BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

IZVRŠENJA BUDŽETA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2021. GODINU

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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠTAJ
O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU BUDŽETA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2021. GODINU

Broj: 02-16-1-1343/22

Sarajevo, novembar 2022. godine

SADRŽAJ

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA ... 3

1. MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA ... 3
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI ... 6

II PREPORUKE ZA 2021. GODINU (REZIME) ... 8

III KRITERIJI ... 10

IV IZVJEŠTAJ O REVIZIJI ... 11

1. UVOD ... 11
2. REALIZACIJA PREPORUKA ... 11
3. SISTEM INTERNIH KONTROLA ... 21
4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE ... 29
5. BUDŽET ... 31
6. IZVRŠENJE BUDŽETA ... 34
7. PRIHODI I PRIMICI ... 35
8. RASHODI ... 38
   - 8.1. Tekući izdaci ... 39
     - 8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća ... 40
     - 8.1.2. Putni troškovi ... 46
     - 8.1.3. Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije ... 47
     - 8.1.4. Troškovi zakupa ... 49
     - 8.1.5. Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH) ... 50
   - 8.2. Kapitalni izdaci ... 53
   - 8.3. Višegodišnji kapitalni projekti ... 53
   - 8.4. Programi posebne namjene ... 55
   - 8.5. Tekući grantovi i transferi ... 57
   - 8.6. Kapitalni grantovi i transferi ... 58
   - 8.7. Fond za povratak ... 58
9. DIREKTNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA ... 59
   - 9.1. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova ... 59
   - 9.2. Sredstva za saniranje ekonomskih šteta ... 60
   - 9.3. Članarine u međunarodnim organizacijama ... 60
   - 9.4. Sudski sporovi ... 61
10. TEKUĆA REZERVA BUDŽETA ... 62
11. FINANSIJSKI REZULTAT ... 64
12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM ... 66
13. BILANS STANJA ... 68
    - 13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe ... 68
    - 13.2. Stalna sredstva ... 70
    - 13.3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja ... 72
    - 13.4. Dugoročne obaveze i razgraničenja ... 72
    - 13.5. Izvori sredstava ... 73
    - 13.6. Popis sredstava i izvora sredstava ... 73
    - 13.7. Vanbilansna evidencija ... 74
    - 13.8. Status državne imovine ... 74
14. IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA ... 75
15. INFORMACIONI SISTEM ... 76
16. KOMENTARI ... 78

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH

Mišljenje nezavisnog revizora se daje na osnovu provedene finansijske revizije koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje s rezervom

Izvršili smo reviziju **Izvještaja o izvršenju Budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu** (u daljem tekstu: Izvještaj o izvršenju budžeta) sačinjenog od strane Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo), koji obuhvata opisni dio i obrasce koji čine sastavni dio Izvještaja o izvršenju budžeta koji je usvojen od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara).

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku Osnova za mišljenje s rezervom, Izvještaj o izvršenju budžeta prikazuje istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, finansijsko stanje imovine, obaveza, prihoda i rashoda Budžeta institucija BiH na 31.12.2021. godine i izvršenje budžeta i poslovni rezultat za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvještaju:

1. *U Zbirnom bilansu stanja, pozicije stalnih sredstava i kratkoročnih potraživanja nisu realno iskazane, odnosno podcijenjene su za nepoznat iznos zbog izostanka evidentiranja određenih stalnih sredstava i potraživanja (tačke 13.1 i 13.2 Izvještaja) te neriješenog statusa državne imovine (tačka 13.8 Izvještaja).*

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI)[1]. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Nezavisni smo od **Vijeća ministara i Ministarstva** u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti prema tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

[1] Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija (ISSAI) dio su Okvira profesionalnih objava Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – IFPP okvira (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements), koji čine tri nivoa objava: INTOSAI principi (INTOSAI-P), međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

Skretanje pažnje[2]

Ne izražavajući dalju rezervu na mišljenje o Izvještaju o izvršenju budžeta, skrećemo pažnju na:

- *nezadovoljavajući sistem naplate, evidentiranja i kontrole prihoda te usaglašavanja prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH (tačka 7. Izvještaja);*
- *potencijalne obaveze na osnovu sudskih sporova i izostanak odgovornosti za izgubljene sporove (tačka 9.4 Izvještaja).*

Ključna pitanja revizije[3]

Ključna pitanja revizije su ona pitanja koja su, po našoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda. Tim pitanjima smo se bavili u kontekstu revizije finansijskih izvještaja kao cjeline i pri formiranju mišljenja i mi ne dajemo posebno mišljenje o tim pitanjima.

Osim pitanja navedenih u odjeljku *Osnova za mišljenje s rezervom*, utvrdili smo da nema drugih ključnih pitanja revizije.

Odgovornosti rukovodstva za Izvještaj o izvršenju budžeta

Rukovodstvo **Vijeća ministara i Ministarstva** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju Izvještaja o izvršenju budžeta u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja na nivou institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u datim okolnostima.

S obzirom na to da se radi o konsolidovanom/zbirnom izvještaju o izvršenju budžeta te činjenici da su ovim izvještajem obuhvaćeni značajniji procesi u vezi sa realizacijom budžeta za 2021. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizovati date preporuke, smatramo da je odgovornost za izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH nužno posmatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Predsjedništva BiH (procedura usvajanja budžeta) i Parlamentarne skupštine BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih), kao i svih institucija Bosne i Hercegovine pojedinačno za procese koje samostalno provode, a koji se kumulativno odražavaju na izvršenje budžeta kao cjeline.

---

[2] Odjeljak kojim revizor skreće pažnju korisnicima izvještaja na pitanja koja su prezentovana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koje su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važna za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvještaja; u revizionoj praksi ovaj odjeljak se naziva još i 'isticanje pitanja'.

[3] Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacione vrijednosti izvještaja o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenu reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvatanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda. Ključna pitanja revizije primjenjuju se na subjekte revizije koji imaju najveći uticaj na budžet institucija Bosne i Hercegovine i na konsolidovane finansijske izvještaje budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

Odgovornosti revizora za reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome je li Izvještaj o izvršenju budžeta kao cjelina sačinjen bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utiču na ekonomske odluke korisnika donesene na osnovu tih finansijskih izvještaja.

Kao sastavni dio revizije, u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

- Prepoznajemo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja finansijskih izvještaja, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizione postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizione dokaze koji su dovoljni i primjereni da osiguraju osnovu za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevara može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje internih kontrola.
- Stičemo razumijevanje internih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizione postupke koji su primjereni u datim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti internih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj finansijskih izvještaja, uključujući i objave, kao i odražavaju li finansijski izvještaji transakcije i događaje na kojima se zasnivaju na način kojim se postiže fer prezentacija.

S rukovodstvom, između ostalog, komuniciramo u vezi sa planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim nalazima revizije, uključujući i one koji se odnose na značajne nedostatke u internim kontrolama koji su otkriveni tokom naše revizije.

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, izvještavanje, internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacionim sistemima i centralizovanim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2021. godinu.

Između pitanja o kojima se komunicira sa rukovodstvom, određujemo ona pitanja koja su od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda i stoga su ključna pitanja revizije. Ta pitanja opisujemo u našim izvještajima o obavljenoj reviziji, osim ako zakon ili regulativa sprečava javno objavljivanje pitanja ili kada odlučimo, u izuzetno rijetkim okolnostima, da o datom pitanju ne treba izvijestiti u našem izvještaju, jer se razumno može očekivati da bi negativne posljedice izvještavanja nadmašile javnu dobrobit od takvog izvještavanja.

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

U vezi s revizijom Izvještaja o izvršenju budžeta, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku Osnova za mišljenje s rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2021. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u izvještaju:

1. *Zakon o budžetu za 2021. godinu nije usvojen u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, odnosno rokovima preciziranim navedenim Zakonom, što je imalo negativan uticaj na sve budžetske korisnike (tačka 5. Izvještaja).*

Reviziju usklađenosti smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

Nezavisni smo od **Vijeća ministara i Ministarstva** u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući dalju rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pažnju na sljedeće:

1) *Sistem internih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou uslijed neefikasnosti i nedovoljne posvećenosti njegovoj potpunoj uspostavi (tačka 3. Izvještaja);*
2) *dugogodišnja sporost u provođenju aktivnosti na usvajanju međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor – IPSAS (tačka 4. Izvještaja);*
3) *isplata dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim tijelima na nivou BiH, službenika u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija te Upravi za indirektno oporezivanje tokom 2021. godine nije se zasnivala na relevantnim propisima i aktima (tačka 8.1.1 Izvještaja);*
4) *dugogodišnja sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja kod pojedinih institucija BiH (tačka 8.3. Izvještaja) i programa posebne namjene (tačka 8.4. Izvještaja);*
5) *netransparentno zapošljavanje i angažovanje osoba putem ugovora o djelu (tačka 8.1.5. Izvještaja).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju Izvještaja o izvršenju budžeta, rukovodstvo **Vijeća ministara i Ministarstva** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu s propisima kojima su regulisane i potvrđuje da je tokom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrhovito i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

S obzirom na to da se radi o konsolidovanom/zbirnom izvještaju o izvršenju budžeta te činjenici da su ovim izvještajem obuhvaćeni značajniji procesi u vezi sa realizacijom Budžeta za 2021. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizovati date preporuke, smatramo da je odgovornost za izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH nužno posmatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Fiskalnog vijeća BiH i Predsjedništva BiH (procedura usvajanja budžeta) i Parlamentarne skupštine BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih), kao i svih institucija Bosne i Hercegovine pojedinačno za procese koje samostalno provode, a koji se kumulativno odražavaju na izvršenje budžeta kao cjeline.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizione dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje **Vijeća ministara i Ministarstva,** prema definisanim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 15.11.2022. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

II PREPORUKE ZA 2021. GODINU (REZIME)

Izvještajem o obavljenoj reviziji za 2021. godinu obuhvaćene su 33 preporuke. Od navedenog broja, pet preporuka se odnosi na reviziju finansijskih izvještaja, 21 preporuka je data zbog utvrđenih neusklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima, dok se sedam preporuka odnosi i na finansijske izvještaje i na neusklađenost.

Od ukupnog broja datih preporuka, 22 preporuke se odnose na nepravilnosti, nedostatke i slabosti identifikovane i u prethodnim izvještajima, tj. nije bilo značajnijih promjena u cilju njihovog otklanjanja te su, u skladu s tim, preporuke ponovljene u 2021. godini.

U tabeli koja slijedi (Tabela 1.) prikazani su podaci o datim preporukama za 2021. godinu

Br. prep.	Tačka izvještaja	Revidirani proces (naslov)	Predmet revizije		Status preporuke[4]	
			Finansijski izvještaji	Usklađenost	Nova preporuka	Ponovljena preporuka
1.	3.	Sistem internih kontrola		●		●
2.	3.	Sistem internih kontrola		●		●
3.	3.	Sistem internih kontrola		●		●
4.	3.	Sistem internih kontrola		●		●
5.	3.	Sistem internih kontrola		●		●
6.	3.	Sistem internih kontrola		●		●
7.	3.	Sistem internih kontrola		●	●	
8.	5.	Budžet		●		●
9.	7.	Prihodi i primici	●	●		●
10.	7.	Prihodi i primici	●	●		●
11.	8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća		●		●
12.	8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća	●	●	●	
13.	8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća	●	●		●
14.	8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća		●		●
15.	8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća		●		●
16.	8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća		●		●
17.	8.1.2.	Putni troškovi	●		●	
18.	8.1.3.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije		●	●	
19.	8.1.3.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije		●		●

[4] Status podrazumijeva novu ili ponovljenu preporuku. Nerealizovane preporuke iz prethodnog perioda su, nakon utvrđenog činjeničnog stanja, ponovljene.

20.	8.1.3.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije		●	●	
21.	8.1.4.	Troškovi zakupa	●	●		●
22.	8.1.4.	Troškovi zakupa	●			●
23.	8.1.5.	Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH)		●	●	
24.	8.4.	Programi posebne namjene		●	●	
25.	8.4.	Programi posebne namjene		●		●
26.	9.4.	Sudski sporovi	●	●		●
27.	9.4.	Sudski sporovi	●	●	●	
28.	13.1.	Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe	●		●	
29.	13.1.	Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe	●		●	
30.	13.1.	Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe	●			●
31.	13.8.	Status državne imovine		●		●
32.	15.	Informacioni sistem		●		●
		Ukupno	12*	27*	10	22

*7 preporuka se odnosi na oba predmeta revizije

Tabela 1. Preporuke za 2021. godinu

III KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijski izvještaji, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju uporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za ocjenu objektivnosti i istinitosti finansijskih izvještaja i ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu
- Zakon o finansiranju institucija BiH
  - Pravilnik o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH
  - Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH
  - Odluke o privremenom finansiranju institucija BiH za 2021. godinu
- Zakon o finansiranju institucija BiH
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o internoj reviziji institucija BiH.

IV IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. UVOD

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta.

Prema članu 22. stav 5. Zakona o finansiranju institucija BiH, Ministarstvo je obavezno da u roku od 180 dana od završetka fiskalne godine pripremi i podnese godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, nakon njegovog upućivanja Vijeću ministara i Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

Izvještaj o izvršenju budžeta je sačinjen u zakonskom roku 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 iz Sektora za budžet, podataka budžetskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvještaj je u roku dostavljen na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je Izvještaj o izvršenju budžeta usvojilo na 54. sjednici održanoj 28.07.2022. godine, a Predsjedništvo BiH, prema dostupnim informacijama, još uvijek nije razmatralo navedeni izvještaj.

Rukovodstvo budžetskih 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 s odgovarajućim zakonima i propisima, kao i da tokom fiskalne godine osigurava 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 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 formi i sadržaju koji je propisalo Vijeće ministara[5].

2. REALIZACIJA PREPORUKA

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvršenja budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2020. godinu su date preporuke **Vijeću ministara i Ministarstvu** kojima se sugeriše preduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju 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[6] i akcioni plan postupanja po preporukama. Izvještaj o obavljenoj reviziji zasebno je dostavljen Vijeću ministara, koje nije dostavilo odgovor o preduzetim aktivnostima.

Na osnovu uvida u preduzete aktivnosti, u narednoj tabeli (Tabela 2.) dat je osvrt na realizaciju prethodno datih preporuka.

[5] Službeni glasnik BiH, broj 96/12

[6] Revidirana institucija dužna je poslati odgovor Uredu za reviziju i Ministarstvu finansija i trezora BiH u roku od 60 dana od prijema revizorskog izvještaja u skladu sa stavom (2) ovog člana, u kojem se navode radnje koje je preduzela ta institucija radi prevazilaženja slabosti, neregularnosti i prekršaja koji su identifikovani u revizorskom izvještaju.

Za označavanje statusa preporuka u pogledu njihove realizacije korišteni su sljedeći simboli:
✅ realizovane preporuke, 🟡 preporuke čija je realizacija u toku, ❌ nerealizovane preporuke, ⏸ preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u revidiranom periodu.

Br. prep.	Preporuke iz izvještaja za 2020. godinu	Ocjena realizacije preporuka iz izvještaja za 2020. godinu	Status
1.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih institucija, preduzme aktivnosti kako bi se interna revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim institucijama BiH.	Interna revizija u institucijama BiH još uvijek nije u potpunosti uspostavljena i kadrovski popunjena u punom kapacitetu.	❌
2.	Potrebno je da Vijeće ministara putem Centralne harmonizacijske jedinice analizira efikasnost jedinica interne revizije u pogledu obima revizionih aktivnosti koje se provode na godišnjem nivou.	Vijeće ministara nije analiziralo efikasnost rada jedinica interne revizije institucija BiH, u pogledu obima revizionih aktivnosti koje se provode na godišnjem nivou.	❌
3.	Vijeće ministara treba, putem Centralne harmonizacijske jedinice, u narednom periodu ubrzati aktivnosti na osiguranju uslova za provođenje kontrole kvaliteta rada interne revizije, kako bi se ojačala uloga interne revizije kao važnog upravljačkog alata.	U 2021. godini Vijeće ministara nije osiguralo uslove za provođenje kontrole kvaliteta rada interne revizije jer je pravilnik, koji je predložila Centralna harmonizacijska jedinica, donesen tek krajem godine.	❌
4.	Ministarstvo je dužno, izvršavajući dodijeljene nadležnosti, razmatrati zahtjeve budžetskih korisnika i o istima se očitovati u rokovima koji su propisani Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH.	Nije otklonjen zastoj u komunikaciji između budžetskih korisnika i Ministarstva u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala, odnosno davanja mišljenja ili odgovora na upite dostavljene od institucija BiH.	❌
5.	Potrebno je da Ministarstvo uspostavi sveobuhvatne i jednoobrazne evidencije zaprimljenih zahtjeva koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nosioci aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.	I dalje ne postoje adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od institucija BiH na nivou cjelokupnog Ministarstva.	❌
6.	Vijeće ministara bi trebalo efikasnije djelovati u pogledu razmatranja prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koje su u proceduru uputile institucije BiH.	Vijeće ministara BiH još uvijek nije efikasno djelovalo u pogledu razmatranja i usvajanja pravilnika o organizaciji i sistematizaciji koje su u proceduru uputile institucije BiH.	❌
7.	Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji s nadležnim institucijama i organima, nastavi s aktivnostima osiguranja pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	Ministarstvo je, kroz realizaciju projekta IPA 2017 - Dalja podrška jačanju upravljanja javnim finansijama, preduzimalo aktivnosti kako bi doprinijeli i osigurali osnove za usvajanje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	🟡
8.	Potrebno je da Vijeće ministara i Ministarstvo, svako iz svoje nadležnosti, ulože dodatne napore kako bi budžet institucija BiH bio usvojen blagovremeno, uz poštovanje propisanih procedura i	Budžet institucija BiH za 2021. godinu Parlamentarna skupština BiH nije usvojila. Prilikom sačinjavanja prijedloga za budžet nosioci	❌

	budžetskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.	odgovornosti nisu poštovali definisane rokove za realizaciju ključnih zadataka.	
9.	Ministarstvo treba obavezati institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u finansijskim izvještajima prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.	Ministarstvo nije obavezalo institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima. Prema informaciji, Ministarstvo će izdati Instrukciju o načinu izvještavanja iz Registra novčanih kazni.	⊗
10.	Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnu saradnju sa budžetskim korisnicima koji ostvaruju prihode, kroz analizu dostavljenih zahtjeva, nadogradnju i omogućavanje korištenja servisa za sravnjenje prihoda.	Iako je Ministarstvo omogućilo institucijama BiH korištenje servisa za sravnjenje prihoda, još uvijek postoje nedostaci u načinu na koji se pristupa sravnjenju i praćenju naplate prihoda.	●
11.	Ponovno preporučujemo Ministarstvu da razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 - uz Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH).	Kao i prethodnih godina, u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 – uz Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH) je na isti način prikazan preneseni višak iz prethodnih godina.	⊗
12.	Preporučujemo Vijeću ministara BiH da putem nadležnih institucija (Ministarstva finansija i trezora BiH, Ministarstva civilnih poslova BiH i Ministarstva pravde BiH) izvrši analizu primjene Metodologije za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda, te na osnovu provedene analize donese odgovarajuće akte i da preporuke o načinu postupanja institucija BiH u cilju pravilne i jednoobrazne primjene predmetnog akta.	Komisija za plaće i naknade u institucijama BiH je dostavila Ministarstvu na nadležno postupanje Prijedlog metodologije o izmjenama i dopunama metodologije za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda. Također, Ministarstvo je u odgovorima na zahtjeve institucija BiH davalo smjernice za postupanje u konkretnim slučajevima u cilju pravilne primjene predmetnog akta.	●
13.	Preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH preduzme aktivnosti u cilju pripreme prijedloga podzakonskog akta koji reguliše pravo na policijski dodatak za zaposlene u policijskim agencijama na nivou Bosne i Hercegovine u cilju njegovog razmatranja i usvajanja.	Ministarstvo je preduzelo aktivnosti u skladu sa svojom nadležnosti utvrđenoj Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH u vezi s donošenjem podzakonskog akta kojim će se regulisati isplata policijskog dodatka. Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.07.2022. godine, usvojilo prijedloge odluka za dodjelu dodatka policijskim službenicima u policijskim tijelima BiH. Navedena Odluka će biti predmet revizije 2022. godine.	●
14.	Potrebno je da se Ministarstvo odredi po pitanju dostavljenog prijedloga iz Uprave za indirektno oporezivanje u pogledu izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kako bi se u slučaju negativnog odgovora tražila druga rješenja za rješavanje pitanja isplate dodatka na plaću zaposlenih u Upravi.	U toku trajanja završne revizije za 2021. godinu Uprava za indirektno oporezivanje nije dobila odgovor Ministarstva finansija i trezora BiH vezano za stav prednacrta Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji će regulisati pravo na dodatak na plaće.	⊗

15.	Preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH osigura provođenje zakonski definisane procedure donošenja odluke o dodatku na plaću za zaposlene u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.	Ministar pravde je u 2021. godini pokrenuo proceduru pribavljanja mišljenja nadležnih institucija BiH na prijedlog odluke o dodatku na plaću na osnovu posebnih uslova radnog mjesta za zaposlene u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH kako bi istu dostavio na usvajanje Vijeću ministara BiH. Pokrenute aktivnosti još uvijek nisu u cijelosti okončane.	
16.	Nužno je da Vijeće ministara, putem nadležne Agencije za državnu službu BiH, dodatno razmotri pitanje izdavanja rješenja za obavljanje poslova drugog radnog mjesta zaposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu i da preporuke institucijama BiH za pravilno postupanje u skladu sa relevantnim propisima.	Nadležne institucije nisu razmotrile pravilnost postupka donošenja rješenja o obavljanju poslova drugog radnog mjesta.	
17.	Nužno je da Ministarstvo kod nadležnih institucija aktualizira pitanje nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji proizlazi iz člana 53. spomenutog Zakona.	Pravnim propisima nije uređen postupak nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.	
18.	Potrebno je da Ministarstvo analizira prijedloge vezane za izmjenu pravnog okvira kojim su regulisane plaće i naknade troškova zaposlenih u institucijama BiH, te na osnovu ove analize predloži rješenja koja trebaju osigurati pravilno postupanje institucija u predmetnoj oblasti.	Ministarstvo finansija i trezora BiH je, u skladu s relevantnim propisima, dalo direktnu i indirektnu saglasnost za primjenu koeficijenata za obračun plaća za predmetna radna mjesta i iznijelo stav da će razmotriti prijedlog da isti budu uvršteni u Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH pri izmjeni ovog propisa.	
19.	Nužno je da Vijeće ministara putem Ministarstva pravde BiH razmotri primjenu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo i da preporuke institucijama BiH za pravilnu primjenu relevantnih propisa te izvrši procjenu potrebe izmjene propisa koji regulišu navedenu problematiku.	Nije bilo aktivnosti Ministarstva pravde vezano za primjenu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo.	
20.	Preporučuje se Ministarstvu da prilikom analize pojedinačnih prijedloga budžeta institucija BiH vrši komparaciju prethodno odobrenog budžeta za plaće institucija BiH (broj zaposlenih i planirani iznos) u odnosu na broj osoba kojima je stvarno vršena isplata plaće tokom prethodne godine, a sve u cilju sagledavanja načina na koji se vrši realizacija planiranog iznosa na poziciji bruto plaća i naknada plaća i realnijeg planiranja budžeta na navedenoj poziciji u budućem periodu.	Preporuka nije mogla biti ocijenjena u revidiranom periodu s obzirom na to da nije usvojen budžet za 2021. godinu i da je stoga osnova za finansiranje institucija BiH u tekućoj godini bio odobreni budžet za 2020. godinu.	
21.	Preporučujemo da Vijeće ministara putem nadležnih ministarstava preispita praksu isplate otpremnine zbog odlaska u penziju	Nadležne institucije nisu razmotrile pitanje donošenja rješenja o prestanku radnog odnosa izabranih i imenovanih	

	osobama za koje je izvjestan nastavak radnopravnog statusa u institucijama BiH, te da se iznađu odgovarajuća rješenja uz uvažavanje svih specifičnosti i okruženja u kojem funkcionišu i djeluju institucije BiH.	zvaničnika zbog odlaska u penziju u situaciji kada u toku ili nakon isteka mandata ispunjavaju zakonom utvrđene uslove za penzionisanje.	
22.	Preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnih ministarstava (Ministarstvo komunikacija i prometa i Ministarstvo finansija i trezora) ubrza aktivnosti na potpunoj realizaciji Zaključka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH koji se odnosi na obilježavanje službenih vozila, uzimajući u obzir činjenicu da je od upućivanja Zaključka na realizaciju nadležnom ministarstvu proteklo skoro godinu i pol dana.	Nije bilo novih aktivnosti nadležnih ministarstava u odnosu na prethodnu godinu.	⊗
23.	Potrebno je da Vijeće ministara i Ministarstvo nastave s aktivnostima rješavanja zahtjeva institucija BiH, za koje se analizom pokaže da su osnovani, a koji se odnose na regulisanje pitanja specijalizovanih službenih vozila.	U Ministarstvu su tokom 2021. godine davali mišljenja na prijedloge pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja specijalizovanih službenih vozila Granične policije, Centra za uklanjanje mina u BiH te mišljenje na Prijedlog pravilnika o dopuni Pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.	●
24.	I dalje smo mišljenja da je potrebno da Ministarstvo jasno i precizno definiše način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	Ministarstvo je donijelo Instrukciju o načinu realizacije i knjigovodstvenog evidentiranja poslovnih promjena servisiranja osiguranih motornih vozila te sredstava naplaćenih od osiguravajućih društava na osnovu osiguranja od 25.03.2022. godine. Postupanje institucija po navedenoj instrukciji će se moći ocijeniti tokom revizije za 2022. godinu.	●
25.	Preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnih institucija riješi pitanje objekta koji je evidentiran u poslovnim knjigama Obavještajno-sigurnosne agencije, a nije u upotrebi već duže vrijeme jer ne odgovara potrebama spomenute agencije.	Još uvijek nije riješeno pitanje poslovne zgrade Obavještajno-sigurnosne agencije.	⊗
26.	Potrebno je da Vijeće ministara analizira finansijske mogućnosti za rješavanje pitanja trajnog smještaja za institucije BiH za koje to pitanje još uvijek nije riješeno, uzimajući u obzir da se na godišnjem nivou troše značajna sredstva na osnovu plaćanja zakupa.	U 2021. godini nije riješeno pitanje trajnog smještaja niti za jednu instituciju.	⊗
27.	Preporučuje se Ministarstvu da u saradnji sa Ministarstvom pravde BiH provede planirane aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenih pravila i kriterija za angažman vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu, istovremeno vodeći računa o složenosti i potrebama budžetskih korisnika.	U toku je izrada analize troškova na osnovu koje će biti pripremljena Informacija sa prijedlozima zaključaka za unapređenje navedenog procesa te će po okončanju ista biti dostavljena Vijeću ministara BiH.	●
28.	Ministarstvo treba više pažnje posvetiti analizi zahtjeva budžetskih korisnika na poziciji ugovori o djelu, koristeći se pri tome	Prilikom analize zahtjeva budžetskih korisnika od istih se tražio pregled potrebnih sredstava s nazivom poslova	●

	podacima iz budžetskih zahtjeva iz prethodnih godina i podacima o izvršenju budžeta.	kao i jesu li isti obuhvaćeni sistematizacijom radnih mjesta te se skretala pažnja ukoliko su rashodi planirani za sistematizovana radna mjesta.	
29.	Ponovno ističemo potrebu da Vijeće ministara riješi pitanje trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo, pri čemu je prije donošenja odluke potrebno dodatno razmotriti potrebe za predloženom površinom prostora imajući u vidu objektivne potrebe te dobre prakse u pogledu nužne površine prostora po zaposlenom.	Vijeće ministara BiH još uvijek nije razmatralo i usvojilo odluku o nabavci zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo čiji je prijedlog Direkcija uputila u toku 2020. godine. Navedeni prijedlog odluke je skinut na Kolegiju Vijeća ministara BiH zbog nepostojanja saglasnosti.	
30.	Preporučuje se Vijeću ministara i Ministarstvu, da u cilju smanjenja rizika nenamjenskog trošenja sredstava, putem nadležnih institucija unaprijede aktivnosti u procesu odobravanja i doznačavanja grantova što se prije svega odnosi na pravovremeno planiranje aktivnosti, uspostavljanje jasnijih i mjerljivijih ciljeva, praćenje i kontrolu realizacije projekata, evidentiranje grantova i izvještavanje o namjenskom utrošku grantova, postignutim rezultatima i ciljevima.	Zbog uslova privremenog finansiranja u 2021. godini najveći dio planiranih grantova nije dodijeljen i realizovan, a i oni koji su dodijeljeni poznatim korisnicima su u pojedinim slučajevima uplaćeni tek krajem 2021. godine, a faza izvještavanja nije gotova, tako da nismo u mogućnosti ocijeniti realizaciju navedene preporuke.	
31.	Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nastavi preduzimati aktivnosti na kreiranju preduslova za povećanje ekonomskog rasta značajnijim korištenjem IPA sredstava.	Vijeće ministara je sredinom 2022. godine usvojilo Sveobuhvatnu strategiju za upravljanje javnim finansijama u institucijama BiH 2021-2025., koja će između ostalog omogućiti korištenje budžetske podrške iz Instrumenta pristupne pomoći (IPA).	
32.	Ministarstvo treba pratiti dostavljanje izvještaja krajnjih korisnika sredstava za saniranje ekonomskih šteta i sačiniti objedinjeni izvještaj u skladu s pojedinačnim odlukama Vijeća ministara BiH.	Objedinjeni izvještaj je sačinjen i usvojen na Vijeću ministara BiH 29.06.2022. godine.	
33.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih institucija, provede analizu uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH, u cilju utvrđivanja rizika u daljem postupanju, povećanja odgovornosti i preventivnog djelovanja na smanjenju broja postupaka pred nadležnim sudovima, a time i gubitka javnih sredstava.	Vijeće ministara nije provelo analizu uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH. Ministarstvo je preduzelo aktivnosti u svojoj nadležnosti u smislu da je ukazalo na rizike institucijama koje su bile tužena strana u postupcima za koje su isplaćena značajna sredstva po pravosnažnim presudama.	
34.	Ponovno preporučujemo Vijeću ministara da, putem nadležnog Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva, osigura adekvatnu primjenu Instrukcije o načinu planiranja, vođenju evidencija i izvještavanju o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama u cilju uspostavljanja odgovarajuće kontrole podataka o preuzetim obavezama za plaćanje članarina i transparentnog	Nisu u potpunosti realizovane aktivnosti u vezi sa primjenom Instrukcije o načinu planiranja, vođenja evidencija i izvještavanja o realizovanim članarinama.	

