u januaru 2016. godine. Po danom obrazloženju isto će biti izvršeno u 2016. godini.

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

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

Po prezentovanim informacijama, popisom ponovo nisu obuhvaćena bilansne pozicije, izuzev popisa novčanih sredstava, koje se odnose na šifru Trezora BiH, tj. one koje nisu popisane niti kod jednog budžetskog korisnika.

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

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

Također, ponovo se preporučuje da se popisom obuhvate i pozicije bilansa stanja koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezora BiH.

11.2. Status državne imovine

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

Sistemsko rješavanje pitanja raspolaganja imovinom na nivou BiH je jedan od segmenata dugogodišnje problematike državne imovine. Neriješeno pitanje državne imovine utiče na mnogobrojne probleme i rizike koji se između ostalog reflektuju i na realno iskazivanje bilansnih pozicija, kvalitetno obavljanje popisa, raspolaganje i upravljanje imovinom, itd.
Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je 03.02.2016. godine usvojio zaključak kojim se traži od Vijeća ministara da nastavi aktivnosti na izradi zakona o korištenju i upravljanju državnom imovinom i uputi ga u proceduru najkasnije do konca 2016. godine. Vijeće ministara je na 44. sjednici održanoj 17.02.2016. godine za realizaciju zaključka usvojenog povodom rasprave o Prijedlogu zakona o korištenju i upravljanju imovinom u državnom vlasništvu Bosne i Hercegovine, zadužilo Ministarstvo, tako da bi se značajnije aktivnosti vezano za donošenje zakonske regulative vezano za državnu imovinu očekivale u narednom periodu.
Ponovo preporučujemo da se ubrza proces rješavanja pitanja državne imovine, prije svega donošenjem propisa koji bi definitivno uredili ovo pitanje kao preduslov rješavanja uknjiženja vlasništva ove imovine te i konačno evidentiranje iste u poslovnim knjigama titulara.

12. Informacioni sistem

Revizionim postupcima izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva. Kako se finansijsko poslovanje svih budžetskih korisnika obavlja putem informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) i sistema za centralizovani obračun i isplatu plaća (COIP), to se može zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacionih sistema.

Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutačno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabave, Obaveze prema dobavljačima, Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutačno su integrisani s Glavnom knjigom trezora. Nadogradnjom ISFU-a je urađena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa budžetiranja i implementacija pomoćne knjige Potraživanja. Navedena nadogradnja obuhvaćala je i sistem izvještavanja, dok nije rađeno na unapređenju interfejsa prema bankama (EFT plaćanja, prihode, bankovne izvode) budući da ne postoji kompletna zakonska regulativa koja bi omogućila takve funkcionalnosti. Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) je proširen s dva dodatna modula: modulom potraživanja (AR-account receivables) i modulom za evidentiranje vanjskog duga (Oracle Treasury Essbase), koji su povezani s Glavnom knjigom (GL - General Ledger) trezora. AR modul potraživanja je omogućio da korisnici više ne trebaju ručno knjižiti svoja naplaćena potraživanja u GL-u nego se kompletan tok poslovnih aktivnosti vezanih za evidentiranje ispostavljenih faktura i naplatu potraživanja (uparivanje s ispostavljenim fakturama koje se evidentiraju na potraživanjima) odvija u pomoćnoj knjizi potraživanja s automatizovanim prijenosom finansijskih informacija u GL. Modul za evidentiranje vanjskog duga funkcioniše na način da sektor za vanjski dug

Ministarstva unosi sve potrebne informacije o prilivu i odlivu sredstava s računa za servisiranje vanjskog duga, ugovorenim i povučenim kreditima, kamatama, rokovima za plaćanje itd. u pomoćnu knjigu vanjskog duga, nakon čega se generisanjem odgovarajućih zahtjeva vrši prijenos odgovarajućih finansijskih podataka u GL.
Modul za praćenje zaliha je funkcionalan i stavljen u upotrebu. U saradnji s Ministarstvom odbrane BiH još uvijek se vrše prilagodba kako bi modul u potpunosti zadovoljio potrebe korisnika. Iako korisnici pokreću određen broj izvještaja, postoji mnogo izvještaja koji se ne koriste, a koji bi potencijalno mogli biti od koristi. Budući da je modul funkcionalan, stvoreni su preduslovi za početak konzultacija vezanih za primjenu ovog modula i za potrebe drugih institucija.
Informacioni sistem za upravljanje budžetom (BPMIS) u proteklom periodu nije povezan s ISFU sistemom.
Svi korisnici su povezani na ISFU putem SDH mreže, izuzev dva korisnika za koje trenutačno ne postoje tehnički preduslovi za povezivanje. Za sve korisnike koji su povezani na informacioni sistem trezora provedena je odgovarajuću obuka osoblja za rad na ISFU i COIP sistemima. Samo dvije institucije koje su povezane na sistem ne vrše samostalan unos podataka jer trenutno nemaju raspoloživih kadrova za ovaj proces.

