



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-846-2/20
Sarajevo, 28. 09. 2020. godine

29-09-2020

01-16-9-1910/20

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Predstavnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

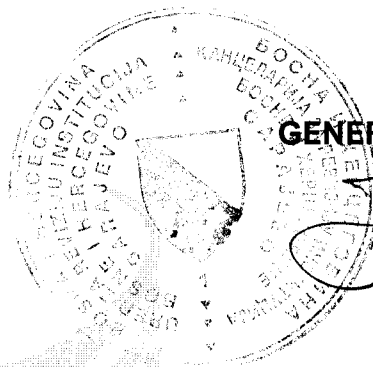
Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvještaja za 2019. godinu

Cijenjeni,

U skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo vam na dalje postupanje:

- Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu, broj 06-16-1-846/20:
- Izvještaj o finansijskoj reviziji izvršenja budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2019. godinu, broj 02-16-1-845/20:

S poštovanjem,



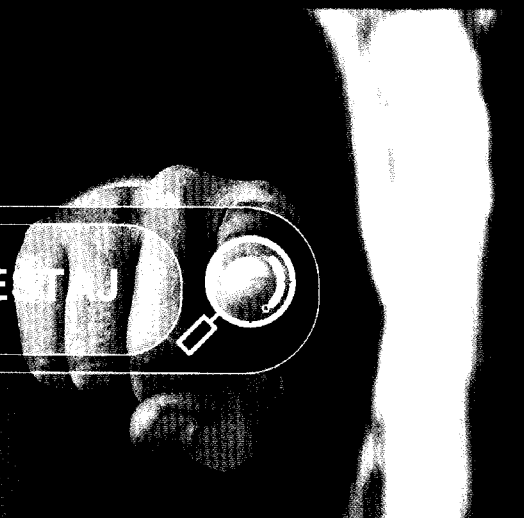
**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica



BOSNA I HERCEGOVINA

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ



**O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2019. GODINU**



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
www.revizija.gov.ba





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

www.revizija.gov.ba



**GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2019. GODINU**

Broj: 06-16-1-846/20

Sarajevo, septembar 2020. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT	5
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE	6
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU	7
5. FINANSIJSKA REVIZIJA	8
5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije	8
5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije	12
5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije	12
5.3.1. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH	12
5.3.2. Budžet institucija BiH	12
5.3.3. Proces zapošljavanja u institucijama BiH	13
5.3.4. Proces javnih nabavki u institucijama BiH	15
5.3.5. Prevencija i borba protiv korupcije	18
5.3.6. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru	19
5.3.7. Višegodišnja kapitalna ulaganja	20
5.3.8. Sudski sporovi	21
5.3.9. Status državne imovine	22
5.3.10. Vlastiti prihodi institucija BiH	23
5.3.11. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH	24
5.3.12. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH	24
5.3.13. Smještaj institucija BiH	26
5.3.14. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH	27
5.3.15. Reforma javne uprave	28
5.3.16. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica	29
5.3.17. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva	30
5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima	30
5.3.19. Informacioni sistem	31
6. REVIZIJA UČINKA	35
6.1. Pregled obavljenih revizija učinka	35
6.2. Realizacija preporuka revizije učinka	35
6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka	37
6.3.1. Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obaveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine	37
6.3.2. Upravljanje troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH	38
6.3.3. Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH	40
6.3.4. Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU	41

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH¹ (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz finansijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz finansijske revizije o izvršenju budžeta institucija BiH za 2019. godinu. Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvještajem o obavljenoj reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2019. godinu.

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

Ured za reviziju je vrhovna institucija za reviziju koja vrši reviziju institucija BiH i koja o svom radu pravovremeno i javno informiše Parlamentarnu skupštinu BiH i javnost. Njegova uloga, nadležnosti i djelokrug rada definisani su Zakonom o reviziji, a svojim radom Ured za reviziju promoviše efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javnog sektora.

Misija Ureda utvrđena Strateškim planom razvoja 2014.-2020.

Ured za reviziju je nezavisna, profesionalna i nepolitična institucija uspostavljena sa ciljem promovisanja transparentnog i odgovornog upravljanja javnim resursima putem obavljanja revizija koje se zasnivaju na principima efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i vladavini prava.

U okviru svog zakonskog mandata, Ured za reviziju obavlja dvije vrste revizije i to finansijsku reviziju i reviziju učinka.

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provođenje revizije osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od strane

Vijeća ministara BiH, te budžetskih i javnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Time Ured za reviziju doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, rashodima i državnom svojinom.

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti nezavisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo kojeg drugog lica ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi sa bilo kojom političkom strankom. Osnovni principi nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju definisani su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Limskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

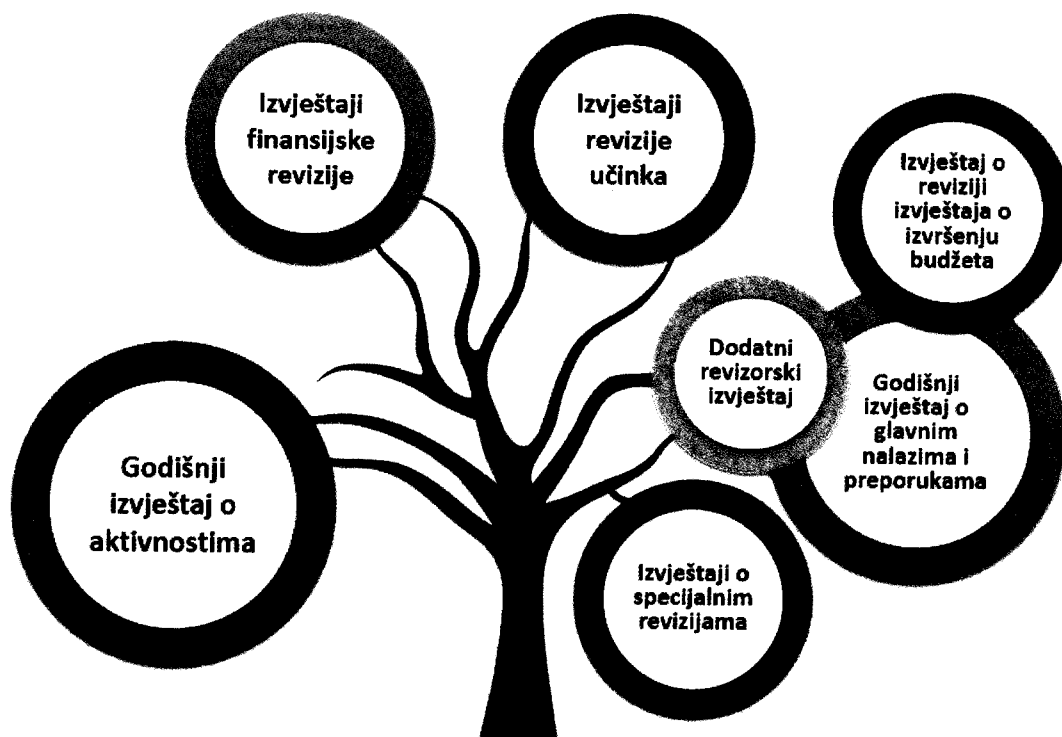
Ured za reviziju, u skladu sa Zakonom o reviziji, primjenjuje INTOSAI okvir profesionalnih objava (IFPP okvir)². Ovaj okvir je skup profesionalnih principa, standarda i smjernica za revizore javnog sektora koje zvanično usvaja i objavljuje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI). Ured za reviziju redovno prati i ažurira svoje procedure revizije u skladu sa aktuelnim izmjenama standarda u cilju unapređenja procesa revizije.

¹ Službeni glasnik BiH broj 12/06

² Na Međunarodnom kongresu INTOSAI-ja održanom 2016. godine odlučeno je da će novi INTOSAI okvir profesionalnih objava (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements - IFPP) zamijeniti postojeći Okvir međunarodnih standarda vrhovnih institucija za reviziju (ISSAI okvir) do kraja 2019. godine.

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvještava u skladu sa Zakonom o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeće izvještaje:



Slika 1: Izvještaji koje Ured za reviziju izrađuje prema Zakonu o reviziji

Ured za reviziju je za 2019. godinu izradio i nadležnim institucijama dostavio izvještaje kako slijedi:

- 75 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama³,
- 5 izvještaja revizije učinka,
- Izvještaj o reviziji izvještaja izvršenju budžeta institucija BiH za 2019. godinu,
- Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu,
- Rezime revizorskih izvještaja za 2019. godinu
- Izvještaj o aktivnostima Ureda za reviziju za 2019. godinu

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti i ostalim zainteresovanim korisnicima, svi navedeni izvještaji objavljeni su na web stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

³ U odnosu na prethodnu godinu, broj revidiranih institucija je veći za jednu instituciju s obzirom na to da je tokom 2019. godine Vijeće ministara BiH donijelo odluke o prestanku rada Jedinice za implementaciju Projekta izgradnje državnog zatvora i početku rada Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, te su izvršene revizije za obje institucije.

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

U cilju unapređenja poslovanja institucija BiH, a u skladu s osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pažnju poklanja realizaciji ranije datih preporuka i njihovom izvještavanju. Praćenje se fokusira na to da li subjekti revizije realizuju preporuke na odgovarajući način, odnosno da li su ispravljeni identifikovani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka, subjektu revizije se omogućava da dostavi informacije o preduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu preduzete.

Vezano za preporuke iz Godišnjeg revizorskog izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za 2018. godinu, možemo konstatovati da većina sistemskih preporuka uglavnom nije realizovana. Značajan broj preporuka iz ovog izvještaja ponavlja se iz godine u godinu, a iste se odnose na nedovoljan stepen razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH, neriješen status rukovodstva institucija kojem je istekao mandat, nedovoljno transparentan proces zapošljavanja korištenjem rezervne liste uspješnih kandidata i angažovanjem lica po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme i ugovora o djelu, neriješen status državne imovine, nedovoljno efikasna realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata, nedostaci u primjeni Zakona o javnim nabavkama, nedostaci sistema kontrole naplate prihoda, te slabosti u funkcionisanju IT sistema.

Analizirajući date preporuke iz svih izvještaja i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati da se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je potrebno djelovanje same institucije kojoj je preporuka data. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, odnosno sistemske preporuke koje zavise od viših nivoa vlasti, preduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizovane. Također, uočili smo da je za realizaciju određenih preporuka potrebna politička saglasnost, odnosno dogovor političkih struktura (npr. rješavanje pitanja imovine, donošenje određenih zakona, imenovanja zvaničnika, itd.). Broj realizovanih preporuka je veći kod manjih budžetskih korisnika koji, u principu, imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspolazu sa manjim budžetom, za razliku od većih budžetskih korisnika koji imaju složeniju organizaciju i veće budžete. Potrebno je istaknuti da Ured za reviziju ne može biti zadovoljan formalnim izvještavanjem o realizaciji svojih preporuka. Ovo je pitanje od posebne važnosti, jer Parlamentarna skupština BiH kroz zaključke nadležnih komisija i svojih domova, a koji se zasnivaju na preporukama Ureda za reviziju, obavezuje institucije vlasti upravo kako bi se postigao krajnji cilj izvještaja o reviziji – unaprjeđenje upravljanja javnim finansijama, transparentno i racionalno trošenje budžetskih sredstava, te povećanje efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti poslovanja institucija BiH.

Realizacija preporuka ureda za reviziju u BiH prepoznata je kao prioritetna i u posljednjem Analitičkom izvještaju Evropske komisije uz mišljenje Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU. Naime, Evropska komisija je, u vezi sa pogavljem 32. – Finansijska kontrola, Bosni i Hercegovini uputila preporuku da osigura pravovremeno i sistemsko provođenje preporuka vanjske revizije na državnom i entitetskim nivoima, kao i u Brčko distriktu.

S tim u vezi, potrebno je da Parlamentarna skupština BiH, zavisno od nadležnosti institucija BiH, insistira na realizaciji zadataka u utvrđenim rokovima, čime bi se na viši nivo podigao stepen ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju realizaciji preporuka.

5. FINANSIJSKA REVIZIJA

Prilikom obavljanja finansijske revizije, Ured za reviziju pregleda finansijske izvještaje i pripadajuće račune, sa ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Također, Ured za reviziju procjenjuje da li rukovodioci institucija BiH primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme interne kontrole.

Tokom 2019. godine Ured za reviziju je objavio 75 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodiču za finansijsku reviziju i Vodiču za kontrolu kvaliteta finansijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru finansijske revizije za 2019. godinu proveo reviziju finansijskih izvještaja i u vezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvještajima o finansijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o finansijskim izvještajima** koje se odnosi na ocjenu da li finansijski izvještaji prikazuju fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2019. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane.

Finansijska revizija obuhvata i reviziju informacionih sistema koja podrazumijeva podršku finansijskoj reviziji u dijelu procesa koji uključuje primjenu informacionih tehnologija (npr. javnih nabavki, rashoda, prihoda i sl.).

5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije

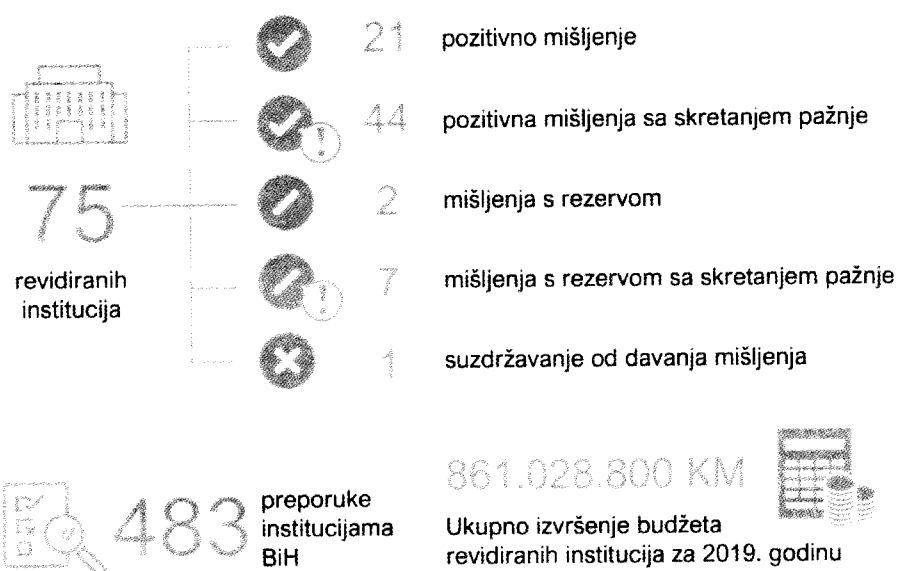
Od revidiranih 75 institucija za 2019. godinu, Ured za reviziju je kod 21 institucije BiH dao čisto pozitivno mišljenje, dok su 44 institucije BiH dobile pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje. Također, Ured za reviziju je kod devet institucija BiH dao mišljenje sa rezervom (dvije institucije s rezervom i sedam institucija sa rezervom uz skretanje pažnje). U jednom slučaju, uslijed ograničenosti obima revizije, Ured za reviziju se suzdržao od davanja mišljenja.

Ukupno izvršenje budžeta za 2019. godinu u revidiranim institucijama BiH iznosilo je 861.028.800 KM.

Izvršenje budžeta institucija BiH koje su za svoje poslovanje dobile čisto pozitivno mišljenje i pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje iznosi 458.180.908 KM ili 53% izvršenja budžeta. Izvršenje budžeta institucija BiH koje su dobile mišljenje s rezervom i mišljenje s rezervom uz skretanje pažnje iznosi 370.248.899 KM ili 43% ukupnog izvršenja. Ukupno izvršenje budžeta institucije BiH kod koje se Ured za reviziju suzdržao od davanja mišljenja (Obavještajno-sigurnosna agencija) iznosi 32.598.993 KM ili 4% izvršenja budžeta.

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2019. godinu institucijama BiH dao 483 preporuke.

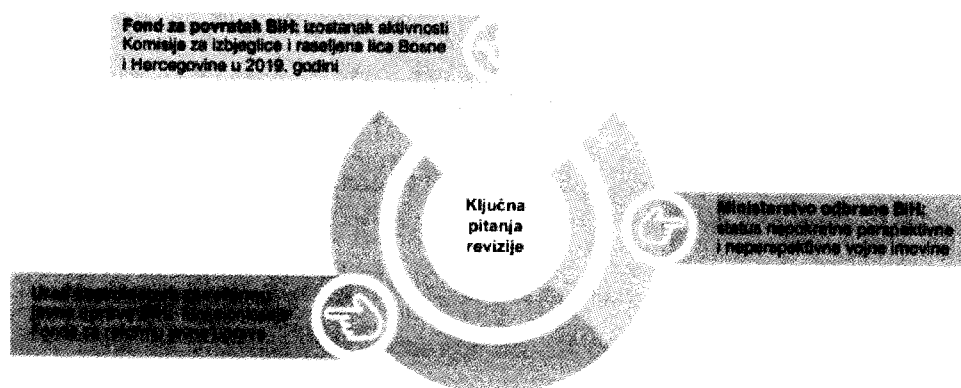
Prikazujemo infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama:



Slika 2: Pregled rezultata finansijske revizije institucija BiH za 2019. godinu u brojkama

Ured za reviziju, primjenom novousvojenog međunarodnog standarda⁴, određuje ključna pitanja revizije koja su, po našoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja pojedinačne institucije. Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja osiguravanjem boljeg uvida u obavljanu reviziju i pružanje dodatnih informacija korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvatanju ovih pitanja.

Ključna pitanja revizije u finansijskoj reviziji 2019. godine definisana su kod tri institucije BiH, i to:



Slika 4: Ključna pitanja finansijske revizije u institucijama BiH za 2019. godinu

Fond za povratak BiH: Utvrdili smo da je pitanje izostanka aktivnosti Komisije za izbjeglice i raseljena lica BiH u 2019. godini ključno pitanje revizije. Naime, navedena Komisija u 2019. godini nije zasjedala (Komisiji je istekao mandat, a procedura imenovanja novog saziva nije započeta), tako da sredstva po sporazumima o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu raspoređena po namjenama i iznosu sredstava (detaljnije tačka 5.3.16. izvještaja).

Ministarstvo odbrane BiH: Problematika perspektivne i neperspektivne nepokretne vojne imovine još uvijek nije riješena, s obzirom na to da rješavanje iste ne zavisi od Ministarstva odbrane BiH, nego od volje političkih autoriteta u Bosni i Hercegovini. Ova problematika, koja je jedan od segmenata opće problematike državne imovine, ima veliki značaj sa aspekta registracije imovine, vlasništva i evidentiranja u poslovne knjige Ministarstva odbrane BiH, te popisa imovine, što sve skupa utiče na tačnost i pouzdanost finansijskih izvještaja Ministarstva odbrane BiH (detaljnije tačka 5.3.9. izvještaja).

Ured koordinatora za reformu javne uprave: Nakon isteka perioda važenja Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda za reformu javne uprave, funkcionisanje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta saglasnost o potpisivanju memoranduma između donatora i domaćih vlasti. Neprodužavanje sporazuma sa donatorima proizvelo je odustajanje od određenih projekata i nemogućnost započinjanja novih projekata, kao i povrat novčanih sredstava donatorima, što je ugrozilo nastavak provođenja aktivnosti ka ispunjenju uslova reforme javne uprave (detaljnije tačka 5.3.15. izvještaja).

⁴ Međunarodni standard vrhovnih institucija za reviziju 1701 – Ključna pitanja revizije

5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2019. godinu institucijama BiH dao 483 preporuke, dok je u izvještajima o reviziji za 2018. godinu dato 489 preporuka. Prilikom ocjene realizacije preporuka, shodno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri osnovne kategorije: realizovane preporuke, preporuke čija je realizacija u toku i nerealizovane preporuke. Revizija je, provjerom stepena realizacije preporuka datih u pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika za 2018. godinu, konstatovala da je oko 58% preporuka datih u prošloj i ranijim godinama realizovano ili je njihova realizacija u toku, a da 34% preporuka nije realizovano. Za određeni broj preporuka (8%) nismo mogli dati ocjenu realizacije jer nije bilo aktivnosti koje su bile predmetom date preporuke u prethodnoj godini.

Analizom implementacije preporuka datih u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2018. godinu, konstatovano je da je, od ukupno 53 date preporuke, šest preporuka realizovano, 17 je u toku realizacije, a 29 preporuka nije realizovano (za jednu preporuku nije bilo moguće dati ocjenu realizacije). Uzimajući u obzir navedeno, procenat realizacije preporuka, uključujući i preporuke u toku, iznosi oko 43%.

5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije

5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obavezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja krivično djelo. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne finansijske efekte po budžet institucija BiH.

Neophodno je jačati javnu odgovornost u skladu sa osnovnim principima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

5.3.2. Budžet institucija BiH

Prilikom donošenja budžeta institucija BiH za 2019. godinu rokovi definisani Zakonom o finansiranju institucija BiH nisu ispoštovani. Također, kasnilo je usvajanje Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH i Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH za period 2019 – 2021. godina.

Iako su u Zakonu o finansiranju institucija BiH jasno definisane procedure i rokovi usvajanja, Zakon o budžetu institucija BiH za 2019. godinu nije usvojen pravovremeno, već tek po isteku kalendarske godine⁵. Finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno na osnovu odluka Vijeća ministara BiH o privremenom finansiranju. S obzirom na to da se privremeno finansiranje provodi u iznosu do jedne četvrtine budžeta za finansiranje institucija BiH, a u skladu sa posljednjim Zakonom o budžetu institucija BiH usvojenim u Parlamentarnoj skupštini BiH, budžetskim korisnicima nije bilo omogućeno započinjanje novih ili proširenih programa i aktivnosti, kao i nastavljjanje višegodišnjih projekata, te nabavka roba i usluga ako nisu odobreni u prethodnim budžetima. Neblagovremeno usvajanje budžeta je onemogućilo budžetske korisnike da na vrijeme pokreću procedure javnih nabavki za kapitalna ulaganja, a najviše u smislu održavanja određenih informacionih sistema i drugih

⁵ Parlamentarna skupština BiH je na 2. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 18.12.2019. godine i na 2. hitnoj sjednici Doma naroda, održanoj 20.12.2019. godine, usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu.

projekata koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Također, neblagovremeno usvajanje budžeta značajno povećava rizik neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava. Odobravanje budžeta na kraju fiskalne godine nije u skladu sa budžetskim principima i samom definicijom budžeta koja predviđa postojanje plana budžeta prije izvršenja samog budžeta.

Vijeću ministara BiH data je preporuka da, u okviru svojih nadležnosti, uloži napore kako bi aktivnosti oko donošenja budžeta institucija BiH bile provedene u skladu sa rokovima definisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH.

5.3.3. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonu o radu u institucijama BiH i podzakonskim aktima, zapošljavanje i unapređenje državnih službenika zasniva se na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti. Tako su institucije BiH koje provode postupak zapošljavanja i Agencija za državnu službu BiH dužne isti provesti na zakonit i transparentan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata. Međutim, kao i prethodnih godina i ove godine u procesu zapošljavanja uočeni su nedostaci i slabosti koje ukazuju na nezakonitosti i netransparentnosti prilikom zapošljavanja državnih službenika i zaposlenika.

Zbog nepoštivanja propisa prilikom zapošljavanja zaposlenika šest institucija je dobilo mišljenje sa rezervom. Mišljenje sa skretanjem pažnje zbog propusta i nedostatka iz oblasti zapošljavanja je dobilo osam institucija gdje je, između ostalih, skrenuta pažnja i Agenciji za državnu službu BiH zbog njene uloge u regulisanju pitanja radno-pravnog statusa državnih službenika u institucijama BiH i kreiranju izmjena i dopuna podzakonskih akata.