	izvještavanja zainteresovanih strana o koristima od istih.		
35.	Ministarstvo treba nastaviti aktivnosti na dosljednoj primjeni internih procedura u vezi s nultim stanjima na transakcijskim računima i slučajevima postojanja viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcione račune i realizovanih naloga.	Ministarstvo prati poslovanja preko poslovnih banaka u pogledu transferisanja sredstava i u najvećem broju slučajeva pridržava se internih procedura u primjeni nultog salda na transakcionim računima i slučajevima postojanja viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcione račune i realizovanih naloga.	🟡
36.	Ministarstvo treba održavati komunikaciju sa budžetskim korisnicima i insistirati na odgovorima o postavljenim upitima u vezi sa potrebom vođenja neaktivnih podračuna i podračuna na kojima je saldo 0 KM, a koji su otvoreni na zahtjev budžetskih korisnika.	Još uvijek postoje otvoreni računi na kojima duži niz godina nema prometa, mada je Ministarstvo preduzimalo aktivnosti na rješavanju ovog pitanja i tražilo informacije o statusu računa od budžetskih korisnika za čije potrebe su otvoreni, ali jedan broj budžetskih korisnika nije odgovorio na upite Ministarstva.	🟡
37.	U cilju realnog iskazivanja bilansnih pozicija, a u skladu s računovodstvenim propisima, Ministarstvo treba u saradnji sa budžetskim korisnicima preispitati opravdanost evidentiranja kursnih razlika na kontima kratkoročnih razgraničenja.	Ponovno su na poziciji aktivnih kratkoročnih razgraničenja evidentirana značajna salda kursnih razlika.	⊗
38.	Uzimajući u obzir činjenicu da se na nivou institucija značajna sredstva primaju na osnovu donacija u naturalnom obliku, preporučujemo Ministarstvu da provede aktivnosti na dodatnom regulisanju navedenog pitanja u dijelu postupanja, evidentiranja i praćenja prijema ovih sredstava od strane institucija kao i obuhvaćanja istih kroz finansijsko izvještavanje.	Ministarstvo je praćenje evidentiranja nenovčanih donacija vršilo primarno kroz obrasce izvještavanja u godišnjim finansijskim izvještajima svake institucije ponaosob, a u pojedinačnim revizorskim izvještajima za 2021. godinu su konstatovana poboljšanja u postupanju institucija kod prijema, praćenja, evidentiranja i izvještavanja o nenovčanim donacijama.	🟡
39.	U cilju rješavanja pitanja državne imovine, neophodno je da Vijeće ministara aktualizuje navedeni problem radi osiguranja preduslova za rješavanje statusa državne imovine te preduzme aktivnosti na usvajanju neophodnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.	Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno.	⊗
40.	Imajući u vidu da regulatornim okvirom (MRS 7) nije precizno definisano da se pozicije novčanih tokova detaljnije obrazlažu, ipak preporučujemo Ministarstvu da uz tabelarni prikaz izvještaja o novčanim tokovima kreira obrazloženje iskazanih stanja po vrstama novčanih tokova iz poslovnih aktivnosti, aktivnosti investiranja i aktivnosti finansiranja u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.	Ministarstvo finansija i trezora je u svom izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH kroz pojedine pozicije prihoda i priliva i analize bilansa stanja djelimično obrazlagalo izvršenja stanja za određene vrste novčanih tokova.	🟡

41.	U skladu s analizama koje prethode implementaciji novih projekata, potrebno je da Ministarstvo pokrene implementaciju podsistema za planiranje budžeta, osigura integraciju sa ISFU te vodi računa da se, po mogućnosti, implementiraju podsistemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti, radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema.	Ministarstvo je kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje budžeta i kreiralo prijedlog odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU sa Modulom upravljanja postupkom pripreme budžeta.	
42.	Potrebno je da Ministarstvo sagleda potrebe korisnika, prije svega po pitanju izvještavanja, te kreira neophodne izvještaje.	U toku su aktivnosti u cilju implementacije izvještaja potrebnih za rad Ministarstva odbrane BiH.	
43.	Ministarstvo treba odgovoriti na dopis koji im je uputilo Ministarstvo odbrane BiH, a kojim se traže imena osoba radi formiranja zajedničke komisije, te dati prijedloge o načinu prevazilaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.	Ministarstvo nije odgovorilo na dopis Ministarstva odbrane BiH kojim se traže imena osoba radi formiranja zajedničke komisije radi prevazilaženja nejasnoća u korištenju modula zaliha.	
44.	Ministarstvo, u saradnji sa Centralnom izbornom komisijom i Zavodom, treba analizirati mogućnosti korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama od strane navedenih institucija.	Ministarstvo je uputilo dopis Centralnoj izbornoj komisiji i Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, o mogućnostima korištenja postojećeg modula zaliha u Ministarstvu.	
45.	Potrebno je u potpunosti uspostaviti sistem blagajničkog poslovanja za potrebe Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH.	U pripremi je procedura nabavke licenci za uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu odbrane i Oružanim snagama BiH.	
46.	Ministarstvo treba uraditi finalnu analizu i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom COIP u cilju daljnjeg unapređenja funkcionisanja platforme za obračun i isplatu plaća zaposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine.	Ministarstvo je uradilo određene analize i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH.	
47.	Vijeće ministara, preko nadležnih ministarstava, treba osigurati da institucije planiraju stvarno potrebne vrste i količine licenci, te da iste pravovremeno aktiviraju i koriste.	Na kraju ugovornog perioda su preuzete planirane Microsoft licence od strane institucija BiH. U toku je nabavka Microsoft licenci koju provodi Ministarstvo komunikacija i prometa, čije će se preuzimanje i aktivacija vršiti po sklapanju novog ugovora.	
Br. prep.	**Preporuke iz izvještaja ranijih godina**	**Ocjena realizacije preporuka iz izvještaja ranijih godina**	**Status**
11/2018	Preporučujemo da Ministarstvo analizira prezentovane poteškoće sa kojima se suočavaju budžetski korisnici prilikom realizacije licitacija službenih vozila i rizike koji su prisutni u pogledu realizacije planiranih primitaka od prodaje vozila, kao i raspolaganja institucija BiH većim brojem vozila od Pravilnikom Vijeća ministara odobrenog broja.	Uvidom u pojedinačne izvještaje iz 2021. godine konstatovano je da su budžetski korisnici realizovali prodaju stalnih sredstava u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansija i trezora BiH.	

16/2018	Institucije BiH trebaju dosljedno primjenjivati Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje te adekvatno planirati putne troškove kako bi se osiguralo svrsishodno i racionalno korištenje odobrenih sredstava za ove namjene.	Institucijama kod kojih su utvrđene nepravilnosti date su preporuke u pojedinačnim izvještajima, zbog čega se preporuka u ovom Izvještaju ne može ocijeniti.	⏸
17/2018	Preporučujemo Vijeću ministara da putem Agencije za državnu službu BiH analizira dosadašnja učešća zaposlenih u institucijama BiH na seminarima, u, a posebno izvan, BiH na teme koje dominantno obrađuju problematiku vezanu za regulatorni okvir BiH i za rad institucija BiH, a koje su organizovale privatne firme iz BiH.	U izvještaju o reviziji učinka date su preporuke po pitanju planiranja i učešća na seminarima i obukama van BiH. Tokom revizije pojedinačnih institucija ponašanje institucija u tom pogledu svedeno je na pojedinačne slučajeve.	✅
33/2018	Neophodno je pratiti realizaciju dodijeljenih sredstava budžetskim korisnicima i u skladu sa stvarnim potrebama donijeti odluke o dodjeli neraspoređenih sredstava.	Za neraspoređena sredstva nisu donesene nove odluke, a realizacija ranije dodijeljenih sredstava se prati u okviru realizacije programa posebne namjene.	🟡
43/2018	Potrebno je cjelokupnom procesu popisa sredstava i izvora sredstava posvetiti dužnu pažnju, što podrazumijeva sistemski pristup cjelokupnom procesu popisa kao i finalnim knjiženjima u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje.	Institucijama kod kojih su utvrđene nepravilnosti date su preporuke u pojedinačnim izvještajima, zbog čega se preporuka u ovom Izvještaju ne može ocijeniti.	⏸
52/2018	Prilikom izmjena stopa poreza i doprinosa, od strane implementatora i Ministarstva treba potpisivati testne skripte, koje će potvrđivati tačnost obračuna prije puštanja izmjena u produkciju.	Nije bilo izmjena poreznih stopa tokom 2021. godine, pa samim tim ni situacija da se vrše testiranja tačnosti obračuna sa novim poreznim stopama.	⏸
53/2018	Ministarstvo treba analizirati troškove održavanja za sve institucije po ovom osnovu, te po mogućnosti predložiti model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje sistema za upravljanje dokumentima.	Ministarstvo je izradilo analizu troškova održavanja OWIS sistema za upravljanje dokumentima u institucijama BiH, u cilju uspostave ekonomičnijeg modela održavanja.	✅
9/2019	Potrebno je nastaviti aktivnosti u vezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH, koja ima za cilj unapređenje procesa planiranja budžeta i uspostavljanja programskog planiranja budžeta u potpunosti, kao i izvještavanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.	Vijeće ministara BiH je u 2022. godini usvojilo Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim finansijama u BiH za period 2021 – 2025. godina, dok je u februaru 2021. godine usvojena Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2025. godina. Aktivnosti na provođenju usvojenih dokumenata su u toku, a rok za početak pripreme i usvajanja zakona o budžetu u programskom formatu je prolongiran za budžet 2025. godine.	🟡
19/2019	Potrebno je da Ministarstvo okonča proces donošenja instrukcije o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom bi se na jasan i precizan način definisale uloge i	Instrukcija o načinu planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH usvojena je	✅

	odgovornosti svih učesnika u procesu realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.	22.07.2021. godine (Službeni glasnik 77/21).	
26/2019	Nužno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija kreira pravila i obaveze za vođenje unificiranih i ažurnih evidencija o sudskim sporovima u okviru svake institucije BiH pojedinačno kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi visina potencijalnih obaveza i vrsta pravnog osnova za pokretanje sudskih postupaka.	Najveći broj institucija je prezentovao evidencije o sudskim sporovima koje sadrže sve relevantne podatke koji omogućuju adekvatno praćenje problematike sudskih sporova.	
28/2019	Nužno je da Ministarstvo pravde BiH žurno preduzme aktivnosti vezane za donošenje pravnog okvira za provođenje postupka vansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji budžetskih sredstava.	Institucije BiH zaključuju vansudske nagodbe u skladu s pozitivnim propisima, onda kada je takav način rješavanja spora u najboljem interesu institucije.	
29/2019	Preporučujemo da Vijeće ministara i Ministarstvo osiguraju dosljednu primjenu važećih propisa vezanih za korištenje sredstava budžetske rezerve, a u cilju namjenskog raspolaganja odobrenim javnim sredstvima, pouzdanog izvještavanja o predmetnoj poziciji, kao jednog segmenta budžeta, i otklanjanja mogućnosti iskorištavanja ove pozicije za prikrivanje posljedica lošeg i neadekvatnog planiranja ukupnog budžeta institucija BiH.	I pored određenih aktivnosti na unapređenju dosljedne primjene važećih propisa vezanih za korištenje sredstava budžetske rezerve, ova oblast još uvijek nije u potpunosti uređena, s obzirom na to da smo i tokom 2021. godine utvrdili iste ili slične slabosti kao i prethodnih godina.	
33/2019	Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji s institucijama BiH, preduzme odgovarajuće aktivnosti kako bi se dodatno unaprijedio sistem internih kontrola u dijelu potraživanja te osiguralo da finansijski izvještaji budu tačni, a potraživanja iskazana u skladu s računovodstvenim pravilima i principima.	Ministarstvo je preduzelo određene aktivnosti kako bi se unaprijedio sistem internih kontrola vezano za adekvatno iskazivanje potraživanja u ISFU sistemu. U prethodnom periodu su upućeni dopisi svim budžetskim korisnicima s jasnim uputama o postupcima evidentiranja, iskazivanja, zatvaranja i eventualnog otpisivanja potraživanja. Međutim, ponovno su uočene slabosti prilikom evidentiranja potraživanja.	
35/2019	Preporučujemo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i tačnog evidentiranja stalnih sredstava.	Ministarstvo je u prethodnom periodu preduzimalo aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju rješavanja ove problematike na način da je uputilo više akata prema institucijama BiH u cilju rješavanja navedenog pitanja. Međutim, još uvijek postoji problem sveobuhvatnog evidentiranja stalnih sredstava.	
36/2019	Preporučujemo da Ministarstvo iznađe tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava kako promjene lokacije u pomoćnoj evidenciji ne bi uvećavale promet na kontima Glavne knjige, a čime bi bili realno prikazani prometi na pozicijama stalnih sredstava.	Ministarstvo je analiziralo tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava te zaključilo kako je softverski zadano rješenje ispravno i osigurava da se realno iskazuje saldo na kontima u glavnoj knjizi.	
42/2019	Potrebno je da Ministarstvo provede dodatnu obuku korisnika modula zaliha,	U proteklom periodu provođene su obuke zaposlenika institucija koje su	

	prvenstveno zaposlenika Ministarstva odbrane BiH, u cilju prevazilaženja tekućih problema.	iskazale potrebu za obukama. Nije bilo zahtjeva za obukama u 2021. godini.	

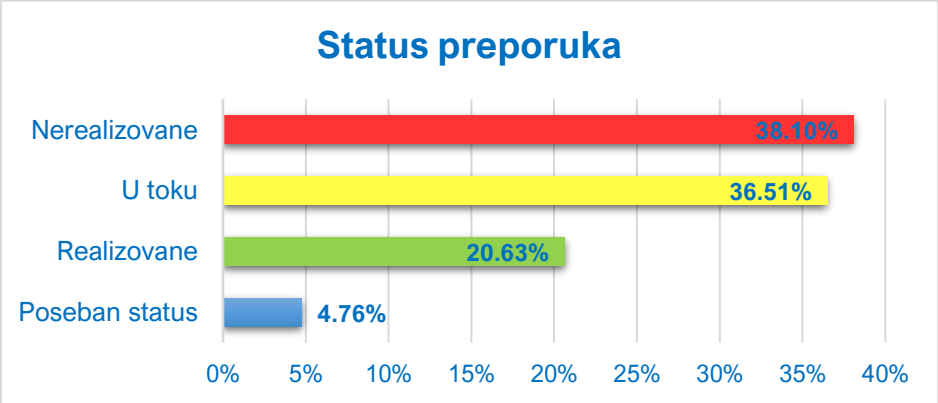
Tabela 2. Pregled realizacije preporuka

Napomena: Preporuke čija je realizacija u toku će biti predmetom daljeg praćenja do trenutka dok se ne realizuju u cijelosti ili do onog trenutka kada revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni da ove preporuke nisu realizovane. Shodno tome, u ovom izvještaju nisu date nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, ali je za ove procese dat opis stanja i provedenih aktivnosti.

Rekapitulacija statusa preporuka je prikazana u Tabeli br. 3 i Slici 1.

Status preporuka	Broj preporuka	Postotak
Nerealizovana	22	34,90%
U toku	24	38,10%
Realizovana	12	19,05%
Poseban status	5	7,95%
Ukupno	**63**	100,00%

Tabela br. 3 – Rekapitulacija statusa preporuka u pogledu njihove realizacije



Slika 1. – Status realizacije preporuka

3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Sistem internih kontrola u javnom sektoru PIFC (Public Internal Financial Control) čine tri stuba koja bi trebala osigurati dovoljno sinergijskih efekata kako bi se steklo razumno uvjerenje da interne kontrole funkcionišu adekvatno i efektivno, a to su: finansijsko upravljanje i kontrola (FUK), koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji; funkcionalna, nezavisna i decentralizovana interna revizija (IR) koja ima ulogu pružiti pomoć rukovodiocu institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti internih kontrola u instituciji i Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ), kao posebna jedinica, koja razvija i usmjerava procese PIFC-a.

Revizorskim postupcima smo utvrdili, kao i prethodnih godina, iste ili slične nedostatke i nepravilnosti u funkcionisanju institucija BiH (o čemu najbolje svjedoči obim nerealizovanih preporuka datih prethodnih godina, uslijed inertnog ponašanja nadležnih institucija i Vijeća ministara), koji upućuju na zaključak kako cjelokupan sistem internih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, odnosno da nije potpuno uspostavljen i efikasan u svim

segmentima poslovanja. Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica, ponovno smo utvrdili sljedeće nedostatke i slabosti: brojni propusti i nedostaci prisutni su u provedenim postupcima javnih nabavki; proces zapošljavanja i angažovanja osoblja i dalje nije transparentan; pravilnici o unutrašnjoj organizaciji kod većeg broja institucija još uvijek nisu usklađeni sa odlukama Vijeća ministara; realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka i dalje nije na zadovoljavajućem nivou (značajna finansijska sredstva su godinama rezervisana, neiskorištena i imobilna); nije u potpunosti riješen problem sravnjenja naplate prihoda koje određene institucije ostvaruju na osnovu svoga poslovanja; u određenom broju institucija nije uspostavljena i popunjena interna revizija; sistem finansijskog upravljanja i kontrole i dalje je nedovoljno izgrađen i efikasan; dokumentacija i evidencija vezana za upotrebu službenih vozila kod većeg broja institucija nije uredna i ažurna itd.
Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da se gore navedeni nedostaci ponavljaju već duži niz godina, da su ovi nedostaci vrlo dobro poznati nadležnim institucijama, a da sistem internih kontrola ipak i dalje ne reaguje, niti se preduzimaju značajni koraci u cilju njihovog rješavanja. Smatramo da uloga Ministarstva (kao i svih budžetskih korisnika) predstavlja snažan instrument za kontrolu i korektivni faktor koji putem sistema internih kontrola može u velikoj mjeri spriječiti ponavljanje nepravilnosti i nenamjensko trošenje javnih sredstava. Uloga Vijeća ministara, Predsjedništva BiH i Parlamentarne skupštine BiH u ovom procesu je također veoma važna, jer se donošenjem novih ili izmjenama postojećih zakonskih rješenja, pravovremenim donošenjem kvalitetnih provedbenih propisa, pravovremenim usvajanjem budžeta, direktno utiče na jačanje odgovornosti za utrošeni javni novac, povećanje finansijske discipline te zakonito, racionalno, efikasno i transparentno trošenje javnih sredstava.
Uloga regulatornih tijela i agencija (poput Agencije za državnu službu, Ministarstva pravde i sl.) je također veoma važna u sistemu internih kontrola jer se, nerijetko, upravo na osnovu njihovih saglasnosti, stavova i mišljenja provode postupci u kojima je smanjen stepen transparentnosti ili se čak može dovesti u pitanje zakonitost u postupanju institucija BiH.
Detaljnije informacije o uočenim nepravilnostima i nedostatcima tokom 2021. godine date su u odgovarajućim poglavljima ovog Izvještaja.

Centralna harmonizacijska jedinica: Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH – CHJ ima obavezu uspostaviti i razvijati sistem interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sistema, uspostaviti sistem i strukturu interne revizije u institucijama BiH. U toku 2021. godine CHJ MFT-a BiH je u proces uspostave i razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole uključio regulatorne organe i javna preduzeća u vlasništvu BiH, koji do sada nisu bili uključeni u ove procese.[7],

Centralna harmonizacijska jedinica je sačinila i putem Ministarstva finansija i trezora BiH, Vijeću ministara BiH dostavila godišnji Konsolidovani izvještaj interne revizije za 2021. godinu i Konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 28.07.2021. godine usvojilo konsolidovani izvještaj o internoj reviziji, dok konsolidovani izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH još nije usvojen. Godišnji izvještaji sadrže informacije o napretku, stanju i aktivnostima koje su provedene u 2021. godine sa konstatacijom da u 2021. godini nije ostvaren gotovo nikakav napredak u unapređenju sistema internih kontrola u institucijama BiH u odnosu na prošlu godinu.

Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK): Godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2021. godinu u propisanom roku su dostavile 74 institucije od ukupno 79 institucija koje su u obavezi dostavljanja godišnjeg izvještaja. Institucije koje nisu dostavile svoje godišnje izvještaje

[7] *JP NIO Službeni list BiH, Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT), Državna regulatorna komisija za električnu energiju i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH.*

su: JP NIO Službeni list BiH, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Agencija za antidoping kontrolu BiH, Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH i Vijeće za državnu pomoć BiH.

Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica i analizom Konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu, utvrdili smo kako u institucijama još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskim propisima. Tokom 2021. godine uočili smo da ponovno određeni broj institucija nije proveo sve temeljne aktivnosti u pogledu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole (u nekim institucijama ove aktivnosti su na dosta niskom nivou), iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavu sistema na snazi već više godina. Institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata.
Razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole, po našem mišljenju i dalje se ogleda većim dijelom u provođenju samo formalnih i administrativnih radnji i aktivnosti koje se svode na sačinjavanje i popunjavanje obrazaca predloženih podzakonskim aktima u vezi s mapiranjem poslovnih procesa i izradom registra rizika. Određeni broj institucija, aktivnosti oko unapređenja sistema internih kontrola uglavnom okončava popunjavanjem navedenih obrazaca, tj. administrativnim mjerama i formalnim ispunjavanjem svojih obaveza bez suštinskog i posvećenog pristupa razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.
Sve navedeno ukazuje na to da u institucijama BiH još uvijek ne postoji dovoljno izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od uspostave kvalitetnih internih kontrola. Prijeko je potrebno da sve institucije BiH ulože dodatne napore na implementaciji već usvojenih akata finansijskog upravljanja i kontrole te da uspostavi internih kontrola posvete mnogo više pažnje nego do sada. Naglašavamo da je razvoj instituta upravljačke odgovornosti rukovodilaca, jačanje svijesti, posvećenosti i razumijevanju suštinskih kontrola koje se trebaju provoditi od posebne važnosti.

Interna revizija: Uspostava interne revizije u institucijama BiH regulisana je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje interne revizije u institucijama BiH[8]. Interna revizija, u skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, kao i u skladu sa definicijom iz usvojenih standarda interne revizije, predstavlja nezavisno, objektivno upravljanje i konsultantsku aktivnost kreiranu sa ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje institucije.
Interna revizija u institucijama BiH je, sa 31.12.2021. godine, funkcionalno i kadrovski uspostavljena ili u postupku uspostavljanja u skladu sa važećim propisima u svih 19 institucija BiH, u kojima je predviđeno uspostavljanje interne revizije. Od 19 uspostavljenih jedinica interne revizije institucija BiH, deset institucija BiH je u potpunosti uspostavilo jedinice interne revizije (Parlamentarna skupština BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, Uprava za indirektno oporezivanje, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH i Sud BiH). U šest institucija je uspostavljena jedinica interne revizije, ali interna revizija nije u potpunosti kadrovski popunjena (Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH). Tri institucije su uspostavile internu reviziju na osnovu važećeg pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji institucije, koji nije u skladu sa propisima iz oblasti interne revizije (Ministarstvo sigurnosti BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH - BHANSA).
Od 19 uspostavljenih jedinica interne revizije u institucijama BiH, 10 jedinica interne revizije vrši funkciju interne revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji. Preostalih devet jedinica interne revizije, u skladu sa usvojenim decentralizovanim modelom uspostavljanja i organizovanja interne revizije u

[8] Službeni glasnik BiH broj : 59/19

institucijama BiH, funkciju interne revizije vrše za institucije u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH.
Analizom uspostave interne revizije u institucijama BiH uočili smo da u određenom broju institucija BiH nije u cijelosti uspostavljena i kadrovski popunjena jedinica interne revizije. Jedinice interne revizije su, prema članu 19. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu (budžet za 2021. godinu nije usvojen), bile u obavezi da u 2021. godini izvrše kadrovsku popunu jedinica interne revizije, tj. da izvrše prijem internih revizora – što u praksi nije učinjeno.
Ističemo problem da interna revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH[9], iako je Zakon o internoj reviziji donesen čak 2008. godine. Nadalje, Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavu jedinice za internu reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potreba za internom revizijom. Od ključne je važnosti da funkcija interne revizije zaživi u punom kapacitetu u svim institucijama BiH, posebno imajući u vidu iznos raspoloživih finansijskih sredstava kojima upravljaju institucije BiH. Neprihvatljiva je činjenica da interna revizija još uvijek nije uspostavljena u svim institucijama BiH u punom kapacitetu, posebno imajući u vidu protok vremena od kada je donesen Zakon o internoj reviziji.
U godišnjem konsolidovanom izvještaju interne revizije Centralne harmonizacijske jedinice navedeno je da su jedinice interne revizije za 2021. godinu sačinile ukupno 133 revizorska izvještaja. Najveći broj preporuka koje su interni revizori u svojim izvještajima u 2021. godini dali odnosi se na preporuke koje su vezane za:

- *uspostavu i unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole,*
- *slabosti i nedostatke u procesu javnih nabavki i*
- *nedostatke vezane za tekuće poslovanje kod realizacije troškova upotrebe službenih automobila, reprezentacije, putnih troškova, popisa sredstava, upravljanje ljudskim resursima itd.*

Neupitna je potreba da sve institucije BiH posvete dužnu pažnju izvještajima interne revizije te prate implementaciju datih preporuka te, u slučaju odsustva realizacije, utvrde razloge i preduzmu odgovarajuće mjere u cilju realizacije datih preporuka.

Kadrovska popunjenost interne revizije u institucijama: Od broja ukupno uspostavljenih jedinica interne revizije (njih 19), samo deset jedinica interne revizije je u potpunosti popunjeno ili 53% od ukupno uspostavljenih jedinica interne revizije. U 2021. godini je uspostavljena jedna jedinica interne revizije (Sud BiH). Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici održanoj 28.07.2022. godine donijelo zaključak da institucije koje nisu u potpunosti kadrovski popunile jedinicu interne revizije osiguraju sredstva i provedu proceduru zapošljavanja internih revizora u 2022. godini. Napominjemo da kadrovska nepopunjenost jedinica interne revizije višestruko utiče na stanje i funkcionisanje sistema interne revizije i to, sa jedne strane tako što smanjuje broj i obim izvršenih revizorskih angažmana i izvještaja, a sa druge strane što onemogućava dosljedno poštovanje Standarda interne revizije koji jasno definišu način funkcionisanja interne revizije i ujedno predstavlja osnovu za ocjenu kvaliteta rada interne revizije.

PREPORUKA 1

Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih institucija, preduzme aktivnosti kako bi se interna revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim institucijama u BiH.

[9] *Internu reviziju u Predsjedništvu BiH bi, u skladu s postojećim pravnim okvirom, trebala provoditi Jedinica za internu reviziju Ministarstva, s čime nije saglasno Predsjedništvo BiH.*

PREPORUKA 2

Potrebno je da Vijeće ministara putem Centralne harmonizacijske jedinice analizira efikasnost jedinica interne revizije u pogledu obima revizionih aktivnosti koje se provode na godišnjem nivou.

PREPORUKA 3

Vijeće ministara treba, putem Centralne harmonizacijske jedinice, u narednom periodu ubrzati aktivnosti na osiguranju uslova za provođenje kontrole kvaliteta rada interne revizije, kako bi se ojačala uloga interne revizije kao važnog upravljačkog alata.

- **Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara**

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave je jedan od osnovnih dokumenata za uspostavljanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije BiH su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa relevantnim propisima iz ove oblasti. Uvidom u finansijske izvještaje pojedinačnih budžetskih korisnika (institucija) može se konstatovati da je u toku 2021. godine usvojen/donesen samo jedan pravilnik. Od 74 revidirane institucije u 22 institucije je u mišljenju o usklađenosti skrenuta pažnja na neusklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH. Ukupno je osam institucija, sa mišljenjem svih relevantnih institucija, dostavilo pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH (određeni pravilnici su dostavljeni čak 2015, 2016. i 2018. godine). Navedene prijedloge pravilnika Vijeće ministara u 2021. godini nije razmatralo, što je neprihvatljiva praksa koja ima višestruko negativne posljedice na cjelokupno poslovanje institucija BiH. Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji može se konstatovati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji istekao prije više od osam godina, još uvijek nisu započele značajnije aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika, što je zaista neprihvatljiva praksa i neodgovorno ponašanje institucija. Kod pojedinih institucija je konstatovano da još uvijek nije izrađen prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od nadležnih organa, odnosno da je cjelokupna procedura usklađivanja pravilnika praktično još uvijek na samom početku. Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji su neujednačeni stavovi između budžetskih korisnika i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije podržalo finansijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematizovanih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.).

Na osnovu izvršene revizije možemo zaključiti da institucije BiH ni u 2021. godini nisu okončale sve potrebne aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta s Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH. Od ključne je važnosti da institucije BiH u što skorije vrijeme okončaju sve potrebne aktivnosti glede usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. S obzirom na protek vremena i obim do sada obavljenog posla u vezi s usaglašavanjem Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara BiH, zaključujemo da sve institucije BiH (kao i Vijeće ministara i nadležna ministarstva) nisu preduzele sve neophodne aktivnosti na usklađivanju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Štoviše, stekli smo dojam da su mnoge institucije kao i Vijeće ministara bile dosta inertne naspram obaveze usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.

PREPORUKA 4

Institucije BiH i Vijeće ministara su dužni u što skorije vrijeme preduzeti sve potrebne mjere iz svoje mjerodavnosti u cilju usaglašavanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta u institucijama BiH.

- **Postupanje Ministarstva po zahtjevima budžetskih korisnika**

Ured za reviziju je tokom pojedinačnih finansijskih revizija za 2021. godinu uočio da je bilo određenih zastoja u komunikaciji između budžetskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na akte budžetskih korisnika.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje saglasnosti i mišljenja Ministarstva (Sektor za budžet) mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da u određenim slučajevima Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Kao razloge izostanka odgovora Ministarstvo navodi da pojedini predmeti zbog svoje složenosti i kompleksnosti zahtijevaju duže vrijeme za obradu od rokova utvrđenih Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH.