Rezervni backup mediji za ISFU i COIP sisteme u kontinuitetu se kreiraju i čuvaju u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, u skladu sa Procedurom za backup sistema. Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti vezane za osiguranje sredstava za implementaciju rezervne (Disaster Recovery) lokacije. Prvobitno planirana sredstva za ovu namjenu nisu bila dovoljna pa je Ministarstvo pristupilo analizi potrebnih sredstava. U toku je analiza stvarnih potreba čiji bi rezultat trebala biti procjena potrebnih sredstava za implementaciju i procjena isplativosti uvođenja ovakvog rješenja.

Ministarstvo je implementiralo Oracle Internet Expenses modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem i nabavilo 1.000 licenci, što omogućava pokretanja 1.000 radnih naloga. Modul se nije koristio u 2015. godini i još uvijek se ne koristi. Pored navedenog Ministarstvo je uradilo analizu isplativosti implementacije ovog modula za sve institucije, koje bi se ovisno o modelu licenciranja kretalo između 500.000 i 700.00 KM.
Iako je postignut napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, svakako je sistem moguće i dalje razvijati i unaprjeđivati. Navodimo neke od mogućnosti daljeg unaprjeđenja, koja bi se mogla realizovati na ISFU-u i to: proširenje ISFU-a s odgovarajućim rješenjem za upravljanje blagajničkim poslovanjem, uvezivanje ISFU-a s BPMIS softverom za praćenje realizacije budžeta, implementacija rezervne lokacije i sl.

Započeti projekti implementacije ili nadogradnje informacionih sistema se ne završavaju u skladu sa planovima, što može izazvati neefikasno poslovanje. Prije nego što započne implementacija projekta, nabavljaju se i plaćaju sve softverske licence, a njihovo dalje održavanje se plaća periodično svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, podrška za sve nabavljene licence se plaća na godišnjem nivou, čime se bespotrebno gomilaju troškovi za usluge održavanja softvera. Sve softverske licence se ne koriste u periodu implementacije projekta.

Velika je ovisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom da održavanje svakog od softvera ovisi od samo jednog lokalnog dobavljača. Za održavanje navedenih sistema se provode procedure javne nabave, u kojima najčešće

sudjeluje samo jedan ponuđač. Institucija i pored provođenja procedure javnih nabava ne može uticati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno preuzimanje istog u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određen rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija.

Sagledavanjem postojećeg stanja, a imajući u vidu nerealizovane preporuke iz prethodnih izvještaja, Ured za reviziju, u cilju smanjenja rizika i omogućavanja kontinuiteta poslovanja te daljeg unapređenja, daje sljedeće preporuke:

- ***Realizovati ranije definisane preporuke koje se odnose na kreiranje interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sistema COIP u ISFU sistem te kreirati plan daljeg razvoja informacionog sistema i plan sigurnosti informacionog sistema.***
- ***U saradnji s Ministarstvom odbrane BiH okončati aktivnosti prilagodbe modula zaliha te razmotriti mogućnost otpočinjanja konzultacija i pripreme drugih institucija koje bi mogle koristiti modul.***
- ***Implementirati interfejs za razmjenu podataka BPMIS s ISFU.***
- ***Po stjecanju tehničkih preduslova povezati preostale institucije na informacioni sistem trezora putem SDH mreže.***
- ***UU skladu sa rezultatima analize pristupiti implementaciji rezervne lokacije.***
- ***Staviti u upotrebu Oracle Internet Expenses modul i iskoristiti nabavljene licence, do iznalaženja finalnog rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem.***
- ***Mišljenja smo da treba uraditi analizu mogućnosti uvođenja odgovarajućeg rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem i u skladu sa analizom, započeti implementaciju najekonomičnijeg rješenja. Pored navedenog smatramo da ovakve analize trebaju prethoditi implementaciji novih sistema.***
- ***Analizirati potrebe za daljim unaprjeđenjem ISFU-a i dati prijedlog za unaprjeđenje.***
- ***Analizirati stvarne potrebe za licencama prije početka implementacije projekata, adekvatno pisati projektne zadatke i nabavljati minimalan broj licenci za period implementacije sistema. Nakon implementacije sistema vršiti nabavu ukupnog broja licenci i započeti korištenje i održavanje istih u trenutku kada se novi projekat, odnosno informacioni sistem pušta u rad, u cilju smanjenja troškova održavanja softvera.***
- ***Provoditi kontinuiranu edukaciju i osposobljavati osoblje za samostalno administriranje i doradivanje postojećih aplikacija i smanjivati ovisnost i funkcionalnost aplikacija od samo jednog dobavljača. Time omogućiti efikasniji rad sistema i manju ovisnost od eksternih pružalaca usluga, a istodobno osigurati kontinuitet poslovanja.***
- ***Kontinuirano nastaviti aktivnosti na provođenju mjera za unaprjeđenje sistema (nabavom rezervnih servera, virtuelizacijom sistema, implementacijom udaljene rezervne lokacije). Time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih***

grešaka ili katastrofa informacionih sistema i osigurati pravodobni nastavak poslovanja.

Centralizovani obračun i isplata plaća (COIP): Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšan u nekim segmentima obrade, ali smatramo da bi postojeći COIP trebalo još unaprijediti. U proteklom periodu nije bilo značajnijih zahtjeva od strane korisnika za implementacijom određenih softverskih izmjena ili poboljšanja postojećeg sistema pa iste nisu ni vršene. Ranije definisane preporuke koje su se odnosile na pravodobnu realizaciju novog ugovora za podršku sistemu COIP i implementaciju novog COIP sistema nisu realizovane.
Procedura nabave novog sistema za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo odbrane BiH je okončana. Implementacija ovog sistema, kao jedan od prioritetnih zadataka Ministarstva, još uvijek je u toku. Predviđeno je da sistem pored evidencije plaća vrši i kadrovsku evidenciju. Novi sistem je zamišljen kao sastavni dio ISFU-a, čime će biti unaprijeđena razmjena podataka novog sistema plaća s ISFU-om (ne mora se kreirati dodatni interfejs za razmjenu podataka kao što je sada slučaj). Implementaciju novog sistema treba stimulisati da bi ista bila realizovana u aneksiranim rokovima. Ukoliko bi se novi sistem pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća za sve budžetske korisnike.

S tim u vezi, Ministarstvo treba preduzeti sljedeće:

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

Sistem za upravljanje dokumentima: Uočeno je da institucije najčešće koriste OWIS sistem za upravljanje dokumentima. Generalni sekretarijat Vijeća ministara ima ugovor o održavanju OWIS sistema koji pokriva 11 državnih institucija koje koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima. Pored navedenog, niz institucija ne koristi zajedničku platformu za upravljanje dokumentima, nego su OWIS sistem nabavili i implementirali u okviru institucije. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju istog OWIS sistema za svaku instituciju koja raspolaže zasebnim rješenjem. Ovo rezultuje velikim brojem ugovora o održavanju istog OWIS sistema, što nije najekonomičnije rješenje za državne institucije.
Potrebno je analizirati i po mogućnosti realizovati održavanje sistema za upravljanje dokumentima kroz jedan ugovor o održavanju za sve institucije koje koriste ovaj sistem.