Ured za reviziju je skrenuo pažnju na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u

Najznačajniji nedostaci u procesu zapošljavanja konstatovani u pojedinačnim revizijama su: zapošljavanje lica na neodređeno vrijeme korištenjem instituta "rezervne liste" i zapošljavanje na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u trajanju od dvije godine, unapređenja zaposlenika bez javnog konkursa sa radnog mjesta srednje stručne spreme na radno mjesto visoke stručne spreme, angažman zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez javnog konkursa, kontinuirana isplata naknade za prekovremeni rad uslijed obavljanja poslova drugog radnog mjesta i veći broj zaposlenih u toku godine od broja odobrenog u Zakonu o budžetu institucija BiH kod određenog broja institucija.

procesu zapošljavanja i regulisanja radno-pravnog statusa zaposlenih i Ministarstvu pravde BiH koje je dužno dati tumačenja odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH i koje, putem Upravnog inspektorata, nadzire primjenu navedenih zakona u praksi.

Vijeće ministara BiH je od marta 2016. godine zaključkom obavezao institucije iz svoje nadležnosti na pribavljanje saglasnosti za raspisivanje oglasa – konkursa radi

popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile saglasnost Vijeća ministara BiH. Također, pojedine institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure zapošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima nadležnih organa ili čak izostanka odgovora nadležnih organa.

Značajnu ulogu u postupanju institucija u zapošljavanju i promjeni radno-pravnog statusa imaju Ministarstvo pravde BiH, Agencija za državnu službu BiH i Odbor državne službe za žalbe BiH, a u konačnici i nadležni sud ukoliko dođe do sudskih sporova.

Posebno veliki uticaj na pravilno i zakonito postupanje institucija BiH imaju Agencija za državnu službu BiH i Ministarstvo pravde koje daju mišljenja i stavove drugim institucijama ili, u slučaju Agencije za državnu službu, koja daje saglasnost za konkretno postupanje institucija.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatovani u pojedinačnim revizijama, a vezani su za zapošljavanje i regulisanje radno-pravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Zapošljavanje na određeno i neodređeno vrijeme

Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine institucije BiH provodile interne premještaje državnih službenika koji su bili na probnom radu, što je uzrokovalo aktiviranje rezervnih listi i prijem dodatnih državnih službenika na neodređeno vrijeme, iako se za to nisu stekli uslovi u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima. Isto tako, određeni broj zaposlenika je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u periodu od dvije godine, bez provođenja javnog konkursa, što predstavlja nezakonit, netransparentan i neprihvatljiv model zapošljavanja u institucijama BiH. Institucije nisu adekvatno i dovoljno dokumentovano potkrijepile postojanje uslova za angažovanje putem ugovora na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure, niti potrebu za obavljanjem poslova u dužem vremenskom periodu.

Kod pojedinih institucija angažman zaposlenika na određeno vrijeme je trajao duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u toku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene konkursne procedure. Institucije BiH ovakav način zapošljavanja pravdaju hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem obima poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažovanje osoba na određeno vrijeme vršeno tokom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uslova hitnosti za konkretne situacije.

Interni premještaji

Propisi nisu poštovani ni kada su u pitanju interni premještaji pa su tako određene institucije BiH, uslijed donošenja novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, vršile unapređenja zaposlenika, bez javnog konkursa, sa radnog mjesta SSS na radno mjesto VSS, a koji su tokom rada u instituciji stekli visoku stručnu spremu. Inače je zastupljena praksa da se izdaju saglasnosti zaposlenicima da, pored svojih poslova, obavljaju i poslove sa visokom stručnom spremom.

Na taj način se stvaraju uslovi za unaprjeđenje osoba koje rade kao zaposlenici u institucijama BiH, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, pa im se navedena saglasnost (potvrda) uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne konkurse za pozicije državnih službenika.

Nadalje, interni premještaji su vršeni u okviru iste stručne spreme na radno mjesto za dva ili više nivoa od radnog mjesta na kojem su se zaposleni nalazili, što nije u skladu sa Pravilnikom o internom premještaju i raspoređivanju zaposlenika u institucijama BiH. Interni premještaji novopostavljenih državnih službenika su bili osnova za aktiviranje rezervne liste i dodatnog zapošljavanja na neodređeno vrijeme. Činjenica je da je broj internih premještaja, koji su uzrokovali aktiviranje rezervnih listi, smanjen u odnosu na ranije godine. Razlog tome je i drugačiji pristup Agencije za državnu službu BiH prilikom razmatranja podnesenih zahtjeva za interne premještaje. Tako je, zbog pomijeranja osoba u toku probnog rada, ove godine primljeno dodatnih devet državnih službenika na neodređeno vrijeme, dok je prethodne godine taj broj iznosio 20.

Ocjenjivanje državnih službenika

U skladu sa članom 30. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članom 53.a Zakona o radu u institucijama BiH, rad državnih službenika i zaposlenika podliježe radnom ocjenjivanju svake godine. Institucije BiH nisu u svim slučajevima izvršile redovno ocjenjivanje državnih službenika i zaposlenika u skladu sa zakonskim propisima.

Penzionisanje imenovanih osoba, državnih službenika i zaposlenika

Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi BiH, radni odnos prestaje kada zaposlenik navrši 65 godina života ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno o godinama života – danom donošenja rješenja. Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine imenovane osobe i državni službenici ispunili uslov za odlazak u penziju, a da nisu pokrenute aktivnosti na rješavanju njihovog radno-pravnog statusa. Za pojedine imenovane osobe je utvrđeno da, pored toga, što su stekle uslove za odlazak u penziju, istovremeno im je istekao i mandatni period na koji su imenovane.

Određene institucije su pismenim putem upućivale dopise nadležnim institucijama, međutim, nisu dobile povratne informacije (naprimjer Komisija za koncesije BiH, Odbor državne službe za žalbe BiH). Sa druge strane, postoje institucije koje nisu preduzimale aktivnosti na rješavanju radno-pravnog statusa osoba kod kojih je uočeno da imaju više od 65 godina života ili 40 godina radnog staža. Kada su u pitanju imenovane osobe, smatramo da relevantnim propisima nisu definisane procedure u smislu ko i na koji način provjerava da li su ispunjeni uslovi za prestanak radnog odnosa rukovodioca institucije u pogledu penzionisanja, niti ko je dužan o istom obavijestiti organ nadležan za donošenje odgovarajućeg pravnog akta o prestanku radnog odnosa po sili zakona zbog penzionisanja.

Primjena prekršajnih odredbi iz Zakona o državnoj službi BiH i Zakona o radu u institucijama BiH

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH propisane su prekršajne odredbe kojima se sankcionišu nezakonita postupanja institucija u provođenju pomenutih zakona. S tim u vezi, ponovno ukazujemo na to da se u nedovoljnoj mjeri koriste prekršajne odredbe kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva na viši nivo u institucijama prilikom provođenja navedenih zakona.

Navodimo primjer da značajan broj institucija BiH ne provodi ocjenjivanje državnih službenika i zaposlenika, ili isto provodi djelimično, dok je neizvršavanje ove aktivnosti obuhvaćeno prekršajnim odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Institucije BiH dužne su dosljedno primjenjivati postojeći regulatorni okvir vezan za zapošljavanje državnih službenika i zaposlenika i poštivati principe transparentnosti u postupcima zapošljavanja.

5.3.4. Proces javnih nabavki u institucijama BiH

Sistem javnih nabavki u institucijama BiH, kao vrlo značajan proces zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabavke, interesa javnosti te izloženosti procesa javnih nabavki koruptivnom riziku, značajna je komponenta prilikom provođenja finansijske revizije u institucijama BiH. Predmet revizije bila je primjena Zakona o javnim nabavkama u BiH i podzakonskih akata, te sistem internih kontrola u dijelu realizacije nabavki. U 2019. godini nabavke se uglavnom odnose na nabavke iz tekućih izdataka, dok su kapitalne nabavke realizovane u iznosu 26.185.679 KM ili svega 10% u odnosu na korigovani budžet, koji uključuje dodatna namjenska sredstva, a što je manje za oko 62,2 mil. KM ili 70% u odnosu

Revizijom sistema javnih nabavki kod pojedinih institucija utvrđene su sljedeće nepravilnosti: internim pravilima nije uređen način planiranja javnih nabavki u smislu definisanja kriterija i načina određivanja predmeta nabavke i procijenjene vrijednosti, slabosti u načinu provođenja i kontrole javnih nabavki i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Također, uočene su slabosti prilikom zaključivanja i realizacije ugovora i kreiranja tehničkih specifikacija.

na prethodnu godinu. Razlog smanjenja izvršenja kapitalnih izdataka je privremeno finansiranje institucija BiH tokom 2019.godine. Tri institucije BiH su dobile mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabavki, dok je deset institucija BiH

dobilo pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje zbog nepravilnosti prilikom provođenja postupaka javnih nabavki.

Nedostaci i slabosti uočeni revizijom procesa javnih nabavki u institucijama BiH mogu se grupisati kako slijedi:

Kreiranje i realizacija plana javnih nabavki

Postupcima revizije uočeno je da pojedine institucije BiH nisu pravovremeno sačinile planove javnih nabavki ili planovi ne sadrže sve planirane postupke javnih nabavki. Kao obrazloženje za navedene nedostatke institucije navode kasno usvajanje budžeta institucija BiH i njihovo finansiranje na bazi privremenih odluka Vijeća ministara BiH. Zbog neblagovremenog pokretanja procedura, institucije BiH su nabavke roba i usluga vršile od dobavljača po ranije zaključenim ugovorima.

Produžavanjem ugovora sa postojećim dobavljačima, nakon isteka roka punovažnosti ugovora, narušava se smisao propisa iz oblasti javnih nabavki u pogledu transparentnosti i najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi sa predmetom nabavke i njegovom svrhom, s obzirom na to da se postupanjem na ovaj način javlja rizik da se određeni dobavljači dovode u povoljniji položaj, a nabavke roba, usluga i radova vrši se po nepovoljnijim uslovima na tržištu.

Pored neblagovremenog provođenja javnih nabavki, uočen je i određen broj žalbi u postupcima, što je imalo za posljedicu produžavanje rokova provođenja postupaka ili poništavanje istih. Kašnjenje postupaka javne nabavke može da ima za posljedicu nemogućnost ostvarivanja zadataka institucije, neopravdano produženje ugovora sa postojećim dobavljačima te, u nekim slučajevima, do gubitka odobrenih sredstava za nabavku potrebne robe, usluge ili radova. Sve navedeno ukazuje na neefikasno upravljanje budžetom za javne nabavke koji je mogao biti iskorišten za zadovoljenje drugih potreba institucija BiH. Utvrđeno je kako i dalje postoje nedostaci prilikom određivanja predmeta nabavke i adekvatnog istraživanja tržišta u pogledu procijenjene vrijednosti nabavke.

Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabavke

Postupcima revizije utvrđene su nepravilnosti u kreiranju tehničkih specifikacija, odnosno neprecizno sačinjavanje tenderske dokumentacije u pogledu preferiranja određene marke proizvoda u pogledu opisa tehničke i profesionalne sposobnosti i opisa i specifikacije predmeta nabavke. Također, uočeno je i postavljanje suviše ograničavajućih kvalifikacionih kriterija što za posljedicu ima ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Pojedinačnim revizijama javnih nabavki roba i usluga u institucijama BiH je uočena stalna zastupljenost istih dobavljača što može da implicira da postoji ciljno tržište. Naime, često se navode karakteristike za koje ugovorni organ nema racionalno objašnjenje zbog čega su iste značajne i u skladu s tim uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili, u najboljem slučaju, više dobavljača koji su dio iste distributivne mreže. Stalna zastupljenost istih dobavljača je uočena kod nabavke informatičke opreme, vozila i štampanja akciznih markica.

Zaključivanje i realizacija ugovora ili okvirnog sporazuma

Konstatovano je da još uvijek nije uspostavljen sistem praćenja realizacije ugovora ili okvirnih sporazuma zaključenih po provedenim procedurama javnih nabavki. Nadelje, uočen je protok značajnog vremenskog perioda od donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača do potpisivanja ugovora sa izabranim ponuđačem, produženje primjene prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provođenju novih postupaka nabavki, te izostanak obavljanja kvalitativnog i kvantitativnog prijema roba na stručan i kvalitetan način.

Ostalo

Ostali nedostaci u postupcima javnih nabavki ogledaju se u tome da institucije BiH nisu predviđale provođenje e-aukcije za dovoljan broj postupaka javnih nabava kako je to predviđeno Pravilnikom o uslovima i načinu korištenja e-aukcije. Naime, ovim pravilnikom je definisano da su ugovorna tijela dužna predvidjeti provođenje e-aukcije za postupke javne nabavke kod kojih se koristi najniža cijena kao kriterij za dodjelu ugovora za najmanje 80% postupaka javnih nabava u 2019. godini, dok je od 2020. godine definisano kako će se za sve postupke sa ovim kriterijima morati predvidjeti e-aukcija. Osim toga, u pojedinim slučajevima uočeno je da se na web stranici ugovornog tijela ne objavljuju osnovni elementi ugovora kao i izmjene ugovora prema odredbama Uputstva o objavljivanju osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora.

Institucije BiH dužne su dosljedno poštivati Zakon o javnim nabavkama i podzakonske akte vezane za javne nabavke uz poštivanje principa osiguranja pravične i aktivne konkurencije, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

Podnošenje prekršajnih prijava

Ured za razmatranje žalbi BiH i Agencija za javne nabavke BiH su, prema članu 116. Zakona o javnim nabavkama, nadležne za podnošenje prekršajnih prijava kada utvrde da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu Zakona o javnim nabavkama.

Agencija za javne nabavke je donijela u 2018. godini Pravilnik o postupanju po članu 116. Zakona o javnim nabavkama što predstavlja osnovu za aktivniji pristup u provođenju odredbi navedenog člana zakona. Prema podacima ove Agencije, pokrenuto je 25 prekršajnih prijava u 2019. godini.

Ured za razmatranje žalbi BiH još uvijek nije donio procedure postupanja po članu 116. Zakona o javnim nabavkama u cilju jednoobraznog i sistemskog pristupa. Ovaj je Ured u 2019. godini podnio šest prekršajnih prijava nadležnim sudovima.

Napominjemo da je Ured za reviziju u 2019. godini izvršio reviziju učinka i sačinio izvještaj o reviziji učinka na temu „Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“. Nalazi i preporuke ove revizije dostupni su u izvještaju revizije učinka na web stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

Uredu za razmatranje žalbi BiH upućena je preporuka da donese procedure za postupanje po članu 116. Zakona o javnim nabavkama.

Zajedničke nabavke za policijska tijela u BiH

Agencija za policijsku podršku BiH (u daljem tekstu: Agencija) je u maju 2018. godine potpisala Sporazum o provođenju postupaka javnih nabavki sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu BiH, Graničnom policijom BiH i Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH čime su se stekli uslovi da Agencija provodi svoju nadležnost propisanu Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH. Sporazumom je definisan predmet nabavke, procedure nabavki, obaveze Agencije i obaveze policijskih tijela i imenovanje i način rada komisije za nabavke. Ovim sporazumom definisano je da će se nabavke provoditi samo za određenu opremu navedenu u Pravilniku o standardizovanoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH (naoružanje i pripadajuća oprema naoružanja, osnovna policijska oprema, oprema za informatičko-komunikacionu povezanost, te usluge servisiranja naoružanja). U 2019. godini nije bilo zahtjeva policijskih tijela za provođenjem postupaka nabavki u skladu sa potpisanim sporazumima s obzirom na to da institucijama nisu bili dozvoljeni kapitalni izdaci zbog privremenog finansiranja.

U toku 2019. godine pokrenute su aktivnosti na izmjenama Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH u dijelu preciznijeg definisanja nadležnosti Agencije (član. 24 Zakona), kao i aktivnosti na izmjenama Pravilnika o standardizovanoj opremi i naoružanju policijskih tijela BiH.

Preporučeno je Agenciji za policijsku podršku BiH da nastavi sa aktivnostima koje će dovesti do potpune implementacije nadležnosti Agencije u skladu sa Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH.

5.3.5. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2015–2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije 2015–2019. godina. Institucije BiH su uglavnom preduzele odgovarajuće aktivnosti u skladu sa usvojenim dokumentima Vijeća ministara BiH, a iste su se sastojale u donošenju vlastitih akata.

Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerali da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcionisanju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Sve aktivnosti se uglavnom svode na populističku i deklarativnu priču o borbi protiv korupcije. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabavki i zapošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prevara u javnom sektoru.

Proces javnih nabavki zbog značajnih finansijskih sredstava koja se troše u nabavkama, kao i zbog činjenice da se tu spaja privatni i javni interes, je proces koji po svojoj prirodi ima izuzetno visok rizik od koruptivnih radnji.

Proces zapošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uslovima visoke stope nezaposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, zapošljavanje na osnovu raznih vrsta ugovora, zlouporabe sa korištenjem rezervnih lista itd.).

Svaka institucija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji nadležne institucije. Navedeno kod nas često nije slučaj, već na sceni imamo odsustvo reakcije na uočene i ukazane moguće/indikativne koruptivne radnje, tako da često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini. Institucijama sa složenijom organizacionom strukturom i većim brojem zaposlenih date su preporuke kojima je ukazano na potrebu redovnog provođenja analiza i evaluacije efikasnosti u implementiranju usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije.

U cilju efikasnije borbe protiv korupcije, potrebno je preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprečavati negativne pojave u vezi sa mogućom korupcijom, i to:

- ***stalnom edukacijom osoblja razvijati organizaciju koja je opredijeljena poštivanju principa integriteta i etičkih vrijednosti;***
- ***razvijati procedure rotiranja u rizičnim poslovnim procesima i na drugim osjetljivim pozicijama kako bi se moguće zlouporabe i nepravilnosti svele na minimum – uključujući i razdvajanje dužnosti;***
- ***precizno regulisati upotrebu diskrecionih prava i pitanje sukoba interesa;***
- ***u kontinuitetu analizirati stalnost – dugogodišnju zastupljenost pojedinih dobavljača kod istih institucija;***
- ***uvesti visoke standarde transparentnosti rada javne administracije;***
- ***razvijati saradnju sa zviždačima – uzbunjivačima;***
- ***kontinuirano jačati i dograđivati sistem internih kontrola, razvijati internu reviziju i jačati segment finansijskog upravljanja i kontrole.***

5.3.6. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Interne finansijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) predstavljaju kompletan sistem internih finansijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obavezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sistema je da osigura usklađenost sa zakonom i transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima. Sistem internih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna stuba, i to: centralna harmonizacijska jedinica, finansijsko upravljanje i kontrola i interna revizija.

Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ)

U skladu sa zakonskim odredbama uspostavljena je CHJ koja razvija sisteme interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa općeprihvaćenim međunarodnim standardima. CHJ je sačinila godišnje konsolidovane izvještaje o internoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontroli u kojima je data ocjena razvoja sistema interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole i dostavila Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH na razmatranje. Vijeće ministara BiH je donijelo zaključke kojima pruža podršku uspostavljanju sistema javnih internih finansijskih kontrola. Ministarstvo finansija i trezora BiH je zaduženo da osigura sredstva za kadrovsko popunjavanje jedinica internih revizora, a institucije BiH da, u skladu sa planiranom dinamikom, izvrše zapošljavanje u 2020. godini. Pored toga, zaduženi su rukovodioci institucija BiH da, u saradnji sa rukovodiocima jedinica interne revizije, blagovremeno pripreme i odobre strateške (trogodišnje) i godišnje planove rada jedinica te da nastave aktivnosti na razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Finansijsko upravljanje i kontrola

Finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH uređeni su Zakonom o finansiranju institucija BiH. Finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koje je odgovoran rukovodilac institucije, a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Kroz obavljene revizije u institucijama BiH konstatovano je da određeni broj institucija nije proveo osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole, iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavu sistema na snazi već pet godina, a da institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata. Prema podacima navedenim u Konsolidovanom izvještaju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2019. godinu, ključni poslovni procesi su dokumentovani u 65 institucija, 63 institucije su sačinile mapu poslovnih procesa, dok je 56 institucija uspostavilo registar rizika.

Institucije BiH su obavezne da izrade i u definisanom roku dostave CHJ godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli. Prema podacima prezentovanim u izvještaju CHJ, četiri institucije nisu dostavile navedeni izvještaj u propisanom roku, odnosno dvije institucije su izvještaj dostavile sa zakašnjenjem, dok dvije institucije isti nisu dostavile do trenutka izrade izvještaja CHJ.

Interna revizija

Sistem interne revizije u institucijama BiH definisan je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH. Navedenom odlukom predviđeno je uspostavljanje ukupno 19 jedinica interne revizije.

Prema podacima prezentovanim u Godišnjem konsolidovanom izvještaju interne revizije za 2019. godinu, od ukupno predviđenih 19 jedinica interne revizije ista je u potpunosti,

funkcionalno i kadrovski, uspostavljena u devet institucija BiH, šest institucija je uspostavilo jedinicu interne revizije u skladu sa važećim propisima, ali sa djelimičnom kadrovskom popunjenošću, dok u tri institucije interna revizija nije uspostavljena u skladu sa važećim zakonskim propisima (jedna institucija je izvan mandata Ureda za reviziju).

Ured za reviziju je, kroz pojedinačne izvještaje, identifikovao slabosti i nedostatke u institucijama BiH u pogledu uspostave i rada jedinica za internu reviziju. S tim u vezi u izvještajima 14 institucija su date preporuke u pogledu uspostavljanja funkcije interne revizije ili unaprjeđenja rada nadležne jedinice za internu reviziju.

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da razvijenost sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH nije na zadovoljavajućem nivou prije svega zbog sporosti u implementaciji finansijskog upravljanja i kontrole i uspostavi funkcije interne revizije u punom kapacitetu.

Postojeći nedovoljno razvijeni sistem internih finansijskih kontrola u institucijama BiH u konačnom imaju za posljedicu poslovanje institucija koje nije zasnovano na odgovarajućoj procjeni rizika, što dovodi do smanjenog stepena odgovornosti u obavljanju poslova i zadataka, a utiče i na povećan rizik neostvarivanja ciljeva poslovanja, netransparentnosti u poslovanju i neusklađenosti sa propisima.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem nadležnog Ministarstva finansija i trezora BiH, osigura da rukovodioci institucija dosljedno primjenjuju propise i donesene zaključke, u cilju potpunog uspostavljanja interne revizije i sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

5.3.7. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Raspoloživa sredstva za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU) u 2019. godini iznosila su 171.050.590 KM. Od navedenog iznosa, projekti su realizovani u iznosu od 12.315.493 KM ili 7,2 % u odnosu na raspoloživa sredstva.

Institucije kod kojih su odobrena značajna sredstva za ove namjene i njihova realizacija prikazane su u Tabeli br. 1.

Iznosi u KM

Tabela br. 1.

Naziv institucije BiH	Ukupna sredstva VKU za 2019. uključujući prenos iz 2018.	Ukupno izvršenje VKU za 2019.	% izvršenja	Nerealizovana sredstva VKU u 2019.
Ministarstvo odbrane BiH	23.139.356	1.312.667	5,67	21.826.689
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	4.497.956	69.149	1,54	4.428.807
Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	29.876.700	0	-	29.876.700
Uprava za indirektno oporezivanje BiH	73.054.987	3.223.992	4,41	69.830.995
Ministarstvo pravde BiH	3.801.093	68.203	1,79	3.732.890
Državna agencija za istrage i zaštitu BiH	7.814.587	780	0,01	7.813.807
Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	11.991.114	0	-	11.991.114
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH	1.481.416	779	0,05	1.480.637
Ukupno	155.657.209	5.675.570		150.981.639

Kod znatnog broja projekata problemi sa realizacijom prisutni su već duži niz godina za što se godinama navode isti razlozi i argumenti, a pritom se ne preduzimaju konkretnije aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnijeg načina rješavanja pitanja zbog kojih je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta. Kao razlozi za nizak procenat izvršenja projekata navode se komplikovane procedure provođenja javnih nabavki, kao i problemi prilikom rješavanja imovinsko-pravnih odnosa.

Nadalje, instrukcija Ministarstva finansija i trezora BiH o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom će se propisati svi bitni elementi višegodišnjih projekata te krajnji rok realizacije projekata u skladu sa dinamikom njihovog finansiranja, još uvijek nije usvojena, iako je u fazi izrade bila i tokom 2018. godine.