Sektor za budžet institucija BiH Ministarstva finansija i trezora BiH uspostavio je evidenciju zaprimljenih zahtjeva budžetskih korisnika za davanje mišljenja (evidencija predmeta za 2021). Međutim, informisani smo da Sektor za trezorsko poslovanje Ministarstva ne raspolaže elektronskom evidencijom ulaznih i izlaznih akata, a do momenta sačinjavanja nalaza nisu dostavljene evidencije na nivou cjelokupnog Ministarstva. Prethodno navedeno upućuje na činjenicu da i dalje ne postoje adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od institucija BiH na nivou cjelokupnog Ministarstva. Prema informacijama Ministarstva, informacioni sistem za prijem pošte i praćenje evidencije predmeta u Ministarstvu još uvijek nije u potpunoj funkciji. Naime, sistem DMS-a je 12.07.2021. godine stavljen u produkcijsku fazu, ali nakon prvog dana korištenja uočeno je da produkcija ne odgovara testnom okruženju i zahtjevima Ministarstva. Kako dobavljač nije preduzeo potrebne aktivnosti i/ili nije mogao otkloniti sve prijavljene nedostatke, Ministarstvo je raskinulo Ugovor za nabavku i implementaciju programskog rješenja za vođenje elektronskog uredskog poslovanja.

PREPORUKA 5

Preporučujemo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika, posebno kada je u pitanju davanje mišljenja i saglasnosti na akte koje pripremaju budžetski korisnici, prije svega radi potpunog izvršenja dodijeljenih nadležnosti, kao i zbog svih negativnih posljedica uslijed izostanaka postupanja ili nejednakog postupanja Ministarstva na zahtjeve institucija.

PREPORUKA 6

Također je potrebno uspostaviti sveobuhvatne i jednoobrazne evidencije zaprimljenih zahtjeva na nivou cjelokupnog Ministarstva, koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nosioci aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.

- **Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH:**

Ured za reviziju je, tokom obavljanja pojedinačnih finansijskih revizija za 2021. godinu, konstatovao, kao i prethodnih godina, značajan zastoj u zvaničnoj komunikaciji između pojedinačnih institucija BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, uočeno je da postoje slučajevi gdje se materijali institucija koji su dostavljeni Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju blagovremeno ili da se uopće ne razmatraju, kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. Skrećemo pažnju da se među dostavljenim materijalima radi o veoma važnim pitanjima koji imaju direktan uticaj na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja, odnosno da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj. Također, poznato nam je da u praksi postoje i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne za davanje svojih mišljenja, nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija, što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravovremenih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa članom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH. Evidentni su i problemi institucija BiH vezano za usklađivanje predloženih materijala sa pribavljenim mišljenjima nadležnih institucija, pogotovo kada se radi o značajnim pitanjima.
Karakterističnи primjeri za navedene konstatacije su dugogodišnja problematika nedonošenja odluke o listi esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini, odluke o rješavanju pitanja trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH, neusvajanje Strategije za borbu protiv korupcije, pitanje imenovanja direktora Uprave za indirektno oporezivanje BiH itd. Ured za reviziju je informisao Vijeće ministara BiH o navedenim pitanjima, kako putem pojedinačnih izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji institucija BiH, tako i putem godišnjih revizorskih izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za prethodne godine, koje je Vijeće ministara BiH primilo k znanju bez preduzimanja konkretnih aktivnosti po istim.
Dakle, neblagovremeno razmatranje i usvajanje dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH, kao i neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucija, može za posljedicu imati ograničavanje aktivnosti institucija BiH i negativne efekte po javna sredstva, s obzirom na to da o samom odgovoru i odlukama Vijeća ministara BiH ovisi dalji način funkcionisanja institucija u okvirima njihove nadležnosti.

- **Fiskalna procjena uticaja propisa**

Izmjenama i dopunama Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH[10] propisana je obaveza institucija BiH da prilikom izrade nacrta i prijedloga propisa izvrše sveobuhvatnu procjenu uticaja propisa. Aneksom I ovih pravila utvrđena je Metodologija procjene uticaja prilikom izrade propisa, vrste procjena, i obrasci za procjenu uticaja, postupak procjene uticaja, uključujući i način međuinstitucionalnih i međuvladinih konsultacija, kao i konsultacija s javnošću u tom postupku, kontrolna tijela za suštinsku provjeru provedene procjene fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja i centralno koordinirajuće tijelo, postupak razmatranja sveobuhvatne procjene i nacrta i prijedloga propisa, te druga pitanja u vezi s postupkom procjene uticaja. Nadalje, Ministarstvo finansija i trezora BiH je kontrolno tijelo u pogledu suštinske provjere procjene fiskalnih uticaja propisa, ostale institucije i ministarstva za procjene ostalih uticaja u skladu sa svojim nadležnostima, a Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je centralno koordinirajuće tijelo postupka procjene uticaja. Upravni nadzor nad provođenjem ovog aneksa vrši Ministarstvo pravde BiH.

Za procjenu fiskalnih uticaja propisa propisani su i koriste se obrasci broj 2a OFP-DA i OFP-NE. Obrasci o fiskalnoj procjeni dostupni su u elektronskom obliku na internetskoj stranici Ministarstva

[10] Službeni glasnik BiH, broj 50/17

finansija i trezora u MS Excel formatu, kao i Priručnik o procjeni fiskalnih uticaja propisa u institucijama BiH. Uputstvom za popunjavanje obrazaca o fiskalnoj procjeni uticaja propisa koje je sastavni dio Aneksa I jedinstvenih pravila utvrđen je način popunjavanja obrazaca o fiskalnoj procjeni uticaja[11]. Ovim uputstvom je također propisano da ako provođenje propisa ima fiskalne posljedice na druge budžetske i vanbudžetske korisnike i vanbudžetske fondove na istom ili drugom nivou vlasti, nosilac normativnog posla ih je dužan procijeniti i opisati.
Prilikom provođenja procesa revizije kod institucija BiH konstatovali smo da u pojedinim slučajevima nadležne institucije nisu u potpunosti postupile u skladu sa navedenim uputstvom o popunjavanju Obrasca za fiskalnu procjenu učinka predloženog propisa na način da nisu izvršile procjenu fiskalnog uticaja na druge budžetske i vanbudžetske korisnike i fondove na svim nivoima vlasti (iako je za predloženi propis procijenjeno da nema fiskalne posljedice na budžet institucija BiH, da su u izradi istog učestvovali predstavnici nadležnih institucija nižih nivoa vlasti, pa čak da su te nadležne entitetske institucije dale saglasnost na isti), zbog čega je Ministarstvo finansija i trezora BiH vratilo predložene propise na doradu u navedenom smislu.

Između ostalog, kao primjer navodimo Strategiju za borbu protiv korupcije 2020 – 2024. i Akcioni plan za provođenje te Strategije te Odluku o listi esencijalnih lijekova BiH, veoma važne dokumente za Bosnu i Hercegovinu i njene građane, čije je donošenje propisano relevantnim zakonima.

Strategija za borbu protiv korupcije: Ured za reviziju je u svojim izvještajima o obavljenoj reviziji prethodnih godina, tako i u 2021. godini, skretao pažnju na potrebu usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije 2020 – 2024. i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2020 – 2024. u skladu sa članom 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije[12], međutim, ista još uvijek nije usvojena. Naime, Agencija je predmetne dokumente sačinila u februaru 2020. godine, kada su i zatražena mišljenja nadležnih institucija na predloženi materijal. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u mišljenju iz juna 2020. godine navelo svoje primjedbe i uputilo Agenciju da predmetni materijal koriguje datim primjedbama te isti sa mišljenjem nadležnih organa ostalih nivoa vlasti ponovo dostavi Ministarstvu radi ponovnog očitovanja. Prema prezentovanim informacijama Agencije, nadležno ministarstvo iz Republike Srpske nije dalo svoje mišljenje na predmetne dokumente, a Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je u junu 2021. godine obavijestio Agenciju da Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju jer nije bilo većine glasova za, bez navođenja razloga neusvajanja ovog dokumenta. *Navedena situacija značajno utiče na provođenje daljih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promociju i provođenje preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.*

Odluka o listi esencijalnih lijekova: U skladu sa članom 83. Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima[13], Vijeće ministara BiH, najmanje svake dvije godine, a na prijedlog Stručnog vijeća Agencije, uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnih ministarstava entiteta i Odjela za zdravstvo Brčko distrikta, utvrđuje listu esencijalnih lijekova u BiH.[14]
Kao što je konstatovano u revizorskim izvještajima prethodnih godina, i pored više urgencija za davanje mišljenja koje je Agencija upućivala Ministarstvu finansija i trezora BiH i informacija Vijeću ministara BiH o važnosti donošenja Odluke o listi esencijalnih lijekova u BiH, ista nikada nije donesena.
Ministarstvo finansija i trezora BiH je u toku 2021. godine vratilo na doradu Prijedlog esencijalne liste koji je prethodnih godina upućen iz Agencije u smislu da se isti ažurira uvažavajući vremensku distancu. Komisija za lijekove je krajem godine sačinila novi Prijedlog liste esencijalnih lijekova koji je Stručno vijeće usvojilo te Agencija uputila u proceduru pribavljanja mišljenja od nadležnih entitetskih organa. Agencija je u maju 2022. godine, nakon pribavljenih saglasnosti nadležnih

[11] Aneks I kao i navedeno uputstvo objavljeni su u Službenom glasniku BiH, broj 50/17
[12] Službeni glasnik BiH, broj 103/09 i 58/13
[13] Službeni glasnik BiH, broj 58/08
[14] Lijekovi sa liste esencijalnih lijekova u BiH predstavljaju minimum lijekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, kao i minimum lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti.

ministarstava entiteta i Odjela za zdravstvo Brčko distrikta, dostavila Prijedlog odluke o listi esencijalnih lijekova nadležnim institucijama BiH na mišljenje kako bi ista bila upućena Vijeću ministara BiH koje je donosi. Ministarstvo finansija i trezora BiH je dostavilo odgovor u kojem je navelo da Agencija treba pored Prijedloga odluke o listi esencijalnih lijekova i obrazloženja sačiniti procjenu fiskalnog uticaja predmetne odluke na budžete u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, Agencija je nadležnim entitetskim ministarstvima finansija i Vlade Brčko distrikta uputila zahtjev za dostavljanje fiskalne procjene učinka predmetne odluke na budžete tih nivoa vlasti.
Usvajanje liste esencijalnih lijekova, pored zakonske obaveze, ima i veliku važnost za cjelokupan zdravstveni i socijalni sistem u Bosni i Hercegovini. Posljedica neusvajanja navedenog akta je nejednaka dostupnost građanima BiH minimuma lijekova koji se propisuju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, kao i minimum lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti.

Na osnovu navedenog, evidentno je da i nadležne institucije BiH nisu u potpunosti postupile u skladu sa propisanom obavezom te sačinile i dokumentovale fiskalnu procjenu učinka na druge budžetske i vanbudžetske korisnike i vanbudžetske fondove na svim nivoima vlasti, iako se radi o vrlo složenim procedurama, bez adekvatnih mehanizama nadležnih institucija BiH u slučaju nepostupanja nižih nivoa vlasti za dostavljanje zahtijevanih saglasnosti i procjena. Imajući u vidu sve navedeno te da se radi o predmetima na koje je Ured za reviziju skretao pažnju već duži niz godina, smatramo i da Vijeće ministara BiH u navedenim slučajevima nije pokazalo istinsku volju i zainteresovanost za usvajanje ovih vrlo važnih dokumenata čije donošenje je zakonska obaveza. S druge strane, i nedonošenje navedenih akata može imati značajne negativne finansijske efekte po javna sredstva na svim nivoima vlasti. Za ovakva i slična pitanja svi učesnici u procesu trebaju imati proaktivan stav i ista rješavati bez odlaganja.

PREPORUKA 7

Vijeće ministara BiH je dužno blagovremeno razmatrati dostavljene materijale i donositi neophodne propise u skladu sa važećim zakonskim propisima, te blagovremeno preduzimati adekvatne aktivnosti i mjere kako bi sve ostale relevantne institucije ispunile zakonske obaveze.

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH[15], koji je donesen još 2004. godine, definisano je 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. Navedeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor ni u 2021. godini nisu doneseni.

Usvajanjem i primjenom međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor za čije je provođenje, objavljivanje i praćenje u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH zadužena Komisija za računovodstvo i reviziju BiH, ispunili bi se uslovi za usklađenost i obradu računovodstvenih podataka javnog sektora, kao i mogućnost upoređivanja finansijskih izvještaja za javni sektor u BiH.

Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.7.2022. godine, usvojilo Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim finansijama u BiH za period 2021 – 2025. godina, dok je u februaru 2021. godine usvojena Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za

[15] Službeni glasnik BiH, broj 42/04

period 2021 – 2025. godina, kao druga strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH, i predstavlja nastavak aktivnosti iz perioda 2017 – 2020. godine. Aktivnosti po navedenoj Strategiji provode se kroz realizaciju projekta IPA 2017 – „Dalja podrška jačanju upravljanja javnim finansijama" koji je započet u julu 2020. godine i planirano je da traje 30 mjeseci. Prema raspoloživim informacijama kroz navedeni projekt, u saradnji sa ekspertima u 2021. godini završen je dokument „GAP analiza sa preporukama za sve nivoe vlasti u BiH". Izrada nacrta godišnjeg izvještaja o provođenju Strategije, koja se provodi u saradnji sa ekspertima MMF-a koji pružaju tehničku pomoć, je u završnoj fazi.

Godišnje izvještavanje budžetskih korisnika: Zakonom o finansiranju institucija BiH[16], Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH[17] i Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH[18] definisan je način finansijskog izvještavanja o realizaciji i korištenju budžetskih sredstava i stanju sredstava, obaveza i izvora sredstava budžetskih korisnika. Prema Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju Budžeta budžetskih korisnika za period 01.01. – 31.12.2021. godine, rok za dostavu popunjenih, potpisanih i ovjerenih obrazaca i tekstualnog obrazloženja je do 02.03.2022. godine. Uvidom u Pregled dostavljenih izvještaja za 2021. godinu po budžetskim korisnicima, konstatovano je da je većina budžetskih korisnika iste dostavila u propisanom roku, dok je kod pojedinih budžetskih korisnika uočeno kašnjenje pri dostavljanju izvještaja od nekoliko dana. Također, na osnovu navedenog Pregleda uočeno je da su kod određenog broja budžetskih korisnika, na zahtjev Ministarstva, u periodu mart – juni 2022. godine vršene ispravke/dopune u finansijskim izvještajima, a koje su se najčešće odnosile na Obrazac 2, Obrazac 4/1, Obrazac 6 i Obrazac 6/1. Postupcima revizije, analizom bilješki uz finansijske izvještaje, kod pojedinih budžetskih korisnika, konstatovano je da ista ne sadrže detaljnija obrazloženja i informacije o saldima konta potraživanja. Nadalje, uočena su kratka obrazloženja bilansnih pozicija u bilansu stanja, te da nedostaju obrazloženja o primjeni pravilnika o korištenju telefona, službenih vozila i sredstava za reprezentaciju, obrazloženja realizacije sudskih presuda, obrazloženja strukture prihoda, obrazloženja vezana za analizu troškova zaposlenih. Jedan budžetski korisnik je dostavio Izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, koja je formalno sačinjena, s obzirom na to da isti nije izradio Program rada za 2021. godinu, a samim tim nije mogao ni dati osvrt na ostvarivanje ciljeva koji su trebali biti predstavljeni u Programu rada za 2021. godinu.

U skladu sa odredbama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH, institucije su bile u obavezi da godišnje finansijske izvještaje (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na internetskoj stranici svoje institucije 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa, a najkasnije do 30.06. tekuće godine za godišnji finansijski izvještaj iz prethodne godine, te da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo finansija i trezora BiH i Ured za reviziju institucija BiH. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju i nakon pregleda internetskih stranica budžetskih korisnika, konstatovali smo da određeni budžetski korisnici nisu u propisanom roku objavili svoje finansijske izvještaje ili dostavili informaciju Ministarstvu finansija i trezora BiH i Uredu za reviziju institucija BiH.

Obrazac 4/1 – Pregled dinamike zapošljavanja: Obrazac 4/1 kao sastavni dio seta finansijskih izvještaja ima formu i sadržaj propisan Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH[19]. Ministarstvo je sačinilo zbirni Obrazac 4/1 – Pregled dinamike zapošljavanja, koji je koncipiran na sličnom principu kao i Obrazac 4/1 koji sačinjavaju budžetski korisnici. Umjesto podataka o klasifikaciji radnih mjesta, Ministarstvo u zbirnom obrascu iskazuje podatke po budžetskim korisnicima, dok su ostale rubrike oba obrasca iste. Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta budžetskih korisnika za period 01.01. – 31.12.2021. godine, propisan je način popunjavanja Obrasca 4/1 – Pregled dinamike zapošljavanja. Budžetski korisnici su bili u obavezi da

[16] Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13
[17] Službeni glasnik BiH, broj: 25/15
[18] Službeni glasnik BiH, broj: 91/17
[19] Službeni glasnik BiH, broj: 25/15

u slučaju odstupanja stvarnog broja zaposlenih, na 31.12.2021. godine, s brojem isplaćenih plaća u vidu napomene iznesu činjenice o broju takvih slučajeva (neplaćena odsutnost, bolovanje, nije obračun plaće putem COIP-a, došlo je do prekida radnog odnosa u toku decembra i sl.). Možemo konstatovati da, kao i prethodne godine, pojedini budžetski korisnici u Obrascu 4/1 nisu iskazivali podatke o broju osoba koje su planirane u budžetu za plaće, a koje se nalaze na neplaćenom odsustvu. Također, Instrukcijom je propisana obaveza iskazivanja podataka o ukupnom broju primljenih i otpuštenih zaposlenih po mjesecima, kao i podatak o broju zaposlenih na određeno vrijeme. Prema informaciji iz Ministarstva, u Odsjeku za kontrolu izvršenja budžeta i izvještavanje vršena je kontrola obrazaca 4/1, dostavljenih od strane budžetskih korisnika. Kod pojedinih budžetskih korisnika uočene su greške pri popunjavanju obrasca, te je navedeni odsjek tražio ispravku istih. Najčešće ispravke odnosile su se na projekciju broja zaposlenih prema budžetu za 2020. godinu, zatim broj zaposlenih iz prethodne godine, kao i ukupan broj zaposlenih na kraju izvještajnog perioda.

5. BUDŽET

Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine je, kao nadležna institucija za pripremu budžeta i finansiranje budžetskih institucija, u skladu sa budžetskim kalendarom[20] blagovremeno pokrenulo aktivnosti na pripremi i izradi Dokumenta okvirnog budžeta za period 2021 – 2023. godina. U skladu sa budžetskim kalendarom, 30.01.2020. godine dostavljena je Instrukcija za budžetske korisnike[21] s budžetskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjeg budžeta, kao i smjernice za pripremu tabela prioriteta budžetskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, koje predstavljaju ulazne elemente za izradu Dokumenta okvirnog budžeta. Međutim, ostale aktivnosti definisane Zakonom o finansiranju institucija BiH[22], u pogledu rokova, koje su se trebale realizovati u postupku pripreme i usvajanja budžeta su kasnile.
Fiskalno vijeće BiH, kao nadležno tijelo za koordinaciju fiskalne politike u BiH u cilju osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta, bilo je u obavezi sačiniti Prijedlog dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH, na osnovu kojeg bi se do 31. maja 2020. godine zaključio Sporazum o usvajanju dokumenta globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2021 – 2023. godina (u daljem tekstu Sporazum), međutim, navedeni Sporazum zaključen je sa zakašnjenjem, 18.9.2020. godine. Kašnjenje zaključivanja Sporazuma reflektovalo se i na dostavljanje Prijedloga dokumenta okvirnog budžeta Institucija BiH za period 2021 – 2023. godina Vijeću ministara BiH na usvajanje od strane Ministarstva. Navedeni dokument dostavljen je 01.12.2020. godine, sa zakašnjenjem od šest mjeseci. Dokument okvirnog budžeta institucija BiH za period 2021 – 2023. godina Vijeće ministara BiH usvojilo je 16.12.2020. godine.

Sporazumom o usvajanju dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2021 – 2023. godina okvir budžeta institucija BiH u 2021, 2022. i 2023. godini povećan je u odnosu na prethodnu godinu za 31.100.000 KM i iznosi 1.027.100.000 KM, dok su izdvojeni prihodi od indirektnih poreza ostali na istom nivou i iznose 780.000.000 KM.

Imajući u vidu definisani okvir za finansiranje institucija Ministarstvo je u julu 2020. godine budžetskim korisnicima dostavilo Instrukciju za budžetske korisnike broj 2 za dodjelu sredstava iz budžeta institucija BiH na nivou odobrenog budžeta za 2020. godinu, uz napomenu da gornje granice rashoda za 2021. godinu nisu konačne i mogu biti predmet eventualnih korekcija. Prema dostavljenim zahtjevima budžetskih korisnika, ukupno se zahtijevalo 1.560.070.000 KM budžetskim

[20] Budžetski kalendar je propisan Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i njime se definišu aktivnosti koje su bitne u vezi s pripremom i donošenjem budžeta. Tako je definisana vremenska dinamika i odgovornost pojedinih institucija u vezi s pripremom i donošenjem zvaničnog budžeta.
[21] Akt MFT broj: 05-02-2-1170-1/19 od 31.1.2020. godine
[22] Službeni glasnik BiH br.: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

sredstvima u 2021. godini. Po održanim konsultacijama sa svim budžetskim korisnicima izvršena je korekcija budžetskih zahtjeva, uz definisanje prioriteta. Ministarstvo finansija i trezora je sačinilo Nacrt zakona o budžetu za 2021. godinu u iznosu od 1.026.060.000 KM i tek 21.01.2021. godine dostavilo ga Vijeću ministara BiH na razmatranje. Vijeće ministara BiH je na 26. sjednici, održanoj 8.2.2021. godine, obavilo raspravu, ali se o istom nije izjašnjavalo. Zaključeno je da Ministarstvo, na osnovu sugestija i prijedloga iznesenih tokom rasprave i na osnovu ranije dostavljenih primjedbi dostavi usaglašen nacrt zakona o budžetu institucija BiH kako bi se Vijeće ministara o istom moglo izjasniti. Ministarstvo je postupilo po datom zaključku i sačinilo izmijenjeni Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i 16.02.2021. godine dostavilo ga Vijeću ministara BiH na razmatranje. Na 27. sjednici, održanoj 18.02.2021. godine, Vijeće ministara BiH je utvrdilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i zadužilo Ministarstvo da dokument proslijedi Predsjedništvu BiH u dalju zakonom predviđenu proceduru. Ministarstvo je odmah dostavilo predmetni dokument Predsjedništvu BiH i isti je razmatran na sjednici održanoj 11.3.2021. godine. Zaključeno je da se dokument vrati na doradu Vijeću ministara BiH, uz zaduženje da se u Nacrt zakona o budžetu institucija BiH za 2021. godinu predvide sredstva za borbu protiv pandemije koronavirusa (COVID-19) na približno istom nivou kao i prethodne godine[23]. Postupajući u skladu sa zaključkom Predsjedništva BiH korigovan dokument Vijeće ministara je dostavilo 30.3.2021. godine Predsjedništvu BiH u dalju zakonom definisanu proceduru. Predsjedništvo je na sjednici održanoj 23.6.2021. godine utvrdilo Prijedlog zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2021. godinu (zakonski rok je bio 1. novembar 2020. godine) i dostavilo ga Parlamentu na dalje postupanje. Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu. Stoga je finansiranje institucija BiH u 2021. godini bilo privremeno, a na osnovu četiri odluke o privremenom finansiranju[24] koje je donijelo Vijeće ministara BiH. Odluke su donošene kvartalno i za finansiranje institucija BiH odobravana je ¼ sredstava odobrenih Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu.

Analizirajući kroz godine dinamiku usvajanja budžeta može se konstatovati da se zakonom definisani rokovi za usvajanje budžeta ne poštuju. Prvobitno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH za 2021. godinu, što se reflektovalo i na realizaciju drugih zakonom definisanih aktivnosti koje slijede u procesu donošenja budžeta. I pored činjenice da je zakonom definisan način finansiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o budžetu, odnosno da su sredstva za finansiranje rada institucija osigurana na osnovu odluka o privremenom finansiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utiče i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija. Imajući u vidu činjenicu da se finansiranje institucija također i u 2019. godini u potpunosti realizovalo u skladu sa odlukama o privremenom finansiranju, kao i da su u prvoj polovini 2020. godine i 2022. godine institucije finansirane na osnovu odluka o privremenom finansiranju, neupitno je da se to direktno reflektovalo na planiranje i ostvarivanje ciljeva institucije, jer su se aktivnosti provodile u neizvjesnom okruženju. Neblagovremeno usvajanje budžeta, odnosno finansiranje institucija na osnovu kontinuiranog donošenja odluka o privremenom finansiranju onemogućava budžetske korisnike da pokreću nove i realizuju započete kapitalne projekte, koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Neusvajanje budžeta značajno povećava rizik za neefikasno i neučinkovito poslovanje i trošenje javnih sredstava.

PREPORUKA 8

Od ključne je važnosti da svi subjekti/institucije (Ministarstvo, Vijeće ministara, Predsjedništvo i Parlamentarna skupština) ulože dodatne napore kako bi budžet institucija BiH bio usvojen pravovremeno uz poštovanje propisanih procedura i budžetskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.

[23] Akt Predsjedništva broj: 01-50-1-844/21 od 11.3.2021. godine
[24] Službeni glasnik BiH, br.: 1/21, 22/21, 44/21 i 63/21

Programsko planiranje budžeta: Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2025. godina usvojena je 18.02.2021. godine kao druga strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH i predstavlja nastavak aktivnosti iz perioda 2017 – 2020. godina. Navedena Strategija ima za cilj osiguranje fiskalne održivosti, unapređenje upravljanja javnim finansijama, te ostvarenje rezultata koji će omogućiti unapređenje funkcionisanja sistema budžeta, izvršenja budžeta, interne i vanjske revizije.

Međutim, Sveobuhvatna strategija upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini za period 2021 – 2025. godina (dalje u tekstu: Sveobuhvatna strategija) usvojena je u julu 2022. godine. Pripremljena je na osnovu četiri strategije upravljanja javnim finansijama koje su sačinjene i usvojene od strane svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Tačnije, pojedinačne strategije upravljanja javnim finansijama svih nivoa vlasti služe kao glavna smjernica za jačanje pravnog i institucionalnog okvira i sistema za upravljanje javnim finansijama na svim nivoima vlasti, a u skladu sa zahtjevima Evropske unije (EU) i međunarodnim standardima. U pogledu planiranja budžeta institucija BiH, prioritetne reforme odnose se na izmjenu i dopunu zakonskog okvira, kojim se osiguravaju pretpostavke za programski budžet, koji treba osigurati, i unapređenje planiranja, izvršenja i izvještavanja u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa srednjoročnim finansijskim planiranjem. Aktivnosti na provođenju reforme upravljanja javnim finansijama započete su ranije i u toku su aktivnosti na realizaciji projekt IPA 2017 - „Dalja podrška jačanju upravljanja javnim finansijama“. Kroz navedeni projekat pripremljen je Nacrt priručnika o programskom budžetu institucija BiH. U 2022. godini planirano je održavanje radionica sa budžetskim korisnicima i zaposlenim u Sektoru za budžet institucija BiH sa posebnim akcentom na definisanju indikatora učinka i slično, pripremi metodologije i okončanje projekta. U skladu sa akcionim planom Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2025. godina, usvajanje budžeta institucija BiH u programskom formatu planirano je u 2023. godini (budžet za 2024. godinu), međutim, početak pripreme i usvajanje zakona o budžetu u programskom formatu prolongiran je za godinu dana (budžet za 2025. godinu) i istom bi prethodila nabavka softvera za programski budžet za sve nivoe vlasti.

Prestrukturisanje rashoda: Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen. U takvim okolnostima Vijeće ministara BiH je, na osnovu odredbi Zakona o finansiranju institucija BiH, na kvartalnom nivou, donosilo tokom godine odluke o privremenom finansiranju[25] koristeći kao osnovu odobreni budžet za 2020. godinu. Prestrukturisanje rashoda budžeta vršeno je na osnovu Instrukcije o prestrukturisanju rashoda budžetskih korisnika za 2020. godinu budući da se finansiranje institucija u vrijeme privremenog finansiranja zasnivalo na Zakonu o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu[26].

S obzirom na to da se u uslovima privremenog finansiranja mogu realizovati isključivo tekući izdaci, odobrena sredstva na kapitalnim izdacima u toku 2021. godine nisu realizovana, već su kod određenih budžetskih korisnika prestrukturisana na tekuće izdatke uz odobrenje Ministarstva finansija i trezora BiH. Prema informacijama Ministarstva, u toku 2021. godine doneseno je 90 odluka o prestrukturisanju rashoda za 64 budžetska korisnika u ukupnom iznosu od 25.134.167 KM ili 2,52% u odnosu na Budžet za 2020. godinu (996.000.000 KM), odnosno 2,70% u odnosu na izvršenje Budžeta za 2021. godinu u izvještajnom periodu (929.555.358 KM). Za 12 budžetskih korisnika nije izvršeno prestrukturisanje rashoda.
Kao najčešći faktori koji su bitno uticali na potrebu prestrukturisanja odobrenih rashoda budžeta za 2021. godinu, Ministarstvo navodi sljedeće: neusvajanje Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu, znatna umanjenja budžeta u odnosu na budžetski zahtjev korisnika, primjena Metodologije za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda,

[25] Službeni glasnik BiH, broj 1/21, 22/21, 44/21 i 63/21
[26] Službeni glasnik BiH, broj 46/20

povećanja naknada sudskom i tužilačkom osoblju počev od decembra 2020. godine[27], rast cijena roba i usluga u toku 2021, nemogućnosti provođenja postupka javnih nabavki i dr. Pored prestrukturisanja rashoda u toku 2021. godine izvršena je i jedna preraspodjela rashoda odobrena odlukom Vijeća ministara BiH[28] kojom se dio budžetskih sredstava za 2021. godinu preraspodjeljuje iz budžeta Ministarstva pravde BiH u budžet Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u ukupnom iznosu od 1.800.000 KM.