III KORESPONDENCIJA

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvještaja o reviziji. U komentarima Ministarstva, u najvećem dijelu su iznesene informacije koje su bile poznate u vrijeme obavljanja revizije. Iznesena obrazloženja i komentari su uglavnom potvrde nalaza navedenih u Nacrtu izvještaja, odnosno opis preduzetih aktivnosti ili aktivnosti koje se planiraju preduzeti u narednom periodu. Ministarstvu je uz Izvještaj o reviziji izvršenja budžeta za 2015. godinu dostavljen Odgovor na komentare na Nacrt izvještaja.
U cilju što jasnijeg i preciznijeg prezentovanja činjenica, izvršene su korekcije dijela teksta. Suštinski, svi nalazi i preporuke iz Nacrta izvještaja, a samim tim i dano mišljenje revizora, ostaju nepromijenjeni u Izvještaju o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2015. godinu.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Danijel Jozić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Munevera Baftić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

IV PRILOZI

- Zbirni bilans stanja na 31.12.2015. godine
- Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2015. godinu- zbirni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama- zbirni obrazac
- Izjava o odgovornostima rukovodstva

BOSNA I HERCEGOVINA

OBRAZAC BS

ZBIRNI OBRAZAC

Institucije Bosne i Hercegovine

BILANS STANJA

na 31.12.2015. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom periodu tekuće godine	U istom obračunskom periodu prethodne godine	Procenat (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
1		**1. AKTIVA**			
2	**100000+ 200000**	**A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)**	**541.460.460**	**480.179.052**	**113**
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	398.437.944	344.435.456	116
4	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	130000	Kratkoročna potraživanja	18.237.589	19.699.629	93
6	140000	Kratkoročni plasmani	122.213.536	114.018.069	107
7	160000	Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	208.410	99.874	209
8	210000	Zalihe materijala i robe	0	0	
9	220000	Zaliha sitnog inventara	0	0	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	2.362.981	1.926.024	123
11	**000000**	**B. Stalna sredstva (14+17+20+21)**	**750.495.960**	**792.963.825**	**95**
12	011000	Stalna sredstva	1.115.583.361	1.084.937.603	103
13	011900	Ispravka vrijednosti	383.553.728	310.440.105	124
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	**732.029.633**	**774.497.498**	95
15	020000	Dugoročni plasmani	18.458.717	18.458.717	100
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	**18.458.717**	**18.458.717**	100
18	031000	Vrijednosni papiri	7.610	7.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	**7.610**	**7.610**	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
22		**UKUPNA AKTIVA (2+11)=42**	**1.291.956.420**	**1.273.142.877**	**101**

R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom periodu tekuće godine	U istom obračunskom periodu prethodne godine	Procenat (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
23		**2. PASIVA**			
24	**300000**	**A. Kratkoročne obaveze i razgraničenja (25 do 30)**	**120.090.912**	**124.159.755**	**97**
25	310000	Kratkoročne tekuće obaveze	36.039.991	42.135.072	86
26	320000	Obaveze po osnovu vrijednosnih papira	176	176	100
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obaveze prema radnicima	53.635.128	52.475.939	102
29	360000	Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedin.	1.769.918	2.108.760	84
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	28.645.699	27.439.808	104
31	**400000**	**B. Dugoročne obaveze i razgraničenja (32 do 34)**	**36.769.604**	**0**	
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	36.769.604	0	
33	420000	Ostale dugoročne obaveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	**500000**	**C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)**	**1.135.095.904**	**1.148.983.122**	**99**
36	510000	Izvori sredstava	1.050.730.857	1.045.983.810	100
37	520000	Ostali izvori sredstava	18.918.779	18.918.779	100
38	530000	Izvori sredstava rezerva	110	110	100

39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	65.446.158	84.080.423	78
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	0	0	
42		**UKUPNA PASIVA (24+31+35)=22**	**1.291.956.420**	**1.273.142.877**	**101**

BOSNA I HERCEGOVINA

OBRAZAC 1

Institucije Bosne i Hercegovine

ZBIRNI OBRAZAC

PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANSIRANJA

ZA 2015. GODINU

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

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

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

BOSNA I HERCEGOVINA

OBRAZAC 2

Institucije Bosne i Hercegovine

ZBIRNI OBRAZAC

PREGLED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA

ZA 2015. GODINU

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

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

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

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

Izjava o odgovornostima rukovodstva

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

Rukovodstvo **Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu bude izrađeno u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (protokol Ministarstva finansija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu (Službeni glasnik BiH broj 40/15), kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja institucija BiH.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvještaja odgovornosti rukovodstva obuhvataju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sistem internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja;

- da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;

- da finansijski izvještaji sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja budžeta, kao i podatke o sistemu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije.

- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi;

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

Datum, 20.07.2016. godine

Ministar

Vjekoslav Bevanda