Za potrebe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja rezervisana su značajna finansijska sredstva u iznosu oko 150.000.000 KM koja, zbog sporosti i nedostataka proaktivnog pristupa nadležnih institucija, već godinama ostaju nerealizovana, iako bi istim mogli biti finansirani neki drugi prioritetni projekti institucija BiH.

Uzimajući u obzir naprijed navedeno, Ministarstvu finansija i trezora BiH je sugerisano da okonča proces donošenja instrukcije o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom bi se na jasan i precizan način definisale uloge i odgovornosti svih učesnika u procesu realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Neophodno je da Vijeće ministara BiH utvrdi uzroke dugogodišnjeg zastoja u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata i da se preduzmu konkretne aktivnosti kako bi se osigurala njihova realizacija.

5.3.8. Sudski sporovi

Sredstva za isplatu obaveza po pravomoćnim sudskim presudama planirana su u iznosu od 7.500.000 KM, od čega je izvršeno 6.092.855 KM ili 81% prema sljedećoj strukturi: obaveze po glavnom dugu (4,78 mil. KM), obaveze za kamate (0,74 mil. KM), troškovi parničnog postupka (0,55 mil. KM) i troškovi izvršnog postupka (0,02 mil. KM).

Sudskim presudama su utvrđena prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete po raznim osnovama i to za neosnovano lišavanje slobode (1,28 mil. KM), isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama (1,16 mil. KM), radni sporovi u vezi s formacionim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH (0,46 mil. KM).

Neosnovano lišavanje slobode: Kada je riječ o presudama za neosnovano lišavanje slobode, a u cilju mogućih ušteda, ukazujemo na informacije koje su prezentovane u izvještajima o radu Pravobranilaštva BiH. Pravobranilaštvo BiH je mišljenja da je mirno rješavanje sporova neiskorištena mogućnost, s obzirom na to da se radi o sporovima sa neupitnom pravnom osnovom zahtjeva, gdje se kao jedino pitanje nameće visina tužbenog zahtjeva, te da bi trebalo pronaći adekvatne mehanizme da se što veći broj ovih sporova pokuša riješiti mirnim putem. Međutim, Pravilnik o kriterijima i postupku kojim se uređuju pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe još uvijek nije donesen, te se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

Preporučeno je nadležnim institucijama da donesu pravni okvir koji reguliše provođenje postupka vansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u budžetu.

Naknade troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama: Na osnovu sudskih presuda, i tokom 2019. godine vršene su isplate naknada za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj, zaposlenima u pravosudnim institucijama BiH. Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH, na različit način je utvrđeno pravo na naknade troškova zaposlenih. Osnova za podnošenje tužbenih zahtjeva su odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH nije u skladu sa članom 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknada troškova za ishranu u toku rada, prijevoza na posao i prijevoza sa posla, te odvojeni život i smještaj. Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definisan je rok od šest mjeseci od dana dostavljanja iste za uvođenje sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivoa

BiH, u predmetna prava. U 2017. godini, Vijeće ministara BiH je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.

Ured za reviziju je prethodnih godina ukazivao na potrebu jednoobraznog regulisanja prava iz radnih odnosa u pogledu strukture primanja za zaposlene u institucijama BiH (utvrđivanje osnovice i koeficijenta za obračun plaća i utvrđivanje vrste i visine naknada troškova zaposlenih), u cilju ujednačavanja primanja iz radnih odnosa zaposlenih u zakonodavnim, pravosudnim i institucijama izvršne vlasti. Ovim bi se spriječilo pokretanje sličnih postupaka, s obzirom na to da isti, pored isplate osnovnih potraživanja, imaju za posljedicu isplatu značajnih iznosa zateznih kamata i sudskih troškova na teret javnih sredstava.

Radni sporovi u Ministarstvu odbrane BiH: Radni sporovi u vezi s formacionim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH prisutni su u kontinuitetu duži vremenski period. Međutim, Ministarstvo odbrane BiH nije preduzimalo odgovarajuće korektivne radnje u cilju prevencije sudskih sporova po ovom osnovu. Predmet ovih sporova je obračun i isplata plaća aktivnih vojnih lica koja su naredbama ministra odbrane BiH raspoređena na niži formacioni čin od ličnog čina, jer takav angažman traje duže od dvije godine.

Nadležnim institucijama preporučeno je da svaka pojedinačno izvrši analizu sudskih sporova te preduzme ili predloži mjere u cilju otklanjanja uzroka koji dovode do pokretanja sudskih sporova.

5.3.9. Status državne imovine

U proteklom periodu bilo je više bezuspješnih pokušaja da se riješi status državne imovine, ali je do danas ovaj problem ostao neriješen. Uređenje državne imovine, pored pravnog, predstavlja i svojevrsno političko pitanje te bez političke volje i političkog konsenzusa ne može biti riješeno. Također, navedeno predstavlja i ekonomski te računovodstveni problem evidentiranja ove imovine. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni.

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 BiH je krajem 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH. Zadatak Komisije, pored ostalog, je bio izrada nacrtu 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.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne imovine, još uvijek

Neregulisano pitanje državne imovine uzrokuje probleme u raspolaganju i upravljanju imovinom i predstavlja rizike u vezi sa realnim iskazivanjem bilansnih pozicija i kvalitetnog obavljanja popisa imovine. Trenutno stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost, a Pravobranilaštvo BiH nema efikasna sredstva za zaštitu državne imovine u postupcima u kojima je ta zaštita potrebna.

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.

Iako je Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da ne postoji regulativa koja uređuje pitanje državne imovine, isto još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva finansija i trezora BiH je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2019. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Date su preporuke Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH da aktualiziraju problem rješavanja statusa državne imovine te preduzmu aktivnosti i donesu neophodne propise kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

5.3.10. Vlastiti prihodi institucija BiH

Vlastiti prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti. Isti su ostvareni u iznosu od 162.325.220 KM ili 125% u odnosu na projekciju budžeta za 2019. godinu.

Provođenjem pojedinačnih revizija kod budžetskih korisnika konstatovano je, kao i prethodnih godina, da još uvijek postoje slabosti sistema internih kontrola kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja, naplate i sravnjenja neporeznih prihoda. Mada je Ministarstvo finansija i trezora BiH, instrukcijom iz 2018. godine, utvrdilo načine i opcije koje institucije mogu koristiti prilikom sravnjenja prihoda, takva mogućnost je korištena u malom broju institucija prilikom sravnjenja procentualno malog iznosa prihoda u odnosu na naplaćene prihode.

Revizijom ovih prihoda smo uočili da pojedine institucije nisu na adekvatan način upoznate sa pomenutom instrukcijom Ministarstva finansija i trezora, da su izostale inicijative za rješavanje konkretnih problema koje je neophodno riješiti u koordinaciji između institucije i navedenog

Većina institucija BiH ne vrši mjesečno sravnjenje prihoda, a u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni.

Ministarstva, ali i da kod pojedinih institucija nije osigurano adekvatno preuzimanje podataka sa web servisa. Najveća slabost sistema prihoda odnosi se na nedostatak aktivnosti vezano za mjesečno

usaglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH koje prikupljaju prihode. Također, u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni, niti o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini.

Jedan od problema odnosi se na naplatu prihoda u Pravobranilaštvu BiH, a tiče se problematike naplate potraživanje iz predmeta po osnovu izvršavanja krivičnih presuda. Zbog nepostojanja imovine koja se nalazila u posjedu osobe koja je osuđena, ne postoji mogućnost naplate samog potraživanja.

Direkcija za civilno zrakoplovstvo nije bila u mogućnosti fakturisati i naplatiti propisane naknade operaterima koji obavljaju saobraćaj preko aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banja Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisane mjesečne izvještaje o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa aerodroma.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da, u saradnji sa budžetskim korisnicima koji ostvaruju prihode, osigura korištenje servisa za sravnjenje prihoda i obezbijedi evidencije o ukupnim potraživanjima za nenaplaćene prihode.

5.3.11. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH

Procesom revizije uočena je praksa obavljanja dužnosti rukovodstva institucija BiH i nakon isteka mandata na koji su imenovani. U takvoj situaciji koristi se institut takozvanog „tehničkog mandata“. Budući da dužina trajanja tehničkog mandata traje i po nekoliko mjeseci ili godina, mišljenja smo da bi tehnički mandat trebao biti privremeno rješenje u posebnim situacijama kada iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovodioca institucije. Posebno bi, u ovom kontekstu, istakli Komisiju za koncesije BiH u kojoj je određenim članovima Komisije istekao mandat u 2008. godini, dakle prije 12 godina.

Nadalje, nadležne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i blagovremeno dovršavale procedure izbora funkcionera pa su zbog toga pribjegavali praksi imenovanja vršilaca dužnosti. Vršilac dužnosti može biti imenovan na period koji ne može biti duži od tri mjeseca.

Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, organ nadležan za imenovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca može donijeti rješenje o imenovanju vršioca dužnosti rukovodioca na još jedan period od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca nije okončan i slično. Tako je procesom revizije, kod određenog broja institucija, utvrđeno obavljanje funkcije vršioca dužnosti rukovodstva institucije duži vremenski period od perioda koji je propisan zakonom (npr. vršilac dužnosti direktora Agencijom za javne nabavke BiH rukovodio je od 2017. do 2020. godine, a Direkcijom za civilnu zrakoplovstvo od 2018. godine).

Nadalje smo, u određenom broju institucija, identifikovali i problem isteklih mandata, odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela. Posebno ističemo neuspostavljanje i nefunkcionisanje nadzornog odbora, kao jednog od organa za izgradnju Državnog zatvora BiH, što je u izvještaju o reviziji Jedinice za implementaciju projekta izgradnje Državnog zatvora za 2019. godinu bilo osnova za mišljenje sa rezervom budući da nadzorni odbor nije funkcionisao i samim tim nije izvršena kontrola finansijskih sredstava niti je predložen izvještaj o istome Ministarstvu pravde BiH. Zatim, zbog neimenovanja Komisije za izbjeglice i raseljena lica BiH u 2019. sredstva po sporazumima o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu raspoređena po namjenama i iznosu sredstava. Nadzornom odboru Instituta za nestala lica BiH mandat je istekao 2010. godine, dok je Vijeću Regulatorne agencije za komunikacije mandat istekao 2017. godine.

Mišljenja smo da nedovoljno jasno definisan institut tehničkog mandata te neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje funkcije rukovodstva u svojstvu vršioca dužnosti duži vremenski period može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadataka institucije.

Potrebno je da tijela nadležna za imenovanje funkcionera i članova nadzornih odbora i drugih tijela uspostave uredne evidencije o trajanju mandata, te blagovremeno pokreću i provode procedure imenovanja.

5.3.12. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH. Bruto plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH realizovane su u iznosu od 663,34 mil. KM i učestvuju sa 81% u ukupnim tekućim izdacima 2019. godine i prema visini čine dvije najveće grupe izdataka u budžetu (bruto plaće 550,63 mil. KM ili 67% i naknade zaposlenih 112,71 mil. KM ili 14%).

Bruto plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH veće su za 14,09 mil. KM u odnosu na 2018. godinu. Povećanje predmetnih izdataka je posljedica prijema novozaposlenih, unapređenja zaposlenih, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, itd. Prosječan broj zaposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u tekućoj godini iznosi 22.228.

Plaće i naknade poslanika i delegata Parlamenta BiH: Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za poslanike i delegate Parlamentarne skupštine BiH. Pravo na ostale naknade (topli obrok, prijevoz, odvojeni život, smještaj, pravo na naknadu u slučaju smrti ili teže bolesti te pravo na jubilarnu nagradu) preuzete su iz podzakonskih akata Vijeća ministara BiH. Odlukom o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata iz 2018. godine utvrđene su naknade za mjesečni paušal, razlika plaće i naknada za posjetu porodici. Smatramo da bi bilo korisno i svrsishodno ugrađivanje svih materijalnih prava poslanika i delegata u zakonske odredbe, kako bi se u cijelosti primijenio princip transparentnosti.

Plaće i naknade zaposlenih u u pravosudnim institucijama: Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH regulisane su plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedenim zakonima na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da zaposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, to uzrokuje, u određenim slučajevima, pokretanje sudskih sporova po osnovu diskriminacije. Tako su sudije, tužioci i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH pokrenuli sudske sporove jer nemaju iste naknade kao zaposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Nadalje, plaće i naknade zaposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definisane zakonskim i drugim propisima kao za zaposlene u ostalim institucijama BiH i utvrđuju se na drugačiji način i u drugačijim iznosima.

Porezi i doprinosi: Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja zaposlenih u institucijama BiH vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta zaposlenog u skladu sa članom 52. stav (3) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. S obzirom na to da su direktni porezi u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta, postoje određene razlike u pravnoj regulativi, tako da imamo neusklađenost oporezivanja po osnovu rada između entiteta i Brčko distrikta što u konačnom ima uticaja na različite neto plaće zaposlenih.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da, putem nadležnog ministarstva, izvrši analizu pravnog okvira kojim su regulisane plaće i naknade troškova zaposlenih u institucijama BiH, te na osnovu ove analize predloži sistemska rješenja koja trebaju osigurati da predmetna oblast bude uređena uz poštivanje principa „ista plaća za isti posao“.

Policijski dodatak: Utvrđeno je da već dugi niz godina Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definisano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, koja je operativno uspostavljena u 2011. godini nakon stupanja na snagu navedenog zakona. Isplata policijskog dodatka se vrši na osnovu interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima koja je donesena u martu 2012. godine.

Ministarstvo finansija i trezora BiH dostavilo je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama, kojim se rješava pitanje policijskog dodatka za Direkciju za koordinaciju policijskih tijela Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen je u različitom tekstu u domovima Parlamentarne skupštine BiH, te je osnovana je Zajednička komisija za usaglašavanje teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvještaja tekst predmetnog zakona nije usaglašen.

Nadalje, članom 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeno je pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) za zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Prema stavu (4) člana 19. navedenog Zakona pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi direktor policijske agencije, na osnovu podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, a na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH. Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo podzakonski akt, iako je predmetni Zakon stupio na snagu 2008. godine. Isplata dodatka na plaće se vrši isključivo na osnovu akata koje su donijeli rukovodioci navedenih institucija.

Data je preporuka Vijeću ministara BiH da, putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH, preduzme mjere i aktivnosti na konačnom rješavanju isplate policijskog dodatka.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, a 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 ličnih primanja zaposlenih, primjenjuju postojeća rješenja do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definisane jasne i precizne procedure provođenja nadzora niti je definisano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima. Stoga se odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

Neophodno je da institucije BiH, u skladu sa svojim nadležnostima, preduzmu aktivnosti u cilju definisanja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

5.3.13. Smještaj institucija BiH

U cilju racionalizacije troškova zakupa i dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, u 2018. godini realizovane su aktivnosti na kupovini objekata za smještaj institucija BiH u Sarajevu, Istočnom Sarajevu i Mostaru, čime je trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj institucija BiH. Rješavanje pitanja smještaja institucija BiH u 2019. godini nije bilo. Za 12 institucija BiH, ne uzimajući u obzir DKP mrežu u inostranstvu, nisu rezervisana sredstva za trajni smještaj niti su institucije riješile pitanje trajnog smještaja.

Također, postoje institucije BiH koje imaju riješeno pitanje trajnog smještaja, a njihove organizacione cjeline ili terenski centri i dalje plaćaju zakup poslovnog prostora.

Određeni broj institucija također nije riješio pitanje trajnog smještaja, iako su za te namjene rezervisana značajna sredstva (cca 60.000.000 KM). Navedeno se odnosi na Upravu za indirektno oporezivanje BiH koja još uvijek nije realizovala višegodišnji projekat nabavke objekta za Središnji ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje su također identifikovana značajna kašnjenja u realizaciji višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije, kao i na Direkciju za civilno zrakoplovstvo za koju još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o kupovini objekta u Banjoj Luci.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH intenzivira aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja institucija kako bi se racionalizovali troškovi zakupa, posebno u slučajevima kada institucije imaju osigurana sredstva za ove namjene.

5.3.14. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

Ured za reviziju je ponovo, tokom pojedinačnih finansijskih revizija za 2019. godinu, uočio da postoje određeni zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala, te usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika. Smatramo da ovakva praksa obrade zahtjeva budžetskih korisnika i izostanak blagovremenog odgovora nije prihvatljiva i nije u skladu sa članom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, te može imati negativne posljedice na poslovanje institucija BiH u pogledu ostvarenja njihovih ciljeva.

Vijeće ministara BiH treba blagovremeno razmatrati materijale koje dostavljaju budžetski korisnici kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje institucija, a time i ostvarivanje ciljeva njihovog poslovanja.

Postupanje Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Komunikacija je također izostala i između budžetskih korisnika i Ministarstva finansija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte budžetskih korisnika. Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje saglasnosti i mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da, u određenim slučajevima, Ministarstvo finansija i trezora BiH ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Također, svi dostavljeni pregledi ne obuhvataju nosioce aktivnosti i rokove za postupanje, te obrazloženja zbog čega izostaju odgovori institucijama BiH po zaprimljenim zahtjevima. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata koji imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika kao i da uspostavi uredne i ažurne evidencije zaprimljenih zahtjeva i odredi nosioce aktivnosti i rokove za postupanje.

Esencijalna lista lijekova. Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima je propisan postupak utvrđivanja popisa esencijalne liste lijekova u BiH. Prema navedenom zakonu, Komisija za lijekove priprema, razmatra te predlaže Stručnom vijeću Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH popis esencijalnih lijekova, a Stručno vijeće Agencije je dužno dostaviti prijedlog popisa esencijalnih lijekova Vijeću ministara BiH, uz prethodno pribavljanje saglasnosti nadležnih entitetskih ministarstava i Odjela za zdravstvo Brčko distrikta BiH. Po tom osnovu, Vijeće ministara BiH bi trebalo, najmanje svake dvije godine, utvrditi popis esencijalnih lijekova u BiH.

U prethodnom periodu, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH je pripremila Prijedlog odluke o popisu esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini i pribavila pozitivna mišljenja od relevantnih institucija, izuzev mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH. Naime, i pored više upućenih urgencija kojim se traži mišljenje navedenog Ministarstva i ukazuje na važnost donošenja odluke o esencijalnom popisu lijekova u BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH nije dobila povratnu informaciju, odnosno mišljenje od Ministarstva finansija i trezora BiH. Bez mišljenja navedenog Ministarstva, Vijeće ministara BiH ne može razmatrati ovaj akt. Posljedica neusvajanja navedenog akta je neujednačena dostupnost građanima BiH minimuma lijekova koji se propisuju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, kao i minimuma lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti.

S obzirom na značaj donošenja liste esencijalnih lijekova za širu društvenu zajednicu, potrebno je da nadležne institucije (Ministarstvo finansija i trezora BiH i Vijeće ministara BiH) preduzmu potrebne aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju donošenja esencijalne liste lijekova.

5.3.15 Reforma javne uprave

Reformu javne uprave provodi Fond za reformu javne uprave (u daljem tekstu Fond) koji je uspostavljen 2007. godine potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda između Odjela za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, Agencije za međunarodni razvoj i saradnju Švedske, Ministarstva za razvoj i saradnju Holandije, Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini i Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Brčko distrikta i Ministarstva finansija i trezora BiH (u daljem tekstu Memorandum). Fondu su se priključili Ministarstvo vanjskih poslova Norveške (Aneks III Memoranduma) i Ministarstvo vanjskih poslova Danske (Aneks IV Memoranduma).

Memorandum obavezuje donatore da osiguraju finansijsku podršku za provedbu reformskih

Funkcionisanje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta saglasnost za potpisivanje Memoranduma između donatora i domaćih vlasti iz razloga što Vlada Republike Srpske nije dala saglasnost na Aneks VI Memoranduma, zbog čega su donatori (Švedska i Danska) zahtijevali povrat neutrošenih sredstava uplaćenih u Fond od strane donatora Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA) i Vlade Danske.

mjera Strategije za reformu javne uprave za period 2006. do 2009. godina. Aneksima memoranduma, kojih je do sada bilo pet, produžavali su se vremenski periodi namjene sredstava, s tim da je Memorandum, odnosno Aneks V, važio do kraja 2017. godine.

Nakon isteka perioda važenja Memoranduma, funkcionisanje

Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta saglasnost za potpisivanje Memoranduma između donatora i domaćih vlasti iz razloga što Vlada Republike Srpske nije dala saglasnost na Aneks VI Memoranduma radi nastavka neometanog funkcionisanja Fonda. U međuvremenu Švedska je dostavila obavještenje da ne može potpisati produženje Memoranduma i zatražila povrat dijela neutrošenih sredstava koje je Švedska uplatila u Fond, a pozivajući se na Posebni sporazum za projekte/programme između Vijeća ministara BiH i Švedske. Također, Ministarstvo vanjskih poslova Danske dostavilo je pismo, u kome se navodi da Danska neće moći nastaviti svoju podršku Fondu zbog isteka Memoranduma u decembru 2017. godine i dodatno je zatražila povrat dijela neutrošenih sredstava.

Predmetna problematika otvorila je dva značajna pitanja, od kojih se prvo odnosi na povrat neutrošenih sredstava uplaćenih u Fond od strane donatora Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA) i Danske u iznosima koje je utvrdila revizorska kuća „Deloitte“. Sa druge strane imamo pitanje namjene preostalih sredstava u Fondu i daljeg funkcionisanja Fonda, kao zasebno i veoma kompleksno pitanje, posebno u kontekstu specifične situacije sadržane u činjenici da Strateški okvir za reformu javne uprave 2018 – 2022. još uvijek nije usvojen od strane vlade Republike Srpske.

Procjenu sredstava za povrat uradila je revizorska firma „Deloitte“ koju je angažovala SIDA i koja je Izvještaj o činjeničnom stanju dostavila Ambasadi Švedske u Sarajevu 26.03.2019. godine. Prema predmetnom izvještaju, procijenjena su sredstva za povrat u iznosu od 2.385.807 KM prema Švedskoj i 2.947.538 KM prema Danskoj. Ured koordinatora za reformu javne uprave je za Upravni odbor Fonda pripremio prijedlog Odluke o davanju saglasnosti na povrat neutrošenih sredstava donatorima Švedskoj i Danskoj, te je Upravni odbor, na 67. sjednici, održanoj 12.11.2019. godine, donio ovu odluku i uputio informaciju o ovome Vijeću ministara BiH koja još nije razmatrana.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH osigura uslove za nastavak finansiranja Fonda za reformu javne uprave, s obzirom na to da je provođenje reforme od suštinskog značaja za uspostavljanje efikasnog sistema javne uprave i napretka BiH u procesu evropskih integracija.

5.3.16. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica

Prava i način ostvarivanja prava izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH, kao i način prikupljanja sredstva za podršku u ostvarivanju tih prava utvrđena su Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH. Navedenim zakonom definisano je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kreira, koordinira i nadzire politiku, kojom se osigurava jednoobrazna i usklađena realizacija ciljeva Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, te je određena nadležnost Fonda za povratak BiH i Komisije za izbjeglice i raseljena lica Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Komisija). Fond za povratak BiH je zadužen za finansijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija, a Komisija je nadležna da odobrava projekte rekonstrukcije i povratka, kao i izdavanje rješenja za finansijsku realizaciju i nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

Predložene članove Komisije imenuje Predsjedništvo BiH. Komisija se sastoji od devet članova, od kojih su po tri člana Komisije iz reda svakog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Nakon imenovanja novog saziva Vijeća ministara BiH nije izvršeno imenovanje članova Komisije (Predsjedništvo BiH imenovalo je posljednji saziv Komisije 28.10.2015. godine).

Realizacija projekata povratka i rekonstrukcije finansira se iz primarnih i sekundarnih izvora koja se prikupljaju na poseban podračun koji je otvoren u okviru Jedinственог računa trezora BiH. Primarni izvori finansiranja uključuju budžetska sredstva institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, a sekundarni izvori finansiranja uključuju budžete kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge i druge raspoložive izvore.

Prema prezentovanim podacima Fond za povratak BiH je po osnovu primarnih izvora finansiranja zaključno sa 31.12.2019. godine raspolagao sa sredstvima u vrijednosti od 9.963.841 KM. Realizacija udruženih sredstava u 2019. godini iznosila je 3.661.107 KM, tako da su neutrošena sredstva za ove namjene u iznosu 6.302.734 KM prenesena u 2020. godinu.