Prema dostavljenim podacima Ministarstva, u konačnici ukupnim prestrukturisanjem su umanjeni kapitalni izdaci u iznosu od 5.712.985 KM i tekući transferi i grantovi u iznosu od 487.000KM, a povećani su tekući izdaci u iznosu od 6.199.985 KM. Kod tekućih izdataka najveći iznos povećanja evidentiran je na: bruto plaćama i naknadama (4.783.700KM), naknadama troškova zaposlenih i skupštinskih predstavnika (6.138.870KM) i izdacima za energiju i komunalne usluge (2.004.845 KM), a najveći iznosi umanjenja evidentirani su na izdacima za tekuće održavanje u iznosu od 5.013.032KM i nabavci materijala 3.768.250 KM.
Kod kapitalnih izdataka najveće umanjenje evidentirano je na nabavci opreme u iznosu od 3.077.985KM i nabavci stalnih sredstava u obliku prava 1.675.000KM.

U određenim slučajevima Ministarstvo finansija i trezora BiH je, prilikom donošenja Odluke o prestrukturisanju rashoda za pojedine budžetske korisnike, sugerisalo da se prilikom planiranja i izvršenja rashoda vodi principima transparentnosti i maksimalne racionalizacije rashoda kao i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH.

6. IZVRŠENJE BUDŽETA

Prema prezentovanim podacima, u Pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2021. godinu, **ukupno ostvareni rashodi budžeta institucija BiH u 2021. godini iznose 1.697.031.089 KM,** od čega su rashodi institucija **929.555.358 KM,** a servisiranje vanjskog duga **772.787.437 KM.** Ukupno ostvareni rashodi u 2021. godini su manji za 351.721.701 KM od ukupno ostvarenih rashoda za 2020. godinu. Značajnije odstupanje u realizaciji evidentirano je na poziciji kapitalnih izdataka, što je direktna posljedica načina finansiranja institucija u 2021. godini.
Tekući izdaci ostvareni su u iznosu od **858.187.156 KM** ili 91% u odnosu na ukupna raspoloživa sredstva na ovoj poziciji.
Tekući grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od **16.662.924 KM** ili 32% od ukupno raspoloživih sredstava na ovoj poziciji (52.410.212 KM).
Kapitalni grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od **686.749 KM** ili 26% u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva za ovu poziciju, na kojoj je kroz godine evidentan manji procent izvršenja.
Izdaci za strane kamate ostvareni su u iznosu od **922.510 KM** ili 95% od ukupno raspoloživih budžetskih sredstava na ovoj poziciji i veći su za 50.823 KM u odnosu na realizaciju u prethodnoj godini.
Kapitalni izdaci ostvareni su u iznosu od **48.706.824 KM** ili 23% u odnosu na prezentovana ukupno raspoloživa sredstva na ovoj poziciji. S obzirom na to da su se u 2021. godini finansirale na osnovu odluka o privremenom finansiranju, institucije su u skladu sa instrukcijama Ministarstva za sačinjavanje operativnih/dinamičkih planova budžeta prijedloge operativnih/dinamičkih planova podnosile samo za tekuće rashode (bez kapitalnih izdataka i programa posebnih namjena finansiranih iz namjenskih sredstava), tako da sredstva za realizaciju izdataka na ovoj poziciji nisu bila ni odobrena, odnosno nisu bila raspoloživa institucijama.

[27] Uslijed stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH „Službeni glasnik BiH“, broj 77/20
[28] Službeni glasnik BiH, broj 1/22

Vanjske otplate ostvarene su u iznosu od **4.389.196 KM** ili 95% u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva za ove namjene u 2021. godini.

Izdaci za finansiranje vanjskog duga iznose **772.787.437 KM** ili 96% u odnosu na ukupna sredstva koja su bila raspoloživa za ovu poziciju (807.522.931 KM).

Kao i prethodnih godina, uvidom u BiH Konsolidovani bruto bilans konstatovana su odstupanja na određenim pozicijama u odnosu na stanje iskazano u pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2020. godinu (Obrazac 2.). Navedeno odstupanje se javlja zbog načina izvještavanja. Obrazac 2 - Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama je podijeljen na dijelove A – Ukupno rashodi institucija BiH i B – Servisiranje vanjskog duga i prati Tabelu 2 iz Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Zbog toga u prezentovanim podacima pojedinačni iznosi po sintetičkim ekonomskim kategorijama nisu isti kao u BiH Konsolidovanom bruto bilansu, te su podaci iskazani pod C - Ukupni rashodi konsolidovani zbog duplog iskazivanja rashoda i izdataka za servisiranje vanjskog duga čiji su korisnici institucije BiH, što je navedeno u napomeni ispod Obrasca 2 (isključujući sredstva izvršena budžetom za otplatu duga državnih institucija u iznosu od 5.311.706 KM). Razlika, u ukupnom iznosu od 772.787.437 KM, vidljiva je na ekonomskim kodovima 613800 (73.136 KM), 616200 (93.270.744 KM), 616400 (12.449.536 KM) i 823200 (666.994.021 KM), jer je ista knjižena na fondu 40 za servisiranje duga. Ministarstvo je, u cilju jasnijeg prezentovanja podataka, u Izvještaju o izvršenju budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu pored zbirnih obrazaca sačinilo i obrasce samo za institucije BiH (Obrazac 5 - Klasifikacija rashoda i izdataka budžeta po vladinim funkcijama (COFOG) i GIB - Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta za 2021. godinu).

7. PRIHODI I PRIMICI

Ukupni prihodi, primici i finansiranje koji su bili na raspolaganju institucijama BiH u 2021. godini iznose **1.056.921.442 KM**. Navedeni iznos obuhvata i preneseni višak prihoda iz prethodne godine u iznosu koji je i planiran (68.175.000 KM). Ukupno ostvareni prihodi, primici i finansiranje iskazani su u Obrascu 1. Ministarstva u Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu, i prikazani su u sljedećoj tabeli.

R. b.	Izvori i namjena prihoda	Budžet za 2021. godinu-Odluke VM 256/20, 64/21, 126/21 i 151/21	Ostvareno u 2021. godini	Ostvareno u 2020. godini	Razlika	Procent
1	2	3	4	5	6 (4-3)	(4/3 x100)
A	**Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH**					
I	Porezni prihodi	780.000.000	780.000.000	780.000.000	0	100
II	Neporezni prihodi	146.082.000	160.228.438	147.130.638	14.146.438	110
III	Tekuće podrške iz inostranstva	215.000	46.335.641	12.548.506	46.120.641	21551
IV	Transferi od drugih nivoa vlasti	502.000	831.319	1.931.387	329.319	166
V	Podrške od pravnih osoba u zemlji	0	4.945	964.930	4.945	0
	Ukupno prihodi A (I-V)	**926.799.000**	**987.400.343**	**942.575.461**	**60.601.343**	**107**
B	**Ostalo finansiranje i primici**					
VI	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	68.175.000	68.175.000	68.175.000	0	100
VII	Primici od sukcesije	682.000	0	0	-682.000	0
VIII	Primici od prodaje stalnih sredstava	344.000	1.346.099	497.686	1.002.099	391

	Ukupno finansiranje i primici B (VI-VIII)	**69.201.000**	**69.521.099**	**68.672.686**	**320.099**	100
	Ukupno prihodi, finansiranje i primici na raspolaganju institucijama BiH (A+B)	**996.000.000**	**1.056.921.442**	**1.011.248.147**	**60.921.442**	**106**
C	**Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH**	**807.552.931**	**772.821.382**	**742.944.845**	**-34.731.549**	**96**
	Ukupni prihodi i finansiranje za institucije BiH i servisiranje međunarodnih obaveza BiH (A+B+C)*	**1.803.552.931**	***1.824.431.118***	***1.748.862.063***	***20.878.187***	**101**

Tabela 4- Ukupno ostvareni prihodi, primici i finansiranje
**Isključujući sredstva izvršena Budžetom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršenje 5.311.706 KM u 2021. godini i 5.330.929 KM u 2020. godini) jer su ista iskazana i na prihodima institucija BiH i na prihodima za servisiranje vanjskog duga.*

Obrazac 1 - Pregled prihoda, primitaka i finansiranja podijeljen je na dijelove A - Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH, B - Ostalo finansiranje i primici i C - Prihodi za finansiranje vanjskog duga BiH i prati Tabelu 1 iz Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH.

Prema podacima iz Glavne knjige, ukupni prihodi ostvareni u 2021. godini, bez viška prihoda iz prethodne godine, iznose 988.746.442 KM i u tom iznosu su evidentirani u poslovnim knjigama i u Obrascu 8. kao ukupni prihodi (987.400.344 KM) i primici od prodaje osnovnih sredstava (1.346.099 KM).

A – Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH ostvareni su u iznosu od 987.400.343 KM, a sastoje se od poreznih prihoda, neporeznih prihoda, tekuće podrške iz inostranstva, transfera od drugih nivoa vlasti i tekućih podrški u zemlji.

Porezni prihodi (A-I)

Porezni prihodi se odnose na prihode od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za indirektno oporezivanje BiH. Po ovom osnovu su u 2021. godini ostvareni prihodi u planiranom iznosu od 780.000.000 KM i identični su planiranim i ostvarenim prihodima od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH u prethodnoj godini.

Neporezni prihodi (A-II)

Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2021. godini ostvareni su u iznosu od 160.228.438 KM, a odnose se na prihode: od administrativnih taksi (15.021.269 KM), od sudskih taksi (252.943 KM), od posebnih naknada i taksi (62.569.118 KM), od taksi i naknada u postupku indirektnog oporezivanja (29.855.511 KM), od osobnih i putnih dokumenata i registracije vozila u BiH (23.520.181 KM), od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća (10.953.078 KM), od kamata i kursnih razlika (506.882 KM), od novčanih kazni (6.553.535 KM), te na vlastite prihode (7.654.569 KM) i ostale prihode (3.341.352 KM).

Provođenjem pojedinačnih revizija u institucijama BiH za 2021. godinu konstatovano je da kod pojedinih budžetskih korisnika još uvijek postoje slabosti i problemi u segmentu prihoda, odnosno njihovog sravnjenja i naplate (Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Centralna izborna komisija, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, Granična policija, Pravobranilaštvo, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i

prometa, Ministarstvo vanjskih poslova, Služba za poslove sa strancima, Služba za zajedničke poslove, Sud, Uprava za indirektno oporezivanje).

Pored toga, kroz obavljenu reviziju učinka u 2021. godinu na temu „Osnovne pretpostavke za upravljanje taksama i naknadama institucija BiH“[29] identifikovane su slabosti u procesu planiranja taksi i naknada kao i da institucije nisu identifikovale rizike procesa naplate i kontrole naplate prihoda od taksi i naknada, te da je neophodna saradnja Ministarstva finansija i trezora BiH sa drugim institucijama u pogledu unapređenja procesa praćenja i kontrole predmetne vrste prihoda.

I pored aktivnosti Ministarstva u dijelu korištenja servisa za sravnjenje prihoda, iz svega navedenog se može zaključiti da je i dalje potrebno značajnu pažnju posvetiti identifikovanim problemima u segmentu određenih neporeznih prihoda, kako bi evidencije o iskazanim prihodima bile usklađene i kako bi se ostvarila pravovremena naplata prihoda uz usklađene zakonske propise.

Nadalje, Ministarstvo nije obavezalo institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima. Prema informaciji, Ministarstvo će izdati Instrukciju o načinu izvještavanja iz Registra novčanih kazni.

PREPORUKA 9

Ministarstvo treba obavezati institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni, sudskih kazni i troškova sudskog postupka da u finansijskim izvještajima prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.

Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća ostvareni su u ukupnom iznosu od 10.953.078 KM, od čega je iznos od 10.500.000 KM ostvaren po osnovu uplate naknade za izdavanje dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema. Sredstva nisu planirana u budžetu za 2020. godinu, koji je osnova za planiranje u 2021. godini, iako je odlukom Vijeća ministara[30] utvrđena naknada za dozvolu koja po operateru iznosi 17.500.000 KM i uplaćuje se u pet jednakih rata, u rokovima koji su utvrđeni u odluci.

Prihodi od kamata i kursnih razlika ostvareni su u iznosu od 506.882 KM, od čega prihodi od kamata na oročena sredstva iznose 249.404 KM. Prihodi od kamata na oročena sredstva su ostvareni početkom 2021. godine i znatno su manji u odnosu na prethodnu godinu zbog isteka ugovora o oročenju (u januaru i februaru 2021. godine) i nezaključivanja novih ugovora.

Tekuće podrške iz inostranstva (A-III)

U periodu od 01.01. do 31.12.2021. godine su ostvareni prihodi po osnovu tekuće podrške iz inostranstva u iznosu od 46.335.641 KM, a što je znatno veći iznos u odnosu na prethodnu godinu. Tekućom podrškom u novčanom obliku obuhvaćene su sve namjenske donacije doznačene iz inostranstva od stranih vlada i organizacija i IPA projekata, kao podrška pojedinim institucijama BiH. Ostvareni iznos je veći od planiranog za 46.120.641 KM jer većina budžetskih korisnika u zahtjevu za budžet ne planira prilive od donacija. Donacije se stavljaju na raspolaganje institucijama kada novčana sredstva budu uplaćena od strane donatora, a ne kada su planirana (i odobrena).

Transferi od drugih nivoa vlasti (A-IV)

[29] Izvještaj dostupan na internetskoj stranici Ureda za reviziju institucija BiH http://www.revizija.gov.ba
[30] Odluka o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema (Službeni glasnik BiH, broj 23/19)

Transferi od drugih nivoa vlasti realizovani su u iznosu od 831.319 KM i veći su za 329.319 KM od planiranih. U okviru navedenih prihoda ostvaruju se i prihodi koji su predviđeni za finansiranje pojedinih institucija ili tijela (Fiskalno vijeće BiH, finansiranje rada koordinacionih odbora VRI i centralnih harmonizacijskih jedinica) na osnovu zakonskih propisa, ali ih Ministarstvo ne planira.

B – Ostalo finansiranje i primici prikazani u iznosu od 69.521.099 KM, a obuhvataju preneseni višak sredstava iz prethodnih godina (68.175.000 KM) i primitke od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 1.346.099 KM.

Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina iskazan je kao ostvareni primitak u iznosu koji je planiran (68.175.000 KM). Kako se radi o obračunskoj kategoriji koja je bila na raspolaganju tokom godine za pokriće viška rashoda nad prihodima, ista ne bi trebalo da se prikazuje kao ostvareni prihod u 2021. godini u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i finansiranja.

Stav Ministarstva da je način prikazivanja viška prihoda razmatran, ali je zadržan raniji način prikazivanja (jer realno je ostvaren i postoji) iz razloga principa sveobuhvatnosti te principa kontinuiteta (prikazivan je u svim prethodnim budžetskim izvještajima) ne možemo smatrati adekvatnim, jer su Pravilnikom o finansijskom izvještavanju[31] propisani obrasci za izvještavanje. Spomenutim Pravilnikom, Obrazac 1 je predviđen za izvještavanje budžetskih korisnika i isti se razlikuje po formi i sadržaju od obrasca (sa istom oznakom) koji Ministarstvo popunjava i dostavlja uz Izvještaj o izvršenju budžeta za institucije BiH.

PREPORUKA 10

Ministarstvo je dužno da se prilikom sačinjavanja izvještaja o izvršenju budžeta pridržava odredbi važećeg pravilnika, koje je samo kreiralo, i kojim je propisana forma i sadržaj obrazaca.

C – Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH prikazani su u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u iznosu od 772.821.382 KM koji odgovara podacima u Glavnoj knjizi trezora, ali nisu obuhvaćeni postupcima revizije.

8. RASHODI

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbirno, u periodu od 01.01. do 31.12.2021. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 929.555.358 KM, što je za 316.956.207 KM manje u odnosu na raspoloživa sredstva za 2021. godinu u iznosu od 1.246.511.565 KM.

Naime, Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen, te je stoga Vijeće ministara BiH, na kvartalnom nivou, donosilo tokom 2021. godine odluke o privremenom finansiranju koristeći kao osnovu odobreni budžet za 2020. godinu.

[31] Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu[32], planirani su rashodi institucija BiH u ukupnom iznosu od 996.000.000 KM. Zakonom odobreni budžet je korigovan za 250.511.565 KM, po osnovu odluka o prestrukturisanju rashoda, o preraspodjeli sredstava, o korištenju tekuće rezerve, kao i namjenskih sredstava po osnovu odluka Vijeća ministara BiH, donacija i drugih namjena. Ukupni korigovani budžet iznosio je 1.246.511.565 KM. Izvršenje budžeta iznosilo je 929.555.358 KM ili 75% u odnosu na korigovani budžet.

U narednoj tabeli dat je prikaz izvršenja rashoda i izdataka rashoda po ekonomskim kategorijama:

R. br.	OPIS	Budžet 2021.	Izmjene i dopune	Korigovani budžet 2021.	Izvršenje 2021.	Izvršenje 2020.	% (6/5)	% (6/7)
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7	8	9
1	Tekući izdaci	872.727.000	71.103.917	943.830.917	858.187.156	829.706.266	91	103
2	Tekući grantovi i transferi	45.399.000	7.011.212	52.410.212	16.662.924	65.917.266	32	25
3	Kapitalni grantovi i transferi	802.000	1.861.181	2.663.181	686.749	2.257.900	26	30
4	Izdaci za strane kamate	976.000	0	976.000	922.510	871.687	95	106
5	Kapitalni izdaci	41.583.000	171.752.990	213.335.990	48.706.824	85.876.770	23	57
6	Vanjske otplate	4.633.000	0	4.633.000	4.389.196	4.459.241	95	98
7	Rezervisanja	29.880.000	-1.217.735	28.662.265	0	0	0	0
8	**UKUPNO:**	**996.000.000**	**250.511.565**	**1.246.511.565**	**929.555.358**	**989.089.130**	**75**	**94**

Tabela 5-Izvršenje rashoda i izdataka

Kako je vidljivo iz prethodne tabele, rashodi i izdaci tekuće godine su manji za 316.956.207 KM ili za 25% u odnosu na korigovani budžet 2021. godine. Također, rashodi i izdaci tekuće godine su manji za 59.533.772 KM ili 6% u odnosu na rashode i izdatke prethodne godine. Smanjenje rashoda i izdataka u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu je u najvećoj mjeri posljedica privremenog finansiranja institucija BiH, s obzirom na to da se u tekućoj godini nisu mogli izvršavati novi kapitalni rashodi i izdaci, grantovi i transferi. Naime, kvartalno su se mogli izvršavati tekući rashodi i izdaci u iznosu do ¼ sredstava usvojenog budžeta za 2020. godinu, te rashodi i izdaci iz donacija, višegodišnjih projekata i drugih namjenskih sredstava.

8.1. Tekući izdaci

Tekući izdaci su iskazani u ukupnom iznosu od 858.187.156 KM, što je za 14.539.844 KM manje u odnosu na raspoloživa sredstva za 2021. godinu u iznosu od 872.727.000 KM. Ovi izdaci učestvuju sa 92% u ukupnim rashodima i izdacima 2021. godine.

Pregled izvršenja tekućih izdataka po ekonomskim kategorijama dat je u sljedećoj tabeli:

[32] Službeni glasnik BiH, broj 46/20

R. br.	OPIS	Budžet 2021.	Izmjene i dopune	Korigovani budžet 2021.	Izvršenje 2021.	Izvršenje 2020.	% 6/5	% 6/7
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7	8	9
1	Bruto plaće i naknade	574.184.000	12.425.235	586.609.235	574.192.481	559.902.718	98	103
2	Naknade troškova zaposlenih	127.468.000	7.298.350	134.766.350	130.203.843	127.881.150	97	102
3	Putni troškovi	11.529.000	1.918.493	13.447.493	9.948.994	7.062.445	74	141
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	7.832.000	367.245	8.199.245	6.121.468	6.950.804	75	88
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	17.157.000	2.201.303	19.358.303	18.180.352	17.259.336	94	105
6	Nabavka materijala	35.416.000	20.122.269	55.538.269	31.558.648	27.502.347	57	115
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	10.661.000	-1.364.640	9.296.360	8.054.506	6.734.068	87	120
8	Unajmljivanje imovine i opreme	26.301.000	-92.628	26.208.372	23.762.034	23.001.577	91	103
9	Izdaci za tekuće održavanje	26.020.000	-3.858.866	22.161.134	16.410.684	15.397.371	74	107
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	3.395.000	527.551	3.922.551	3.428.466	2.731.381	87	126
11	Ugovorene i druge posebne usluge	32.764.000	31.559.606	64.323.606	36.325.681	35.283.068	56	103
12	**UKUPNO:**	**872.727.000**	**71.103.917**	**943.830.917**	**858.187.156**	**829.706.266**	**91**	**103**

Tabela 6- Pregled izvršenja tekućih izdataka

Kako je vidljivo iz prethodne tabele, tekući izdaci 2021. godine su veći za 28.480.890 KM ili 3% u odnosu na tekuće izdatke 2020. godine, a što je posljedica povećanja osobnih primanja zaposlenih, povećanja cijena roba i usluga, uspostavljanja nove institucije i sl.

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Bruto plaće i naknade na 31.12.2021. godine iskazane su u iznosu od 574.192.481 KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva. Bruto plaće i naknade su za 14.289.763 KM ili 3% veće u odnosu na prethodnu godinu, zbog povećanja koeficijenata u Oružanim snagama BiH, osnovice u pravosudnim institucijama i prosječnog broja zaposlenih, primjene Metodologije za razvrstavanje zaposlenog unutar platnog razreda i sl.

Prosječan broj zaposlenih u 2021. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade bio je 22.276[33].

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH: Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (koji je stupio na snagu u julu 2008. godine) propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, te da se u slučaju spora između Ministarstva finansija i trezora BiH i institucije BiH u vezi s primjenom odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog organa Vijeća ministara BiH.

Navedenim Zakonom, kao ni drugim pravnim propisom, nije definisan način obavljanja predmetnog nadzora od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, niti je definisano koji organ Vijeća ministara

[33] Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu odobreno je ukupno 23.269 zaposlenih.

BiH je nadležan za vođenje upravnog postupka, te se stoga odredba o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuje. U kontinuitetu smo ukazivali na potrebu rješavanja pitanja provođenja postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definiše način obračuna i isplate osobnih primanja zaposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova zaposlenih po visini čine najznačajniji dio[34] ukupnih rashoda institucija BiH na godišnjem nivou.

PREPORUKA 11

Neophodno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH sačini prijedlog propisa kojim se uređuje postupak nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH i dostavi ga nadležnim institucijama na dalju proceduru.

U praksi su i dalje prisutni slučajevi isplate plaća zaposlenim na radnim mjestima za koja platni razredi i koeficijenti nisu taksativno navedeni u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u skladu s odredbama 3. i 51. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH na prijedlog institucija dalo direktnu i indirektnu saglasnost za primjenu koeficijenta za obračun plaća na konkretnim radnim mjestima (članovi Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH i zamjenik glavnog sekretara u Predsjedništvu BiH). U našim izvještajima prethodnih godina smo isticali potrebu da predmetni koeficijenti trebaju biti utvrđeni ili potvrđeni kroz zakonske propise. Ministarstvo finansija i trezora BiH je iznijelo stav da će prijedloge za izmjenu pravnog okvira vezanog za konkretne slučajeve razmotriti prilikom prve naredne izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Dodatak na plaću po osnovu radnog staža: Obavljanjem revizije u institucijama BiH tokom prethodnih godina, u nekoliko slučajeva smo uočili određena neslaganja u pogledu radnog staža koji je osnova za utvrđivanje koeficijenta za obračun dodatka po osnovu radnog staža (minuli rad) u kadrovskoj evidenciji u odnosu na podatke koji su evidentirani u sistemu obračuna plaća (COIP). Prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH[35], dodatak na plaću po osnovu radnog staža se obračunava kao dodatak 0,50% na osnovnu plaću za svaku započetu godinu efektivnog staža, a najviše do 20% od osnovne plaće. Naime, u konkretnim slučajevima, broj godina radnog staža u sistemu obračuna plaća (COIP) ne odgovara efektivnom radnom stažu zaposlenih koji se treba uzeti kao osnova za obračun dodatka na plaću, jer je, kako smo informisani, pored efektivnog staža uključen i poseban staž. Institucije u kojima su konstatovani nedostaci u vezi sa obračunom minulog staža nemaju adekvatne instrukcije u pogledu daljeg postupanja i eventualnog povrata više obračunatih sredstava.

PREPORUKA 12

S obzirom na dileme u svezi sa postupanjem institucija u slučajevima kada je utvrđeno da je dodatak po osnovu minulog staža obračunat u većem iznosu, potrebno je da Ministarstvo obaveže institucije da izvrše provjeru osnovice za obračun minulog staža i propiše način postupanja u slučajevima više obračunate naknade.

Dodatak na plaću zaposlenih u policijskim agencijama: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu u oktobru 2020. godine, utvrđeno je da pravo na policijski dodatak imaju svi policijski službenici na nivou BiH (Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu - SIPA i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela). Navedenim Zakonom definisano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH, donosi podzakonski akt kojim se detaljnije reguliše policijski dodatak. Pojedinačna rješenja o

[34] U ukupnim rashodima 2021. godine bruto plaće i naknade učestvuju sa 62%, a naknade troškova zaposlenih sa 14%.
[35] Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18 i 32/20

utvrđivanju dodatka donosi direktor policijske agencije, na osnovu podzakonskog akta Vijeća ministara BiH. Mada je i osnovnim Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH također bilo definisano da se poseban dodatak za policijske službenike isplaćuje na osnovu rješenja koje donosi direktor policijske agencije, a na osnovu podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH, problematika isplate dodatka na način predviđen zakonskim odredbama godinama nije bila riješena.
U pojedinačnim izvještajima za 2021. godinu kod institucija u kojima se isplaćuje policijski dodatak konstatovano je u kojoj fazi su aktivnosti čije okončanje je zavisilo od aktivnosti nadležnih institucija (ministarstava i Vijeća ministara BiH). Nakon što su prikupljena potrebna mišljenja nadležnih organa i ostala potrebna dokumentacija, Ministarstvo sigurnosti je, 29.12.2021. godine, uputilo kompletiran materijal Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.07.2022. godine, usvojilo prijedloge odluka za dodjelu dodatka policijskim službenicima u policijskim tijelima BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu. S obzirom na to da je odluka donesena u 2022. godini, primjena odluke i njeni efekti će biti predmetom revizije u reviziji za 2022. godinu.

Dodatak na plaću zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH: Prethodne godine smo konstatovali da je u maju 2020. godine ministar pravde donio Odluku o radnim mjestima u Zavodu kojom su utvrđena radna mjesta koja ostvaruju prava na dodatak u iznosu od 15%, 20% i 25% osnovne plaće. Donošenjem spomenute Odluke stavljena je van snage Odluka Vijeća ministara BiH iz 2009. godine o dodatku na plaću na osnovu posebnih uslova radnog mjesta za službenike u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH i zaposlene koji obavljaju poslove sudske policije BiH u dijelu koji se odnosi na službenike Zavoda. S obzirom na to da je Odluka Vijeća ministara iz 2009. godine donesena na osnovu odredbi Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Ured za reviziju je konstatovao da je jedina valjana pravna osnova za isplatu dodatka na plaću službenicima u Zavodu upravo ta odluka te da ministar pravde BiH svojom odlukom nije mogao propisati pravo na dodatak na plaću i staviti van snage odluku Vijeća ministara BiH u dijelu koji se odnosi na službenike Zavoda. U izvještaju Ministarstva pravde za 2021. godinu navedene su aktivnosti Ministarstva, a do sačinjavanja ovog izvještaja nisu okončane aktivnosti kako bi se prijedlog Odluke o dodatku uputio u dalju proceduru usvajanja prema Vijeću ministara.

Dodatak na plaću zaposlenih u Upravi za indirektno oporezivanje uređen je Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave i Odluke Upravnog odbora Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim osobama, kojom je propisano da osobama sa posebnim ovlaštenjima pripada pravo na dodatak na plaću na osnovu posebnih uslova rada u iznosu od 20% osnovne plaće. Odluka je privremenog karaktera do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću.

U toku 2021. godine internim premještajem došlo je do pomjeranja zaposlenih sa radnih mjesta kojima ne pripada pravo na dodatak na radna mjesta koja ostvaruju pravo na dodatak, što je uzrokovalo disbalans radnopravnih odnosa u Upravi. Pitanje dodatka se prethodnih godina pokušavalo riješiti putem Upravnog odbora (izmjenom postojećeg Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama), te prijedlogom za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji definiše pravo na pojedinačni dodatak na osnovnu plaću zaposlenih u Upravi. Na prednacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je krajem 2019. godine dostavljen Ministarstvu finansija i trezora BiH na očitovanje, nije dostavljena povratna informacija i stav ni do perioda obavljanja završne revizije u Upravi (20.07.2022. godine).
S obzirom na to da nije dobila povratnu informaciju o opravdanosti navedenog prijedloga od strane MFT-a, nakon sastanka menadžmenta Uprave sa predstavnicima Sindikata Uprave formirana je radna grupa za izradu novog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave za indirektno oporezivanje.

PREPORUKA 13

Potrebno je da se Ministarstvo finansija i trezora BiH očituje i dostavi svoj stav Upravi za indirektno oporezivanje vezano za prednacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama, bez obzira na ishod, kako bi Uprava mogla dalje nastaviti proceduru kojom će regulisati pitanje dodatka na plaću zaposlenim.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta: U postupcima revizije uočena je praksa da rukovodioci institucija donose rješenja o obavljanju poslova drugog radnog mjesta[36] iako takva mogućnost nije predviđena važećim propisima kojima je uređen radnopravni status zaposlenih.

Podsjećamo da je radnopravni status zaposlenika uređen Zakonom o radu u institucijama BiH[37]i Pravilnikom o internom premještaju i raspoređivanju zaposlenika u institucijama BiH[38], a državnih službenika Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH[39] i Pravilnikom o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH[40], odnosno navedenim propisima su između ostalog definisani način i uslovi za premještaj i raspoređivanja zaposlenih na radna mjesta istog, višeg i nižeg nivoa.

Naime, u određenim slučajevima je na osnovu rješenja rukovodioca institucije omogućeno zaposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, obavljanje, pored redovnih poslova, i poslova državnih službenika u svrhu sticanja radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme, koje se uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne konkurse za pozicije državnih službenika. Naprijed navedenim propisima nije predviđeno predmetno postupanje, te je stoga nejasna pravna osnova za isto i prisutna dilema u pogledu ispravne tehničke provodivosti obavljanja poslova paralelno na dva radna mjesta.

Nadalje, u određenim slučajevima državni službenici na osnovu rješenja rukovodioca institucije obavljaju poslove radnih mjesta višeg nivoa od nivoa radnih mjesta na koja su postavljeni rješenjem Agencije za državnu službu[41] (stručni saradnik ili stručni savjetnik obavlja poslove i radne zadatke šefa odsjeka, šef odsjeka obavlja poslove i radne zadatke pomoćnika ministra i sl.)[42] i to na način da obavljaju poslove jednog radnog mjesta (i to višeg nivoa) ili poslove oba radna mjesta (i nižeg i višeg nivoa).

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH definisano je da se unapređenje državnih službenika na više radno mjesto u istoj ili drugoj instituciji BiH obavlja putem internog ili javnog konkursa (član 31. stav 1.). Pravilnikom o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH definisano je da se interni i eksterni premještaji mogu obavljati samo na slična radna mjesta pod kojim se podrazumijevaju radna mjesta koja se nalaze na istom nivou (član 3. stav 1. i 2.). Interni premještaj državnog službenika na slično radno

[36] Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Služba za poslove sa strancima, Uprava za indirektno oporezivanje, SIPA i dr.
[37] Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 07/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22
[38] Službeni glasnik BiH, broj 19/12 i 49/13
[39] Službeni glasnik BiH, broj 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17
[40] Službeni glasnik BiH, broj 62/10, 30/14 i 38/17
[41] Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi u skladu sa navedenim Zakonom (član 1. stav 2.) kojeg postavlja Agencija za državnu službu u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu (član 28. stav 1.).
[42] Prema članu 7. stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članu 4. Pravilnika o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH[42] radna mjesta državnih službenika se razvrstavaju u šest nivoa i to: 1) stručni saradnik, 2) viši stručni saradnik, 3) stručni savjetnik, 4) šef unutrašnje organizacione jedinice, 5) pomoćnik ministra, glavni inspektor i pomoćnik direktora i 6) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom.

mjesto, u skladu sa potrebama službe, vrši rukovodilac institucije (član 32. stav 1. Zakona i član 21. stav 2. Pravilnika) na osnovu rješenja koje donosi po prethodno pribavljenoj saglasnosti Agencije za državnu službu (član 21. stav 2. Pravilnika). Iz navedenog proizlazi da propisima kojima je uređen pravni status državnih službenika nije predviđena mogućnost da rukovodilac institucije raspoređuje državne službenike na radna mjesta višeg nivoa bez provedene konkursne procedure (internog ili javnog konkursa).

Također, Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH je propisano da akt o postavljenju sadrži naziv radnog mjesta i platni razred (član 28. stav 6. tačka c.) te da državni službenik ima pravo na plaću koja odgovara radnom mjestu državnog službenika (član 35. stav 1.). Napominjemo da su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[43] utvrđeni različiti koeficijenti za različite pozicije zaposlenika i državnih službenika.

U naprijed navedenim slučajevima uočeni su različiti pristupi u institucijama BiH po pitanju isplate naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i to: zaposlenici i državni službenici obavljaju poslove radnih mjesta višeg nivoa od radnih mjesta za koja primaju plaću (odnosno predmetni poslovi se obavljaju bez naknade) ili se isplaćuju naknade od 35% za obavljanje poslova drugog radnog mjesta[44] i stimulacije[45] u kontinuitetu, a da nisu ispunjeni propisani uslovi za predmetno postupanje.

PREPORUKA 14

Neophodno je da Vijeće ministara putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri pitanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta na osnovu rješenja rukovodilaca institucija u cilju utvrđivanja pravilnosti postupanja institucija BiH.

Radnopravni status izabranih i imenovanih zvaničnika: U praksi je prisutna nedoumica vezana za način postupanja institucija BiH (poslodavaca) u situaciji kada izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici u institucijama BiH, u toku trajanja mandata ispune uslove za odlazak u penziju.

Naime, član 71. stav 1. tačka a) alineja 1. Zakona o radu u institucijama BiH propisuje da radni odnos prestaje po sili Zakona kada zaposleni navrši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno od godina života - danom donošenja rješenja. Također, prema članu 50. stav 4. tačka g) istog Zakona zaposlenik ima pravo na otpremninu pri odlasku u penziju.

Kada je riječ o primjeni navedenih odredbi u predmetnoj situaciji, institucije BiH postupaju na dva načina i to donose rješenje o prestanku radnog odnosa zaposlenog zbog odlaska u penziju, a nakon toga mu ponovno aktiviraju radni odnos (npr. poslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH) ili produžavaju radni odnos zaposlenog do isteka mandata (npr. direktori upravnih organizacija ili članovi kolegijalnih tijela), a nakon toga donose rješenje o prestanku radnog odnosa zbog odlaska

[43] Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15,16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20 i 59/22

[44] Prema članu 38. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH: (1) U slučaju kada državni službenik privremeno obavlja posao drugog državnog službenika, ima pravo na naknadu do 35% od njegove osnovne neto plaće. (2) Naknada za privremeno obavljanje poslova drugog državnog službenika može se odobriti samo u slučaju kada je raspisan konkurs za popunjavanje konkretnog radnog mjesta, a može se isplaćivati najduže tri mjeseca. (3) Izuzetno od odredbi iz stava (2) ovog člana, naknada se može isplaćivati i duže od tri mjeseca ukoliko se radi o obavljanju poslova drugog radnog mjesta kao privremena zamjena zbog bolovanja porodiljskog ili roditeljskog odsustva državnog službenika u skladu sa zakonom. (4) Ostvarivanje prava na naknadu iz stava (1) ovog člana vrši se donošenjem odgovarajućeg rješenja uz prethodnu saglasnost Agencije za državnu službu BiH.

[45] Prema članu 2. Odluke o okvirnim kriterijima za dodjelu novčane nagrade zaposlenim u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 31/10) okvirni kriteriji su: (1) kvalitetno i učinkovito obavljanje zadatih poslova prije planiranih rokova, kao i izvršenje vanredno povećanog obima posla odnosnog radnog mjesta u odnosu na obim utvrđen planom rada, (2) privremeno obavljanje poslova drugog, stalno popunjenog radnog mjesta, u slučaju odsutnosti s posla zaposlenog po bilo kom osnovu dužem od deset radnih dana, izuzev po osnovu korištenja godišnjeg odmora, pod uslovom da zaposleni ne ostvaruje pravo na naknadu iz člana 38. Zakona i itd.

u penziju. Iz navedenog je vidljivo da se predmetna odredba Zakona o radu u institucijama BiH selektivno primjenjuje, odnosno da je prisutna nedosljednost u primjeni.

PREPORUKA 15

Neophodno je da Vijeće ministara putem nadležnog Ministarstva pravde BiH razmotri pitanje radnopravnog statusa izabranih i imenovanih zvaničnika sa aspekta prestanka radnog odnosa zbog odlaska u penziju i dostavi uputstvo institucijama BiH u cilju pravilnog i zakonitog donošenja rješenja.

Neplaćeno odsustvo: Pravo na neplaćeno odsustvo državnih službenika regulisano je Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom, kojom je omogućeno korištenje neplaćenog odsustva kada je državnom službeniku, koji nije rukovodeći državni službenik, potvrđena kandidatura za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, na bilo kojem nivou u Bosni I Hercegovini.

Spomenutom Odlukom nije predviđen maksimalan broj godina koliko jedna osoba može biti na neplaćenom odsustvu, te smo tokom obavljanja revizije konstatovali da korištenje neplaćenog odsustva jedne ili više osoba u institucijama traje i duže od deset godina. U nastavku navodimo par karakterističnih slučajeva:

- U Upravi za indirektno oporezivanje sa 31.12.2021. godine 20 zaposlenih je na neplaćenom odsustvu uglavnom zbog obavljanja poslova u drugim tijelima vlasti, imenovanja na pozicije i sl. Određena rješenja na neplaćeno odsustvo datiraju iz 2008, 2011, 2015, 2016, pa do 2021. godine.
- U Agenciji za statistiku dvije osobe su na neplaćenom odsustvu zbog imenovanja na mandatne pozicije sa rješenjima iz 2015. i 2017. godine.
- U Službi za poslove sa strancima BiH šest osoba je na neplaćenom odsustvu zbog odlaska na mandatnu poziciju. Tri radna mjesta u Službi sa kojih su osobe otišle na mandatnu poziciju su popunjena dok su ostala tri radna mjesta upražnjena.

Nakon završetka višegodišnjeg mandata omogućen im je povratak u matičnu instituciju, međutim, postoji rizik da matična institucija u trenutku povratka zaposlenih ne bude imala realnu potrebu za istim, što može izazvati, u određenim okolnostima, negativne posljedice. Određene upražnjene pozicije su važne za funkcionisanje i kvalitet obavljanja poslova u institucijama, a ipak se duži niz godina ne popunjavaju, zbog čega se povećava rizik u pogledu kvalitetnog obavljanja zakonom propisane djelatnosti.

Također smo konstatovali da se prije imenovanja na javnu funkciju vrši interni premještaj na nižu poziciju (sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika) kako bi se time pružila mogućnost korištenja prava na neplaćeno odsustvo po osnovu kandidature ili imenovanja na mandatnu poziciju te mogućnost povratka u instituciju nakon isteka mandata. Naime, Odlukom o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom omogućeno je korištenje neplaćenog odsustva državnim službenicima kao i ograničenje prema kojem rukovodeći državni službenik ne može koristiti pravo na neplaćeno odsustvo po navedenom osnovu, što jasno ukazuje na motiv internog premještaja s rukovodećeg na niže radno mjesto.
Navedeni primjeri i uspostavljena praksa korištenja prava na neplaćeno odsustvo ukazuju na potrebu analize pravnog okvira koji definiše pravo na neplaćeno odsustvo i predlaganje mjera koje će osigurati efikasno funkcionisanje institucija i poštivanje prava zaposlenih.

PREPORUKA 16

Potrebno je da Vijeće ministara putem Ministarstva pravde BiH razmotri primjenu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo i da preporuke institucijama BiH za pravilnu primjenu relevantnih propisa.

8.1.2. Putni troškovi

Ukupno ostvareni izdaci za putne troškove u 2021. godini iznosili su 9.948.994 KM i veći su za oko 2,9 miliona KM ili 41% u odnosu na 2020. godinu. Od ukupnog iznosa, na putne troškove u zemlji se odnosi 4.488.417 KM, a na putne troškove u inostranstvu 5.460.577 KM.

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[46] i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja zaposlenim u institucijama BiH[47].

Procesom revizije finansijskih izvještaja institucija BiH za 2021. godinu, kod pojedinih institucija utvrđene su određene slabosti i nedostaci, koji su konstatovani i ranijih godina, a odnose se na: nedovoljno posvećivanje pažnje sačinjavanju plana putnih troškova; neblagovremeno pravdanje putnih troškova; potencijalno uvećanje troškova za ove namjene uslijed neblagovremene kupovine aviokarata ili rezervacija hotela; izvještaji sa službenog puta nisu uvijek jasni i sveobuhvatni; određeni troškovi padaju na teret organizatora, ali je kroz obračun putnog naloga vidljivo da ti troškovi padaju na teret institucije; rješenja o odobravanju korištenja osobnog automobila radi obavljanja službenog posla donesena nakon završetka putovanja, kao i nekorištenja prijevoznog sredstva navedenog u putnom nalogu; uz pozivna pisma se ne prilažu uvijek agende iz kojih bi se moglo jasno i nedvosmisleno zaključiti ko snosi troškove ishrane na službenom putovanju u inostranstvu; biznis kartica za plaćanja na osnovu otvorenog putnog naloga u zemlji i inostranstvu koristi se i za plaćanje drugih redovnih troškova nastalih u zemlji. U pojedinačnim izvještajima institucija date su preporuke o potrebi dosljedne primjene propisa kojim su regulisana službena putovanja i smanjenje rizika od nenamjenske potrošnje.

Također smo uočili da institucije različito postupaju prilikom obračuna dnevnice u slučajevima kada organizator isplaćuje dnevnice za službeni put, te se u pojedinim institucijama isplaćuje i iznos od 30% pripadajuće dnevnice, a u drugim se ne isplaćuje. Naime, Odlukom kojom se regulišu naknade za službena putovanja propisano je da se, u slučajevima kada organizator puta snosi troškove puta i ishrane, minimum polupansion, dnevnica na teret poslodavca umanjuje za 70%, a postupanje u slučajevima kada organizator isplaćuje dnevnicu zaposlenom nije decidno propisano. Različita tumačenja i postupanja institucija u pogledu navedene odredbe Odluke kao i donesena (drugostepena) presuda Suda BiH, kojom je odbijen tužbeni zahtjev zaposlenika za isplatu 30% dnevnice u slučaju kada je isplaćena dnevnica od strane organizatora, zahtijevaju jedinstven stav Ministarstva finansija i trezora po tom pitanju.

PREPORUKA 17

Potrebno je da Ministarstvo jasno i nedvosmisleno propiše način postupanja institucija u slučajevima kada organizator isplaćuje dnevnice za službena putovanja.

[46] Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 10/18
[47] Službeni glasnik BiH, br.: 32/07, 6/12 i 42/12

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

Primjena Pravilnika o korištenju telefona, Pravilnika o korištenju sredstava za reprezentaciju i Pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine, koje je donijelo Vijeće ministara BiH, je počela 01.01.2015. godine. Na prijedlog Ministarstva finansija i trezora BiH, a na zahtjev pojedinih institucija BiH, spomenuti pravilnici Vijeća ministara BiH su u proteklom periodu imali određene izmjene i dopune, a koje su se odnosile na izuzeća pojedinih institucija iz istih, dopune limita za mobilne telefone te dopune u vezi s korištenjem službenih vozila 24 sata dnevno, dopune institucija sa pravom korištenja službenih specijalizovanih vozila i sl. U toku 2021. godine nije bilo izmjena pravilnika, mada je nekoliko institucija dostavilo zahtjeve za izmjenama.

Izdaci za PTT usluge: Izdaci za ove namjene ostvareni su u iznosu od 6.121.468 KM, a odnose se na izdatke za fiksne telefone, telefaks i teleks u iznosu od 1.577.650 KM, izdatke za mobilne telefone u iznosu od 1.149.189 KM, izdatke za internet u iznosu od 972.793 KM, izdatke za poštanske usluge 2.035.895 KM te izdatke za brzu poštu u iznosu od 385.941 KM. Značajnije smanjenje izdataka za ove namjene se odnosi na niže izdatke za poštanske usluge u odnosu na prethodnu godinu, u kojoj su realizovani izdaci prilikom provođenja lokalnih izbora.
Na osnovu provedenih revizija za 2021. godinu u institucijama BiH nisu konstatovane značajnije nepravilnosti u primjeni važećeg podzakonskog akta koji reguliše izdatke za troškove telefona.

Izdaci za službena vozila: Ukupni izdaci za službena vozila iznose 12.493.406 KM. U odnosu na 2020. godinu ovi izdaci su veći za 1.377.364 KM ili 12%. Najznačajniji izdaci se odnose na izdatke za gorivo i motorno ulje u iznosu od 6.999.064 KM, materijal i usluge popravke vozila u iznosu od 2.851.431 KM i osiguranje vozila u iznosu od 1.353.372 KM. Napominjemo da su na kontu goriva iskazani izdaci za špediterske usluge za doniranu opremu u Ministarstvu odbrane u iznosu od 628.933 KM. Izdaci su privremeno knjiženi na konto goriva zbog nedostatka sredstava na poziciji kojoj pripadaju, te do kraja godine nije izvršeno preknjiženje.

Provedenim revizijama u institucijama BiH konstatovani su sljedeći nedostaci kod upotrebe vozila:

- Pojedine institucije su i tokom 2021. godine raspolagale većim brojem službenih i specijalizovanih vozila u odnosu na broj ili klasu vozila koja su im odobrena važećim pravilnicima[48] (Institut za nestale osobe, Granična policija, Generalni sekretarijat Vijeća ministara, Visoko sudsko i tužilačko vijeće). Određene institucije su tokom 2021. godine preduzimale aktivnosti kako bi uskladile broj specijalizovanih službenih vozila s potrebama izvršenja aktivnosti iz nadležnosti, ali započete aktivnosti nisu realizovane.
- Određeni broj institucija raspolagao je specijalizovanim vozilima bez pribavljene saglasnosti Vijeća ministara BiH na prijedloge pravilnika o korištenju specijalizovanih vozila.
- Još uvijek su prisutne nepravilnosti koje se odnose se na korištenje specijalizovanih vozila u nenamjenske svrhe (dolazak na posao i odlazak s posla). Naime, specijalizovana vozila se daju na raspolaganje i zaposlenima koji se ne mogu dovesti u vezu s obavljanjem operativnih poslova iz nadležnosti institucija.
- Na osnovu dokumentacije o korištenju vozila u pojedinačnim institucijama konstatovani su nedostaci koji mogu imati za posljedicu nenamjensko korištenje vozila: u putnim nalozima za službena vozila u pojedinim slučajevima ne upisuju se putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, nečitljivo se upisuju relacije kretanja, za istu upisanu relaciju

[48] Pravilnikom Vijeća ministara BiH o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH utvrđuje se ukupan broj službenih vozila kojima raspolaže svaka institucija. Broj vozila, uslove nabavke, način korištenja, te određivanje osoba s pravom korištenja službenih specijalizovanih vozila institucije Bosne i Hercegovine regulišu posebnim pravilnicima na koje saglasnost daje Vijeće ministara BiH.

navedena je različita kilometraža, nedostaje potpis osobe koja je koristila vozilo, slučajevi plaćanja putarina za vozila putem TAG uređaja, a da u nalogu za službeno vozilo nije evidentirano korištenje vozila na navedeni datum, evidentirane su i dnevne „loko“ vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravaka i servisiranja vozila, fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila, visoki troškovi održavanja određenih vozila i sl.

- Pojedine institucije još uvijek nisu propisale procedure ispravnog postupanja u okolnostima nastanka nepredviđenih događaja sa štetnim posljedicama za službeno vozilo kada štetnik nije poznat, kojim bi se regulisali koraci na rješavanju tako nastalih štetnih događaja.

Naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana ni tokom 2021. godine nije se evidentirala na jednoobrazan način u institucijama BiH, budući da je Ministarstvo donijelo Instrukciju o načinu realizacije i knjigovodstvenog evidentiranja poslovnih promjena servisiranja osiguranih motornih vozila te sredstava naplaćenih od osiguravajućih društava na osnovu osiguranja od 25.03.2022. godine.

Ustupanje službenih automobila drugim institucijama: U 2021. godini institucije BiH su nastavile s praksom ustupanja svojih vozila drugim institucijama (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH-Uprava za indirektno oporezivanje; Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH-Vijeće ministara BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH-Društvo Crvenog krsta BiH i Savez sindikata policijskih tijela u BiH). Pravilnikom Vijeća ministara BiH o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine nije propisana mogućnost ustupanja vozila drugim institucijama. Ustupanje vozila na korištenje između institucija BiH nije uobičajena praksa u javnom sektoru i predstavlja nedefinisan odnos u pogledu odgovornosti za nastalu štetu na vozilu, eventualnog otuđenja vozila, izdavanja naloga za upotrebu službenog vozila i sl.

Provođenjem postupka ustupanja vozila, između ostalog, otvara se pitanje potpunosti analize potrebnog broja vozila koja je trebala prethoditi izradi predmetnog pravilnika Vijeća ministara BiH, kojim je odobren broj službenih vozila institucijama BiH.

PREPORUKA 18

Ministarstvo treba preispitati raspored službenih vozila prema postojećem Pravilniku, u cilju utvrđivanja stvarnih potreba institucija za brojem vozila koja su im dodijeljena na korištenje.

Inicijativa za izmjene Pravilnika o službenim vozilima u institucijama BiH[49]**:** U Izvještaju za 2020. godinu smo konstatovali da je Vijeće ministara BiH zadužilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH za realizaciju zaključaka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, nakon usvojene inicijative za dopunu Pravilnika o službenim vozilima u institucijama BiH na način da se propiše jasno označavanje službenih vozila naljepnicom ili na drugi odgovarajući način kako bi učesnicima u saobraćaju, kao i građanima, bilo jasno vidljivo da se radi o službenim vozilima i kojoj instituciji pripada, a sve u cilju sprečavanja zloupotrebe korištenja. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u februaru 2021. godine dostavilo odgovor na inicijativu Ministarstva komunikacija i prometa u kome je navedeno da daje pozitivno mišljenje u cilju uspostavljanja dodatnog registra koji će biti javan i koji se objavljuje na internetskoj stranici Vijeća ministara BiH, iako smatra da je postojećim Pravilnikom jasno propisana obaveza institucija u pogledu korištenja službenih vozila i da su sve institucije uspostavile propisanu evidenciju i knjigovodstveno evidentiranje nastalih troškova po osnovu korištenja službenih vozila, čime je uspostavljen i Registar službenih vozila u institucijama BiH sa svim obračunskim elementima. Iako se u tom odgovoru Ministarstvo finansija i trezora obavezalo da će pokrenuti proceduru izmjene postojećeg Pravilnika, mada će provođenje istih

[49] Preuzeto iz Izvještaja Ministarstva komunikacija i prometa BiH za 2020. godinu;

dovesti do dodatnih troškova koje je dužna planirati Služba za zajedničke poslove institucija BiH, nije bilo daljih aktivnosti na izmjeni Pravilnika.

PREPORUKA 19

Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih ministarstava (Ministarstvo komunikacija i prometa i Ministarstvo finansija i trezora) okonča započete aktivnosti na potpunoj realizaciji Zaključka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH koji se odnosi na obilježavanje službenih vozila.

Izdaci za usluge reprezentacije sa 31.12.2021. godine ostvareni su u ukupnom iznosu od 1.782.694 KM i veći su za 299.200 KM ili 20% u odnosu na 2020. godinu.

Provedenim revizijama u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđeno je da realizacija ovih izdataka u manjem broju institucija nije vršena na adekvatan način, budući da su nedostajala obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u vezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava. Konstatovano je i izvršenje na poziciji troškova reprezentacije koje je veće od iznosa sredstava odobrenih Pravilnikom Vijeća ministara za te namjene.

Konstatovali smo da se u pojedinim institucijama vršila nabavka darova na osnovu internih akata institucija kojim su regulisane procedure i pravila primanja i davanja darova. Suštinski se darovi tretiraju kao trošak reprezentacije, ali takav vid izdataka nije regulisan Pravilnikom Vijeća ministara BiH o korištenju sredstava za reprezentaciju[50] jer se pod pojmom reprezentacije isključivo spominje pravo na korištenje sredstava za ugostiteljske usluge. Ipak, činjenica je da u institucijama BiH postoje realne potrebe u pogledu nabavke darova u određenim i opravdanim slučajevima koji nisu prepoznati u spomenutom Pravilniku. Spomenutim Pravilnikom su, u cilju racionalizacije izdataka, utvrđeni limiti za reprezentaciju te, u skladu sa navedenim, smatramo da postoji potreba da se navedeno pitanje reguliše u cilju kreiranja regulatornog okvira koji će omogućiti realizaciju izdataka za reprezentaciju na način koji će uključivati sve stvarne i opravdane potrebe institucija BiH.

PREPORUKA 20

Potrebno je da nadležne institucije (Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva finansija BiH) regulišu procedure i pravila u vezi s primanjem i davanjem darova u institucijama BiH na način koji će uključivati sve stvarne i opravdane potrebe institucija BiH.

8.1.4. Troškovi zakupa

Za zakup imovine i opreme u 2021. godini izdvojeno je ukupno 23.762.034 KM, od čega su najznačajniji izdaci za unajmljivanje prostora ili zgrada (11.444.752 KM), unajmljivanje opreme (501.842 KM), unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stubova (1.755.253 KM), unajmljivanje skladišnog prostora (745.286 KM), unajmljivanje vodova i digitalnih kanala (935.206 KM), unajmljivanje parking prostora (404.398 KM), zakup za smještaj telekomunikacione opreme (329.871 KM) te unajmljivanje stalnih sredstava u obliku prava (7.462.449 KM).

Izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada: Za jedan broj institucija se i dalje izdvajaju značajna finansijska sredstva za zakup prostora, iako su za te institucije, kroz višegodišnje projekte ili programe posebnih namjena, osigurana sredstva za realizaciju trajnog smještaja (Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Službu za zajedničke poslove za kupovinu smještaja za Ured za reviziju institucija BiH, Uprava za indirektno oporezivanje, Direkcija

[50] Službeni glasnik BiH, broj 26/14, 78/15, 53/17, 62/17, 1/21 i 63/21

za civilno zrakoplovstvo BiH). U 2021. godini nije bilo realizacije namjenski odobrenih sredstava za rješavanje trajnog smještaja, a izdaci za zakup prostora i zgrada u odnosu na prethodnu godinu su uvećani za cca 211.000 KM.

Pored navedenih, postoji još uvijek određen broj institucija koje nisu riješile pitanje trajnog smještaja i nemaju rezervisana sredstva za te namjene. Također smo uvidom u raspoloživu dokumentaciju utvrdili da se pored plaćanja zakupa prostora za smještaj institucija također plaća i zakup prostora za regionalne centre kao i organizacione jedinice.
Plaćanje zakupa za institucije koje još uvijek nisu riješile pitanje trajnog smještaja iziskuje značajne troškove, posebno ukoliko uzmemo u obzir trenutno stanje i tendenciju rasta cijena na tržištu nekretnina, što stvara dodatnu neizvjesnost o mogućnosti daljeg funkcionisanja određenog broja institucija. Stoga smatramo da je potrebno preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se pitanje trajnog smještaja riješilo za one institucije koje plaćaju zakup za sjedišta kao i za regionalne centre.

PREPORUKA 21

Preporučujemo Vijeću ministara BiH da ubrza aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja za one institucije za koje to pitanje još uvijek nije riješeno, vodeći pritom računa o značajnim troškovima koje institucije imaju pri plaćanju zakupa.

Kroz pojedinačne izvještaje potvrdili smo da je još uvijek neriješeno pitanje poslovne zgrade Obavještajno-sigurnosne agencije, koja je kupljena u prethodnom periodu, a koja se ne koristi. Budući da navedena zgrada ne odgovara potrebama Agencije data je saglasnost Službi za zajedničke poslove institucija BiH da istu dodijeli nekoj drugoj instituciji, ali se ista (na upit Agencije) izjasnila da nema nadležnosti nad navedenim objektom. Ministarstvo finansija i trezora BiH se također nije izjasnilo po upitu Agencije iz 2019. godine te je u 2021. godini upućena urgencija. Za predmetnu zgradu nije utvrđeno u kakvom stanju se tačno nalazi i koji iznos finansijskih sredstava je potrebno utrošiti da bi objekat bio spreman za upotrebu.

PREPORUKA 22

Ponovno preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnih institucija intenzivira aktivnosti na rješavanju pitanja objekta Obavještajno-sigurnosne agencije i preduzme odgovarajuće mjere za čuvanje imovine i resursa od daljih gubitaka.

8.1.5. Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH)

Ugovori o djelu: U 2021. godini izdaci za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima iznose 7.295.880 KM, od kojih se 5.538.727 KM odnosi na ugovore o djelu, a 1.757.153 KM na ugovore o povremenim i privremenim poslovima. Navedeni izdaci su veći za 413.900 KM u odnosu na prethodnu godinu.
U skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima definisane su opće odredbe ugovora o djelu prema kojem se ugovorom o djelu poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje obaviti određeni posao kao što je izrada ili popravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl., a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu.
Dakle, ugovor o djelu se zaključuje za obavljanje konkretnog posla koji predstavlja „zaokruženu“ cjelinu, za koji je unaprijed ugovoren iznos naknade koja se isplaćuje, dok se ugovoreni posao ne završi i koji ne traje u kontinuitetu duži vremenski period.
Osoba s kojom se zaključuje ugovor o djelu nema status zaposlene osobe, ne zasniva se radni odnos, a samim tim i ne ostvaruje prava koja proizlaze iz radnog odnosa (pravo na regres, topli obrok i sl.).

Također napominjemo da su procedure zapošljavanja na sistematizovana radna mjesta, odnosno način i postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u institucijama, kao i vrste ugovora koji se mogu zaključiti za obavljanje redovnih poslova, regulisane Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi BiH.