Po osnovu sekundarnih izvora finansiranja Fond za povratak BiH je raspolagao sa sredstvima u ukupnoj vrijednosti od 87.487.502 KM, od čega su 43.376.628 KM kreditna sredstva, a 44.110.933 KM donatorska sredstva. Od ukupno raspoloživih sredstava po ovom osnovu utrošeno je 31.528.362 KM. Po obavljenom popisu, evidentirano stanje na računima otvorenim za realizaciju ovih projekata iznosi 55.959.200 KM. S obzirom da je riječ o namjenskoj strukturi sredstava, ista su prenesena u narednu godinu.

Prikupljanje sredstava po osnovu primarnih izvora finansiranja u 2019. godini proisteklo je iz

Komisija koja je nadležna za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, kao i izdavanje rješenja za finansijsku realizaciju i nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka nije imenovana u novom sazivu Vijeća ministara BiH.

Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2019. godinu, koji je potpisan tek 19. novembra 2019. godine i istim su udružena sredstva u ukupnoj

vrijednosti od 2.146.000 KM. Međutim, Komisija nije donijela odluku o rasporedu sredstava po projektima i izboru prioriternih projekata za udružena sredstva iz 2019. godine i prenesenih sredstava iz 2018. godine u ukupnom iznosu od 2.277.000 KM. Neblagovremeno zaključivanje sporazuma o udruživanju sredstava, kao i neblagovremeno donošenje odluka o rasporedu udruženih sredstava, značajno utiče na realizaciju svakako usporenog i neefikasnog projekta povratka i reintegracije izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH.

Nadalje, prema podacima prezentovanim u Izvještaju o finansijskoj realizaciji programa finansiranja prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za period 1.1.2019.-31.12.2019. godine Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske ni u 2019. godini nije izmirilo obaveze po Sporazumu o udruživanju sredstava za 2009. godinu (3.941.455 KM) i Sporazumu o udruživanju sredstava za 2010. godinu (400.000 KM). Potraživanja po ovim sporazumima nisu evidentirana u Glavnoj knjizi Trezora.

Analizirajući proces udruživanja i utroška raspoloživih udruženih sredstava za finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica, može se konstatovati primjetna usporenost u realizaciji istog i pored činjenice da se značajna raspoloživa sredstva prenose iz godine u godinu.

Potrebno je osigurati da podrška povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH bude što efikasnija, s obzirom da su sredstva za ove namjene raspoloživa, a sve u cilju realizacije odredbi Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

5.3.17. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2019. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučenih sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 793.630.878 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažovana kreditna sredstva (eng. commitment fee) koja u 2019. godini iznosi 7.273,068 KM⁶, a što je za 950.298 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Izdaci za "commitment fee" nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi Trezora, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanja.

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su uticali na plaćanje naknade za neangažovanje sredstava u navedenom iznosu, niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi da li su obaveze na osnovu neangažovanih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduslova za angažovanje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH preduzeme neophodne aktivnosti u cilju utvrđivanja razloga za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava i, u saradnji sa nadležnim institucijama odgovornim za implementaciju projekata, ukloni uzroke koji utiču na plaćanje obaveze po osnovu neangažovanih sredstava.

5.3.18. Zakon o vanjskim poslovima

Rad Ministarstva vanjskih poslova BiH zahtijeva jasno regulisana pravila postupanja i ono se oslanja na vanjsku politiku koju kreira Predsjedništvo BiH, što je propisano i Ustavom Bosne i Hercegovine. U tom smislu je postojanje zakona o vanjskim poslovima ključno pitanje za regulisanje operativnog rada i funkcionisanje Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Aktivnosti koje su do sada provedene u cilju kreiranja prijedloga zakona o vanjskim poslovima se odnose na sljedeće: formirana je Radna grupa koja je imala zadatak da sačini prijedlog strategije vanjske politike BiH i nacrt zakona o vanjskim poslovima. Strategiju vanjske politike BiH je usvojilo Predsjedništvo BiH. Također, sačinjen je Nacrt zakona o vanjskim poslovima koji je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH. U martu 2018. godine od Predsjedništva BiH je dobijen odgovor da se Nacrt zakona o vanjskim poslovima uputi u zakonodavnu proceduru.

Krajem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za evropske integracije BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH dobiveni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, prema dobijenim informacijama, nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima. Informisani smo da su sa imenovanjem novog ministra

⁶ Prilog 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH

vanjskih poslova BiH u 2020. godini mišljenja i komentari nadležnih institucija uzeti u obzir kod kreiranja prijedloga nacrt zakona o vanjskim poslovima. Shodno navedenom, Ministarstvo je krajem aprila 2020. godine uputilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH Uredu za zakonodavstvo pri Vijeću ministara BiH, radi pribavljanja mišljenja, kako bi se Nacrt zakona mogao dostaviti Vijeću ministara BiH na razmatranje.

Značaj donošenja zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulisana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnosti i organizacije rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) BiH, diplomatska i konzularna zvanja te uslovi i način njihovog sticanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih zaposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova BiH. Također, zakonom bi trebalo definisati i pitanja poslovanja DKP mreže u inostranstvu, kao što su pitanja plaća, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu ministarstva i kontinuitet u obavljanju poslova nakon odlaska zaposlenih na rad u DKP mrežu, kao i druga pitanja od značaja za rad DKP mreže. Međutim, nakon dugog niza godina, o čemu revizija redovno izvještava u svojim izvještajima, zakon o vanjskim poslovima nije donesen. Od 2018. godine na snazi je Strategija vanjske politike za period 2018–2023. godina, a pripremljen je i Nacrt zakona o vanjskim poslovima za koji i dalje postoje zastoji u njegovom upućivanju u dalju proceduru.

Potrebno je što prije usvojiti zakon o vanjskim poslovima koji bi značajnim dijelom uredio poslovanje Ministarstva vanjskih poslova BiH i omogućio uspješnije provođenje strategije vanjske politike BiH.

5.3.19. Informacioni sistem

Postupcima revizije izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema u Ministarstvu finansija i trezora BiH i drugim institucijama BiH.

Implementacija informacionih sistema

IT sistem u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Implementaciji većih projekata često ne prethode adekvatne analize o stvarnim potrebama pa se implementiraju neekonomična rješenja. Projekti implementacije informacionih sistema se u većini slučajeva ne završavaju u skladu sa planovima. Nerealizacija i/ili nepravovremena realizacija projekata za posljedicu ima neracionalno trošenje budžetskih sredstava.

Institucije trebaju pripremati adekvatne analize koje će prethoditi nabavci i implementaciji većih projekata, pravovremeno osigurati preduslove za realizaciju i tako na vrijeme omogućiti potpunu funkcionalnost projekata, kako bi dobili funkcionalne i ekonomične sisteme.

Održavanje softvera

Velika je zavisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera zavisi od samo jednog ponuđača. Za održavanje navedenih sistema provode se procedure javne nabavke, u kojima najčešće učestvuje samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provođenja procedure javnih nabavki, ne može uticati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno njegovo preuzimanje u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Ugovori o održavanju nekih podsistema nisu zaključeni jer jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, ne želi da prihvati uslove tražene tenderskom dokumentacijom (npr. uslov da se održavanje radi po osnovu inženjer-sata). Institucije u tim slučajevima nisu u mogućnosti da vrše nadogradnje ovih

softvera, niti su u mogućnosti da vrše otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Prethodno svakako predstavlja visok rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno uticati na visinu troškova održavanja i na kontinuitet poslovanja. Ovakvo stanje za posljedicu može imati otežan rad u podsistemu, pa čak i nemogućnost korištenja podsistema.

U analizama koje prethode implementaciji novih projekata institucije trebaju sagledati aspekte budućeg održavanja sistema kako bi se smanjila zavisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.

Informacioni sistem finansijskog upravljanja

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 (COIP).

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora BiH da poveže pomenute podsisteme (upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH i sl.) sa ISFU sistemom kako bi se dobio integrisan i sveobuhvatan sistem finansijskog upravljanja.

U funkciji je novi 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 pomenutog sistema i ISFU sistema. Ministarstvo finansija i trezora BiH radi na analizi i poređenju rada ovog sistema sa sistemom obračuna plaća državnih službenika i zaposlenika (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća.

Data je preporuka Ministarstvu finansija i trezora BiH da uradi 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 daljeg unaprjeđenja funkcionisanja ove platforme i uspostave efikasnijeg sistema.

Informacioni sistem e-vlada

Prema procjeni Službe za održavanje i razvoj sistema elektronskog poslovanja i „e-vlade” (Služba za e-vladu), 68 institucija bi moglo djelimično ili u potpunosti biti integrisano u sistem e-vlade. Trenutno je 36 institucija BiH potpuno ili djelimično integrisano na sistem e-vlade, iako je Vijeće ministara BiH uložio značajna sredstva u ovaj sistem koji je primarno namijenjen pružanju informaciono-komunikacione infrastrukture institucijama BiH. Generalni sekretarijat je, u saradnji sa Ministarstvom komunikacija i transporta, kreirao Analizu sistema korištenja servisa „e-vlade” i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija. Ovaj dokument je usvojen na 162. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Povezivanjem institucija na sistem e-vlade bi se stvorila mogućnost efikasnijeg rada korištenjem svih resursa ovog sistema. Pored toga, navedenim bi se mogle napraviti i određene uštede za korištenje interneta.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH treba provoditi aktivnosti na integraciji institucija u sistem e-vlade u skladu sa usvojenom Analizom sistema korištenja servisa „e-vlade” i mogućnosti korištenja servisa od strane drugih institucija.

Vijeće ministara BiH je usvojio Izvještaj o radu ekspertnog tima za telekomunikaciona rješenja i Analizu telekomunikacionih rješenja u institucijama BiH sa preporukama i dinamičkim planom aktivnosti. Analizom je konstatovano da bi povezivanje institucija u sistem e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH, pored finansijskih ušteda, donijelo i veću sigurnost i pouzdaniji rad sistema. Nisu preduzimane značajnije radnje u cilju realizacije preporuka i dinamičkog plana aktivnosti iz usvojene Analize telekomunikacionih rješenja.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH treba preduzeti dalje aktivnosti na rješavanju pristupa servisima e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH i na realizaciji preporuka i dinamičkog plana aktivnosti datih u usvojenoj Analizi telekomunikacionih rješenja.

Pretplatnički ugovor – (eng. Enterprise Subscription Agreement)

U sklopu Enterprise Subscription Agreement (ESA) ugovora koji je Ministarstvo transporta i komunikacija BiH zaključilo sredinom 2019. godine, državne institucije imaju pravo na Premier podršku u sklopu koje su obuhvaćeni sistemski servisi implementirani na Microsoft platformi. Institucije zaključuju zasebne ugovore o održavanju Microsoft servisa. U takvim situacijama se za istu vrstu usluge, po dva ugovora izdvajaju budžetska sredstva što rezultira neracionalnim trošenjem budžetskih sredstava.

Data je preporuka institucijama BiH da koriste pogodnosti već zaključenih ugovora (ESA) za usluge održavanja sistemskih servisa implementiranih na Microsoft platformi kako bi se racionalno trošila budžetska sredstva.

Sistemi Ministarstva sigurnosti BiH

Ministarstvo sigurnosti BiH je provelo postupak nabavke održavanja AFIS⁷ sistema. Uvidom u tendersku dokumentaciju uočeno je da je nekim komponentama već izvjesno vrijeme istekla podrška proizvođača što dovodi u pitanje sigurnost i pouzdanost sistema. Ugovorom, čija vrijednost iznosi 273.504,00 KM bez PDV-a, odnosno 319.999,68 KM sa PDV-om, odabrani dobavljač će vršiti usluge održavanja i tehničke podrške za potrebe Ministarstva za AFIS sistem sa naglaskom da održavanje hardvera na svim nivoima AFIS sistema nije predmet ugovora. Održavanje sistema je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo. Evropska komisija je u izrazila spremnost da podrži uspostavljanje novog AFIS sistema u BiH, ali je podršku usloвила potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju između nadležnih institucija u BiH koji je potpisan početkom 2018. godine. Formirana je Radna grupa i kreiran je inicijalni Akcioni plan „Nabavka i instalacija opreme za sistem automatizovane identifikacije otisaka prstiju (AFIS/APIS)“. Održavanje sistema je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo, uz rizik mogućnosti prekida rada sistema.

Preporučeno je Ministarstvu sigurnosti BiH da, u okviru svojih nadležnosti, provede neophodne aktivnosti u cilju što skorijeg uspostavljanja funkcionalnog AFIS sistema.

⁷ Sistem automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova

Jedini domaći dobavljač koji je ekskluzivni zastupnik za održavanje TETRA⁸ sistema u proteklom periodu nije mogao da odgovori na sve zahtjeve od strane Ministarstva sigurnosti BiH uz obrazloženje da su pouzdanost i stabilnost sistema narušeni i da je sistem dostigao kraj svog radnog vijeka. U 2017. godini su se pojavili kvarovi koji se nisu mogli otkloniti pa je sistem prestao sa radom. Provedene su aktivnosti demontaže opreme TETRA sistema kako bi se izbjegli bespotrebni troškovi zakupa releja. U cilju uspostave novih interoperabilnih digitalnih radio-komunikacionih sistema i mreže Vijeće ministara BiH je u 2016. godini zadužio Ministarstvo da sačini plan kapitalnih ulaganja s izvorima finansiranja prema kojem bi se vršila nabavka opreme, te da se isti dostavi Vijeću ministara BiH na usvajanje. Usklađivanje Odluke o odobravanju višegodišnjeg kapitalnog ulaganja u cilju uspostavljanja interoperabilnog, digitalnog, mobilnog radio-komunikacionog sistema-TETRA i mreže za prenos podataka za potrebe agencija za provođenje zakona Bosne i Hercegovine sa primjedbama iznesenom u mišljenju Ministarstva finansija i trezora BiH još uvijek nije okončano.

Ministarstvu sigurnosti BiH je preporučeno da, u koordinaciji sa policijskim agencijama te drugim relevantnim institucijama, u što skorije vrijeme provede neophodne aktivnosti u cilju implementacije naprednih interoperabilnih digitalnih radio-komunikacionih sistema.

⁸ Sistem za profesionalne radiokomunikacije

6. REVIZIJA UČINKA

Provođenjem revizije učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji da doprinese efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi.

Tokom 2019. godine Ured za reviziju je objavio pet izvještaja o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor VRI u BiH. Za četiri izvještaja prezentovani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i date preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvještajima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Peti izvještaj revizije učinka predstavlja izvještaj o realizaciji preporuka iz dva izvještaja revizije učinka iz jula i augusta 2015. godine.

6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

Ured za reviziju proveo je jednu reviziju koja podrazumijeva praćenje aktivnosti na realizaciji preporuka revizije učinka i to za dva izvještaja revizije učinka na temu „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“. Također, provedene su četiri revizije učinka za sljedeće teme: „Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obaveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“, „Upravljanje troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH“, „Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“ i „Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU“.

6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

Praćenje postupanja institucija BiH po datim preporukama revizije učinka je aktivnost koju Ured za reviziju provodi sa ciljem osiguravanja efektivnosti revizijskih izvještaja, pravovremene i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratnih informacija za Ured za reviziju, te zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji datih preporuka.

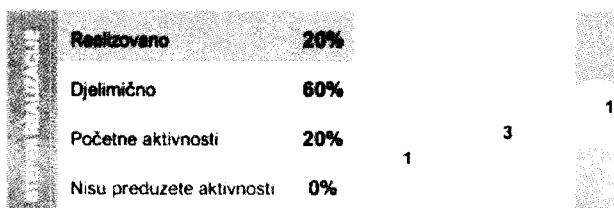
Predmet praćenja bile su preporuke iz izvještaja revizije učinka na temu „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“. Osnovni cilj ovog izvještaja je da se nadležnim institucijama i javnosti prezentuju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su date sa ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i uštede budžetska sredstva.

Rezultati praćenja ukazuju na značajan napredak u realizaciji preporuka u odnosu na raniji izvještaj o praćenju realizacije preporuka iz 2018. godine. Za svaku od preporuka datih u navedenim izvještajima poduzete su određene aktivnosti, tako da je 17% preporuka u potpunosti realizovano, 66% preporuka je djelomično realizovano, a za 17% preporuka nadležne institucije su poduzele početne aktivnosti.

Prikazujemo infografički prikaz praćenja preporuka revizije učinka:

Pregled realizacije preporuka za
izvještaj „Transparentnost rada
institucija Bosne i Hercegovine“

5 PREPORUKA



Pregled realizacije preporuka za
izvještaj „Efikasnost sistema
deminiranja u Bosni i Hercegovini“

13 PREPORUKA



Slika 5: Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Energetska efikasnost u institucijama BiH“ i „Uspostava javnih internih finansijskih kontrola (PIFC-a) u institucijama BiH“.

U revidiranoj oblasti energetske efikasnosti poduzete su brojne aktivnosti pokrenute od strane Vijeća ministara BiH i nadležnih institucija. Doneseni su neki od ključnih strateških i operativnih dokumenata i to: Akcioni plan za energetske efikasnost u BiH i Okvirna energetska strategija, kao i Odluka o uspostavljanju sistema energetskog menadžmenta i informacionog sistema energetske efikasnosti u institucijama BiH, koji će omogućiti automatizovano praćenje potrošnje energije i vode. Međutim, sveobuhvatan strateški okvir i dalje nije potpun i potrebno je nastaviti preduzimati aktivnosti na ovom polju. Također, potrebno je provoditi započete aktivnosti energetskih pregleda objekata koje koriste institucije BiH, kao i implementaciju sistema energetskog menadžmenta.

U periodu 2015. – 2018. godine troškovi koje institucije BiH izdvajaju za energiju su manji za 1,2 miliona KM u odnosu na period predmetne revizije 2011. - 2014. godine.

Proces uspostavljanja javnih internih finansijskih kontrola (PIFC) u institucijama BiH dugoročan je proces koji nije okončan, ali su pokrenute i realizovane mnoge aktivnosti. Povećan je broj institucija BiH koje su dokumentovale ključne poslovne procese, izradile mapu ključnih poslovnih procesa i registre rizika. Izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole također je unapređeno, kao i segment koji se odnosi na usklađenost planskih dokumenata u institucijama BiH.

Nadalje, povećan je broj uspostavljenih jedinica interne revizije (JIR), kadrovski ojačanih JIR-ova, sačinjenih izvještaja interne revizije u institucijama BiH, kao i broj revidiranih područja od strane internih revizora. Interna kontrola kvaliteta nad radom internih revizora se provodi u potpunosti i djelomično u JIR-ovima koji su uspostavljeni. Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica (KOCHJ), u odnosu na 2015. godinu, funkcioniše i Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ) je donijela dokumente koji predstavljaju dobru osnovu za uspostavu i razvoj PIFC-a.

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

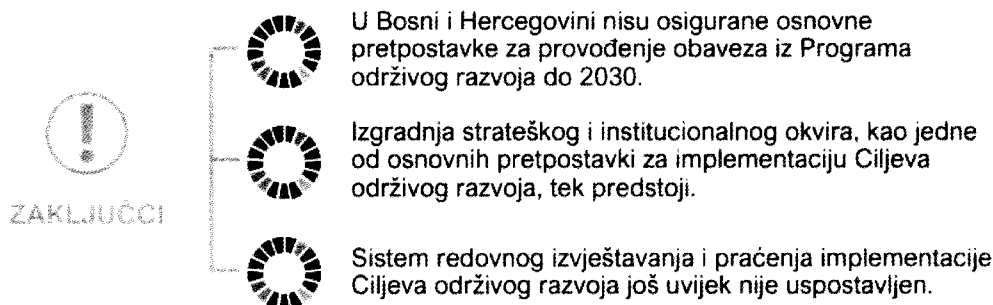
6.3.1. Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obaveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine

Cilj revizije je procjena aktivnosti koje su preduzete na osiguranju pretpostavki za provođenje obaveza iz Agende 2030, te ukazati na aktivnosti koje je potrebno preduzeti u budućnosti u svrhu implementacije Ciljeva održivog razvoja.

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da u četverogodišnjem periodu, od 2015. godine, kada je Agenda 2030 usvojena, do danas, u BiH nisu osigurane osnovne pretpostavke za provođenje obaveza iz Agende. Institucije BiH nisu iskoristile proteklo vrijeme na pravi način i čini se da je potrebno preduzeti ubrzane aktivnosti kako bi BiH ispunila preuzete međunarodne obaveze. Određene aktivnosti se preduzimaju i one su uglavnom dio aktivnosti u okviru UN-ovog projekta "Podrška pripremi za provedbu ciljeva održivog razvoja i angažovanje privatnog sektora" u kojem učestvuju predstavnici domaćih institucija različitih nivoa vlasti.

Potreban je ozbiljniji i efikasniji pristup institucija BiH na izradi pretpostavki za implementaciju Ciljeva održivog razvoja i on podrazumijeva uspostavu strateškog i institucionalnog okvira za implementaciju Ciljeva održivog razvoja, kao i uspostavu sistema redovnog izvještavanja i praćenja implementacije.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



Slika 6: Zaključci revizije učinka „Spremnost institucija BiH da odgovore na preuzete obaveze iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“

Ured za reviziju dao je preporuke Vijeću ministara BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Agenciji za statistiku BiH i Direkciji za ekonomsko planiranje BiH.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da usvoji strateški okvir za implementaciju Ciljeva održivog razvoja, izvrši detaljan pregled svih planskih dokumenata sa ciljem inkorporiranja ovih ciljeva, uspostavi funkcionalan institucionalni okvir za njihovo provođenje kao i sistem za izvještavanje i praćenje napretka njihove realizacije.

Parlamentarnoj skupštini BiH je preporučeno da osigura potrebnu podršku postizanju Ciljeva održivog razvoja.

Agenciji za statistiku BiH upućena je preporuka da utvrdi stvarne potrebe koje proizilaze iz preuzimanja obaveza iz Agende 2030.

U smislu unapređenja promocije Ciljeva održivog razvoja, Direkciji za ekonomsko planiranje BiH je upućena preporuka da unaprijede promociju kroz aktivniju saradnju sa učesnicima u procesu.

6.3.2 Upravljanje troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH

Cilj revizije je ispitati da li se troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH upravlja na ekonomičan i efikasan način.

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da se troškovima prijevoza u institucijama BiH u potpunosti ne upravlja na ekonomičan i efikasan način. Iako je Vijeće ministara BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH donošenjem podzakonskih akata za ostvarivanje naknade troškova prijevoza u 2009. i 2017. godini pokušalo uspostaviti efikasnu, ekonomičnu i racionalnu potrošnju budžetskih sredstava za ove namjene te ujednačiti primjenu ovih podzakonskih akata na nivou institucija BiH, isto nije u potpunosti i postignuto. Naime, na nivou institucija BiH nije uspostavljen jednoobrazan, transparentan postupak ostvarivanja prava na naknadu troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH koji blagovremeno evidentira nelogičnosti i otklanja greške i sumnje u mogućnost zloupotreba i osigurava ekonomičnu i racionalnu potrošnju javnih sredstava.

Institucije BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH nisu preduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao prethodni model, čime u konačnom nije osigurana isplata naknada troškova prijevoza u iznosu za instituciju najpovoljnijeg troška, kao ni ujednačena primjena obračuna naknade troškova prijevoza na nivou institucija BiH. Također, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije preduzimalo odgovarajuće kontrolne aktivnosti po pitanju primjene prethodnog modela.

Prilikom pripreme prijedloga novog načina obračuna troškova prijevoza navedeno Ministarstvo nije uzelo u obzir sve neophodne inpute kako bi obuhvatilo sve aspekte rješavanja pitanja naknade troškova prijevoza. Također, Ministarstvo ne raspolaže analizama i obračunima na osnovu kojih je određeno kolika će biti naknada za svaki kilometar udaljenosti od mjesta rada do mjesta prebivališta i obratno. Ministarstvo je, nakon uočenih problema, ponovo pokušalo da uredi oblast naknada troškova prijevoza zaposlenih u institucijama BiH donošenjem novog modela. Međutim, institucije BiH nisu preduzele sve aktivnosti kako bi se u potpunosti implementirao novi model, a ni Ministarstvo nije postiglo potpunu kontrolu nad procesom upravljanja troškovima prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka navedene revizije učinka:



ZAKLJUČCI



1. Institucije BiH uglavnom nisu primjenjivale osnovnu odredbu kojom je definisano da se pravo na naknadu troškova prijevoza ostvaruje putem nabavke ili refundacijom stvarnih troškova mjesečne karte.