Nadalje smo, analizirajući konkretne slučajeve u institucijama BiH, utvrdili sljedeće:

- Ugovori o djelu se i dalje zaključuju za obavljanje poslova koji prema opisu odgovaraju sistematizovanim radnim mjestima.
- Još uvijek je prisutna praksa dugogodišnjeg angažmana osoba po ugovoru o djelu za koje se u pojedinim slučajevima vodi čak i „šiht-lista“ odnosno evidencija o prisutnosti na poslu. Navedeno postupanje nam ukazuje na to da se ne radi o kratkoročnom angažmanu i obavljanju jednokratnih konkretnih poslova, nego, naprotiv, o cjelogodišnjem angažmanu za koji se isplaćuju redovni mjesečni iznosi, odnosno plaće.
- Također je prisutna praksa naizmjenične kombinacije zaključivanja ugovora o djelu i ugovora o radu tokom godine, a nerijetko nakon toga i prijem u stalni radni odnos nakon provedenog javnog konkursa.
- Izvještaji o obavljenom poslu često su formalnog karaktera i ne sadržavaju dovoljno informacija o stepenu i rezultatu izvršenog posla te kao takvi nisu pružali adekvatnu podlogu za ocjenu kvaliteta obavljenog posla.
- U pojedinačnim slučajevima mjesečne izvještaje o obavljenom poslu izrađuju predstavnici institucije koji su odgovorni za nadgledanje rada angažovanih osoba, a ne osobe koje su angažovane po ugovoru o djelu.
- Pojedine institucije su putem ugovora o djelu na duži vremenski period ponovno vršile angažovanje osoba koje su prethodno otišle u penziju, što smatramo neprihvatljivom praksom.
- U velikom broju slučajeva institucije vrše angažman osoba za obavljanje poslova čišćenja službenih prostorija jer Služba za zajedničke poslove institucija BiH nije u mogućnosti pružati navedene usluge radi nedostatka osoblja.
- Značajan broj ugovora o djelu se odnosi i na angažman osoba za održavanje internetskih stranica, usluge prevođenja i sl.
- Evidentiran je i slučaj tužbe osobe koja je 18 godina bila angažovana po ugovoru o djelu da bi se isti prekinuo od strane Ministarstva (u kojem je osoba bila angažovana) kao i donesena presuda Suda BiH na osnovu tužbe kojom je utvrđeno da se tužilac nakon 18 godina angažmana faktički nalazio u radnom odnosu. Nadalje je u presudi navedeno da ugovori o djelu zaključeni u tom periodu po svojoj prirodi i sadržaju predstavljaju ugovore o radu te da je tužiocu nezakonito prestao radni odnos. Drugostepenom presudom je dalje potvrđena prvotna presuda te je instituciji naloženo da navedenoj osobi uspostavi radnopravni status na prvotnom radnom mjestu ili nekom drugom odgovarajućem radnom mjestu u skladu sa stručnom spremom i sposobnošću osobe.
- Uočeni su i angažmani osoba koje su već zaposlene u institucijama BiH, a iste obavljaju i poslove na osnovu ugovora o djelu u drugim institucijama.
- Između navedene problematike također imamo i pojavu priznavanja radnog iskustva stečenog po ugovoru o djelu u određenoj instituciji u svrhu zapošljavanja na neodređeno radno vrijeme u istoj instituciji.

Institucije potrebu angažmana osoba po ugovoru o djelu uglavnom obrazlažu neusvajanjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i pojavom određenih poslova koji nisu prepoznati postojećim pravilnicima, stalnim odlivom zaposlenih radi odlazaka u penziju ili odlazaka iz institucija po drugim osnovama.

Unatoč navedenim obrazloženjima, smatramo da poslovi koje obavlja fizička osoba angažovana na osnovu ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu tokom čitave godine ili niza godina, kao ni poslovi radnog mjesta u instituciji. Angažman po ugovoru o djelu se provodi bez transparentnih procedura angažovanja zanemarujući princip zakonitosti, transparentnosti i jednakosti. Ugovor o djelu predstavlja posebno osjetljivu kategoriju, prvenstveno u javnom sektoru, jer se radi o javnom novcu i svaka potrošnja istoga zahtijeva provođenje navedenih principa. Budući da se značajan iznos sredstava utroši na ugovore o djelu, smatramo da se angažovanje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i hitnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva poštujući osnovne karakteristike samog ugovora o djelu kao takvoga, ali i uvažavajući princip zakonitosti i transparentnosti u upravljanju budžetskim sredstvima. Zapošljavanjem u stalni radni odnos osoba koje su prethodno bile angažovane naizmjenično po ugovoru o djelu i ugovoru o radu na određeno vrijeme favorizuju se iste u odnosu na osobe koje se prvi put javljaju na konkurs za određeno radno mjesto, a koje također imaju sve kvalifikacije za traženu poziciju.
Zaključenje ugovora o djelu isključivo je u nadležnosti institucija koje internim aktima uređuju postupanje prilikom angažmana osoba po ugovoru o djelu (potreba zaključivanja ugovora, poslovi za koje se može zaključiti ugovor o djelu, transparentnost pri izboru osoblja uključujući javno oglašavanje, uspostavljeni kriteriji odnosno kvalifikacija osoblja, visinu naknade i sva druga pitanja koja karakterišu sam pojam ugovora o djelu).

Imajući u vidu ulogu Ministarstva finansija i trezora BiH, kao institucije koja u značajnoj mjeri može doprinijeti da se angažmani na osnovu ugovora o djelu svedu u razumne okvire, smatramo da ima prostora za unapređenje navedenog procesa kroz detaljno i suštinsko analiziranje potreba svakog budžetskog korisnika. Naime, uvažavajući činjenicu da odgovornost za angažman osoba po ugovoru o djelu najvećim dijelom leži na rukovodiocu institucije, smatramo da Ministarstvo kroz proces analize zahtjeva budžetskih korisnika za sredstvima može odigrati značajnu ulogu u pogledu redukovanja i troškova i angažmana osoba po ugovoru o djelu. Napominjemo da se ugovori o djelu zaključuju samo u izuzetnim slučajevima, na kraći vremenski rok i za obavljanje konkretnih poslova koji nisu sistematizovani. Stoga je više pažnje potrebno posvetiti planiranju, obrazlaganju i odobravanju sredstava za ove namjene.

Upravni i nadzorni odbori, vijeća, komisije i druga radna tijela u institucijama BiH: U 2021. godini za troškove naknada za rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, komisijama i drugim radnim tijelima isplaćeno je 1.820.943 KM, od čega se 1.222.678 KM odnosi na naknade za rad u upravnim i nadzornim odborima i drugim tijelima, a 598.265 KM na naknade za rad u komisijama. U okviru spomenutih izdataka evidentirane su i plaće međunarodnih sudija u Ustavnom sudu BiH u iznosu od 177.376 KM, kao i naknade članovima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u iznosu od 245.654 KM.

U pojedinačnim izvještajima institucija evidentirani su nedostaci koji se odnose na problematike imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela, isteklih mandata; različito postupanje prilikom isplate naknada članovima navedenih odbora i tijela (nastavak isplate u jednim ili obustava isplate naknade u drugim institucijama s prestankom mandata); neimenovanje nadzornog odbora koji je ključan za rad institucije, budući da je isti zadužen za kontrolu finansijskih poslova institucije, dugogodišnji privremeni status odbora, neusklađivanje internog akta sa zakonskim odredbama i sl.

Iako smo kroz pojedinačne izvještaje skretali pažnju te ukazivali na važnost uspostavljanja funkcionalnih nadzornih i upravnih odbora, u određenom broju institucija još uvijek imamo prisutnu dugogodišnju problematiku navedenog.

PREPORUKA 23

Nadležna tijela Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine, odgovorna za provođenje postupka imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora, trebala bi ista vršiti blagovremeno kako posljedica neimenovanja ne bi bila otežan i nefunkcionalan rad institucija.

8.2. Kapitalni izdaci

U skladu sa članom 14. stav (6) Zakona o finansiranju institucija BiH i članom 9. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu odobrena sredstva za kapitalne izdatke iznosila su 41.583.000 KM i prenesena su u 2021. godinu, s obzirom na to da se odlukama o privremenom finansiranju institucija u 2021. godini novi kapitalni izdaci nisu odobravali. Odobreni iznos sredstava umanjen je za prestrukturisana sredstva (5.712.985 KM), a uvećan za namjenska sredstva (177.465.975 KM), što ukupno iznosi 171.752.990 KM**.** Ukupan korigovani budžet za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 213.335.990 KM, što je u odnosu na 2020. godinu manje za 51.766.860 KM ili 20%.

Kapitalni izdaci realizovani su u iznosu od 48.706.724 KM[51] ili 23% u odnosu na ukupan korigovani budžet, što je manje za oko 37,2 miliona KM u odnosu na prethodnu godinu. Najznačajniji iznos odnosi se na nabavku građevina (34.112.368 KM).

Razlog manjeg izvršenja kapitalnih izdataka u odnosu na prethodnu godinu je privremeno finansiranje institucija Bosne i Hercegovine tokom cijele 2021. godine, kada su se izvršavali samo kapitalni izdaci iz namjenskih sredstava za višegodišnje projekte i druge namjenske projekte za koja su sredstva prenesena iz prethodnih godina.

8.3. Višegodišnji kapitalni 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 je za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata u skladu s članom 14. stav (6) Zakona o finansiranju institucija BiH i članom 9. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu izvršen prijenos nerealizovanih namjenskih višegodišnjih projekata iz 2020. u 2021. godinu u iznosu od **145.050.702 KM**, a koja se sastoje od:

- odobrenih budžetskih sredstava u iznosu od 120.538.094 KM,
- prenesenih namjenskih sredstava na ime višegodišnjeg projekta digitalizacije iz 2020. godine u iznosu od 12.126.700 KM,
- prihoda od UMTS dozvola u iznosu od 12.385.908 KM.

Višegodišnji kapitalni projekti realizovani su u iznosu od **26.785.524 KM** ili **18,5%** u odnosu na plansku veličinu.
Neutrošena namjenska sredstva budžeta institucija BiH prenesena su u 2022. godinu u skladu sa članom 14. stav (6) Zakona o finansiranju institucija BiH i članom 9. Zakona

[51] U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu i ukupno iznose 118.265.178 KM. Od toga, 94.254.106 KM su budžetska sredstva, 12.126.700 KM sredstva iz akumulisanog viška prihoda nad rashodima RAK-a i 11.884.372 KM sredstva iz prihoda od UMTS dozvola.

U narednoj tabeli je pregled raspoloživih, realizovanih i neutrošenih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte u tekućoj godini:

R.br.	Naziv institucije	Raspoloživa sredstva	Realizovani iznos	Nerealizovani iznos
1	Parlamentarna skupština BiH	603.622	0	603.622
2	Ministarstvo odbrane BiH	14.867.966	5.293.061	9.574.905
3	Direkcija za evropske integracije BiH	62.648	57.213	5.435
4	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	5.290.983	572.172	4.718.811
5	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	30.276.700	0	30.276.700
6	Ministarstvo finansija i trezora BiH	8	0	0
7	Uprava za indirektno oporezivanje	63.881.984	16.879.785	47.002.199
8	Ministarstvo pravde BiH	618.189	602.545	15.644
9	Ministarstvo sigurnosti BiH	19.671	0	19.671
10	Državna agencija za istrage i zaštitu	7.813.807	225.308	7.588.499
11	Granična policija BiH	1.000.000	0	1.000.000
12	Ministarstvo civilnih poslova BiH	2.000.000	1.202.049	797.951
13	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	11.913.365	1.595.852	10.317.513
14	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	5.474.414	0	5.474.414
15	Centralna izborna komisija BiH	33.407	0	33.407
16	Agencija za statistiku BiH	117.573	0	117.573
17	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	336.719	277.402	59.317
18	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH	739.656	80.138	659.518
	Ukupno raspoloživo	**145.050.702**	**26.785.524**	**118.265.178**

Tabela 7- Pregled raspoloživih, realizovanih i neutrošenih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte

Izvršenje višegodišnjih projekata je procentualno malo (18,5%) u odnosu na odobrena sredstva, a kod pojedinih institucija niti ove, kao ni prethodnih godina, nije bilo realizacije na nekim od projekata.

Sporost u realizaciji višegodišnjih projekata u prethodnim godinama i odsustvo aktivnosti institucija u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavku objekata ili realizaciju višegodišnjeg projekta za koji su odobrena sredstva dovela je i do situacije da sredstva koja su odobrena prije 10 i više godina sad više nisu dovoljna za realizaciju projekta koji je odobren (npr. Uprava za indirektno oporezivanje za realizaciju Projekta nabavke objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka ili Ministarstvu odbrane BiH za Projekt remont helikoptera, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka za projekat izgradnje zgrade).

U ranijim izvještajima smo konstatovali da na sporost u realizaciji projekata utiče nepostojanje jasno propisanih procedura i utvrđivanja pretpostavki za donošenje odluke o proglašavanju pojedinih projekata višegodišnjim, te postupanja institucija koje realizuju višegodišnje projekte, Ministarstva finansija i trezora, koje prati realizaciju, i Vijeća ministara BiH, koje odobrava projekte.

U skladu s tim, Vijeće ministara BiH je na 42 sjednici, održanoj 22.07.2021. godine, usvojilo Uputstvo o načinu planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH.[52] Uputstvom se uređuju procedure planiranja, odobravanja i realizovanja višegodišnjih projekata u budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH te izvještavanja o realizaciji višegodišnjih projekata. Međutim, u uslovima znatnog rasta cijena građevinskog materijala i usluga u građevinarstvu, koje je veće od 10 % za koliko se odobreni iznos može korigovati, upitno je da li je takvo rješenje zadovoljavajuće.

8.4. Programi posebne namjene

Pod programima posebnih namjena podrazumijevaju se višegodišnji kapitalni projekti, programi finansirani iz donatorskih sredstava, programi finansirani iz namjenskih sredstava dodijeljenih na osnovu posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni budžetski korisnici, sredstava za sufinansiranje IPA projekata te sredstava budžetske rezerve (za koja se dostavljaju posebni izvještaji radi praćenja realizacije u skladu sa namjenom dodijeljenih sredstava). U okviru programa posebne namjene vrši se evidentiranje rashoda za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obaveza posebnog praćenja.
Podaci o izvršenju programa posebnih namjena navedeni su u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu i prikazani u Rekapitulaciji izvršenja programa posebnih namjena za 2021. godinu prema izvorima finansiranja, ekonomskoj kategoriji i budžetskim korisnicima, Programi posebnih namjena realizovani su u iznosu od 74.575.343 KM, u koji nisu obuhvaćena sredstva realizovana za finansiranje Regulatorne agencije za komunikacije (5.953.449 KM), a koja su obuhvaćena u tekstualnom dijelu Izvještaja (u tački 9.1.6.).

Na osnovu podataka o ukupnoj realizaciji programa posebnih namjena i višegodišnjih projekata, te ostalih dostupnih evidencija, konstatovali smo da se od ukupno realizovanog iznosa sredstava programa posebnih namjena na višegodišnje projekte odnosi iznos od 26.785.524 KM, a na ostale programe iznos od 47.759.819 KM. Ministarstvo je, nakon dostavljenih zahtjeva budžetskih korisnika i usaglašavanja sa stanjem u izvještaju o raspoloživim sredstvima, nerealizovana namjenska sredstva u iznosu od 136.156.978 KM (bez višegodišnjih projekata) prenijelo u 2022. godinu. U podacima o realizaciji programa posebnih namjena u Izvještaju Ministarstva obuhvaćeni su i višegodišnji projekti, o čemu se izvještava u posebnoj tački.

Značajna odstupanja između raspoloživih i realizovanih sredstava programa posebnih namjena konstatovali smo u realizaciji programa koji se finansiraju iz donatorskih sredstava kod sljedećih institucija: Ministarstvo civilnih poslova BiH (20.016.536 KM), Ured koordinatora za reformu javne uprave (10.580.469 KM) te Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (6.274.039 KM), a kod programa koji se realizuju iz namjenskih sredstava kod Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (17.098.997 KM) te Ministarstva vanjskih poslova BiH (3.318.202 KM), od čega se najveći dio odnosi na nerealizovana sredstva odobrena za kupovinu objekata za potrebe DKP BiH.

Kada je riječ o Ministarstvu civilnih poslova BiH, Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH te ostalim pobrojanim institucijama, neutrošena sredstva se odnose na uplate u toku i krajem 2021. godine te na programe i projekte čija se realizacija nastavlja u narednim godinama u skladu sa potpisanim ugovorima i drugim aktima koji definišu namjenu sredstava i rokove realizacije tih projekata.

Sredstva od viška prihoda RAK-a, UMTS dozvola i dozvola za 4G mreže i sukcesije u iznosu od 60.758.550 KM su neutrošena i neraspoređena jer nisu donesene odluke Vijeća ministara BiH o njihovom rasporedu i načinu korištenja.

[52] Službeni glasnik 77/21.

Nadalje, ponovno je konstatovano da u 2021. godini nije bilo realizacije sredstava Fonda za reformu javne uprave (10.580.469 KM) zbog problematike oko funkcionisanja Fonda, zbog čega značajna sredstva nisu iskorištena, a što Ured za reviziju već više godina ističe kao ključno pitanje u okviru Izvještaja o obavljenoj reviziji Ureda koordinatora za reformu javne uprave[53].

Naime, Fond za reformu javne uprave (u daljem tekstu Fond) uspostavljen je 2007. godine potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda[54], koji obavezuje donatore da osiguraju finansijsku podršku za provođenje reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za period od 2006. do 2009. godine. Aneksima memoranduma, kojih je bilo pet, produžavali su se vremenski periodi namjene sredstava, s tim da je Memorandum odnosno Aneks V važio do kraja 2017. godine. S obzirom na to da Aneks VI, kojim bi se produžilo funkcionisanje Fonda, nije potpisan jer Vlada Republike Srpske nije dala potrebnu saglasnost, došlo je do blokade funkcionisanja Fonda. Od 2018. godine je nemoguće započeti implementaciju projekata koje je prethodno odobrio Upravni odbor Fonda kao i započinjanje novih projekata. Čak je u prethodnim godinama bilo i povrata sredstava donatorima zbog ovakve situacije.

Usvajanje Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018 – 2022. i pratećeg Akcionog plana za reformu javne uprave trebalo je stvoriti pretpostavke za provođenje dogovorenih reformskih mjera i aktivnosti kao i nastavak funkcionisanja Fonda. Međutim, iako je Ured za reformu javne uprave BiH preduzimao aktivnosti na stvaranju preduslova za aktiviranje Fonda, nisu uočeni pomaci u cilju prevazilaženja nastalih poteškoća oko funkcionisanja Fonda.

Prijedlogom sporazuma o utrošku preostalih sredstava uplaćenih u Fond, koji su sačinili Ured za reformu javne uprave BiH i koordinatori za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta predviđeno je, između ostalog, da se neutrošena sredstva u iznosu od 10.580.469 KM, koja su donatori[55] i domaće vlasti[56] uplatili u Fond, utroše za implementaciju aktivnosti predviđenih usvojenim Strateškim okvirom za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018 – 2022, kao i Akcionim planom za reformu javne uprave, u skladu sa procedurama utvrđenim Memorandumom o razumijevanju za uspostavljanje Fonda i drugim aktima Fonda. Predloženo je da Sporazum potpišu predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri entiteta, gradonačelnik Brčko distrikta BiH i ministar finansija i trezora BiH.

Koordinatori su potpisali Zajedničku izjavu kojom su potvrdili značaj Fonda za implementaciju reforme javne uprave u prethodnom periodu, te iskazali nedvosmisleno opredjeljenje za reaktivaciju Fonda i korištenje sredstava koja se nalaze u njemu za provođenje planiranih reformskih aktivnosti. U izjavi je zatražena i dalja finansijska podrška donatora za Fond. Izjava je dostavljena Delegaciji Evropske unije u BiH, svim donatorima Fonda, kao i drugim ambasadama u oktobru 2021. godine.

Imajući u vidu činjenicu da su aktivnosti oko usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018 – 2022. i Akcionog plana za reformu javne uprave okončane tek krajem 2020. godine[57] i da

[53] www.revizija.gov.ba

[54] Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje Fonda potpisan je između stranih donatora i Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Vlade Brčko distrikta BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH (u daljem tekstu Memorandum). Memorandum uspostavlja uslove i procedure za konkretnu finansijsku podršku za Strategiju reforme javne uprave oko kojih je postignut zajednički sporazum i služi kao koordinacioni okvir za konsultacije između donatora, Ureda koordinatora, Ministarstva finansija i trezora BiH i koordinatora za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta BiH, u odnosu na zajedničke preglede rezultata, zajedničke procedure za isplatu, te za izvještavanje i reviziju.

[55] Odjel za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Ministarstvo za razvoj i saradnju Holandije, Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju, Ministarstvo vanjskih poslova Danske, Norveško ministarstvo vanjskih poslova.

[56] Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta BiH

[57] U junu 2020. godine Vlada Republike Srpske usvojila je Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za period 2018-2022. godina. Navedeni dokument su Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta usvojili u 2018. godini. Nakon toga, Akcioni plan za reformu javne uprave usvojili su Vijeće ministara BiH (juli 2020. godine), Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta (oktobar 2020. godine) i Vlada Republike Srpske (novembar 2020. godine).

nije započela realizacija strateških obaveza jer nije riješeno pitanje namjene preostalih sredstava u Fondu i daljeg funkcionisanja Fonda, nisu se stvorili uslovi za implementaciju usvojenih dokumenata. U skladu s navedenim, otvara se pitanje svrsishodnosti same Strategije s obzirom na period na koji se odnosi.
Stvaranje preduslova nesmetanog funkcionisanja i održivosti poslovanja Fonda zahtijeva potpunu i nedvosmislenu saradnju i uključenost svih učesnika u cilju prevazilaženja postojećeg stanja.

PREPORUKA 24

Smatramo da Vijeće ministara BiH treba voditi računa o racionalnom, efikasnom i efektivnom trošenju javnih sredstava te blagovremeno donositi neophodne akte i odluke, posebno u okolnostima postojanja velikog jaza između potreba i ograničenih sredstava te kontinuiranog rasta inflacije.

Također, još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o načinu i visini sredstava za nabavku zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i pored činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine, počev od 2012. pa do 2021, Zakonom o budžetu institucija BiH, članom 13. stav (1) definisano da će se nabavka zgrade za smještaj Direkcije u Banjoj Luci finansirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko BiH, kao i drugih prihoda koje Direkcija ostvaruje na osnovu Zakona o zrakoplovstvu BiH.

U 2021. godini je Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH obavijestio Direkciju da Vijeće ministara BiH, na 33. sjednici održanoj 15.4.2021. godine, nije razmatralo posljednji Prijedlog odluke o odobravanju sredstava i načinu provođenja postupka kupovine/nabavke poslovnog prostora u Banjoj Luci za potrebe Direkcije, koji je ona uputila Vijeću ministara u toku 2020. godine, jer je isti skinut sa sjednice Vijeća ministara BiH zbog nepostojanja saglasnosti.

Iako je Ured za reviziju u izvještajima o reviziji prethodnih godina skretao pažnju svim nadležnim institucijama na važnost i hitnost rješavanja pitanja trajnog smještaja Direkcije, evidentno je da isto nije riješeno, te da i pored osiguranih sredstava Direkcija i dalje izdvaja značajna finansijska sredstva za zakup prostora, što sveukupno ima značajne negativne efekte na javna sredstva.

PREPORUKA 25

Potrebno je da Vijeće ministara BiH ovo pitanje riješi bez daljeg odlaganja, odnosno što prije donese neophodnu odluku u skladu s odredbama Zakona o budžetu, kako bi se izbjegli dalji negativni efekti na javna sredstva.

8.5. Tekući grantovi i transferi

Ukupni tekući grantovi i transferi su planirani u ukupnom iznosu od 45.399.000 KM, te su isti umanjeni prestrukturisanjem rashoda za oko 0,5 mil. KM i povećani za namjenska sredstva tekuće rezerve u iznosu od cca 7,5 mil. KM.

Ukupno izvršenje tekućih grantova i transfera budžetskih korisnika i direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora, u 2021. godini iznosilo je 16.662.924 KM ili 32% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva.

Izvršenje tekućih grantova i transfera se odnosilo na izvršenje tekućih grantova i transfera budžetskih korisnika u iznosu od 6.300.116 KM i direktne transfere s Jedinstvenog računa trezora u

2021. godini u iznosu od 10.362.808 KM (obuhvaćeno pod tačkom 9. Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora).

Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu nije usvojen do kraja 2021. godine, te je zbog toga izvršenje grantova znatno manje u odnosu na prethodnu godinu, jer se nisu pokretale procedure javnog poziva za dodjelu sredstava za tekuće grantove institucija BiH i nisu donesene odluke Vijeća ministara BiH za dodjelu sredstava tekućih grantova. Iz tih razloga nije bilo moguće ocijeniti jesu li realizovane preporuke koje su date s ciljem otklanjanja nedostataka evidentiranih prilikom realizacije tekućih grantova i transfera u 2020. godini.

8.6. Kapitalni grantovi i transferi

Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu nije usvojen do kraja 2021. godine pa su ukupni kapitalni grantovi i transferi planirani u ukupnom iznosu od 802.000 KM, koji je odobren za 2020. godinu. Kroz izmjene i dopune budžeta kapitalni grantovi i transferi su povećani za namjenska sredstva u iznosu od oko 1.861.181 KM, pa je ukupni korigovani budžet za ove namjene iznosio 2.663.181 KM.
Izvršenje kapitalnih grantova i transfera budžetskih korisnika, u 2021. godini, iznosilo je 686.749 KM ili 26% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je manje za 1.571.151 KM u odnosu na prethodnu godinu. Prema ekonomskoj klasifikaciji, realizovani su kao kapitalni transferi nižim nivoima vlasti (605.893 KM) i kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama (80.856 KM).

8.7. Fond za povratak

Fond za povratak Bosne i Hercegovine je osnovan Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH[58], sa ciljem pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

Kroz Fond za povratak se objedinjuju sredstva namijenjena za finansiranje održivog povratka, odnosno finansiranje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma i vrši se finansijska realizacija projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Komisija je nadležna za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlaštenja za finansijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata.

Sporazum o udruživanju sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH za 2021. godinu je potpisan od strane Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, entitetskih ministarstava i Vlade Brčko distrikta BiH 15.12.2021. godine. Navedenim sporazumom udružuju su sredstva u ukupnom iznosu od 2.125.000 KM, od čega će Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH udružiti iznos od 2.000.000 KM, entitetska ministarstva po 50.000 KM i Brčko distrikt BiH 25.000 KM. S obzirom na to da Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je 30.12.2021. godine obavijestilo sve potpisnike da zbog neusvajanja budžeta za 2021. godinu nije u mogućnosti realizovati obaveze iz potpisanog Sporazuma. U vezi s navedenim, nije donesena odluka nadležne Komisije za izbjeglice i raseljene osobe.

Raspoloživa udružena sredstva za Program povratka izbjeglih i raseljenih osoba u 2021. godini su iznosila 5.856.498 KM i čine ih neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine. Sredstva su raspoređena na projekte na osnovu odluka za operacionalizaciju projekata prema

[58] Službeni glasnik BiH, br. 23/99, 21/03 i 33/03

sporazumima o udruživanju sredstava za 2020. godinu. Sredstva su realizovana u iznosu od 2.973.778 KM, od čega je iznos od 2.457.456 KM realizovan za projekt „Obnova i izgradnja komunalne i socijalne infrastrukture i elektrifikacija na prostorima gdje žive raseljene osobe i povratnici za 2019. i 2020. godinu“, dok se ostala sredstva odnose na projekte iz ranijih godina. Realizovana udružena sredstva u 2020. godini se odnose na tekuće grantove pojedincima (614200). Nerealizovana raspoloživa udružena sredstva u iznosu od 2.882.720 KM su prenesena u 2022. godinu.

Stanje na bankarskom računu za udružena sredstva Fonda koji se vodi kod Centralne banke, na 31.12.2021. godine iskazano je u iznosu od 3.149.047 KM.

Pored navedenog, u 2021. godini nastavljena je i realizacija projekata koji se finansiraju iz kreditnih i donatorskih sredstava, za šta je u 2021. godini realizovan iznos od 46.535.479 KM.

Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske ni u tekućoj godini nije preduzimalo aktivnosti na izmirenju obaveza koje su nastale po Sporazumu o udruživanju i načinu realizovanja sredstava za 2009. godinu u iznosu od 3.941.455 KM i Sporazumu o udruživanju i načinu realizovanja sredstava za 2010. godinu u iznosu od 400.000 KM. Fond za povratak vodi internu evidenciju o realizaciji Sporazuma o udruživanju sredstava i izvještava Komisiju za izbjeglice i raseljene osobe putem izvještaja o finansijskoj realizaciji projekata.

9. DIREKTNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu odobrena i neutrošena sredstva iz prethodne godine za direktne transfere sa Jedinstvenog računa trezora BiH u 2021. godini iznosila su 42.904.000 KM, a nakon izmjena i korekcija korigovani budžet je iznosio 46.450.276 KM.

Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora (JRT) iskazani su zbirno u Obrascu 2 i posebno u Obrascima 3, Tabeli 9999-1 Direktni transferi s JRT-a i izvršeni su u iznosu od **19.921.401 KM ili 43%** u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva.

Direktni transferi s JRT-a izvršeni su u manjem iznosu za oko 39,6 mil. KM u odnosu na isti period prethodne godine, u kojoj je realizovana jednokratna pomoć entitetima i Distriktu Brčko u iznosu od 37,7 mil. KM. I kod realizacije izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova smo konstatovali mali procent izvršenja, kako u odnosu na prethodnu godinu tako i u odnosu na odobreni (korigovani) budžet.

Značajniji iznosi realizovanih direktnih transfera odnose se članarine BiH u međunarodnim organizacijama (6.432.947KM), isplate obaveza po pravosnažnim sudskim presudama (2.520.082 KM), izmirenje obaveza prema UNDP-u u skladu s Memorandumom o razumijevanju između Vijeća ministara BiH i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (1.400.000 KM) i obaveze za otplatu kredita institucija BiH-glavnica i kamata (5.311.706 KM).

9.1. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Planirani iznos sredstava u okviru direktnih transfera za program „Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova u 2021. godini“ korigovan je u toku godine, nakon čega je za ove namjene bio raspoloživ budžet u iznosu od 3.869.611 KM.

Putem direktnih transfera realizovan je iznos od 9.779 KM koji se odnosi na direktno sufinansiranje dijela udjela Bosne i Hercegovine u finansiranju projekata institucija BiH iz IPA fondova. Korisnicima koji su stekli uslove prema ugovorima s Evropskom unijom[59] dat je na raspolaganje iznos od 2.966.264 KM[60], a realizacija je iskazana kod pojedinačnih budžetskih korisnika, u okviru programa posebnih namjena.

Provedenom revizijom finansijskih izvještaja institucija BiH, ponovno smo uočili nizak stepen realizacije odobrenih i raspoloživih sredstava kao i nedovoljnu transparentnost izvještavanja o realizaciji IPA projekata u 2021. godini.

Poteškoće u planiranju i programiranju IPA sredstava ogledaju se u kratkim rokovima za pripremu planskih i programskih dokumenata, velikom broju učesnika u procesu programiranja, nedostatak cjelodržavnih sektorskih strategija kao i kapaciteta i znanja za planiranje i programiranje IPA-om u institucijama u BiH. Također, izazov predstavljaju i stalni novi zahtjevi za pripremu dodatnih projektnih prijedloga u skraćenim rokovima, te priprema programskih dokumenata za nove modalitete korištenja IPA-e.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je sredinom 2022. godine usvojilo Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini za period 2021 – 2025. godina, u cilju usklađenog provođenja reformi u BiH i postizanja daljeg napretka u ovoj oblasti.
Usvajanje ove strategije omogućit će korištenje budžetske podrške iz Instrumenta pristupne pomoći (IPA). Reforme koje se odnose na upravljanje javnim finansijama u BiH u ovom strateškom dokumentu, bit će provedene do kraja 2025. godine.