2. Nije rađen adekvatan način provjere podataka koje dostavljaju zaposleni prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje naknade za prijevoz.

3. Nisu primjenjivani svi aspekti dobrog planiranja kako bi se osiguralo da novi model bude efikasniji i ekonomičniji.

4. Nisu dostupne detaljne analize prilikom određivanja naknade prema kilometru koja je jedan od dva osnovna elementa za određivanje visine naknade troškova prijevoza.

5. Upotreba različitih daljinomjera dovela je do nedoumica, nejasnoća i neujednačene primjene novog modela.

6. Institucije ni kroz prethodni, kao ni u primjeni novog modela nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti na ujednačenom pristupu, transparentnom i racionalnom trošenju budžetskih sredstava za troškove prijevoza zaposlenih u institucijama BiH.

7. Izostala je kontrola podataka na osnovu kojih zaposleni ostvaruju pravo na naknadu troškova prijevoza.

8. VMBiH nije izvještavano niti je imalo proaktivan pristup u praćenju realizacije novog modela prema odluci koju je donijelo.

Slika 7: Zaključci revizije učinka „Upravljanje troškovima prijevoza u institucijama BiH“

U cilju osiguranja uspostave efikasnog i racionalnog trošenja javnih sredstava u institucijama BiH, Ured za reviziju je dao preporuke Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija i trezora BiH i institucijama BiH, kako slijedi:

Vijeće ministara BiH treba osigurati informacije o rezultatima i efektima propisa o prijevozu sa ciljem njegovog unapređenja i da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, razmotri postojeći model u pogledu iznalaženja najboljeg rješenja za dokazivanje istinitosti podataka koji predstavljaju osnovu za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz kako bi se izbjegle zloupotrebe i zaštitila budžetska sredstva.

Ministarstvo finansija i trezora BiH treba osigurati jednoobraznu primjenu podzakonskog akta kojim se regulišu naknade troškova prevoza zaposlenih na nivou institucija BiH u cilju ekonomičnog i efikasnog korištenja javnih sredstava, nadzor i kontrolu usaglašenosti praksi u ostvarivanju prava na naknadu troškova za prijevoz, te ujednačenu isplatu za sve zaposlene na nivou institucija BiH. U cilju ujednačene primjene podzakonskih akata, treba povećati transparentnost postupka ostvarivanja prava na isplate naknada za prijevoz zaposlenim u institucijama BiH i prilikom pripreme i izrade novih ili izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata Ministarstvo finansija i trezora BiH treba osigurati sve neophodne pripremne aktivnosti koje će doprinijeti što kvalitetnoj izradi podzakonskih akata.

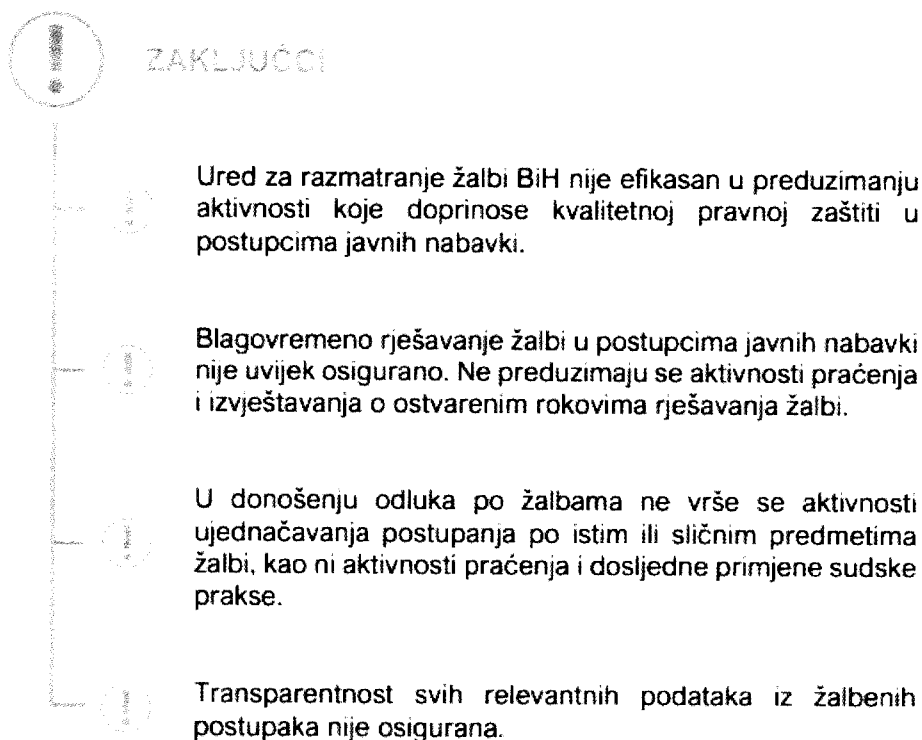
Institucije BiH trebaju da prilikom implementacije podzakonskih akata kojima je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza osigurati funkcionalan sistem upravljanja i kontrole sa ciljem potpune i pravilne primjene podzakonskih akata kojim je regulisano pravo na naknadu troškova prijevoza. Također, institucije BiH se pri susretanju sa nedoumicama i nejasnoćama prilikom primjene istih trebaju obratiti donosiocu akta kako bi se osigurala efikasna i ekonomična upotreba javnih sredstava.

6.3.3 Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH

Cilj revizije je utvrditi da li Ured za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: Ured) efikasno preduzima aktivnosti sa ciljem poboljšanja kvaliteta pravne zaštite u postupcima javnih nabavki.

Nalazi revizije ukazuju da Ured nije efikasan u preduzimanju aktivnosti koje doprinose kvalitetnoj pravnoj zaštiti u postupcima javnih nabavki. U datim okolnostima u kojim funkcioniše Ured, što se prije svega odnosi na veliki broj primljenih žalbi u toku jedne godine, te nepopunjenost broja sistematizovanih radnih mjesta, Ured nije iskoristio sve mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju da bi osigurao kvalitetnu pravnu zaštitu u svim slučajevima rješavanja žalbi u postupcima javnih nabavki. Ured nije blagovremen u svim slučajevima rješavanja žalbi u postupcima javnih nabavki, ne vrši ujednačavanje postupanja i prakse u donošenju svojih odluka po identičnim ili sličnim žalbenim navodima u postupcima javnih nabavki, ne osigurava praćenje i razmatranje sudske prakse utvrđene u presudama Suda BiH između svih članova Ureda i ne osigurava transparentnost svih relevantnih podataka iz žalbenih postupaka u postupcima javnih nabavki.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije:



Slika 9: Zaključci revizije učinka „Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“:

U cilju poboljšanja kvaliteta pravne zaštite u postupcima javnih nabavki, Ured za reviziju je dao sljedeće preporuke Uredu:

- ***U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki poštovati rokove utvrđene ZJN-om i ZUS-om za predmete žalbi formirane po presudama Suda BiH, te stalno težiti rješavanju žalbi u što kraćim vremenskim rokovima od dana prijema žalbe, s obzirom na to da izjavljene žalbe odgađaju nastavak postupaka javne nabavke.***
- ***U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki početi primjenjivati zakonsku obavezu donošenja zaključaka o produžavanju roka rješavanja žalbi od 30 do krajnjih 60 dana od dana prijema žalbe, u zavisnosti od složenosti rješavanja predmeta žalbi, pri čemu treba osigurati da predsjedavajući Ureda razmatra opravdanost svakog produžavanja roka rješavanja žalbi.***

- *Osigurati donošenje zaključaka o odbacivanju žalbi zbog neuplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka u što kraćem vremenskom roku po ispunjenju zakonskih uslova.*
- *Osigurati praćenje, mjerenje i izvještavanje o ostvarenim rokovima rješavanja žalbi u sjedištu i filijalama Ureda u odnosu na rokove utvrđene ZJN-om.*
- *Usvojiti procedure ujednačavanja postupanja i prakse Ureda u rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki, te osigurati njihovu primjenu.*
- *Osigurati razmatranje odluka Suda BiH između svih članova Ureda.*
- *U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki, poštovati obaveznost primjene pravnog shvatanja i primjedbi u pogledu postupaka utvrđenih u odlukama suda.*
- *Osigurati usvajanje i javno objavljivanje pravnih shvatanja Ureda u uslovima promijenjenih okolnosti u rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki.*
- *Osigurati izradu relevantnih analiza, izvještaja i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka za tekuću godinu, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvještaju o radu ili na web stranici Ureda.*
- *U rješavanju žalbi u postupcima javnih nabavki, poštovati zakonsku obavezu javnog objavljivanja svih zaključaka i rješenja Ureda, kao i odluka Suda BiH po njima, na portalu javnih nabavki.*

6.3.4 Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU

Cilj revizije je utvrditi da li su institucije BiH efikasne u usklađivanju propisa iz oblasti sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Nalazi revizije ukazuju da se propisi o sigurnosti proizvoda ne donose u predviđenim rokovima, te da BiH značajno zaostaje za zemljama u okruženju kada je u pitanju usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Neusaglašenost propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU ostavlja značajne posljedice na građane i ekonomiju u BiH. Zbog nižih zahtjeva za sigurnošću proizvoda i neizgrađene infrastrukture kvaliteta u BiH, otvorena je mogućnost da se proizvodi lošijeg kvaliteta plasiraju na tržište BiH, ugrožavajući zdravlje i živote potrošača. S druge strane, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentisani, otežan je postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i plasman proizvoda na tržište EU.

Zbog nepostojanja tehničkih propisa BiH usaglašenih sa propisima EU nisu stvorene sve pretpostavke za izgradnju institucija infrastrukture kvaliteta. Usvajanjem usaglašenih propisa o sigurnosti proizvoda povećala bi se potražnja za provjerom njihove ispunjenosti i potakao bi se razvoj akreditovanih tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH. Na taj način tržište BiH bi se zaštitilo od nesigurnih proizvoda, a domaćim proizvođačima bi se olakšao izvoz, odnosno zaštitili bi se od konkurencije koju im prave jeftini, nekvalitetni i nesigurni proizvodi iz uvoza. Veći izvoz i veća proizvodnja u BiH značila bi više zaposlenih i veće ekonomsko blagostanje u BiH.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka revizije učinka na temu „Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU“:

ZAKLJUČCI

Propisi o sigurnosti proizvoda ne donose se u predviđenim rokovima, a BiH značajno zaostaje za zemljama u okruženju kada je u pitanju usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Nakon početnog napretka u usklađivanju tehničkih propisa sa EU, kada je BiH bila vodeća u regiji, zbog zastoja u radu Komiteta za izradu tehničkih propisa BiH, došlo je do zastoja u usvajanju propisa usaglašenih sa propisima EU, zastoja koji je BiH osigurao mjesto u začelju kada je u pitanju uspostava sistema sigurnosti proizvoda i integracija u zajedničko tržište EU.

Neusaglašenost propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU ostavlja značajne posljedice po građane i ekonomiju u BiH. Zbog nižih zahtjeva za sigurnost proizvoda i neizgrađene infrastrukture kvalitete u BiH, otvorena je mogućnost da se proizvodi lošijeg kvaliteta plasiraju na tržište BiH, ugrožavajući zdravlje i živote potrošača. S druge strane, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentirani, otežan je postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i plasman proizvoda na tržište EU.

Zbog nepostojanja tehničkih propisa BiH usaglašenih sa propisima EU, nisu stvorene sve pretpostavke za izgradnju institucija infrastrukture kvaliteta. Usvajanjem usaglašenih propisa o sigurnosti proizvoda povećala bi se potražnja za provjerom njihove ispunjenosti i potakao bi se razvoj akreditovanih tijela (laboratorija) za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH.

Nadležne institucije BiH nisu preduzele aktivnosti koje bi osigurale nastavak aktivnosti usaglašavanja tehničkih propisa o sigurnosti industrijskih proizvoda BiH sa propisima EU.

Slika 11: Zaključci revizije učinka „Sigurnost proizvoda i integracije u tržište EU“:

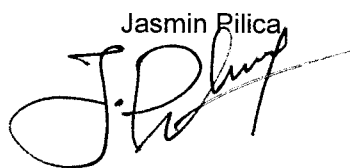
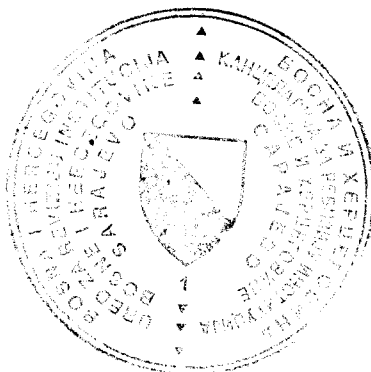
Nakon provedene revizije, Ured za reviziju dao je preporuku Vijeću ministara BiH koja bi trebala potaknuti efikasnost usklađivanja pravnih propisa sa propisima EU, što će doprinijeti većoj sigurnosti i kvalitetu proizvoda za domaće potrošače i boljim uslovima za izvoznike.

Ured za reviziju je preporučio Vijeću ministara BiH da aktuelizuje pitanje zastoja u procesu usklađivanja propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU i preduzme potrebne aktivnosti koje će doprinijeti nastavku ovog procesa.

Sarajevo, 28.09.2020. godine

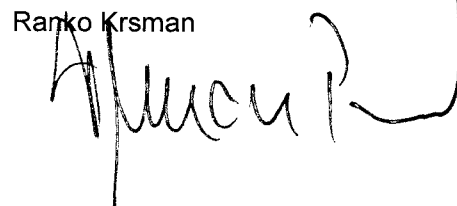
ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman





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

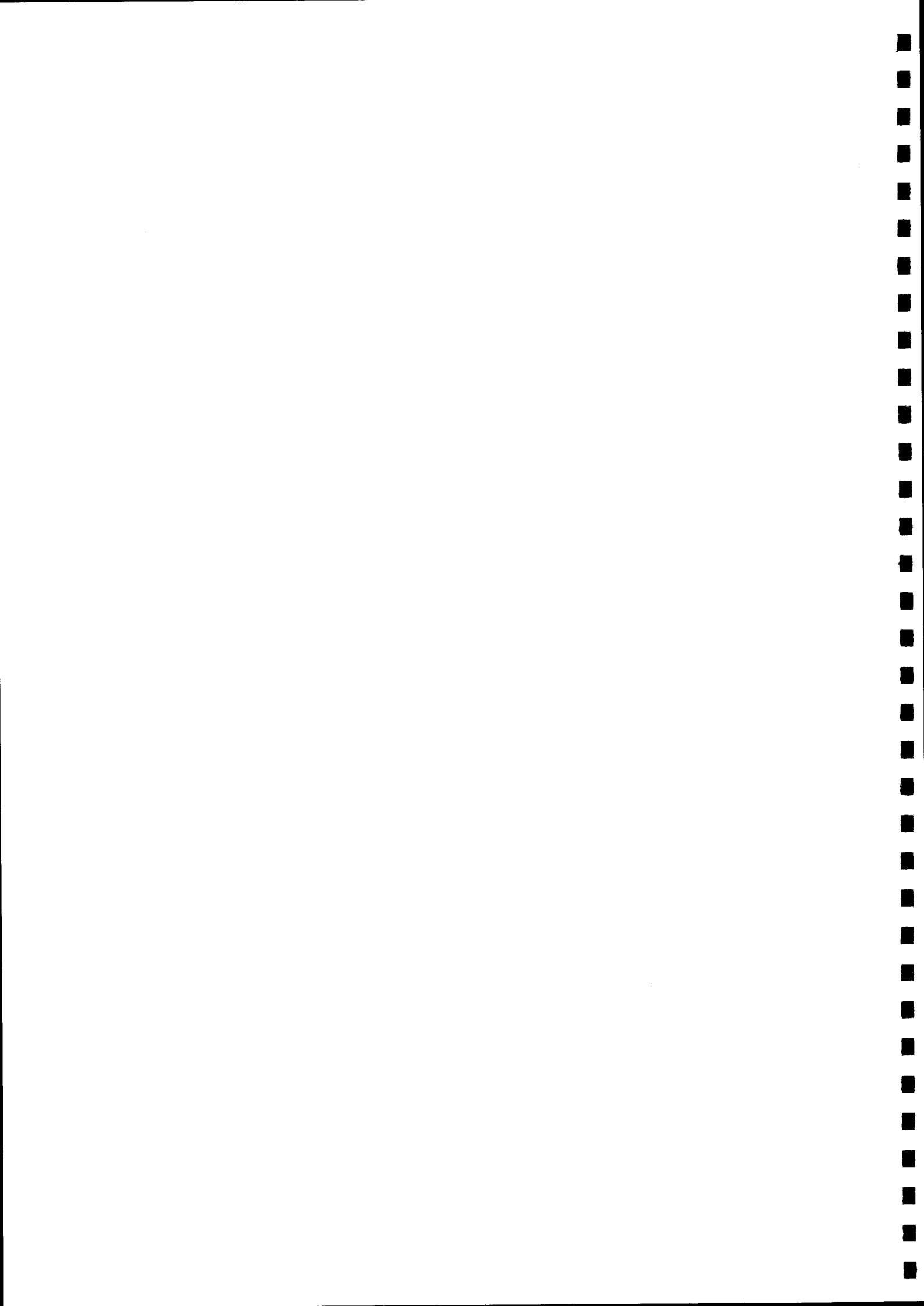


H. Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠTAJ
O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI
IZVRŠENJA BUDŽETA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU

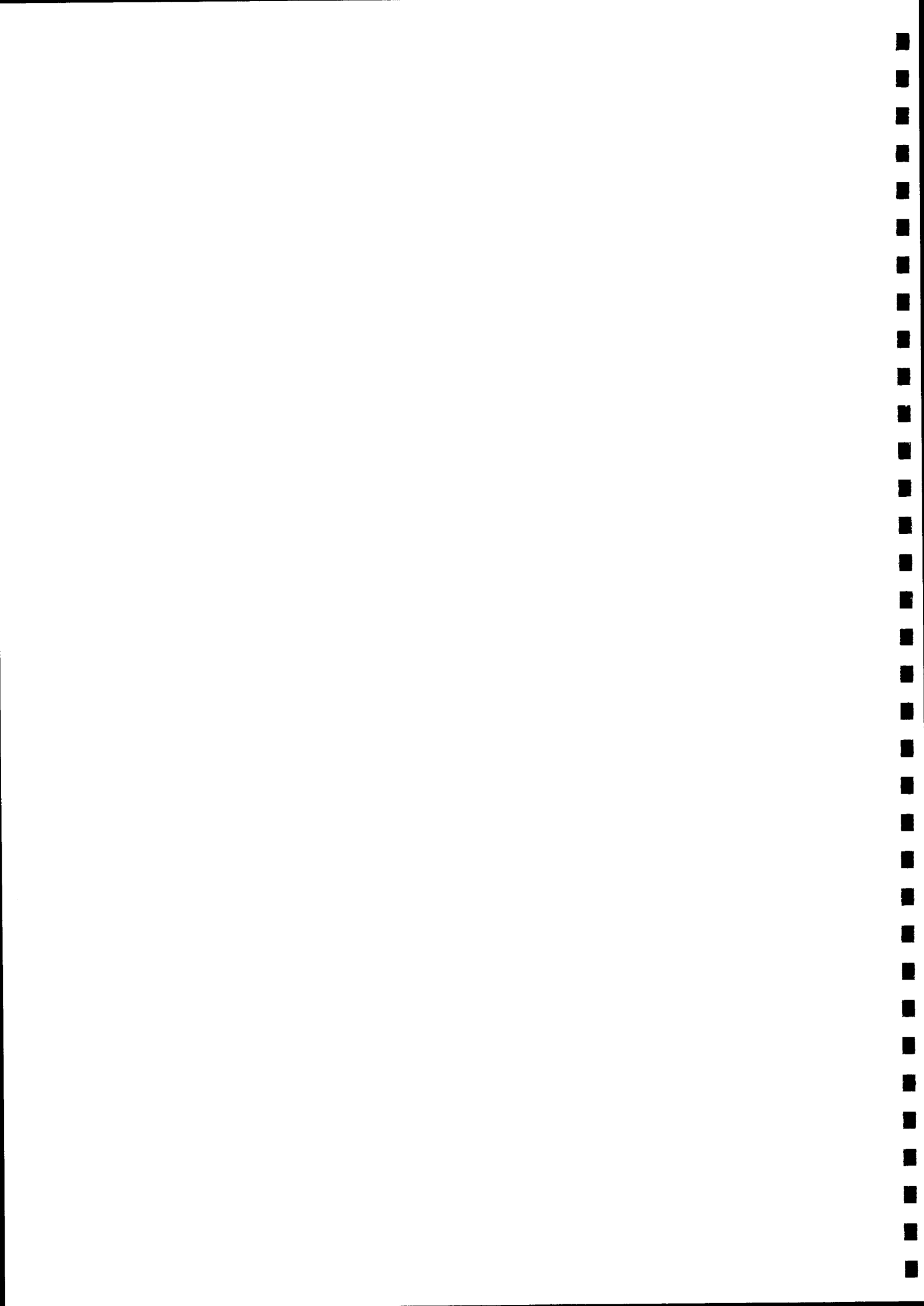
Broj: 02-16-1-845/20

Sarajevo, septembar 2020. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA	3
	MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA	3
	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	6
II	KRITERIJI	8
III	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI	9
1.	UVOD	9
2.	REALIZACIJA PREPORUKA	9
3.	SISTEM INTERNIH KONTROLA	18
4.	RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE	22
5.	BUDŽET	24
6.	IZVRŠENJE BUDŽETA	27
7.	PRIHODI I PRIMICI	28
8.	RASHODI	32
8.1.	Tekući izdaci	33
8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća	34
8.1.2.	Putni troškovi	40
8.1.3.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije	40
8.1.4.	Troškovi zakupa	42
8.1.5.	Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH)	43
8.2.	Kapitalni izdaci	45
8.3.	Višegodišnji kapitalni projekti	47
8.4.	Programi posebne namjene	48
8.5.	Tekući grantovi i transferi	49
8.6.	Kapitalni grantovi i transferi	50
8.7.	Donacije	52
8.8.	Fond za povratak	52
9.	DIREKTNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA	54
9.1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	55
9.2.	Izmirenje obaveza prema UNDP-u	56
9.3.	Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	56
9.4.	Isplata obaveza po pravomoćnim sudskim presudama	58
9.5.	Povećanje u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD-u) i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC-u)	60
9.6.	Namjenska sredstva od UMTS-a	61
10.	TEKUĆA REZERVA BUDŽETA	62
11.	FINANSIJSKI REZULTAT	64
12.	UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA	65
13.	BILANS STANJA	68
13.1.	Novčana sredstva, 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	72
13.6.	Vanbilansna evidencija	73
13.7.	Status državne imovine	73
13.8.	Popis sredstava i izvora sredstava	74
14.	IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA	75
15.	INFORMACIONI SISTEM	75
16.	KOMENTARI	78



I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora

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.

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 2019. 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 31.12.2019. godine i izvršenje budžeta i poslovni rezultat za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvještaju:

1. *Pozicija stalnih sredstava u bilansu stanja nije realno iskazana, odnosno podcijenjena je za nepoznat iznos, zbog izostanka evidentiranja određenih stalnih sredstava (nekretnina) i neriješenog statusa državne imovine (tačke 13.2. i 13.7. Izvještaja).*

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). 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 sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti prema tim zahtjevima.

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

Skretanje pažnje¹

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

- nezadovoljavajući sistem naplate i kontrole prihoda i 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 nedostatak odgovornosti za izgubljene sporove (tačka 9.4. Izvještaja).

Ključna pitanja revizije²

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 sa 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 2019. 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 izvještaju o izvršenju budžeta te činjenici da su ovim izvještajem obuhvaćeni značajniji procesi u vezi sa realizacijom budžeta za 2019. 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 neophodno 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.