9.2. Sredstva za saniranje ekonomskih šteta

U 2021. godini nije bilo realizacije transfera drugim nivoima vlasti u okviru Direktnih transfera sa JRT-a na ime saniranja ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19, zbog privremenog finansiranja institucija BiH tokom cijele 2021. godine.

Prethodne godine su realizovana sredstva za koja je Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine prikupilo izvještaje o utrošku sredstava od krajnjih korisnika, pripremilo zbirni Izvještaj o realizaciji sredstava za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih epidemijom bolesti COVID-19 dodijeljenih iz budžeta 2020. godine (na osnovu izvještaja drugih nivoa vlasti o realizaciji istih u toku 2021. godine) i isti dostavilo Vijeću ministara Bosne i Hercegovine koje je predmetni izvještaj usvojilo 29.06.2022. godine.

9.3. Članarine u međunarodnim organizacijama

Budžetom za 2021. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama koji je, nakon korekcije, iznosio 6.433.000 KM.[61] Izdaci za kontribucije - članarine sa 31.12.2021. godine iznosile su 6.432.947 KM i više su za 451.795 KM, odnosno 7,6% u odnosu na 2020. godinu. Uvidom u Izvještaj o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu u tački 9.2. Direktni transferi sa JRT-a konstatovano je da u tekstualnom dijelu izvještaja nisu detaljnije obrazložene kontribucije - članarine BiH u međunarodnim organizacijama, dok su ostale pozicije obrazložene.

[59] Dokument Ministarstva-Plan sufinansiranja IPA projekata MFT-a u 2021. godini
[60] U Izvještaju o izvršenju budžeta navedeni su podaci o institucijama i iznosima sredstava za povlačenje IPA fondova
[61] Ovim iznosom nisu obuhvaćene godišnje kvote za UNDP u iznosu od 1.400.000 KM koja je iskazana kao posebna pozicija u okviru Direktnih transfera prikazanih u Obrascu 3 Ministarstva

Ministarstvo vanjskih poslova BiH je zaduženo da vrši planiranje potrebnih sredstava za plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama te da ažurno vodi Centralnu evidenciju članarina u međunarodnim organizacijama i dostavlja zahtjeve za plaćanje i kopije faktura koje dobija od međunarodnih organizacija Ministarstvu finansija i trezora BiH. Po prijemu istih Ministarstvo finansija i trezora BiH vrši kontrolu raspoloživih sredstava i generiše naloge za plaćanje te pismenim putem obavještava Ministarstvo vanjskih poslova BiH o plaćenim članarinama i dostavlja dokaze o izvršenim plaćanjima.
Evidencija, koju je uspostavilo Ministarstvo vanjskih poslova BiH vodi se u formi Excel tabele sa nazivom međunarodne organizacije i bitnim podacima za realizovanje plaćanja obaveza. Međutim, kao što je to bio slučaj i ranijih godina, Centralna evidencija članarina u međunarodnim organizacijama ni za 2021. godinu ne sadrži podatke o vremenu trajanja određenih članarina iako je to definisano članom 2. Instrukcije[62]. Također smo konstatovali da postoje odstupanja između podataka u Centralnoj evidenciji i podataka evidentiranih u glavnoj knjizi trezora, što ukazuje na potrebu daljeg unapređenja i uspostavljanje odgovarajuće kontrole (obavezno na kraju tekuće godine) u cilju poređenja podataka Centralne evidencije članarina i podataka o plaćenim članarinama evidentiranim u Glavnoj knjizi trezora na poziciji direktnih transfera. Napominjemo da je navedeno bitno radi pripreme pouzdanih podataka za precizno projiciranje obaveza u narednoj budžetskoj godini kao i za potrebe kreiranja relevantne baze podataka za analizu opravdanosti preuzetih obaveza za plaćanje članarina te ostvarenih i očekivanih koristi i transparentnog izvještavanja zainteresovanih strana o koristima od istih.

9.4. Sudski sporovi

Troškovi po osnovu pravosnažnih sudskih presuda realizovani u 2021. godini iznose 2.520.082 KM i veći su u odnosu na prošlu godinu za 127.059 KM. Po strukturi obaveza navedeni iznos se odnosi na glavni dug (1.697.152 KM), kamate (390.368 KM), troškove parničnog postupka (401.919 KM) i troškove izvršnog postupka (30.642 KM).

Kao i prethodnih godina, pravomoćne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama i slično. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na osnovu presuda, sudskih i vansudskih nagodbi koje za osnovu imaju isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama. Iako je krajem 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, tokom 2021. je i dalje značajan broj sporova po ovom osnovu, ali se u budućem periodu očekuje trend smanjenja. Također, značajan dio troškova po pravomoćnim sudskim presudama odnosi se na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u vezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH.

U procesu revizije institucija BiH za 2021. godinu, revizija je izvršila uvid u problematiku sudskih sporova u ukupno 12 institucija koje, prema dostavljenim evidencijama, vode 902 predmeta po različitim osnovama. Institucija sa najvećim brojem predmeta je i dalje Ministarstvo odbrane BiH, sa 514 predmeta (ukupna vrijednost svih sporova je 13.785.018 KM). Uprava za indirektno oporezivanje postupa u 155 predmeta, ali je zbir utuženih sredstava najveći na nivou svih institucija BiH sa zbirnim iznosom od 76.669.820 KM.
Po pitanju osnova sudskih sporova, Ministarstvo odbrane BiH postupa u najvećem broju sporova po osnovu rada, Uprava za indirektno oporezivanje BiH po osnovu naknade štete, Ministarstvo pravde BiH i Regulatorna agencija za komunikacije BiH procentualno postupaju u najvećem broju upravnih sporova. S obzirom na broj sporova, smatramo da je posebnu pažnju potrebno posvetiti pitanjima

[62] Instrukcija o načinu planiranja, vođenja evidencija, plaćanja i izvještavanja o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama broj 08-02-2-10149-1/15 od 22.12.2015. godine

prava po osnovu rada, odnosno propisima u vezi s plaćama i naknadama pripadnika Oružanih snaga BiH.

Kada su u pitanju vansudske nagodbe, prema Izvještaju Pravobranilaštva za 2021. godinu, zaključeno je sedam vansudskih nagodbi u parničnim predmetima institucija Bosne i Hercegovine.[63] Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da revidirane institucije Bosne i Hercegovine nemaju praksu ni cjelovite mehanizme ispitivanja i/ili utvrđivanja odgovornosti za pokrenute/izgubljene sudske sporove.

Izvještaj Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine za 2021. godinu[64] sugeriše povećanje broja predmeta u 2021. godini (5425) u odnosu na 2020. (4853) te prikazuje da su i dalje najbrojniji predmeti u radu parnični i upravni predmeti.

Na osnovu izvršene revizije, utvrdili smo određene nepravilnosti kod obračuna kamata. Naime, prilikom isplate po osnovu pravosnažnih presuda, Ministarstvo finansija i trezora vrši obračun i isplatu zatezne kamate na glavni dug od perioda definisanog u presudi do momenta isplate troškova po osnovu tog spora. Za period od marta 2020. godine do novembra 2021. godine Ministarstvo je zatezne kamate obračunavalo u visini 12% u skladu sa Zakonom o visini stope zatezne kamate[65], iako je u martu 2020. godine na snagu stupio novi Zakon[66] kojim je visina kamate smanjena na 10%. Pogrešno obračunate zatezne kamate u navedenom periodu su posljedica nedostatka praćenja izmjena propisa koji regulišu ovu oblast. Od novembra 2021. godine zatezne kamate se obračunavaju u skladu s novim Zakonom.

PREPORUKA 26

Vijeće ministara, putem nadležnih institucija, treba provesti detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na nivou svih institucija BiH. Identifikacija rizika i rizičnih tačaka, bilo da se radi o neadekvatnim rješenjima u zakonskim ili drugim odredbama ili nepravilnom postupanju institucija u provođenju istih, a koje su uzrok sudskih sporova, bi trebala biti prioritet.

PREPORUKA 27

Od ključne je važnosti da Vijeće ministara uvede ili propiše praksu/mehanizme utvrđivanja odgovornosti radi eventualnog nedomaćinskog, nemarnog i nezakonitog postupanja koje je proizvelo sudske sporove.

10. TEKUĆA REZERVA BUDŽETA

S obzirom na to da Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu nije usvojen do kraja 2021. godine, budžetska rezerva u toku 2021. godine realizovala se na osnovu odluka o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH[67].

Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine[68] definisano je da Vijeće ministara uz pribavljenu saglasnost Ministarstva finansija i trezora odlučuje o upotrebi tekuće rezerve. Rashodi koji se pokrivaju iz tekuće rezerve evidentiraju se u skladu sa propisanim računovodstvenim procedurama. Članom 17. spomenutog Zakona definisano je da budžetsko izdvajanje za tekuću

[63] bbef255a-baf6-4184-b90f-ad71114352b0.pdf (azureedge.net) str. 19
[64] bbef255a-baf6-4184-b90f-ad71114352b0.pdf (azureedge.net)
[65] Službene novine Federacije BiH, br. 27/98, 51/01, 101/16 i 89/18
[66] Službene novine Federacije BiH broj 18/20
[67] Odluka Vijeća ministara BiH broj 256/20, 64/21, 126/21, 151/21
[68] Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 27/08-odluka US, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

rezervu ne može prijeći iznos od 3% ukupnog budžeta, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga. Korisnici tekuće budžetske rezerve su dužni dostaviti izvještaj o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za sačinjavanje kvartalnih i godišnjih izvještaja.

U skladu sa navedenim, odobreno je korištenje tekuće rezerve u ukupnom planiranom iznosu od 2.450.000 KM (Obrazac broj 3, stav 9999-2-Rezervisanja, Tačka 1).

U periodu od 01.01.2021.-31.12.2021. godine, tekuća rezerva je umanjena za 1.217.735 KM, koja je stavljena na raspolaganje budžetskim korisnicima u skladu sa odlukama Vijeća ministara BiH i to za: Ministarstvo finansija i trezora BiH (100.000 KM)[69], Ministarstvo finansija i trezora BiH (500.000 KM)[70], Ministarstvo sigurnosti BiH (7.735 KM)[71], Ministarstvo sigurnosti BiH (4.000 KM)[72], Visoko sudsko i tužilačko vijeće (156.000 KM)[73] i Tužilaštvo BiH (450.000 KM).[74] Od prenesenog iznosa budžetske rezerve institucijama BiH realizovano je ukupno 1.217.704 KM. Od toga Ministarstvo finansija i trezora BiH 600.000 KM, Ministarstvo sigurnosti BiH 11.735,20 KM, Visoko sudsko i tužilačko vijeće 156.000 KM i Tužilaštvo BiH 449.969 KM.

U vrijeme obavljanja revizije je utvrđeno da nije dostavljen Izvještaj o utrošku sredstava rezerve koja su dodijeljena Ministarstvu finansija i trezora u iznosu od 100.000 KM za pružanje pomoći Republici Hrvatskoj za saniranje posljedica zemljotresa nastalih u decembru 2020. godine, kako je predviđeno članom 5. Odluke.

Prema podacima iz pojedinačnih finansijskih izvještaja institucija BiH za 2021. godinu nisu konstatovane značajnije nepravilnosti izuzev kod odobravanja sredstava rezerve Tužilaštvu. Naime, Tužilaštvo je u oktobru 2021. godine podnijelo Ministarstvu finansija i trezora BiH zahtjev za dodjelu sredstava iz tekuće rezerve u iznosu od 450.000 KM, s obrazloženjem da je deficit sredstava na poziciji bruto plaća i naknada rezultat dosljedne primjene člana 6. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH[75] po kojem se u 2021. godini zaposlenima koji primaju plaće po navedenom Zakonu povećava osnovna plaća u relativnom iznosu od 3,8%[76] te Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o obračunu plaća i drugih naknada za pojedine kategorije radnih mjesta[77] i Pravilnika o utvrđivanju kriterija za razvrstavanje radnih mjesta stručnog osoblja u kategorije i platne razrede.[78]

Ministarstvo finansija i trezora BiH je dalo pozitivno mišljenje na Prijedlog odluke o odobravanju sredstava iz tekuće rezerve[79] s navodima da su sredstva za navedenu namjenu planirana u Prijedlogu zakona o budžetu institucija BiH za 2021. godinu.

Članom 17. Zakona o finansiranju institucija BiH je propisano za koje namjene se mogu koristiti sredstva tekuće rezerve, tj. da se sredstva tekuće rezerve mogu koristiti za finansiranje hitnih i vanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u budžet. Na osnovu navedenih odredbi, može se prihvatiti obrazloženje navedeno u zahtjevu Tužilaštva da je deficit sredstava na poziciji bruto plaća i naknada nastao uslijed povećanja plaća zaposlenih zbog povećanja prosječne mjesečne neto plaće

[69] Službeni glasnik BiH, broj 6/21 Odluka VM BiH broj 2/21
[70] Službeni glasnik BiH, broj 6/21 Odluka VM BiH broj 3/21
[71] Službeni glasnik BiH, broj 23/21 Odluka VM BiH broj 71/21
[72] Službeni glasnik BiH, broj 34/21 Odluka VM BiH broj 101/21
[73] Službeni glasnik BiH, broj 56/21 Odluka VM BiH broj 147/21
[74] Službeni glasnik BiH, broj 1/22 Odluka VM BiH broj 166/21
[75] Službeni glasnik BiH broj 90/05 i 32/07
[76] Članom 6. stav 2) Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH je propisano da će se počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili prijeđe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca i ostalih kategorija stručnog osoblja ostalog propisana odredbama ovog Zakona godišnje korigovati za procent povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.
[77] Odluke broj A-26/06 od 03.03.2006. i broj A-207/12 od 07.03.2012. godine koje su bile važeće do donošenja navedenog Pravilnika
[78] Pravilnik broj A-374/18 od 12.07.2021. godine.
[79] Mišljenje broj 05-16-2-7727-2/21 od 20.10.2021. godine

u BiH predstavljao vanredne izdatke i programe koji nisu uvršteni u budžet. Međutim, do povećanja pozicije bruto plaća i naknada nije došlo samo iz ovog razloga već i zbog donošenja navedenog Pravilnika Tužilaštva, a što se ne može tumačiti kao hitni i vanredni izdatak u kontekstu navedene zakonske odredbe. Dakle, Ministarstvo nije na adekvatan način izvršilo kontrolu zahtjeva Tužilaštva, te je odobrilo veći iznos sredstava iz budžetske rezerve u odnosu na sredstva koja predstavljaju vanredni izdatak.

11. FINANSIJSKI REZULTAT

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za finansiranje institucija BiH (988.746.443 KM) i realizovanih rashoda i izdataka (929.555.358 KM) u 2021. godini iskazana je u iznosu od 59.191.085 KM (za fondove 10, 20, 30, 40 i 50 institucija BiH) i predstavlja višak prihoda nad rashodima institucija BiH. Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (772.821.381 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (772.787.437 KM) u 2021. godini predstavlja višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od 33.944 KM (odnosi se samo na fond 40). Prema navedenom, ukupan višak prihoda nad rashodima budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu iskazan u finansijskom izvještaju iznosi 59.225.029 KM i u potpunosti odgovara iznosu iskazanom u Glavnoj knjizi.

Na osnovu podataka o prenesenom akumulisanom višku prihoda iz prethodnih godina u ukupnom iznosu od 373.847.129 KM sa korekcijama izvršenim u toku 2021. godine u skladu s internim računovodstvenim politikama[80] u ukupnom iznosu od 1.572.302 KM (povrat uplata od različitih taksi i naknada iz prethodnih godina, povrat preostalog iznosa sredstava donatorima, otplata kreditnih zaduženja, oprihodovanje uplata iz prethodnih godina za koje nisu traženi povrati i druga korektivna knjiženja za kojima se ukazala potreba u okviru predbilansnih aktivnosti), te ostvarenog viška prihoda nad rashodima institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u 2021. godini u iznosu od 59.225.029 KM utvrđen je ukupan akumulisani višak prihoda u iznosu od 434.644.460 KM koji odgovara stanju iskazanom u Glavnoj knjizi i Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu.

U narednoj tabeli prikazan je obračun viška prihoda nad rashodima za 2021. godinu i obračun akumulisanog viška prihoda:

[80] Instrukcija o evidentiranju i korekciji knjiženja na kontu 511112, MFT broj: 08-16-1-10-10129-1/16 od 03.12.2016. godine

Red. broj	Opis	Iznos u KM
1	Prihodi institucija BiH u 2021. godini	988.746.443
2	Rashodi institucija BiH u 2021. godini	929.555.358
3 (1-2)	**Višak prihoda nad rashodima institucija BiH u 2021. godini (finansijski rezultat institucija BiH u 2021. godini)**	**59.191.085**
4	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini	772.821.381
5	Realizovani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini	772.787.437
6 (4-5)	**Višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini (finansijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini)**	**33.944**
7 (3+6)	**Ukupan višak prihoda nad rashodima u 2021. godini (Ostvareni finansijski rezultat institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu)**	**59.225.029**
8	**Akumulisani i preneseni višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina**	373.847.129
8.1	Akumulisani višak prihoda nad rashodima institucija BiH iz prethodnih godina (01.01.2021.)	366.786.142
8.2	Akumulisani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina (01.01.2021.)	7.060.987
9	**Korekcije u toku 2022. godine ***	**1.572.302**
10 (7+8+9)	**UKUPAN AKUMULISANI VIŠAK PRIHODA 31.12.2021.**	**434.644.460**
10.1 (3+8.1+9)	Akumulisani višak prihoda nad rashodima institucija BiH	427.549.529
10.2 (6+8.2)	Akumulisani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga	7.094.931

Tabela 8 - obračun viška prihoda nad rashodima za 2021. godinu i obračun akumulisanog viška prihoda

Akumulisani višak prihoda prenosi se u 2022. godinu za namjene koje su određene na osnovu postojećih propisa (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o budžetu institucija BiH, Zakon o finansiranju institucija BiH i dr.), kao raspoloživ ili slobodan višak prihoda za pokriće budućih rashoda. Korištenje akumulisanog viška prihoda, pojedinačno po fondovima, navedeno je u Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu.

U okviru **fonda 10** prenose se namjenska sredstva za višegodišnje projekte (94.254.106 KM), udružena sredstva Fonda za povratak (2.584.744 KM) i sredstva po zahtjevima pojedinačnih budžetskih korisnika za realizaciju odobrenih projekata (4.513.318 KM). Dio akumulisanog viška prihoda u iznosu od 61.711.000 KM je raspoređen Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2022. godinu na stavci "Ostalo finansiranje i primici" kao izvor finansiranja za tekuću 2022. godinu. Ostatak sredstava u iznosu od 139.937.242 KM je neraspoređen.

Na **fondu 20** (višak prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije i Direkcije za civilno zrakoplovstvo) od ukupnog iznosa raspoloživih sredstava (54.622.848 KM) neraspoređena su sredstva u iznosu od 23.643.037 KM, a preostala raspoloživa sredstva se namjenski prenose za realizaciju programa posebnih namjena (18.853.111 KM) i višegodišnje projekte (12.126.700 KM).

Fond 30 obuhvata namjenska sredstva novčanih donacija, a u 2022. godinu se namjenski prenose sredstva po zahtjevima budžetskih korisnika (43.301.679 KM).

Fond 40 obuhvata sredstva akumulisanog viška rashoda koji se odnosi na kreditna odnosno sredstva za servisiranje vanjskog duga.

Na **fondu 50** vodi se akumulisani višak prihoda za posebne projekte (prihodi od UMTS dozvola i prihodi od radiofrekventnog spektra, sredstva od sukcesije po osnovu primitaka od prodaje objekata-ambasada, sredstva od sukcesije na osnovu klirinškog duga i sredstva po osnovu naplaćene dobiti Službenog lista BiH). Raspoređena su sredstva u iznosu od 18.029.949 KM, koja se prenose za realizaciju namjenskih projekata kod budžetskih korisnika (6.145.576 KM), realizaciju višegodišnjih projekata (11.884.373 KM), dok iznos od 37.115.622 KM nije raspoređen jer Vijeće ministara BiH nije donijelo odluke o rasporedu.

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM

Zakonom o finansiranju institucija BiH[81] je utvrđeno da se Jedinstveni račun trezora sastoji od depozitnog računa, jednog ili više transakcionih računa kao i posebnih računa potrebnih za upravljanje dugom i međunarodnim ugovorima. Uz to, Ministarstvo može otvoriti i dopunske račune koji će biti sastavni dio Jedinstvenog računa trezora. Depozitni račun je jedan ili više računa otvorenih kod poslovnih banaka i Centralne banke BiH koji su namijenjeni za prikupljanje prihoda za institucije BiH. Transakcioni računi su računi otvoreni u poslovnim bankama preko kojih se svakodnevno isplaćuju rashodi budžetskih korisnika i sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore o nabavci usluga platnog prometa za institucije BiH. Internim aktom Ministarstva iz 2016. godine propisano je da se donos sredstava na transakcioni račun vrši nalogom Ministarstva u iznosu koji je jednak iznosu obaveze koja se plaća sa transakcionog računa.[82] Ugovorima sa poslovnim bankama je predviđen automatski prijenos sredstava sa depozitnog na transakcione račune.

Računi i plaćanja sa JRT-a: Na osnovu podataka Odsjeka za upravljanje Jedinstvenim računom trezora, tokom 2021. godine nije bilo problema pri plaćanju sa Jedinstvenog računa trezora i novčani tokovi su se odvijali prema planiranoj dinamici.
Plaćanje obaveza budžetskih korisnika i podizanje gotovine za potrebe budžetskih korisnika vršeno je putem transakcionih i gotovinskih računa u bankama sa kojima su na snazi bili ranije zaključeni ugovori. Sredstva sa depozitnih računa na kojima se vrši prikupljanje javnih prihoda prenose se na transakcione račune i naredni dan se prenose sa transakcionog računa na glavni račun kod Centralne banke BiH i time anulira saldo po tom osnovu.
U pojedinim slučajevima na transakcionim računima kod pojedinih banaka postoji saldo koji se odnosi na naloge za plaćanje koji nisu izvršeni na dan kada su povučena sredstva za njihovo izvršavanje, ali su izvršeni u narednom periodu. U skladu sa navedenim, možemo konstatovati da nije u cijelosti primijenjena interna instrukcija pri postojanju viška sredstava između naloga za

[81] Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13.
[82] Instrukcija Ministarstva o nultim stanjima na transakcionim računima kod poslovnih banaka, načinu i rokovima podizanja gotovine sa transakcionih računa, broj 08-02-2-8798-1/16 od 25.10.2016. godine.

prijenos sredstava na transakcione račune i realizovanih naloga[83], pa ih Ministarstvo prateći raspoloživa sredstva na računu koristi kod izvršavanja narednih naloga.

Tokom revizije su nam prezentovane informacije da se Ministarstvo rukovodilo principom nultog salda, ali da su se tokom godine izmijenile okolnosti i situacija u odnosu na period kada je donesena instrukcija nultog salda (Centralna banka BiH je od 1.5.2021. godine značajno povećala tarife na sredstva depozita koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora BiH kod CB BiH, a poslovne banke nisu zaračunavale troškove na sredstva depozita mimo ugovorene tarife).

Salda iz ranijih godina: Uvidom u internu evidenciju koju vodi Ministarstvo, odnosno pregled bankovnih računa i podataka o datumu izvoda po kome je evidentirana zadnja promjena na računu, u pojedinačnim slučajevima, postoji iskazano stanje računa koje se nije mijenjalo duži vremenski period. Radi se o namjenski otvorenim računima preko kojih su realizovane uplate donatorskih sredstava ili su izvršene namjenske uplate po drugim osnovama. Neki od projekata na osnovu kojih su uplaćena sredstva na pojedinim računima još uvijek nisu okončani ili još uvijek nije riješen status sredstava, zbog čega postoji potreba da se ovi računi i dalje vode kao zasebni računi. Pojedini računi duži vremenski period nemaju prometa gdje zadnje promjene datiraju iz 2014. i 2015. godine ili nemaju salda, odnosno stanje na istim iznosi 0,00 KM. Centralna banka BiH redovno dostavlja izvještaje Ministarstvu o pregledu stanja budžetskih i vanbudžetskih računa koji nemaju saldo, odnosno stanje na istim je 0,00 KM i sugerišu Ministarstvu da, ukoliko su projekti završeni ili računi neće više imati prometa dostave zahtjev za zatvaranje istih. Ministarstvo je i ove godine slalo upite budžetskim korisnicima za čije potrebe su otvoreni podračuni je li potrebno i dalje vođenje neaktivnih podračuna, gdje su nakon njihovog odgovora i date instrukcije izvršena zatvaranja istih. U pojedinim slučajevima korisnici spomenutih računa su odgovorili da postoji potreba za njihovom vođenjem tako da su isti još uvijek aktivni, dok pojedine institucije nisu dostavile svoje odgovore.

Izdaci za bankarske usluge: Izdaci bankarskih usluga koji se značajnijim dijelom evidentiraju na osnovu računa koje dostavljaju poslovne banke sa kojima su zaključeni ugovori o obavljanju bankarskih usluga realizovani su u iznosu od 68.138 KM. Ministarstvo je proceduru izbora poslovnih banaka za pružanje usluga za institucije BiH koje se odnose na prikupljanja javnih prihoda, isplate sredstava u zemlji i inostranstvu i izvještavanje o uplatama i isplatama javnih prihoda i izvršenim isplatama sa transakcionih računa provelo krajem 2019. godine te su sa četiri banke koje su dostavile najpovoljnije ponude ugovori zaključeni na period od tri godine.

Odsjek za upravljanje Jedinstvenim računom trezora nakon zaprimanja faktura provjerava odgovaraju li fakturisane cijene ugovorenim te nakon toga vrši unos faktura u sistem. Dovršena je nadogradnja sistema za kontrolu broja fakturisanih transakcija za transakcione račune, s tim što se izvještaj iz sistema koristi za okvirne podatke i taj iznos bankarske naknade predstavlja dio ukupne mjesečne fakture koju ispostavljaju poslovne banke. Naime, iz sistema je moguće kreirati izvještaj provizije za usluge platnog prometa za transakcioni račun, a kontrola i sravnjenje sa fakturom za taj mjesec se vrši na način da se provjerava okvirni broj provedenih transakcija.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo može plasirati sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora, a koja trenutno nisu potrebna za budžetske svrhe. Sredstva se mogu investirati u određene instrumente (odobrena ulaganja) utvrđene članom 31. Zakona o finansiranju institucija BiH.[84] Po tom osnovu Ministarstvo je, početkom 2020. godine, zaključilo ugovore o oročavanju sredstava u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem, a ista su vraćena u januaru i februaru 2021. godine sa obračunatom kamatom na osnovu oročavanja. Ministarstvo nije u 2021. godini izvršilo izbor poslovnih banka za pružanje usluga

[83] Internom instrukcijom je propisano da se eventualni višak sredstava na osnovu povrata sredstava za nerealizovane naloge ili po drugom osnovu u odnosu na iznos sredstava koji je prenesen sa depozitnog računa isti dan prenosi na račun kod Centralne banke.
[84] Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

kratkoročnog oročavanja sredstava, tako da u tekućoj godini nije bilo investiranja javnih sredstava. Naime, Ministarstvo je u dva navrata (u oktobru i decembru 2021. godine) objavilo javni poziv za izbor poslovnih banaka za pružanje usluga kratkoročnog oročavanja sredstava koja se nalaze na JRT, ali ni u jednom nisu dostavljene ponude. Na osnovu informacije da su prethodno zaključeni ugovori istekli u januaru i februaru 2021. godine, a da je postupak nabavke prvi put pokrenut tek u oktobru 2021. godine, može se zaključiti da Ministarstvo nije pravovremeno pokrenulo postupke nabavke usluga za oročavanje sredstava, i pored činjenice koju navodi Ministarstvo u vezi sa slabom zainteresovanošću banaka i zanemarljivom visinom kamatne stope na oročena sredstva.

13. BILANS STANJA

Ministarstvo je, u skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH, sačinilo Zbirni bilans stanja. Izvještaj je sastavljen na osnovu godišnjih izvještaja koje su dostavili budžetski korisnici te podataka koji se generišu i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje. Ministarstvo je u tekstualnom obliku sačinilo i analizu bilansa stanja na 31.12.2021. godine te analizu stalnih sredstava u obliku stvari i prava.

U Zbirnom bilansu stanja iskazana je aktiva u ukupnom iznosu od **1.552.679.529 KM**. Aktivu čine zbir pozicije Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od *583.741.427 KM* u okviru koje su iskazana novčana sredstva (564.526.331 KM), kratkoročna potraživanja (16.004.589 KM), kratkoročni plasmani (1.577.401 KM), finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama (219.567 KM) te kratkoročna razgraničenja (1.413.539 KM) i pozicije Stalna sredstva u iznosu od *968.938.102 KM* (sastoji se od neotpisane vrijednosti stalnih sredstava - 926.258.966 KM, neotpisane vrijednosti dugoročnih plasmana - 28.295.510 KM, neotpisane vrijednosti vrijednosnih papira - 1.862.610 KM i dugoročnih razgraničenja - 12.521.016 KM)

Pasiva je iskazana u ukupnom iznosu od **1.552.679.529 KM,** a čine je sljedeće pozicije: Kratkoročne obaveze i razgraničenja (*101.160.194 KM),* Dugoročne obaveze i razgraničenja (*61.393.320 KM*) i Izvori sredstava (*1.390.126.015 KM*).

Zbirni bilans stanja koji je sačinilo Ministarstvo je uravnotežen, dok bilansi stanja budžetskih korisnika nisu uravnoteženi zbog uspostavljenog trezorskog sistema Glavne knjige.

Zbirni bilans stanja institucija BiH na 31.12.2021. godine prikazan je u prilogu Izvještaja.