¹ 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 važne za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvještaja; u revizionoj praksi ovaj odjeljak se naziva još i 'isticanje pitanja'.

² Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljanu reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvaćanju 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 utjecaj 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 sa 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, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na osnovu tih finansijskih izvještaja.

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

- Prepoznavamo 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 prijevarama 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 uspjehnosti 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 Jedinim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacionim sistemima i centralizovanim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2019. 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 našem izvještaju o obavljenoj reviziji, osim ako zakon ili regulativa sprečava javno objavljivanje pitanja ili kada odlučimo, u iznimno 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.

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Osnova za 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 2019. 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. *I pored jasno Zakonom definisanih procedura i rokova, Zakon o budžetu za 2019. godinu nije usvojen pravovremeno, već tek po isteku fiskalne godine, a finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno tokom cijele godine na osnovu odluka Vijeća ministara o privremenom finansiranju (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 sa 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:

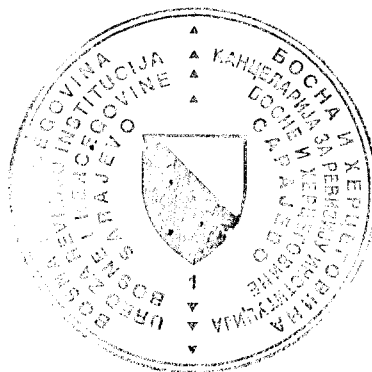
- 1) *sistem internih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije uspostavljen na zadovoljavajućem nivou, ponovno se uočava sporost i neefikasnost u uspostavi pojedinih segmenata internih kontrola (tačka 3. Izvještaja);*
- 2) *izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u vezi sa policijskim dodatkom upućene su u parlamentarnu proceduru koja još uvijek nije okončana, a nisu provedene ni aktivnosti na donošenju potrebnih akata uz primjenu postojećeg pravnog okvira, tako da se isplata dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim tijelima na nivou BiH ne zasniva na zakonu i podzakonskom aktu (tačka 8.1.1. Izvještaja);*
- 3) *sistem nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH još uvijek nije u cijelosti uspostavljen (tačka 8.1.1. Izvještaja);*
- 4) *sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja utvrđena je i u 2019. godini (tačka 8.3. Izvještaja);*
- 5) *neefikasnost u realizaciji programa posebne namjene (tačka 8.4. Izvještaja);*
- 6) *institucije BiH su nastavile sa praksom netransparentnog angažmana osoba na osnovu raznih vrsta ugovora duži vremenski period (tačka 8.1.5. Izvještaja).*

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju Izveštaja o izvršenju budžeta, rukovodstvo **Vijeća ministara i Ministarstva** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu sa 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.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Sarajevo, 28.09.2020. godine

Jasmin Pilica



Ranko Krsman

Armen P.

II 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 2019. 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
- Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

III 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 sa 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 6. sjednici održanoj 28.05.2020. godine, a Predsjedništvo BiH na 14. sjednici održanoj 22.07.2020. godine.

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 ministara³.

2. REALIZACIJA PREPORUKA

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvršenja budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2018. godinu, sačinjenog od Ministarstva, 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 dok Vijeće ministara nije dostavilo odgovor, iako je i Vijeću ministara isti zasebno dostavljen, uz mogućnost dostavljanja odgovora u skladu sa članom 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH. Član 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH govori da je revidirana institucija dužna poslati odgovor Uredu za reviziju i Ministarstvu u roku od 60 dana od prijema revizorskog izvještaja, u kojem se navode radnje koje je preduzela ta institucija radi prevazilaženja slabosti, nepravilnosti i prekršaja koji su identifikovani u revizorskom izvještaju.

³ Službeni glasnik BiH, broj 96/12

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka, pri čemu su u koloni status sa crvenim kružićem (●) označene nerealizovane, žutim (○) preporuke čija je realizacija u toku, a zelenim (●) realizovane preporuke:

Red. broj	Izvorna preporuka iz 2018. godine	Ocjena realizacije preporuka	Status
1.	Imajući u vidu činjenicu da je i kroz finansijske izvještaje institucijama Ured za reviziju skretao pažnju na neuspostavljanje interne revizije i sistema finansijskog upravljanja i kontrole, potrebno je da Ministarstvo, putem CHJ, nastoji osigurati da rukovodioci institucija dosljedno primjenjuju propise.	Procesom revizije je uočeno da i dalje postoje institucije koje nisu provele aktivnosti u pogledu uspostavljanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole, kao i uspostavljanja interne revizije.	●
2.	Ponovo preporučujemo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika, prije svega u cilju cjelovitog izvršavanja dodijeljenih nadležnosti, ali i zbog svih negativnih posljedica koje izostanak postupanja Ministarstva može imati na određenu oblast koja je obuhvaćena tim aktima.	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.	●
3.	Potrebno je da Ministarstvo unaprijedi 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.	●
4.	Neophodno je da nadležne institucije (Vijeće ministara, Ministarstvo) osiguraju da se priprema, davanje mišljenja i davanje saglasnosti na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji odvija efikasno.	Neke institucije još uvijek nisu uskladile svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji s odlukama Vijeća ministara. Također, određene institucije nisu ni započele aktivnosti na izmjeni pravilnika, dok neke institucije čekaju usvajanje od strane Vijeća ministara.	○
5.	Potrebno je da Ministarstvo za uočene nedostatke koji se ponavljaju kroz izvještaje budžetskih korisnika, u cilju jednoobraznog postupanja, instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta skrene pažnju budžetskim korisnicima na obavezu dosljedne primjene zakonskih odredbi prilikom sačinjavanja finansijskih izvještaja.	Ministarstvo je instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta za 2019. godinu dalo detaljne upute budžetskim korisnicima za postupanje prilikom sačinjavanja finansijskih izvještaja. Međutim, uočeno je da svi budžetski korisnici istu ne poštuju u potpunosti.	●
6.	I dalje je potrebno da Ministarstvo, u saradnji sa Vijećem ministara i nadležnom komisijom, nastavi s aktivnostima osiguranja osnovnih pretpostavki za usvajanje i primjenu	U 2019. godini nisu okončane aktivnosti na realizaciji date preporuke, prema informaciji dobijenoj iz Ministarstva, aktivnosti po ovom pitanju su nastavljene u 2020. godini.	●

	Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.		
7.	Preporučujemo da se nastave 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 toku 2019. godine nije bilo aktivnosti na unapređenju procesa planiranja budžeta i uspostavljanja programskog planiranja budžeta.	●
8.	Ministarstvo je obavezno da detaljno obrazlaže sve pozicije koje koristi prilikom izveštavanja o izvršenju budžeta. Potrebno je da tekstualni dio izveštaja pored analiza procentualnog izvršenja budžeta (odstupanja više/manje) sadrži detaljne podatke o razlozima za promjenu budžeta, kao i obrazloženja izvršenja svih budžetskih pozicija.	Procesom revizije je uočeno da Ministarstvo ni u 2019. godini nije detaljno obrazložilo sve pozicije prilikom izveštavanja o izvršenju budžeta.	●
9.	Neophodno je nastaviti sa aktivnostima na otklanjanju nedostataka prilikom kontrole i naplate prihoda, u kojima Ministarstvo treba i dalje imati proaktivnu ulogu, te u saradnji sa institucijama BiH kod kojih se evidentiraju prihodi, osigurati uspostavljanje sistema kontrole i naplate prihoda i uspostave efikasnih evidencije o naplaćenim i nenaplaćenim prihodima.	U toku 2019. godine Ministarstvo nije preduzimalo konkretnije aktivnosti u saradnji sa budžetskim korisnicima na otklanjanju dugogodišnjeg problema kontrole i spravljanja prihoda sa kojima se isti suočavaju.	●
10.	Potrebno je da Ministarstvo preispita način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 - uz Izveštaj o izvršenju budžeta institucija BiH).	Ministarstvo nije preispitalo način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina i isti je prikazan u Obrascu 1 (Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2019. godinu).	●
11.	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.	Ministarstvo nije izvršilo cjelovitu analizu problema sa kojima se susreću budžetski korisnici prilikom prodaje vozila koja bi rezultovala izmjenama i dopunama postojećeg uputstva o provođenju licitacije službenih vozila.	●
12.	Neophodno je da Ministarstvo izvrši sveobuhvatnu analizu propisa kojima je regulisan način obračuna i isplate plaća i naknada plaća zaposlenih u institucijama BiH i predloži harmonizirana rješenja za regulisanje ove kategorije kako bi bili zadovoljeni principi pravičnosti i transparentnosti.	Ministarstvo nije izvršilo suštinsku analizu propisa kojima je regulisan način obračuna i isplate plaća i naknada troškova zaposlenih u institucijama BiH.	●
13.	Ministarstvo sigurnosti BiH je dužno žurno podnijeti Vijeću ministara prijedlog podzakonskog akta kojim se	Ministarstvo sigurnosti BiH nije Vijeću ministara dostavilo prijedlog podzakonskih akata	

	reguliše pravo na isplatu policijskog dodatka za zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH.	kojima treba regulisati pravo na policijski dodatak zaposlenih u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) i Graničnoj policiji BiH.	●
14.	Neophodno je da nadležne institucije (Parlament BiH, Vijeće ministara) žurno riješe pitanje donošenja zakonskih i podzakonskih akata kojima se reguliše pravo na isplatu policijskog dodatka za zaposlene u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.	U parlamentarnoj proceduri, od usvajanja u februaru 2018. godine, nije usaglašen tekst Zakona o izmjenama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji se odnosi na policijski dodatak za zaposlene u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.	●
15.	Neophodno je da nadležne institucije žurno preduzmu aktivnosti u cilju definisanja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.	U parlamentarnoj proceduri su u toku aktivnosti vezane za razmatranje prijedloga zakonskih rješenja u cilju definisanja postupka nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.	○
16.	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.	Institucije BiH nisu dosljedno primjenjivale Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje.	●
17.	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.	Vijeće ministara nije imalo zahtjeva prema Agenciji za državnu službu BiH u toku 2019. godine u cilju sačinjavanja analiza po pitanju učešća zaposlenih u institucijama BiH na seminarima 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.	●
18.	Potrebno je da nadležne institucije (Vijeće ministara, Ministarstvo, institucije BiH) riješe pitanje posjedovanja specijalizovanih službenih vozila u institucijama koje nisu prepoznate u Pravilniku Vijeća ministara o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.	U 2019. godini za dvije institucije Vijeće ministara je stavilo na raspolaganje pravo na dodatna specijalizovana vozila, međutim, za jednu instituciju podnijeti zahtjev nije razmatran.	○
19.	U cilju jednoobraznog postupanja potrebno je da Ministarstvo jasnije definiše način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	Ministarstvo nije definisalo način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	●

20	Potrebno je, iz više razloga, a prvenstveno radi racionalizacije troškova zakupa, da Vijeće ministara što prije osigura trajni smještaj institucijama Bosne i Hercegovine za koje još uvijek nije riješeno pitanje smještaja.	Još uvijek nije riješeno pitanje trajnog smještaja za pojedine institucije, iako su sredstva za te namjene odobrena.	●
21.	Preporučujemo da Ministarstvo detaljnije pristupa analizi zahtjeva institucija BiH za angažmanom osoba putem ugovora o djelu, posebno za redovne poslove iz opisa sistematizovanih radnih mjesta.	Iako Ministarstvo od budžetskih korisnika traži obrazloženje zahtjeva za sredstvima za ugovore o djelu i dalje se u određenom broju institucija ponavljaju isti ili slični nedostaci pri realizaciji navedenih izdataka.	○
22.	Neophodno je da Ministarstvo donese instrukciju o višegodišnjim projektima kako bi se uspostavio kvalitetan proces upravljanja kapitalnim projektima u skladu sa stvarnim potrebama za budžetskim sredstvima.	Instrukcija je, prema prezentovanim informacijama, još uvijek u fazi izrade i nije sačinjena i usvojena kao konačan dokument.	●
23.	Potrebno je osigurati efikasnije upravljanje programima posebne namjene, a tamo gdje je realizacija uslovljena aktivnostima Ministarstva i donošenjem odluka Vijeća ministara, isto realizovati u skladu sa zakonskim odredbama i bez odlaganja.	U toku 2019. godine nije donesena odluka Vijeća ministara o realizaciji programa posebnih namjena, a tokom obavljanja revizije smo informisani da je data saglasnost na dostavljeni prijedlog odluke.	●
24.	Ponovo naglašavamo da Vijeće ministara u saradnji sa nadležnim institucijama zaduženim za realizaciju odluka o dodjeli sredstava iz grantova treba preduzeti aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa doznačavanja grantova, putem analize postojećih propisa, pravovremenog planiranja aktivnosti, uspostavljanja jasnijih i mjerljivijih ciljeva, poboljšanja postupka odobravanja, unapređenja postupka praćenja realizacije projekata, evidentiranja grantova i izvještavanja.	Nisu preduzete adekvatne aktivnosti kako bi se prevazišle utvrđene slabosti i uspostavio odgovarajući sistem odobravanja, izvještavanja i evidentiranja grantova.	●
25.	Cijeneci da je riječ o kompleksnom projektu (povratka) koji je značajan sa više aspekata, te da u realizaciji istog učestvuju svi nivoi vlasti, potrebno je da Komisija raspoloživa sredstva upotrebljava na brži i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povrata, a na zadovoljstvo i korist svih zainteresovanih strana.	Navedena preporuka nije realizovana, jer se i u 2019. godini kasnilo sa zaključivanjem Sporazuma, udružena sredstva za 2019. godinu nisu raspoređena, odnosno čitav proces povratka i rekonstrukcije se odvija usporeno.	●
26.	Potrebno je da Ministarstvo vanjskih poslova BiH pravovremeno i sveobuhvatno obavještava Ministarstvo o svim bitnim informacijama na osnovu kojih projicira obavezu za članarine BiH u međunarodnim organizacijama koje	Ministarstvo vanjskih poslova BiH dostavlja Ministarstvu podatke na osnovu kojih se projicira obaveza za članarine BiH u međunarodnim organizacijama koje se planiraju i odobravaju u Budžetu institucija	○

	se planiraju i odobravaju u Budžetu institucija BiH te o istim vodi ažurnu Centralnu evidenciju koju treba dostavljati Ministarstvu na kraju obračunskog perioda.	BiH, ali postojeće kontrole nisu dovoljne u dijelu usaglašavanja podataka Centralne evidencije Ministarstva vanjskih poslova BiH sa podacima evidentiranim u Glavnoj knjizi koju vodi Ministarstvo pod šifrom trezora na poziciji direktnih transfera.	
27.	Potrebno je da Ministarstvo preduzme sve potrebne aktivnosti iz svoje nadležnosti u pogledu sadržajnog izvještavanja i transparentnosti utroška IPA sredstava.	Obrazloženja dodijeljenih sredstava korisnicima za kofinansiranje i prefinansiranje IPA projekata i realizovanje istih su u godišnjem izvještaju za 2019. godinu dopunjena obrazloženjem izdvajanja budžetskih sredstava za IPA projekte koji se plaćaju sa direktnih transfera sa Jedinственог računa trezora.	●
28.	Potrebno je da Vijeće ministara, u saradnji sa svim nadležnim institucijama, zauzme proaktivan stav u pogledu izrade sveobuhvatnih državnih sektorskih strategija kao preduslova za značajnije povlačenje IPA sredstava te u vezi s tim osigura mehanizme sveobuhvatnog izvještavanja o planiranim i realizovanim IPA projektima.	Vijeće ministara je u 2019. godini usvojilo Izvještaj Ministarstva o implementaciji Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH za period 2017 – 2020. godina, ali još uvijek nije postignut bitan napredak u pogledu izrade sveobuhvatnih državnih sektorskih strategija koje predstavljaju preduslov za značajnije povlačenje IPA sredstava.	○
29.	Neophodno je da nadležne institucije žurno donesu pravni okvir koji reguliše provođenje postupka vansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji budžetskih sredstava.	Ministarstvo pravde BiH nije predložilo podzakonski akt kojim se uređuju kriteriji i postupak za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe sudu BiH.	●
30.	Neophodno je da nadležne institucije žurno donesu pravni okvir koji reguliše pravo na naknade zaposlenih u pravosudnim institucijama u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji budžetskih sredstava.	U parlamentarnoj proceduri su u toku aktivnosti vezane za razmatranje prijedloga zakonskih rješenja za uvođenje sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH i prava na isplatu naknada troškova zaposlenih definisanih Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.	○
31.	Neophodno je da nadležne institucije BiH čije poslovanje generiše sudske sporove, a posebno sporove koji se ponavljaju na istoj osnovi, izvrše analize vlastitih praksi rada koje su uzrokovale sudske sporove radi utvrđivanja slabosti sistema i eventualnih odgovornosti, te	Institucije BiH čije poslovanje generiše sudske sporove nisu izvršile odgovarajuće analize koje trebaju biti osnova za preduzimanja korektivnih mjera za smanjenje sudskih sporova.	●

	preduzimanja korektivnih mjera koje će smanjiti broj sudskih sporova.		
32.	Ponovo preporučujemo planski pristup i koordinaciju svih nadležnih institucija u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudskih sporova i efikasno rješavanje aktivnih predmeta.	Nadležne institucije BiH nisu dovoljno proaktivno i koordinirano pristupile pitanjima identifikacije i otklanjanja uzroka koji generišu pokretanje sudskih sporova.	●
33.	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 jer nije bilo potrebe za angažovanjem sredstava, a realizacija ranije dodijeljenih sredstava se prati u okviru realizacije programa posebne namjene.	○
34.	Potrebno je osigurati da se javna sredstva troše odgovorno i transparentno, što podrazumijeva donošenje jasnih pravila i procedura u pogledu namjene, kriterija dodjele, uslova korištenja sredstava tekuće rezerve, a sve u cilju onemogućavanja nenamjenskog korištenja javnih sredstava.	Ministarstvo je donijelo internu proceduru o korištenju budžetske rezerve koja se odnosi na davanje mišljenja na prijedloge odluka. Međutim, Vijeće ministara donosi konačne odluke o odobravanju sredstava tekuće rezerve, bez jasno definisanih kriterija dodjele, uslova korištenja sredstava tekuće rezerve.	●
35.	Ministarstvo treba nastaviti aktivnosti na daljem unapređenju transferisanja sredstava preko poslovnih banaka i primjeni principa nultog salda na transakcionim računima.	U kontinuitetu se provode aktivnosti praćenja poslovanja preko poslovnih banaka, međutim, još uvijek postoji prostor za unapređenje istog u pogledu transferisanja sredstava i primjene principa nultog salda na transakcionim računima.	○
36.	Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji sa inicijatorom za otvaranje računa, nastavi aktivnosti na rješavanju statusa računa koji nemaju promet duži vremenski period i potrebu da isti budu i dalje otvoreni kao zasebni računi.	Iako je Ministarstvo preduzimalo određene aktivnosti na rješavanju statusa računa koji nemaju promet duži period i dalje postoji potreba za nastavkom aktivnosti na uređenju ove oblasti.	○
37.	Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnosti na primjeni podataka iz nadograđenog softvera i uspostavljanju sistema kontrole fakturisanih usluga platnog prometa.	Ministarstvo je uspostavilo praksu primjene podataka koji se preuzimaju iz nadograđenog softvera vezano za kontrolu broja fakturisanih transakcija bankarskih usluga za transakcione račune.	●
38.	Ministarstvo treba u saradnji sa institucijama Bosne i Hercegovine preduzeti sve potrebne aktivnosti kako bi se unaprijedio sistem internih kontrola u dijelu potraživanja te osiguralo da finansijski izvještaji budu tačni, a potraživanja iskazana u skladu s računovodstvenim pravilima i	Iako Ministarstvo kontinuirano preduzima aktivnosti kako bi se adekvatno iskazivala potraživanja u ISFU te osiguralo pouzdanije i tačnije izvještavanje o istim još uvijek postoje određene slabosti koje je potrebno unaprijediti.	○

	principima, te preduzeti aktivnosti na naplati istih.		
39.	Iako su salda na kontima razgraničenja nešto manja u odnosu na prošlu godinu, preporučujemo nastavak aktivnosti Ministarstva, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova BiH, na rješavanju pitanja evidentiranja kursnih razlika.	Nije riješeno pitanje evidentiranja kursnih razlika u skladu s općeprihvaćenim računovodstvenim principima.	●
40.	Preporučujemo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i tačnog evidentiranja stalnih sredstava.	Iako su u pojedinim institucijama pokrenute aktivnosti na uknjiženju stalnih sredstava još uvijek nije u potpunosti pouzdano iskazana vrijednost stalnih sredstava na nivou institucija BiH.	●
41.	Kako su u okviru izvanbilansne evidencije iskazana značajna stanja uslovnih potraživanja i uslovnih obaveza, Ministarstvo treba uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta sačinjavati i odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u izvanbilansnoj evidenciji te u skladu s potrebama istu dodatno urediti.	Ni u tekućoj godini, uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta nisu sačinjena odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u vanbilansnoj evidenciji.	●
42.	U cilju rješavanja pitanja državne imovine neophodno je da nadležne institucije konačno usvoje propise koji će urediti status državne imovine.	Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno.	●
43.	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.	Popis sredstava i izvora sredstava u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou te je u pojedinim institucijama identifikovan značajan broj slabosti koje imaju utjecaja na tačnost pozicija bilansa.	●
44.	Popisom iskazana stanja u Glavnoj knjizi treba usaglašavati sa stvarnim stanjem uvidom u dokumentaciju koja potkrepljuje iskazana stanja ili na drugi adekvatan način potvrditi iskazana salda.	Nisu uočene nepravilnosti u okviru popisa novčanih sredstva koja se nalaze na Jedinственном računu trezora te imovine, potraživanja i obaveza na organizacionom kodu Trezor.	●
45.	Implementirati projekat uspostave rezervne lokacije u skladu s dinamičkim planom implementacije.	U skladu s dinamičkim planom implementiran je projekat uspostave rezervne lokacije.	●
46.	U analize koje prethode implementaciji novih projekata potrebno je uključiti i aspekte budućeg održavanja sistema kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.	Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti u iznalaženju rješenja za implementaciju novih podsistema kako bi pored implementacije osigurali postprodukcionu podršku i efikasno održavanje podsistema.	○
47.	U skladu s analizom, pokrenuti implementaciju podsistema za planiranje budžeta, osigurati integraciju sa ISFU i voditi računa da se po mogućnosti implementiraju	Ministarstvo provodi aktivnosti na iznalaženju rješenja za implementaciju novog podsistema za planiranje budžeta koji će osigurati veći	

	podsystemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema.	stepen kompatibilnosti i integraciju sa ISFU kao i postprodukcionu podršku poslije implementacije.	☐
48.	Sačiniti prijedlog rješenja tekućih problema u modulu za zalihe i pokrenuti aktivnosti na realizaciji istih.	Provedene su aktivnosti na rješavanju ranije uočenih problema u modulu zaliha.	☒
49.	Obavijestiti sve institucije da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabavke aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu kao centralizovane aplikacije za potrebe institucija BiH.	Ministarstvo će dovršiti finalnu analizu opravdanosti potrebe za implementacijom Modula zaliha kod pojedinih institucija i na osnovu toga obavijestiti institucije o opravdanosti korištenja navedenog Modula.	☐
50.	Planirati sredstva za nabavku licenci kako bi se Ministarstvu odbrane BiH omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguravanju licenci, uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva odbrane.	Planirana su sredstva za nabavku licenci kako bi se Ministarstvu odbrane BiH omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja.	☐
51.	Ministarstvo treba sačiniti finalnu analizu mogućnosti i isplativosti da se novi sistem za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH implementira kao jedinstven sistem obračuna plaća za institucije BiH, u cilju uspostave efikasnijeg sistema.	Ministarstvo radi na analizi i poređenju rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom za obračun i isplatu plaća u institucijama BiH, u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća.	☐
52.	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 2019. godine, pa samim tim ni situacija da se vrše testiranja tačnosti obračuna sa novim poreznim stopama.	Ne može se ocijeniti
53.	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 pokrenulo aktivnosti u cilju izrade analize troškova održavanje OWIS sistema za upravljanje dokumentima, kako bi uspostavili ekonomičniji model održavanja.	☐

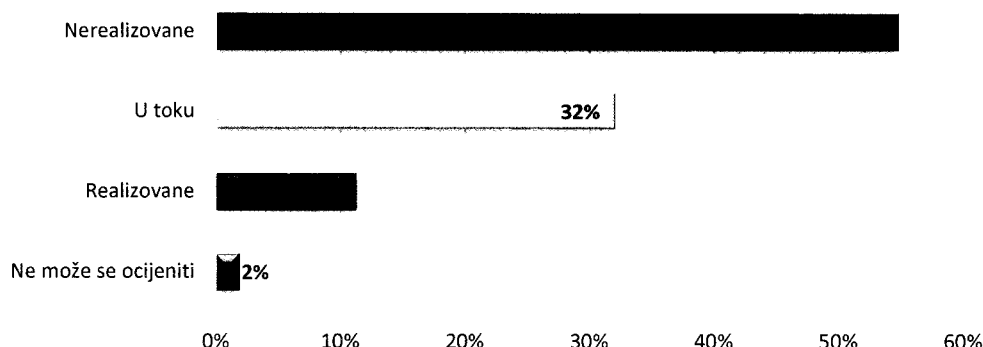
Rekapitulacija statusa preporuka je prikazana u Tabeli br. 1 i Slici 1.

Tabela br. 1

Status preporuke	Broj preporuka	Procenat
Nerealizovana	29	55%
U toku	17	32%
Realizovana	6	11%
Ne može se ocijeniti	1	2%
Ukupno	53	100%

Slika 1.

Status preporuka



3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) predstavlja kompletan sistem internih finansijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obavezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sistema je da osigura usklađenost sa zakonodavstvom i transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, kao i da osigura njihovu kontrolu.

Sistem internih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna stuba:

1. Centralna harmonizacijska jedinica;
2. Finansijsko upravljanje i kontrola;
3. Interna revizija.

Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ): U skladu sa zakonskim odredbama uspostavljen je CHJ koji razvija sisteme interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa općeprihvaćenim međunarodnim standardima. CHJ je sačinio godišnje konsolidovane izvještaje o internoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontroli u kojima je data ocjena razvoja sistema interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole i dostavio Vijeću ministara i Parlamentu BiH na razmatranje. Vijeće ministara je 28.5.2020. godine upoznato sa Godišnjim konsolidovanim izvještajem interne revizije za 2019. godinu i Konsolidovanim izvještajem o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole za 2019. godinu i na osnovu istih donijelo zaključke kojima pruža podršku uspostavljanju sistema javnih internih finansijskih kontrola. Ministarstvo je zaduženo da osigura sredstva za kadrovsko popunjavanje jedinica internih revizora, a institucije da u skladu sa planiranom dinamikom izvrše zapošljavanje u 2020. godini. Pored toga, zaduženi su rukovodioci institucija da, u saradnji sa rukovodiocima jedinica interne revizije, blagovremeno pripreme i odobre strateške (trogodišnje) i godišnje planove rada jedinica te da nastave aktivnosti na razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole, a posebno da realizuju mjere i aktivnosti iz Operativnog godišnjeg akcionog plana za unapređenje sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH za 2020. godinu. Također, oba doma Parlamentarne skupštine BiH su razmatrala i usvojila predmetne izvještaje.

Finansijsko upravljanje i kontrola: Finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH uređeni su Zakonom o finansiranju institucija BiH⁴. Centralna harmonizacijska jedinica je u skladu sa članom 33f. stav (2) pomenutog Zakona donijela sljedeće podzakonske akte:

- Standardi interne kontrole u institucijama BiH⁵;
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH⁶;
- Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH⁷;
- Pravilnik o godišnjem izvještavanju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH⁸.

Finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije, a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Kroz obavljene revizije u institucijama BiH konstatovano je da određeni broj institucija nije proveo osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavu sistema na snazi već pet godina, a da institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata. Prema podacima navedenim u Konsolidovanom izvještaju o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2019. godinu, ključni poslovni procesi su dokumentovani u 65 institucija, 63 institucije su sačinile mapu poslovnih procesa, dok je 56 institucija uspostavilo registar rizika.

Institucije su u skladu sa članom 33d. stav (4) Zakona o finansiranju institucija BiH u obavezi da izrade i u definisanom roku dostave godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli Centralnoj harmonizacijskoj jedinici. Prema podacima prezentovanim u izvještaju CHJ, navedeni izvještaj četiri institucije nisu dostavile u propisanom roku, odnosno dvije institucije su izvještaj dostavile sa zakašnjenjem, dok dvije institucije isti nisu dostavile do trenutka izrade izvještaja CHJ.

Ured za reviziju institucija BiH je u izvještajima 22 institucije dao preporuke u cilju implementacije sistema finansijskog upravljanja i kontrole ili preduzimanja potrebnih mjera i aktivnosti nakon kreiranja zakonom i podzakonskim aktima propisanih dokumenata (mapiranje poslovnih procesa, procjene rizika, registar rizika).

Interna revizija: Sistem interne revizije u institucijama BiH definisan je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH⁹, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH¹⁰. Navedenom odlukom predviđeno je uspostavljanje ukupno 19 jedinica interne revizije pri čemu je 18 jedinica u djelokrugu rada Ureda za reviziju¹¹.

Prema podacima prezentovanim u Godišnjem konsolidovanom izvještaju interne revizije za 2019. godinu, od ukupno predviđenih 18 jedinica interne revizije (koje su u djelokrugu rada Ureda) ista je

⁴ Službeni glasnik BiH broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁵ Službeni glasnik BiH broj: 61/14

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 98/14

⁷ Službeni glasnik BiH broj: 29/15

⁸ Službeni glasnik BiH broj: 77/15

⁹ Službeni glasnik BiH broj: 27/08 i 32/12

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj: i 59/19

¹¹ Jedinica za internu reviziju u Agenciji za pružanje usluga u vazdušnom saobraćaju (BHANSA) nije predmet revizije jer Ured ne vrši finansijsku reviziju u navedenoj instituciji.

u potpunosti, funkcionalno i kadrovski, uspostavljena u devet institucija BiH, šest institucija je uspostavilo jedinicu interne revizije u skladu sa važećim propisima, ali sa djelimičnom kadrovskom popunjenošću, dok u tri institucije interna revizija nije uspostavljena u skladu sa važećim zakonskim propisima.

Kroz pojedinačne revizije izvještaje Ured za reviziju je identifikovao slabosti i nedostatke u institucijama BiH u pogledu uspostave i rada jedinica za internu reviziju. S tim u vezi, u izvještajima 14 institucija su date preporuke u pogledu uspostavljanja funkcije interne revizije ili unapređenja rada nadležne jedinice za internu reviziju.

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da razvijenost sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH nije na zadovoljavajućem nivou prije svega zbog sporosti u implementaciji finansijskog upravljanja i kontrole i uspostavi funkcije interne revizije u punom kapacitetu.

Postojeći nedovoljno razvijeni sistem internih finansijskih kontrola u institucijama BiH u konačnici ima za posljedicu poslovanje institucija koje nije zasnovano na odgovarajućoj procjeni rizika, što dovodi do smanjenog stepena odgovornosti u obavljanju poslova i zadataka, a utječe i na povećan rizik neostvarivanja ciljeva poslovanja institucija, netransparentnost u poslovanju, neusklađenost sa propisima, greške u poslovanju i dr.

PREPORUKA 1

Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog Ministarstva, osigura da rukovodioci institucija dosljedno primjenjuju propise i donesene zaključke, u cilju potpunog uspostavljanja interne revizije i sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

• Postupanje Ministarstva i Vijeća ministara po zahtjevima budžetskih korisnika

Ured za reviziju je tokom pojedinačnih finansijskih revizija za 2019. 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 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.

Također, svi dostavljeni pregledi ne obuhvataju nosioce aktivnosti i rokove za postupanje, te obrazloženja nedavanja odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

U Akcionom planu postupanja po nalazima i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2018. godinu (broj 01-16-6-63356/19 od 31.12.2019. g.), Ministarstvo navodi da je dosadašnja praksa obrade zahtjeva temeljena na uspostavljenoj evidenciji te da nadležni Sektor Ministarstva planira preduzeti dodatne aktivnosti sa ciljem unapređenja ovog procesa.

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Ministarstva finansija i trezora BiH za 2019. godinu je skrenuta pažnja da, u određenim slučajevima, postoje zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na pojedine akte budžetskih korisnika.

Također je u Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Generalnog sekretarijata Vijeća ministara za 2019. godinu konstatovano da postoje određeni zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Vijeća ministara u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće te usvajanja i davanja saglasnosti na akte budžetskih korisnika.

Smatramo da ovakva praksa obrade zahtjeva budžetskih korisnika i izostanak blagovremenog odgovora nije prihvatljiva i nije u skladu sa članom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara¹² te može imati negativne posljedice na poslovanje institucija BiH u pogledu ostvarenja njihovih ciljeva

PREPORUKA 2

Vijeće ministara bi trebalo blagovremeno razmatrati materijale koje dostavljaju budžetski korisnici kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje institucija, a time i ostvarivanje ciljeva njihovog poslovanja.

PREPORUKA 3

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika, kako u cilju potpunog izvršenja dodijeljenih nadležnosti, tako i zbog svih negativnih posljedica koje izostanak postupanja Ministarstva ima na određenu oblast koja je obuhvaćena tim aktima.

PREPORUKA 4

Potrebno je da Ministarstvo uspostavi uredne i ažurne 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.

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

Sistematizacija radnih mjesta je dokument koji uključuje detaljniji opis radnih mjesta, kao što su radni zadaci, odgovornosti i ovlasti, te dodatne specifikacije poput stručne spreme, radnog iskustva, posebnih sklonosti i kompetencija zaposlenika¹³, stoga je pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave jedan od osnovnih dokumenata za uspostavljanje i osiguranje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave.

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine¹⁴ i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine¹⁵.

Odjel za reviziju učinka Ureda za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji“¹⁶ i dao odgovarajuće preporuke na navedenu temu.

¹² Službeni glasnik BiH, broj 22/03

¹³ Stručni član „Postupak definisanja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sistemima upravljanja“, Kondić, V., Bojanić B., Horvat M., 2015. godina.

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

¹⁶ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/izvjestaji2019/?id=6177

Uvidom u finansijske izvještaje pojedinačnih budžetskih korisnika (institucija) može se konstatovati da su u toku 2019. usvojena dva, a u 2020. jedan pravilnik.

Ukupno je sedam institucija, sa mišljenjima svih relevantnih institucija, dostavilo pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara (određeni pravilnici su upućeni u 2015. i 2018. godini). Navedene prijedloge pravilnika Vijeće ministara u 2019. godini nije razmatralo.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji može se konstatovati da svi učesnici u procesu nemaju proaktivan stav po navedenom pitanju. Pojedine institucije i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji istekao prije šest godina i više, još uvijek nisu započele aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika.

Za određene institucije konstatovano je da još uvijek nije izrađen niti prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od nadležnih institucija, odnosno da je cjelokupna procedura praktično još uvijek na samom početku.

Također, jedan od razloga nedonošenja usklađenih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji jesu i neujednačeni stavovi između institucija 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 predloženog Pravilnika, i/ili broj sistematizovanih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.). Prema članu 16. Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH rukovodilac organa uprave dužan je, prilikom podnošenja prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Vijeću ministara radi davanja saglasnosti, uz pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, dostaviti i mišljenja nadležnih organa, a u aktu kojim se traži saglasnost Vijeća ministara dati izjašnjenje o primjedbama ovih organa, koje nisu prihvaćene. Također, prema članu 35. stav (4) Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH, ukoliko rukovodilac potvrdi prijedlog opisa poslova radnog mjesta na koji je Ministarstvo pravde BiH dalo negativno mišljenje, dužan je o istom izvijestiti ovo Ministarstvo, sam razvrstati radno mjesto i uz prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji dostaviti negativno mišljenje Ministarstva.

PREPORUKA 5

Zbog evidentnog zastoja u procesu usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara, smatramo da je potrebno da Vijeće ministara od nadležnih institucija traži informaciju o problemima i poteškoćama u realizaciji navedenog zadatka. Navedeno je potrebno kako bi se analizirao proces usklađivanja i preduzele konkretne mjere na njegovom ubrzavanju i okončanju.

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

Funkcionisanje Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) sa finansijsko-računovodstvenog aspekta je centralizovano s automatizovanim sistemom Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga, s tim da nadzor i kontrolu nad sistemom provodi Ministarstvo. Osnovna pravila za evidentiranje knjigovodstvenih podataka u ISFU sistem su navedena u Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH iz 2015. godine. Prihodi i rashodi budžetskih korisnika, kao i raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti budžetskih korisnika se unose po izvorima sredstava (fondovima), s tim da se evidentiranje tekućih i kapitalnih izdataka vrši i kroz funkcionalnu klasifikaciju (COFOG).

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor: U skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH za usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor nadležna je

Komisija za računovodstvo i reviziju BiH. Međutim, navedeni standardi još uvijek nisu usvojeni. Do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druge pravne osobe iz javnog sektora, budžeti, budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi u BiH će primjenjivati važeće propise institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i finansijskom izvještavanju. Usvajanjem IPSAS standarda (International Public Sector Accounting Standards) bi se osigurala izrada pouzdanih finansijskih izvještaja koja bi bila interno i međunarodno uporediva.

Napominjemo da je u Strategiji reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2017 – 2020. godina (stub IV–1 Izvršenje budžeta) i indikatorima učinka za praćenje implementacije iste se navodi da je 2017. godina početna godina, a 2020. godina završna godina u kojoj treba uraditi pripremu plana za provođenje IPSAS standarda.

Kao što smo navodili, Vijeće ministara je 10.06.2019. godine usvojilo Izvještaj o implementaciji Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH 2017 – 2020. godine. Iako je za 2018. godinu bilo predviđeno da se napravi uporedna analiza računovodstvenih politika i IPSAS standarda navedena aktivnost je prolongirana budući da zahtjev za tehničku pomoć od SAFE fonda nije odobren te je aktivnost oko Uporedne analize računovodstvenih politika i IPSAS standarda uključena kroz IPA 2017 čiji se početak implementacije očekivao u drugoj polovini 2019. godine. Međutim, informisani smo da je implementacija projekta počela sredinom 2020. godine.

PREPORUKA 6

Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji sa Vijećem ministara i nadležnom Komisijom, nastavi s aktivnostima osiguranja osnovnih pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

Izvještaji budžetskih korisnika: Svih 75 budžetskih korisnika su sačinili i podnijeli finansijske izvještaje za budžetsku 2019. godinu. Konstatovano je da pojedini budžetski korisnici iste nisu dostavili u propisanom roku do 02.03.2020. godine. Naime, većina kašnjenja se odnosi na par dana, ali postoje i značajnija kašnjenja od kojih su najkasnije zaprimljeni izvještaji Pravobranilaštva, koji je zaprimljen 29.04.2020. godine, te Ministarstva vanjskih poslova, 10.03.2019. godine. Obrasci Godišnjeg finansijskog izvještaja se popunjavaju preuzimanjem salda iz Glavne knjige.

Kao i prethodnih godina, na osnovu kontrole ispravnosti i kompletnosti finansijskih izvještaja budžetskih korisnika koje su izvršili u Odsjeku za kontrolu izvršenja budžeta i izvještavanje i Odsjeku za analizu planiranja i izvršenja budžeta Ministarstava u periodu mart – maj 2020. godine kod određenih budžetskih korisnika uočene su nepravilnosti u finansijskim izvještajima, tako da su vršene i korekcije istih koje su dostavljane u periodu mart – juni 2020. godine. Najčešće greške koje su budžetski analitičari Ministarstva konstatovali odnosile su se na tabele 6 i 6/1-Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama i projektima za 2019. godinu, te neusaglašenost između iskazanih podataka na klasi 0 i 8. Također, konstatovali su da se u više godina kod istih korisnika ponavljaju iste ili slične greške prilikom sačinjavanja godišnjeg izvještaja, a česte su i tehničke greške prilikom preuzimanja (prepisivanja) podataka iz ISFU sistema.

Analizom bilješki uz finansijske izvještaje u postupcima revizije, konstatovano je da pojedine institucije ne poštuju Pravilnik o finansijskom izvještavanju te kreiraju kratka obrazloženja godišnjeg izvršenja budžeta, bez obrazloženja za bilansne pozicije navedene u bilansu stanja. Također, u sklopu godišnjeg finansijskog izvještaja nisu pravovremeno dostavljeni Izvještaj o radu pojedinih institucija za 2019. godinu te Izjava o ostvarenim ciljevima kako je propisano članom 22a. Zakona o finansiranju institucija BiH te Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju Budžeta budžetskih korisnika za period od 01.01. do 31.12.2019. godine. Konstatovano je i da je pregled dinamike zapošljavanja (obrazac 4/1) sačinjen na osnovu Instrukcije za sačinjavanje godišnjeg izvještaja, ali se u obrascu ne prikazuju podaci o odobrenom dodatnom zapošljavanju, osim kroz stvarni broj na kraju godine, pa se stiče utisak da je zapošljavanje realizovano u broju većem od odobrenog, kao i nejednoobrazno postupanje institucija u vezi s evidentiranjem osoba koje su na neplaćenom odsustvu iz službe, kao i da se kroz godine i bez

prekida u nekim institucijama ljudi nalaze na mandatima, o čemu institucije nemaju pouzdane podatke.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH od 14.12.2017. godine obavezuju se institucije BiH da godišnje finansijske izvještaje (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na web stranici svoje institucije 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa, a najkasnije do 30.06.2020. godine. Nakon objavljivanja godišnjih finansijskih izvještaja na svojim web stranicama, budžetski korisnici se obavezuju da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo i Ured.

Također, Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju Budžeta budžetskih korisnika za period od 01.01. do 31.12.2019. godine je definisano da se budžetski korisnici obavezuju da nakon objavljivanja godišnjih finansijskih izvještaja na svojim web stranicama o istom pismeno obavijeste Ministarstvo i Ured.

Na osnovu predočene dokumentacije, kao i pregledom web stranica budžetskih korisnika, ustanovili smo da određene institucije nisu u propisanom roku objavile svoje izvještaje ili dostavile informaciju Ministarstvu i Uredu.

5. BUDŽET

Postupak pripreme i donošenja Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH definisan je Zakonom o finansiranju institucija BiH¹⁷. U skladu sa navedenim zakonom, definisani su svi subjekti-institucije u postupku pripreme i donošenja budžeta, te aktivnosti sa jasno definisanim rokovima koje se trebaju realizovati u postupku pripreme i usvajanja budžeta. Naime, Zakonom je definisano da podneseni prijedlog zakona o budžetu za narednu fiskalnu godinu od strane Predsjedništva BiH, Parlamentarna skupština BiH razmatra i usvaja do 31. decembra tekuće godine. Ukoliko Parlamentarna skupština BiH prije početka fiskalne godine ne usvoji zakon o budžetu, finansiranje institucija je privremeno sve do stupanja na snagu navedenog zakona. Prilikom donošenja budžeta za 2019. godinu nisu ispoštovani rokovi definisani Zakonom o finansiranju institucija BiH. Također, kasnilo se sa usvajanjem Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH i Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH za period 2019 – 2021. godina.

Naime, prema Zakonu o Fiskalnom vijeću u BiH, Vijeće ministara, Vlada Federacije BiH i Vlada Republike Srpske su bili u obavezi da do 31.05.2018. godine zaključe Sporazum o usvajanju dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2019 – 2021. godina, međutim, isti je zaključen tek 15.08.2018. godine. Navedenim dokumentom je utvrđeno da će okvir budžeta institucija BiH iznositi 966.000.000 KM, uz izdvajanje prihoda od indirektnih poreza u iznosu od 750.000.000 KM za svaku godinu. Kašnjenje u donošenju navedenog dokumenta reflektovalo se i na izradu i donošenje Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH za period 2019 – 2021, koji je Vijeće ministara usvojilo 01.08.2018. godine (zakonski rok je 30.6.2018. godine).

Kako Dokument okvirnog budžeta nije usvojen u zakonom definisanom roku Ministarstvo je u skladu sa zakonskim odredbama, a na osnovu Nacrta dokumenta okvirnog budžeta, 4.7.2018. godine uputilo Instrukciju sa uputstvima za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za 2019. godinu (u iznosu 966 miliona), pri tome navodeći da gornje granice rashoda za 2019. godinu nisu konačne i da mogu biti predmet korekcije po usvajanju Dokumenta okvirnog budžeta institucija BiH za period 2019 – 2021. godina.

Po obavljenim konsultacijama sa budžetskim korisnicima, Ministarstvo je sačinilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu i aktom od 28.11.2018. godine podnijelo Vijeću ministara (zakonski rok 01.10.2018. godine). Vijeće ministara je 30.01.2019. godine utvrdilo Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu te je

¹⁷ Službeni glasnik BiH broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

navedeni dokument aktom od 05.02.2019. godine podnijet (dostavljen) Predsjedništvu BiH. Inače, zakonski rok za podnošenje Nacrta zakona o budžetu institucija BiH Predsjedništvu BiH bio je 15.10.2018. godine.

Predsjedništvo BiH je 31.07.2019. godine, na vanrednoj telefonskoj sjednici, utvrdilo Prijedlog zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu i isti poslalo u Parlamentarnu skupštinu BiH na usvajanje.

Na osnovu člana IV 4. a), b) i c) i člana VIII 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština BiH je na 2. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 18.12.2019. godine, i na 2. hitnoj sjednici Doma naroda, održanoj 20.12.2019. godine, usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu¹⁸. Prema istom ukupni prihodi i rashodi utvrđeni su u iznosu od 1.791.760.678 KM. Rashodi institucija BiH odobreni su u iznosu od 966.000.000 KM, a rashodi za servisiranje vanjskog duga 825.760.678 KM.

Po usvajanju budžeta, Ministarstvo je uputilo Obavijest – Instrukciju¹⁹ svim budžetskim korisnicima kojom iste obavezuje da u cilju održavanja budžetske ravnoteže, usaglasе tabele godišnjih operativnih planova (dinamike rashoda) sa usvojenim Zakonom o budžetu. Prema prezentovanim podacima, izvršena je korekcija budžeta kojom su se raspoloživa sredstva uvećala za 248.364.080 KM, tako da su ukupna sredstva za finansiranje institucija BiH i servisiranje vanjskog duga za 2019. godine iznosila 2.040.124.758 KM. S obzirom na to da je korekcija u cijelosti izvršena na poziciji rashodi institucija, tako su konačno raspoloživa sredstva na poziciji rashodi institucija iznosila 1.214.364.080 KM.

Iako su u Zakonu o finansiranju institucija BiH jasno definisane procedure i rokovi usvajanja, Zakon o budžetu za 2019. godinu nije blagovremeno usvojen, a finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je vršeno na osnovu odluka²⁰ Vijeća ministara o privremenom finansiranju. S obzirom na to da se privremeno finansiranje provodi u iznosu do jedne četvrtine budžeta za finansiranje institucija BiH, a u skladu sa posljednjim zakonom o budžetu institucija BiH usvojenim u Parlamentarnoj skupštini BiH, budžetskim korisnicima nije bilo omogućeno započinjanje novih ili proširenih programa i aktivnosti, kao i nastavljanje višegodišnjih projekata, nabavka roba i usluga ako nisu odobreni u prethodnim budžetima. Neblagovremeno usvajanje budžeta je onemogućilo budžetske korisnike da na vrijeme pokreću procedure javnih nabavki za kapitalna ulaganja, a najviše u smislu održavanja određenih informacionih sistema i drugih projekata koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Također, neblagovremeno usvajanje budžeta značajno povećava rizik neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava. Odobravanje budžeta na kraju fiskalne godine nije u skladu sa budžetskim principima i samom definicijom budžeta kao plana prihoda i rashoda za tekuću godinu.

PREPORUKA 7

Potrebno je da Vijeće ministara u okvirima svojih nadležnosti uloži dodatne napore kako bi aktivnosti oko donošenja nacrta budžeta bile provedene u skladu sa rokovima definisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH.