13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

Novčana sredstva iskazana su u zbirnom iznosu od 564.526.331 KM. Najvećim dijelom se odnose na sredstva na transakcionim računima kod Centralne banke i poslovnih banaka. Veća su za oko 10% u odnosu na prethodnu godinu. Povećanje novčanih sredstava je posljedica neoročavanja slobodnih sredstava kod poslovnih banaka na kraju godine, što je automatski uticalo na smanjenje pozicije kratkoročnih plasmana.

Kratkoročna potraživanja u zbirnom bilansu iznose 16.004.589 KM i neznatno su manja u odnosu na prethodnu godinu. Sastoje se od potraživanja od pravnih osoba (3.398.750 KM), potraživanja od fizičkih osoba (6.581 KM), ostalih potraživanja (12.948.477 KM) i ispravke vrijednosti potraživanja (349.219 KM).

Finansijski najznačajnija stavka odnosi se na potraživanje u iznosu od oko 8.875.000 KM za udružena sredstva uplaćena u Foreign Military Sales (FMS) Trust fond kod Ministarstva odbrane BiH te na potraživanja za isporučenu robu i usluge u ukupnom iznosu od oko 1.880.000 KM.

Ponovno su kod pojedinih budžetskih korisnika uočene slabosti internih kontrola vezano za evidentiranje potraživanja, što je detaljnije opisano u izvještajima finansijske revizije za 2021. godinu.

Kao primjer navodimo sljedeće slabosti:
- Ministarstvo odbrane nije evidentiralo potraživanja na osnovu zaključenih ugovora iz prethodnih godina niti je preduzimalo mjere na naplati ugovorenih potraživanja. Ukupan iznos neevidentiranih potraživanja je veći od 10.000.000 KM.
- Ministarstvo vanjskih poslova ima pogrešno iskazana salda na kontima potraživanja.
- Potraživanja po predmetima koje Pravobranilaštvo vodi u svom informacionom sistemu nisu iskazana u glavnoj knjizi i finansijskim izvještajima Pravobranilaštva.
- Sud BiH nije iskazao podatke o potraživanjima iz svojih pomoćnih evidencija u Glavnoj knjizi niti u svojim finansijskim izvještajima.
- Regulatorna agencija za komunikacije u svojim poslovnim knjigama nije evidentirala potraživanja u iznosu od 15.000.000 KM nastala na osnovu prijenosa novčanih sredstava (akumulisani višak prihoda Agencije) s računa Agencije na Jedinstveni račun trezora.
- Fond za povratak o potraživanjima vodi internu evidenciju, ali nema podatke iskazane u Glavnoj knjizi.

Na osnovu svega navedenog, evidentno je da u Zbirnom bilansu stanja na 31.12.2021. godine nisu realno prikazana sva potraživanja, odnosno da je pozicija kratkoročnih potraživanja potcijenjena za nepoznat iznos.

PREPORUKA 28

Ministarstvo treba osmisliti/kreirati odgovarajući model za knjigovodstveno evidentiranje potraživanja pravosudnih institucija kao i ostala potraživanja kod institucija kod kojih ista nisu evidentirana u glavnoj knjizi.

Kratkoročni plasmani evidentirani su u ukupnom iznosu od 1.577.401 KM i za oko 98%, odnosno za oko 80.500.000 KM su manji u odnosu na 2020. godinu. Glavni uzrok smanjenja ove pozicije leži u činjenici da na 31.12.2021. godine nije bilo oročenih novčanih sredstava kod poslovnih banaka, a smanjen je i iznos depozita kod drugih pravnih osoba.

Zalihe materijala i sitnog inventara: U Zbirnom bilansu stanja se finansijski ne prikazuje vrijednost zaliha nego se u skladu s Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH, zalihe samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom upotrebom, a nabavka materijala, roba i inventara se evidentira direktno na rashode. Imajući u vidu vrijednost zaliha koje su evidentirane u poslovnim knjigama institucija kao i činjenicu da propisima koji regulišu finansijsko izvještavanje nije propisana obaveza objavljivanja informacije o stanju zaliha, isto bi trebalo propisati.

PREPORUKA 29

Potrebno je da Ministarstvo propiše obavezu izvještavanja o stanju zaliha kod budžetskih korisnika.

Kratkoročna razgraničenja u Zbirnom bilansu stanja iznose 1.413.539 KM i manja su za oko 1.500.000 KM u odnosu na 2020. godinu. Razgraničenja se sastoje od razgraničenih prihoda (296.192 KM), razgraničenih rashoda (1.116.697 KM) i ostalih razgraničenja (650 KM).

Ponovno je na poziciji kratkoročnih razgraničenja, odnosno analitičkim kontima kursnih razlika (konta 191113 i 191211) evidentiran saldo u ukupnom iznosu od oko 180.000 KM. Razgraničene kursne razlike evidentirane su na organizacionom kodu Ministarstva vanjskih poslova BiH i Trezora. Kursne razlike javljaju se kod Ministarstva vanjskih poslova BiH u sklopu finansiranja poslovanja diplomatsko-konzularne mreže. Sredstva za finansiranje diplomatsko-konzularne mreže se odobravaju u fiksnom iznosu u domaćoj valuti (konvertibilna marka), a finansiranje diplomatsko-konzularne mreže obavlja se u valutama zemlje prijema te se stoga pojavljuju kursne razlike.

Međutim, Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH predviđeno je da se na kontu 191000 – Kratkoročna razgraničenja, evidentiraju isključivo aktivne kamate, zakupnine i druge anticipativne pozicije aktive, kao i pasivne kamate, zakupnine i druge tranzitorne pozicije aktive i to sve na rok do godine dana. Negativne kursne razlike bi se trebale evidentirati na kontima rashoda, a pozitivne kursne razlike na kontima prihoda. Stoga je potrebno preispitati ovakav način evidentiranja kursnih razlika. Pored toga, s obzirom na to da su na kratkoročnim razgraničenjima iskazana salda koja datiraju iz prethodnih godina, potrebno je preispitati opravdanost evidentiranja ovih razgraničenja i s aspekta ročnosti.

PREPORUKA 30

U cilju realnog iskazivanja bilansnih pozicija, a u skladu s računovodstvenim propisima, Ministarstvo treba preispitati opravdanost evidentiranja kursnih razlika na kontima kratkoročnih razgraničenja

13.2. Stalna sredstva

Stalna sredstva: U Zbirnom bilansu stanja iskazana su stalna sredstva u ukupnom iznosu od 968.938.102 KM. Stalna sredstva se sastoje od neotpisane vrijednosti stalnih sredstava (926.258.966 KM), neotpisane vrijednosti dugoročnih plasmana (28.295.510 KM), neotpisane vrijednosti vrijednosnih papira (1.862.610 KM) i dugoročnih razgraničenja (12.521.016 KM).
Od ukupnog iznosa stalnih sredstava 71.330.044 KM se odnosi na stanje na šifri Trezora čiji je saldo nepromijenjen u odnosu na raniji period (projektna dokumentacija za Koridor Vc).

Revizijom pojedinačnih budžetskih korisnika u 2021. godini konstatovane su slične slabosti kao i prethodnih godina vezano za evidentiranje stalnih sredstava, a koje su detaljno opisane u izvještajima finansijske revizije budžetskih korisnika za 2021. godinu. U prilog ovoj tvrdnji, navodimo nekoliko primjera:

- Ministarstvo odbrane BiH još uvijek nije iskazalo vrijednost nepokretne perspektivne imovine koju koristi, održava i u koju ulaže finansijska sredstva. Naime, još uvijek nije izvršena procjena nepokretne perspektivne imovine, zbog čega ista nije iskazana u poslovnim knjigama Ministarstva. Zbog toga je pozicija stalnih sredstava u bilansu stanja Ministarstva potcijenjena za nepoznat iznos. Prema računovodstvenim propisima ova imovina bi trebala biti evidentirana kod budžetskog korisnika.
- Još uvijek nisu okončane aktivnosti vezane za pitanje tačnog evidentiranja vrijednosti građevinskog objekta Parlamentarne skupštine BiH u skladu s relevantnim propisima. U bilansu stanja Parlamentarne skupštine BiH iskazan je saldo na pozicijama Priprema i izgradnja zgrada (7.148.267 KM) i Priprema i izgradnja trgova i parkova (3.582.781 KM).

Paralelno s tim, Služba za zajedničke poslove institucija BiH je na osnovu procjene vrijednosti, zgradu Parlamentarne skupštine BiH uknjižila u svoje poslovne knjige još 2012. godine.

- Još uvijek nije riješeno pitanje uknjižbe vlasništva zemljišta i objekata u kompleksu gdje su smješteni Sud BiH i druge pravosudne institucije.
- Ministarstvo pravde BiH nije evidentiralo aplikaciju za praćenje životnog ciklusa zatvorenika u svojim poslovnim knjigama.

Iz naprijed navedenog evidentno je da u Zbirnom bilansu stanja na 31.12.2021. godine nisu realno prikazana sva stalna sredstva, odnosno da je pozicija stalnih sredstava potcijenjena za nepoznat iznos.

Nenovčane donacije: Podrške u nenovčanom obliku su nematerijalna sredstva, oprema i materijal za obavljanje djelatnosti budžetskog korisnika kako je definisano članom 6. Zakona o budžetu institucija BiH[85]. Istim članom je također definisano da su budžetski korisnici dužni odmah po prijemu donacije u nenovčanom obliku informisati Ministarstvo finansija i trezora BiH o istom, kao i evidentirati donaciju u Glavnu knjigu trezora i pomoćne knjige stalnih sredstava i inventara. Nadalje, instrukcijom Ministarstva finansija i trezora za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta predviđeno je da se kapitalna ulaganja iz donacija u naturalnom obliku posebno iskazuju i obrazlažu u godišnjem finansijskom izvještaju. U pojedinačnim izvještajima o izvršenju budžeta, u tabelarnom dijelu izvještaja, prezentovani su podaci budžetskih korisnika o primljenim naturalnim donacijama u stalnim sredstvima koja se evidentiraju u glavnoj knjizi na stalnim sredstvima i u modulu stalnih sredstava.

Na osnovu obavljenih revizija za 2021. godinu konstatovali smo da su učinjeni određeni pomaci u ovom procesu mada još uvijek postoji prostor za unapređenje istog. Revizijom je konstatovano da je proces zaprimanja nenovčanih donacija unaprijeđen na način da je ažurnije vršeno evidentiranje na pozicijama stalnih sredstava te nisu konstatovane značajnije slabosti u dijelu postupanja, evidentiranja i praćenja prijema ovih sredstava od strane institucija, kao i obuhvaćanja istih kroz finansijsko izvještavanje. Također, određene institucije kod kojih je iskazana problematika evidentiranja primljenih naturalnih donacija su pokrenule aktivnosti u pravcu rješavanja ovog pitanja, što će biti predmetom revizije u narednom periodu. Od konstatovanih slabosti u pojedinačnim slučajevima, iste se odnose na proces popisa odnosno potrebu vršenja učinkovitijeg sravnjivanja glavne knjige i pomoćnih evidencija prilikom vršenja popisa sredstava primljenih putem naturalnih donacija. Pored toga, na osnovu dobijenih informacija obavljanjem revizije konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta, sami budžetski korisnici bi trebali izvršavati svoju obavezu u dijelu obavještavanja Ministarstva finansija i trezora o primljenim nenovčanim donacijama, odnosno odmah po prijemu istih, a na osnovu čega bi Ministarstvo moglo pravovremeno institucijama skrenuti pažnju na ažurnije i odgovarajuće evidencije konkretne donacije.

Dugoročni plasmani iskazani su u zbirnom iznosu od 28.295.510 KM i evidentirani su u na organizacionom kodu Trezor. Odnose se na uložena sredstva kod banaka i drugih finansijskih organizacija. Konkretno, sredstva se odnose na uplate Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (oko 9.500.000 KM), Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (oko 4.000.000 KM), Razvojnoj banci Vijeća Evrope (oko 4.500.000 KM) i Evropskoj banci za obnovu i razvoj (oko 10.500.000 KM).

Vrijednosni papiri iskazani su u iznosu od 1.862.610 KM i isti su kao i prethodne godine, a predstavljaju nominalni iznos obveznice koju je evidentiralo Ministarstvo finansija i trezora BiH.

[85] Službeni glasnik BIH 46/20

Dugoročna razgraničenja iznose 12.521.016 KM (evidentirana su u okviru organizacionog koda Trezor) i veća su za oko 4.000.000 KM u odnosu na prethodnu godinu. Na ovoj poziciji su iskazana kreditna sredstva Saudijskog fonda. S obzirom na to da novac po kreditu nije doznačen u korist institucija Bosne i Hercegovine, nisu evidentirani primici odnosno novčana sredstva, već su evidentirani kao aktivno dugoročno vremensko razgraničenje. Protustavka navedenim razgraničenjima su iskazane obaveze na klasi 4.

13.3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja

Kratkoročne tekuće obaveze iznose 24.197.732 KM, a obuhvataju obaveze prema pravnim osobama (21.411.108 KM), kratkoročne obaveze prema fizičkim osobama (1.369.606 KM) i ostale kratkoročne obaveze (1.417.018 KM). Ove obaveze su manje za 59.933.501 KM u odnosu na 2020. godinu, a smanjenje se najvećim dijelom odnosi na smanjenje obaveza prema dobavljačima (smanjenje za oko 34.000.000 KM) i obaveza za korištenje budžetske rezerve (u 2021. godini nije bilo ovih obaveza, a u 2020. godini su iznosile 23.273.000 KM).

Obaveze po osnovu vrijednosnih papira iskazane su u iznosu od 1.855.000 KM i identične su kao i prethodne godine. Obaveze predstavljaju nominalni iznos obveznica koje je evidentiralo Ministarstvo. Cjelokupan iznos evidentiran je na organizacionom kodu Trezor.

Kratkoročne tekuće obaveze prema radnicima prikazane su u iznosu od 57.300.735 KM, a odnose se na obaveze za plaće zaposlenih za decembar 2021. godine (21.979.548 KM), obaveze za naknade plaća (5.497.503 KM), poreze i doprinose na plaće (21.023.280 KM) i ostale obaveze prema zaposlenicima (8.800.404 KM).

Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama su iskazani u iznosu od 1.202.315 KM i za oko 44% su manji u odnosu na prethodnu godinu. Najvećim dijelom se odnose na obaveze prema ovlaštenim organima za izdavanje putnih isprava i registraciju vozila te ostale manje obaveze u internim transakcijama između budžetskih korisnika.

Kratkoročna razgraničenja evidentirana su u zbirnom iznosu od 16.604.412 KM te su za oko 26.800.000 KM manja u odnosu na prethodnu godinu. Razlog smanjenja ove stavke je znatno manji iznos razgraničenih rashoda za nabavku roba i usluga u odnosu na prethodnu godinu. S obzirom na to da u tekućoj godini nije usvojen budžet, samim tim nije bilo niti kapitalnih rashoda niti evidentiranja razgraničenja. Razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (3.609.647 KM), razgraničene rashode (2.305.778 KM) i ostala razgraničenja (10.688.987 KM). Najveću stavku na ovoj grupi konta čine razgraničena sredstva Ministarstva odbrane evidentirana na osnovu instrukcije Ministarstva (oko 8.900.000 KM).

13.4. Dugoročne obaveze i razgraničenja

Dugoročne obaveze i razgraničenja iskazana su u iznosu od 61.393.320 KM. Dugoročne obaveze iskazane su na organizacionom kodu Trezor, a sastoje od sljedećih kreditnih zaduženja:

- kreditna sredstva Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) za izgradnju državnog zatvora u iznosu od 35.181.495 KM,
- sredstva makrofinansijske pomoći primljena od Evropske komisije realizovana za potrebe institucija BiH u iznosu od 13.690.810 KM,
- sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjena za projekt „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ u iznosu od 12.521.015 KM.

Sredstva doznačena za otplatu kredita evidentiraju se kao direktni transferi sa Jedinstvenog računa trezora za otplatu duga, a otplate po osnovu kredita koji se odnose na institucije BiH se, po plaćanju obaveza, automatski evidentiraju u okviru glavne knjige kao povrat kredita.

13.5. Izvori sredstava

Izvori sredstava iskazani su u iznosu od 1.390.126.015 KM i za oko 11% su veći u odnosu na 2020. godinu. Povećanje je najvećim dijelom rezultat većeg finansijskog rezultata u 2021. godini u odnosu na prethodnu godinu.
Izvore sredstava čine izvori stalnih sredstava (1.302.605.366 KM), ostali izvori sredstava (28.295.510 KM), izvori sredstava rezervi (110 KM) i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima za 2021. godinu (59.225.029 KM).

13.6. Popis sredstava i izvora sredstava

Popis sredstava i obaveza regulisan je Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH te provedbenim aktima koje je donijelo Ministarstvo. Budžetski korisnici su dužni sačiniti popis imovine, potraživanja i obaveza na kraju svake budžetske godine. Cilj popisa je utvrditi stvarno stanje te iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svesti na stvarna stanja utvrđena popisom.

Popis kod budžetskih korisnika: Ponovno smo, kao i prethodnih godina, konstatovali da proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, što se u konačnici reflektuje i na tačnost zbirnog bilansa stanja koji kreira Ministarstvo. Provođenjem revizije pojedinačnih korisnika budžeta uočen je značajan broj slabosti i propusta prilikom provođenja godišnjeg popisa kod mnogih budžetskih korisnika, koje su imale uticaja na tačnost bilansnih pozicija. Konkretni problemi u vezi s popisom imovine i obaveza opisani su u izvještajima finansijske revizije budžetskih korisnika za 2021. godinu.

Navodimo neke od nepravilnosti utvrđenih prilikom provođenja godišnjeg popisa sredstava i izvora sredstava: nedosljedna primjena Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH te Uputstva o vršenju popisa u institucijama BiH, propusti vezani za rashodovanje sredstava i njihovo isknjižavanje, neusaglašavanje pomoćnih evidencija s Glavnom knjigom, neažurne evidencije zaliha, neadekvatne pripreme za popis, neblagovremeno provođenje popisa, propusti vezani za rashodovanje sredstava te njihovo isknjižavanje, neusklađivanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja putem modula stalnih sredstava, neevidentiranje stalnih sredstava i neusaglašavanje obaveza.

Bez sveobuhvatno i kvalitetno provedenog popisa ne može se izvršiti adekvatna ocjena i analiza postojećeg stanja imovine i obaveza niti racionalno i efikasno planirati i upravljati stalnim sredstvima, a isto u konačnici utiče i na tačno iskazivanje bilansnih pozicija. U pojedinačnim izvještajima kod institucija BiH date su preporuke koje se odnose na provođenje popisa.

Popis kod Ministarstva na organizacionom kodu Trezor: Ministarstvo je popisalo novčana sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora sa stanjem na 31.12.2021. godine te ostalu imovinu, potraživanja i obaveze iskazane u Glavnoj knjizi na organizacionom kodu Trezor. Komisija je nakon provedenog popisa konstatovala da nema značajnijih odstupanja u stanju sredstava utvrđenog popisom u odnosu na stanja iskazana u Glavnoj knjizi trezora. Za utvrđene razlike između knjigovodstvenog stanja i stanja po popisu Komisija je utvrdila i pojasnila razloge odstupanja. Ministar je Odluku o usvajanju Izvještaja o izvršenom popisu novčanih sredstava na Jedinstvenom

računu trezora na 31.12.2021. godine i popisu imovine, potraživanja i obaveza na organizacionom kodu Trezor, usvojio 29.03.2022. godine.

13.7. Vanbilansna evidencija

Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH definisano je da se u vanbilansnoj evidenciji evidentiraju poslovni događaji koji nemaju direktan uticaj na sredstva i izvore sredstava već otvaraju mogućnost za takve uticaje u budućnosti.

Stanje uslovnih potraživanja u vanbilansnoj evidenciji na 31.12.2021. godine iznosilo je 247.872.997 KM. Iskazana stanja se najvećim dijelom odnose na stanja sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 69.217.994 KM (sredstva na bankovnim računima Fonda za povratak koji nisu u okviru Jedinstvenog računa trezora, a odnose se na projekte stambenog zbrinjavanja), uslovna sredstva OPEC fonda i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 163.779.606 KM (realizacija projekata održivog povratka u posljednjih devet godina) te stalnu imovinu Uprave za indirektno oporezivanje BiH koja se odnosi na zaostali dio neriješenih imovinskih prava Uprave za indirektno oporezivanje BiH sa bivšim carinskim upravama nabavne vrijednosti 22.421.131 KM i ispravke vrijednosti 7.823.409 KM.

Na uslovnim obavezama evidentiran je iznos od 247.872.997 KM, a koji se najvećim dijelom odnosi na priliv sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (231.388.345 KM) te uslovne obaveze po istom osnovu (1.886.888 KM).

U okviru vanbilansne evidencije evidentirana su također i uslovna potraživanja i uslovne obaveze za vanjski dug u iznosu od 8.662.625.580 KM.

Ministarstvo u zabilješkama uz finansijske izvještaje o izvršenju budžeta institucija BiH nije dalo obrazloženja pozicije vanbilansne evidencije. Iako navedeno nije definisano Zakonom o finansiranju institucija BiH kao ni Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH, isto ne treba biti smetnja da se, u cilju transparentnosti izvještavanja, navedu i podaci o sadržaju vanbilansne evidencije.

13.8. Status državne imovine

Iako se u proteklom periodu pokušavalo riješiti pitanje zakonskog uređenja imovine Bosne i Hercegovine, još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja statusa državne imovine, što pored pravnog, ekonomskog i računovodstvenog predstavlja, kako je praksa pokazala, i svojevrsno političko pitanje.

Odredbama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH jedna od nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH jeste upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, s obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2021. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara je krajem 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH. Zadatak Komisije, pored ostalog, je bio izrada nacrta zakona i drugih propisa kojim bi se regulisala ova oblast. Međutim,

Komisija za državnu imovinu nije uspjela postići saglasnost u vezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Objavljenom odlukom Vijeća ministara u Službenom glasniku BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine[86], produžen je rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Komisije do 31. marta 2022. godine, koji je istekao bez značajnijih pomaka po ovom pitanju.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama[87] još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni. Pored toga, problem vojne imovine još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niži nivoi vlasti još uvijek nisu preuzeli značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH.

Zbog neregulisanog pitanja državne imovine Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine nema efikasnih sredstava za zaštitu prava i interesa države, odnosno državne imovine u stvarima u kojima je ta zaštita neophodna. Nadalje, postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost kao i probleme i rizike u vezi s realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

PREPORUKA 31

Neophodno je da Vijeće ministara aktualizuje problem državne imovine radi osiguranja preduslova za rješavanje statusa državne imovine, te preduzme aktivnosti na usvajanju neophodnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

14. IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA

Primarna svrha Izvještaja o novčanim tokovima je osigurati korisnicima informacije o novčanim prilivima i odlivima jednog obračunskog perioda. Ovaj izvještaj pruža informacije o novcu i novčanim ekvivalentima iz poslovne, investicione i finansijske aktivnosti. 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. Izvještaj se sastavlja na način da se prihodi i rashodi prevedu na prilive i odlive novca, a prilivi i odlivi iz osnova finansiranja (zajmovi, udjeli i sl.) se uzimaju u iznosu koji je knjižen na odgovarajućim kontima klase 8.

Prilikom izrade Izvještaja o novčanim tokovima korištena je direktna metoda u kojoj su prilivi i odlivi razvrstani prema vrsti aktivnosti po kojoj su nastali (poslovna, investiciona i finansijska aktivnost).

U Zbirnom izvještaju o novčanim tokovima za period izvještavanja 01.01. do 31.12.2021. godine, iskazan je saldo gotovine na početku godine u iznosu od 512.472.764 KM, što odgovara završnom saldu novčanih sredstava iz prethodne godine. Saldo gotovine na kraju godine iskazan je u iznosu od 564.526.331 KM, što odgovara stanju iskazanih novčanih sredstava u glavnoj knjizi (skupina konta 11). Ukupni prilivi gotovine po svim vrstama aktivnosti iskazani su u iznosu od 1.842.002.683 KM, a ukupni odlivi gotovine u iznosu od 1.789.949.116 KM. Razlika ukupnih priliva i odliva gotovine predstavlja neto prilive gotovine u iznosu od 52.053.567 KM.

[86] Odluka o izmjeni odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom broj 123/21 od 26. maja 2021. godine,

[87] Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br.18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22.

Izvještaj o finansijskim tokovima je kreiran na bazi raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Iskazan je pozitivan neto novčani tok u iznosu od 52.053.567 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog perioda.

U zbirnom obrascu Bilansa stanja, na poziciji novčanih sredstava iskazan je iznos koji odgovora pozicijama iz zbirnog obrasca Izvještaja o novčanim tokovima.
Ministarstvo finansija i trezora BiH je u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija za 2021. godinu, kroz pozicije prihoda i priliva i analize bilansa stanja, djelimično obrazlagalo izvršenja iskazanih stanja za određene vrste novčanih tokova.

15. INFORMACIONI SISTEM

Revizionim postupcima izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva. Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabavke, obaveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrisani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsistemi koji trenutno nisu integrisani sa ISFU sistemom i to: upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.
U potpunosti je implementiran višegodišnji projekt nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sistema uzrokovanog katastrofom i uspostavljena procedura oporavka. Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realizovalo u 2021. godini jeste završetak implementacije novog sistema kreiranja rezervnih kopija. Za nabavku licenci i uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu odbrane i Oružanim snagama u 2022. godini osigurana su budžetska sredstva. Postignut je određeni napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, ali je sistem moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnje modula za planiranje budžeta, s obzirom na to da od 2018. godine nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Prethodno predstavlja određen rizik po funkcionisanje ovog podsistema. Ministarstvo je u međuvremenu sačinilo analizu nedostataka modula za planiranje budžeta i kreiralo prijedlog odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU-a sa Modulom upravljanja postupkom pripreme budžeta.
Imajući u vidu značaj ovog sistema kao i činjenicu da trenutni sistem funkcioniše s određenim rizikom, Ministarstvo treba nastojati pravovremeno provoditi aktivnosti na realizaciji novog podsistema za planiranje budžeta.

Modul zaliha: Uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvještaja kako bi se olakšao rad korisnicima (npr. Izvještaj o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta). Sadašnji izvještaji su vezani za svaku organizacionu jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generisati za cijelu instituciju. Ministarstvo je uputilo zahtjev prema dobavljaču usluge zaduženom za izmjene modula kako bi se kreirali dodatni izvještaji, ali do momenta revizije predmetne aktivnosti nisu bile u cijelosti završene.

Ministarstvo je obavijestilo institucije o uspostavljanju jedinstvenog sistema za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sistemu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabavke materijala i imovine su uvezane u sistem zaliha. Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Centralna izborna komisija (CIK) implementirala nezavisan sistem za upravljanje zalihama, iako je Ministarstvo konstatovalo da Implementirani modul može zadovoljiti potrebe Centralne izborne komisije i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, o čemu su navedene institucije obaviještene.

U Ministarstvu odbrane i dalje postoje poteškoće u segmentu generisanja izvještaja koje mogu biti uzrokovane nedovoljnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha. Kako potrebe Ministarstva odbrane BiH po pitanju izvještavanja u modulu zaliha nisu zadovoljene, Ministarstvo odbrane BiH je uputilo dopis Ministarstvu finansija i trezora sa namjerom otklanjanja poteškoća. Dopisom su tražena imena osoba za formiranje zajedničke komisije radi rješavanja poteškoća vezanih za korištenje modula. Ministarstvo finansija i trezora na spomenuti dopis nije odgovorilo, ali su pokrenute i trenutno su u toku aktivnosti u cilju implementacije izvještaja potrebnih za rad Ministarstva odbrane BiH.

PREPORUKA 32

Ministarstvo treba sagledati zahtjeve Ministarstva odbrane BiH i dati prijedlog o načinu prevazilaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.

Centralizovani obračun i isplata plaća (COIP): Pored postojećeg COIP sistema za potrebe institucija BiH u funkciji je sistem za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sistema i ISFU. Ministarstvo je uradilo određene analize i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH.

Nakon urađene analize kreiran je prijedlog Odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU-a sa Modulom za obračun za isplatu plaća i naknada za potrebe institucija BiH.
Imajući u vidu značaj ovog sistema, Ministarstvo treba nastojati pravovremeno provoditi dalje aktivnosti na realizaciji novog podsistema za obračun plaća i naknada.

16. KOMENTARI

Nacrt izvještaja je dostavljen Vijeću ministara i Ministarstvu finansija i trezora. U skladu s članom 15. stav 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, ostavljen je rok od 15 dana za dostavljanje komentara na Nacrt izvještaja. Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na navedeni Nacrt, dok Vijeće ministara nije.

Ministarstvo je u svojim komentarima dalo osvrt na sljedeće tačke Nacrta izvještaja: Realizacija preporuka, Sistem internih kontrola (tačka 3.), Prihodi i primici (tačka 7.), Bruto plaće i naknade plaća (tačka 8.1.1.), Putni troškovi (tačka 8.1.2.), Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije (tačka 8.1.3.), Program posebnih namjena (tačka 8.4.) i Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (tačka 13.1.).

Dostavljeni komentari, izuzimajući dio koji se odnosi na tačke Sistem internih kontrola, Prihodi i primici i Programi posebnih namjena, nisu predstavljali nove informacije i saznanja u odnosu na one koje su nam bile raspoložive tokom obavljanja revizije. S tim u vezi, promjene u konačnoj verziji izvještaja – određene dopune i korekcije, u odnosu na Nacrt izvještaja, su izvršene samo u gore spomenutim poglavljima.

Detaljno objašnjenje prihvaćenih korekcija i razloga neprihvaćanja određenih komentara dato je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvještaja o obavljenoj reviziji izvršenja Budžeta institucija BiH za 2021. godinu, koji je dostavljen Ministarstvu finansija i trezora i predsjedavajućem Vijeća ministara BiH uz Izvještaj o obavljenoj reviziji izvršenja Budžeta institucija BiH za 2021.

Rukovodioci Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, v.r.

Snježana Baštinac, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta finansijske revizije

Nedžad Hajtić, v.r.

Prilozi:

- Bilans stanja na 31.12.2021. godine – zbirni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2021. godinu – zbirni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2021. godinu – zbirni obrazac
- Izvještaj o novčanim tokovima za period 01.01 – 31.12.2021. godine

KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Tešanjska 24a/29
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 275 400
F: + 387 33 275 401
E: saibih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
@UredzaReviziju