Prestrukturisanje rashoda: Imajući u vidu činjenicu da su institucije u 2019. godini obavljale aktivnosti na osnovu četiri odluke o privremenom finansiranju, Ministarstvo je po zahtjevu pojedinih budžetskih korisnika u četvrtom kvartalu odobravalо prestrukturisanje rashoda, a u cilju osiguranja minimalnih uslova za obavljanje programskih aktivnosti institucija.

Nakon usvajanja Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, Ministarstvo je donijelo Instrukciju za prestrukturisanje rashoda budžetskih korisnika za 2019. godinu, u kojoj je navedeno da se budžetskim korisnicima može odobritи prestrukturisanje rashoda

¹⁸ Službeni glasnik BiH broj: 84/19

¹⁹ Akt Ministarstva broj: 05-02-1-9921-1/19 od 25.12.2019. godine

²⁰ Službeni glasnik BiH br.: 94/18, 25/19, 52/19 i 72/19

u okviru odobrenog budžeta za 2019. godinu, s tim što se sredstva predviđena za kapitalne izdatke ne mogu prestrukturisati u druge namjene.

Navedenom Instrukcijom je definisano da Ministarstvo razmatra zahtjeve za prestrukturisanje i nakon završene analize donosi odgovarajuću odluku (da li prihvata zahtjev u cijelosti, djelimično ili ga odbacuje) i o tome obavještava budžetskog korisnika (podnosioca zahtjeva za prestrukturisanje rashoda). Procesom revizije je konstatovano da jednom budžetskom korisniku (Agencija za javne nabavke), i nakon upućivanja dvije urgencije, Ministarstvo nije odobrilo podneseni zahtjev, niti je obavijestilo istog o razlozima zbog kojih nije donesena odluka, a što nije u skladu sa navedenom instrukcijom.

U toku 2019. godine Ministarstvo je donijelo 46 odluka o prestrukturisanju rashoda za 43 budžetska korisnika, dok 31 budžetski korisnik nije imao potrebu za prestrukturisanjem rashoda. Kao najčešći razlozi koji su utjecali na potrebu prestrukturisanja odobrenih rashoda u budžetu za 2019. godinu navedeni su: kašnjenje u usvajanju Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, nemogućnost provođenja postupaka javnih nabavki, preseljenja institucija na druge lokacije po odlukama Vijeća ministara, rast cijena goriva i električne energije, migrantska kriza i dr. U toku 2019. godine za jednog budžetskog korisnika je izvršeno prestrukturisanje rashoda na osnovu odluka Vijeća ministara.

Ukupni iznos sredstava koja su prestrukturisana u 2019. godini je 17.309.823 KM ili 1,79% u odnosu na budžet za 2019. godinu. Prestrukturisanjem su umanjeni tekući izdaci u iznosu od 6.943.095 KM i tekući transferi i grantovi u iznosu od 4.386.100 KM, a povećani su kapitalni grantovi i transferi u iznosu od 17.000 KM, izdaci za strane kamate u iznosu od 1.129.000 KM, kapitalni izdaci u iznosu od 6.760.195 KM i vanjske otplate u iznosu od 3.423.000 KM. Kod tekućih izdataka najveći iznos povećanja evidentiran je na izdacima za energiju i komunalne usluge u iznosu od 1.380.770 KM, a najveći iznosi umanjenja evidentirani su na izdacima za tekuće održavanje u iznosu od 2.713.455 KM i naknadama troškova zaposlenih i skupštinskih predstavnika u iznosu od 2.215.770. Kod kapitalnih izdataka najveće povećanje evidentirano je na nabavci opreme u iznosu od 6.618.340 KM.

PREPORUKA 8

Ministarstvo je dužno da nakon razmatranja zahtjeva za prestrukturisanje donosi odgovarajuće odluke, a u skladu sa instrukcijama koje samo donosi.

Programsko planiranje budžeta: Vijeće ministara je u decembru 2016. godine usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH za 2017 – 2020. godinu. Implementacija Strategije ima za cilj osiguranje fiskalne održivosti, unapređenje upravljanja javnim finansijama, te ostvarenje rezultata, koji će omogućiti unapređenje funkcionisanja sistema budžeta, izvršenja budžeta, interne i eksterne revizije. Jedan od preduslova za pripremu i provođenje Strategije predstavljaju sredstva Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA). Na osnovu Strategije Ministarstvo je apliciralo za sredstva iz IPA 2017, čime je odobren projekat Bosni i Hercegovini. Projekat bi trebao obuhvatiti aktivnosti vezane za reforme budžetskih dokumenata u programskom formatu i izmjenju zakona na svim nivoima vlasti za uvođenje usvajanja budžeta u programskom formatu. Također je, u okviru IPA 2017, planirana obuka zaposlenih u Ministarstvu i budžetskih korisnika za primjenu programskog budžeta, kao i priprema budžetskih dokumenata i dokumenata u programskom formatu.

S obzirom na to da su u toku 2018. godine usvojene strategije reforme upravljanja javnim finansijama za period 2017 – 2020. godina u Federaciji BiH i Brčko distriktu, dok se u Republici Srpskoj usvajanje iste očekuje u 2020. godini, nakon čijeg usvajanja će biti potrebno usvajanje zajedničke strategije reforme upravljanja javnim finansijama u BiH, koja će uključivati reformu javnih finansija svih nivoa vlasti.

Vijeće ministara je u oktobru 2019. godine usvojilo Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz analitičkog izvještaja Evropske komisije u kojem je predviđen rok za usvajanje Strategije maj 2020. godine. Naime, prema informaciji dobijenoj iz Ministarstva, u toku 2019. godine nije bilo aktivnosti na

unapređenju programskog budžeta, a implementacija projekta IPA 2017 je počela u julu 2020. godine i predviđeno trajanje projekta je 30 mjeseci.

PREPORUKA 9

Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnog Ministarstva nastavi aktivnosti u vezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine, koja ima za cilj unapređenje procesa planiranja budžeta i uspostavljanja programskog planiranja budžeta u potpunosti utemeljenog na aktivnostima i ciljevima budžetskih korisnika, kao i izvještavanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.

6. IZVRŠENJE BUDŽETA

Prema prezentovanim podacima iz Ministarstva, ukupno ostvareni rashodi budžeta institucija BiH u 2019. godini iznose 1.674.400.616 KM, a odnose se na rashode institucija u iznosu od 884.965.637 KM i servisiranje vanjskog duga u iznosu od 793.689.459 KM, isključujući sredstva za otplatu duga državnih institucija u iznosu od 4.254.480 KM. Ukupno ostvareni rashodi institucija BiH za 2019. godinu manji su za 76.165.186 KM od ukupno ostvarenih rashoda institucija BiH za 2018. godinu. Tekući izdaci ostvareni su u iznosu od 826.021.420 KM ili 92% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 901.596.086 KM i približno su na istom nivou kao i u prethodnoj godini.

Tekući grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 26.243.056 KM ili 60% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 43.466.876 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 12.400.153 KM, radi manjeg izvršenja iz budžetskih sredstava (fond 10) nastalog uslijed privremenog finansiranja institucija BiH u toku 2019. godine.

Kapitalni grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 1.901.003 KM ili 50% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 3.824.111 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 3.319.329 KM.

Izdaci za strane kamate ostvareni su u iznosu od 939.520 KM ili 83% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 1.129.000 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 102.926 KM.

Kapitalni izdaci ostvareni su u iznosu od 26.185.679 KM ili 10% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 259.309.507 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 62.219.120 KM, jer su se u toku 2019. godine mogli izvršavati samo višegodišnji kapitalni izdaci za koje su neutrošena sredstva prenesena iz prethodne godine i kapitalni izdaci iz drugih namjenskih sredstava, a radi privremenog finansiranja institucija BiH u toku 2019. godine.

Vanjske otplate ostvarene su u iznosu od 3.314.960 KM ili 97% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 3.423.000 KM.

Sredstva rezerve ostvarena su u iznosu od 360.000 KM ili 22% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 1.615.500 KM i manja su u odnosu na prethodnu godinu za 180.000 KM.

Izdaci za finansiranje vanjskog duga iznose 793.689.459 KM ili 96% u odnosu na ukupni budžet koji za ovu poziciju iznosi 825.760.678 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 161.659.609 KM. Procesom revizije je uočeno da su pojedina konta prikazana u većem iznosu u BiH Konsolidovanom bruto bilansu u odnosu na pojedinačne stavke iskazane u Obrascu 2. Razlog za navedeno je činjenica da se u Obrascu 2 razdvojeno iskazuju rashodi od institucija BiH i rashodi za servisiranje vanjskog duga BiH radi uporedivosti sa Tabelom 2 iz Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2019. godinu.

PREPORUKA 10

Ponovo preporučujemo Ministarstvu i institucijama BiH da su u obavezi da detaljno obrazlaže sve pozicije koje koriste prilikom izvještavanja o izvršenju budžeta te je s tim u vezi potrebno da tekstualni dio izvještaja, pored analiza procentualnog izvršenja budžeta (odstupanja), sadrži detaljne podatke o razlozima za promjenu budžeta, kao i obrazloženja izvršenja svih budžetskih pozicija.

7. PRIHODI I PRIMICI

Kao ukupan iznos prihoda, primitaka i finansiranja na raspolaganju institucijama BiH iskazan je iznos od 1.013.042.815 KM kojim je obuhvaćen preneseni višak prihoda iz prethodne godine u iznosu koji je planiran (80.899.000 KM). Ukupno ostvareni prihodi, primici i finansiranje iskazani su u Obrascu 1 u Izvještaju Ministarstva o izvršenju budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu.

Tabela br. 2

	Izvori i namjena prihoda	Budžet za 2019. godinu	Ostvareno u 2019. godini	Ostvareno u 2018. godini	Razlika	Procenat
1	2	3	4	5	6 (4-3)	7 (4/3 x100)
A	Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH					
I	Porezni prihodi	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100
II	Neporezni prihodi	129.398.000	162.325.220	155.637.086	32.927.220	125
III	Tekuće podrške iz inostranstva	115.000	12.573.542	16.989.789	12.458.542	10.934
IV	Transferi od drugih nivoa vlasti	510.000	1.274.529	972.933	764.529	250
	Pomoći od pravnih osoba u zemlji		620			
	Ukup. prihodi (I-IV)	880.023.000	926.173.911	923.599.808	46.150.911	105
B	Ostalo finansiranje i primici					
V	Preneseni višak prihoda iz prethodne godine	80.899.000	80.899.000	59.587.000	0	100
VI	Primici od sukcesije	4.400.000	5.735.583	2.220.038	1.335.583	130
VII	Primici od prodaje stalnih sredstava	678.000	234.321	1.005.165	-443.679	35
VIII	Primici-kreditna sredstva	0	0	0	0	
	Ukupno primici i finansiranje (V-VII)	85.977.000	86.868.904	62.812.203	891.904	101
	Ukupno prihodi, finansiranje i primici na raspolaganju institucijama (A+B)	966.000.000	1.013.042.815	986.412.011	47.042.815	105
C	Prihodi za finansiranje vanjskog duga BiH	825.760.678	793.104.401	951.597.399	-32.656.277	96
	Ukupno prihodi institucija i servisiranje međunarodnih obaveza (A+B+C)	1.791.760.678	1.801.892.736	1.935.879.368	10.132.058	

Ukupni prihodi ostvareni u 2019. godini, bez viška prihoda iz prethodne godine, iznose 932.143.815 KM i u tom iznosu su evidentirani u poslovnim knjigama i u Obrascu 8 kao ukupni prihodi (926.173.911 KM) i primici od prodaje osnovnih sredstava (5.969.904 KM).

A – Prihodi i podrške za finansiranje institucija BiH ostvareni su u iznosu od 926.173.911 KM, 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 2019. godini ostvareni prihodi u planiranom iznosu od 750.000.000 KM i identični su planiranim i ostvarenim prihodima od indirektnih poreza za finansiranje institucija BiH u prethodnoj godini.

Neporezni prihodi (A-II)

Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 162.325.220 KM ili 125 % u odnosu na projekciju od 129.398.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovnih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

Neporezni prihodi se odnose na sljedeće prihode: od administrativnih taksi (16.813.536 KM), od sudskih taksi (280.833 KM), od posebnih naknada i taksi (61.234.908 KM), od taksi i naknada u postupku indirektnog oporezivanja (30.731.117 KM), od ličnih putnih isprava i registracije vozila u BiH (24.204.666 KM), od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća (11.015.186 KM), od kamata i kursnih razlika (745.031 KM), od novčanih kazni (6.356.864 KM), vlastite prihode (8.111.175 KM) i ostale prihode (2.831.904 KM).

Provođenjem pojedinačnih revizija kod budžetskih korisnika konstatovano je, kao i prethodnih godina, da još uvijek postoje slabosti sistema internih kontrola kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja, naplate i spravnjenja neporeznih prihoda. Mada je Ministarstvo instrukcijom iz 2018. godine utvrdilo načine i opcije koje institucije mogu koristiti prilikom spravnjenja prihoda, takva mogućnost je korištena u malom broju institucija prilikom spravnjenja procentualno malog iznosa prihoda u odnosu na naplaćene prihode.

Tokom obavljanja pojedinačnih revizija uočili smo da pojedine institucije nisu na adekvatan način upoznate sa pomenutom instrukcijom Ministarstva, da su izostale inicijative za rješavanjem konkretnih problema koje je neophodno riješiti u koordinaciji između institucije i Ministarstva, ali i da kod pojedinih institucija Ministarstvo nije osiguralo adekvatno preuzimanje podataka sa web servisa. Također smo uočili da se u potpunosti ne poštuju ni odredbe Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine²¹ kojim je propisano da institucije vrše mjesečno spravnjenje prihoda, kao i da u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni, ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini.

Problemi sa spravnjenjem prihoda u 2019. godini i dalje su prisutni kod Službe za poslove sa strancima (nije vršeno spravnjenje taksi), Ministarstvu komunikacija i prometa (dio prihoda je spravljen korištenjem podataka iz informacionog sistema čija je glavna namjena i funkcija praćenje i izdavanje odgovarajućih dokumenata iz oblasti prometa), Uprave za indirektno oporezivanje (Uprava nema

²¹ Broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine

tehničkih mogućnosti za jednostavne provjere o uplatama i sravnjenje prihoda u Glavnoj knjizi, određeni prijedlozi rješenja nisu bili prihvatljivi Ministarstvu, pa se zajedničkim aktivnostima osiguravaju preduslovi za preuzimanje podataka putem web servisa), Ministarstvu civilnih poslova (sistemski nije osigurano da se, kroz bazu podataka o državljanstvu, filtriraju podaci o izdatim rješenjima putem zahtjeva iz diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH i iznosima uplata po tom osnovu), Pravobranilaštvu BiH (nije bilo aktivnosti na naplati troškova parničnog postupka), Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (očekivana saradnja i pomoć Ministarstva za rješavanje pitanja sravnjenja prihoda nije ostvarena, zbog čega je Agencija osigurala pomoćnu evidenciju o izdatim i naplaćenim ličnim dokumentima i pomoću iste analitičkim postupcima vrši mjesečno upoređivanje sa prihodima, a iznosi naplaćenih prihoda po svim osnovama približno odgovaraju iznosima prikazanim u Glavnoj knjizi trezora), Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (nije uspostavljeno usklađivanje ukupno ostvarenih prihoda iz pomoćnih evidencija sa evidencijama u glavnoj knjizi), Graničnoj policiji (i dalje nisu tačni podaci o procentualnom izvršenju koji se prezentuju u izvještajima-sintetika, jer se uplate izvršene u roku od osam dana po izdatom prekršajnom nalogu procentualno ne generišu kao 100 % realizovane), Ministarstvo vanjskih poslova (formalno se vodi mjesečna evidencija naplaćenih prihoda i transfera prihoda po valutama određenih zemalja, na osnovu dostavljenih pojedinačnih tabela sa podacima iz DKP mreže, ali u pomoćnoj evidenciji nedostaju podaci u domaćoj valuti kao i informacije o nastalim troškovima prilikom transfera prihoda od konzularnog poslovanja).

Pored sravnjenja prihoda postoje i drugi faktori i problemi koji su utjecali na naplatu ukupnih prihoda koje ostvaruju institucije BiH ili njihovo iskazivanje u poslovnim knjigama i izvještajima. Tako se jedan od problema odnosi na naplatu prihoda u Pravobranilaštvu BiH, a tiče se problematike naplate potraživanja iz predmeta po osnovu izvršavanja krivičnih presuda. Zbog nepostojanja imovine koja se nalazila u posjedu osobe koja je osuđena ne postoji mogućnost naplate samog potraživanja.

Također, Direkcija za civilno zrakoplovstvo nije bila u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane naknade zračnim operaterima koji obavljaju saobraćaj preko aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisane mjesečne izvještaje o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa aerodroma. Kako u postojećoj odluci o visini naknade koju plaćaju operatori aviona nije utvrđen mehanizam sankcionisanja aerodromskih operatora, o navedenom problemu je upoznato Vijeće ministara koje je zadužilo Direkciju za izradu dopune odluke u dijelu koji se odnosi na sankcionisanje aerodromskog operatora zbog nedostavljanja izvještaja, kao i da pokrene postupak tužbe protiv aerodromskih operatera za naknadu štete po osnovu izgubljenih prihoda koje nije ostvarila zbog nedostavljanja izvještaja kao i postupak tužbe protiv zračnih operatora koji nisu izvršili uplatu po fakturiranim naknadama.

Kod Ministarstva vanjskih poslova konstatovani su problemi sa umanjenjem prihoda na konzularnim računima u DKP-ima BiH zbog plaćanja bankarskih usluga, kao posljedica neusklađenog postupanja sa Uputstvom za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja.

Institucije BiH trebaju uspostaviti ažurne evidencije i osigurati kontinuirano sravnjenje naplaćenih prihoda, čime će se smanjiti rizik da prihodi (ili potraživanja) ne budu naplaćeni. Potpune i ažurne pomoćne evidencije su osnova za sravnjenje na jedan od načina koje je propisalo Ministarstvo, a za šta je neophodna inicijativa od strane institucije-budžetskog korisnika i stvaranje preduslova od strane Ministarstva.

PREPORUKA 11

Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji sa budžetskim korisnicima koji ostvaruju prihode, analizira zahtjeve, ukoliko su dostavljeni, i na adekvatan način osigura korištenje servisa za sravnjenje prihoda.

PREPORUKA 12

Smatramo da je potrebno da Ministarstvo obaveže institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni 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 11.015.186 KM. Iznos od 10.500.000 KM iskazan je kao prihod od nefinansijskih javnih preduzeća, a ostvaren je po osnovu uplate naknade operatera za izdavanje dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema. Vijeće ministara je u Odluci o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema utvrdilo naknadu za dozvolu koja po operateru iznosi 17.500.000 KM i uplaćuje se u pet jednakih rata, u rokovima koji su utvrđeni u odluci. Prvu ratu su uplatila sva tri operatera u BiH u utvrđenim iznosima (3.500.000 KM), ali nakon roka predviđenog u odluci koji je određen do 30.05.2019. godine. Na osnovu dokumentacije dostavljene iz Regulatorne agencije za komunikacije (RAK), utvrdili smo da su dozvole operaterima izdate u propisanom roku (izdaje ih RAK), ali je bilo kašnjenja prilikom zaključivanja ugovora. Ugovore sa operaterima je trebalo da zaključi Vijeće ministara u roku od 45 dana od dana izdavanja dozvole, ali su umjesto u maju, ugovori zaključeni u junu 2019. godine. Također smo uočili da su u ugovorima ostale odredbe o rokovima plaćanja koji su utvrđeni u Odlukama o dozvolama, pa je kao rok za plaćanje naveden 30.05. mada su ugovori zaključeni polovinom juna. Nakon zaključivanja ugovora RAK je ispostavio fakture operaterima u kojima je kao rok plaćanja naveden 01.07.2019. godine, a operateri su svoju obavezu izmirili prije roka navedenog u fakturi.

Prihodi od kamata i kursnih razlika su ostvareni u iznosu od 745.031 KM, od čega prihodi od kamata na oročena sredstva iznose 588.277 KM. Kamata je naplaćena na osnovu plana otplate dostavljenog iz banaka u kojima je izvršeno oročavanje.

Tekuće podrške iz inostranstva (A-III)

U periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine su ostvareni prihodi po osnovu tekuće podrške iz inostranstva u iznosu od **12.573.542 KM**. Tekućom podrškom u novčanom obliku obuhvaćene su sve namjenske donacije doznačene iz inostranstva od stranih vlada i organizacija, kao podrška pojedinim institucijama BiH. Ostvareni iznos je veći od planiranog za 12.458.542 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).

Tokom revizije smo konstatovali da su uplate od donatora evidentirane na kontu 731111 Donacije-Transferi iz inostranstva, a dvije uplate u ukupnom iznosu od 557.892 KM su evidentirane na fondu 10 (budžetska sredstva) umjesto na fondu 30 (donatorska sredstva). O navedenom smo usmeno upoznali Ministarstvo tokom obavljanja revizije, te je izvršena korekcija nakon sačinjavanja Izvještaja Ministarstva, na način da su korigovana knjiženja po fondovima u okviru finansijskog rezultata (prikazano u tački Finansijski rezultat).

Transferi od drugih nivoa vlasti (A-IV)

Transferi od drugih nivoa vlasti realizovani su u iznosu od 1.274.529 KM i veći su za 972.933 KM od planiranih. U okviru ove grupe prihoda nisu planirana sredstva koja su zakonskim propisima predviđena za finansiranje pojedinih institucija ili tijela kao što su Vijeće za državnu pomoć, Fiskalno vijeće BiH, finansiranje rada koordinacionog odbora VRI i centralnih harmonizacijskih jedinica.

B – Ostalo finansiranje i primici prikazani u iznosu od 86.868.904 KM, a obuhvataju preneseni višak sredstava iz prethodnih godina (80.899.000 KM), primitke od sukcesije (5.735.583 KM) i primitke od prodaje stalnih sredstava (234.321 KM). Primici od sukcesije sastoje se od uplaćenih sredstava od prodaje nekretnina u Tokiju i Bonu (iznos od 5.405.701 KM iskazan je kao prihod Ministarstva vanjskih poslova) i prihoda po osnovu naplate pripadajućeg dijela novčanih sredstava sukcesije (329.882 KM).

Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina iskazan je kao ostvareni primitak u iznosu koji je planiran (80.899.000 KM). Zbog veće realizacije ostalih prihoda u odnosu na planirano i manje realizacije rashoda u odnosu na planirano (zbog kasnog usvajanja budžeta), višak prihoda iz prethodne godine nije iskorišten za pokrivanje finansijskog rezultata. 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 2019. godini u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i finansiranja. Napominjemo da su Pravilnikom o finansijskom izvještavanju utvrđeni obrasci za izvještavanje i u kome je Obrazac 1 predviđen za popunjavanje u institucijama-budžetskim korisnicima, a razlikuje se i po formi i sadržaju od Obrasca 1 koji Ministarstvo popunjava i dostavlja uz Izvještaj o izvršenju budžeta za institucije BiH.

PREPORUKA 13

Potrebno je da Ministarstvo razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 - uz Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH).

- **Prodaja vozila (licitacija)**

Ostvareni prihodi po osnovu prodaje stalnih sredstava u iznosu od 234.321 KM odnose se na prodaju službenih automobila putem javnog nadmetanja (licitacije) u iznosu od 232.030 KM i prodaju opreme u vrijednosti 2.291 KM.

C – Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH prikazani su u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u iznosu od 793.104.401 KM koji odgovara podacima u glavnoj knjizi trezora, ali nisu obuhvaćeni postupcima revizije.

8. RASHODI

U periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine ukupni rashodi budžetskih korisnika i direktnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora iskazani su u iznosu od 884,96 mil. KM ili 73% u odnosu na raspoloživi budžet. Pregled raspoloživog budžeta i ostvarenih rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama dat je u narednoj tabeli:

Tabela br. 3

R. br.	OPIS	Budžet ²² 2019.	Korigovani budžet ²³ 2019.	Izvršenje 2019.			% (7/4)	% učešća (7)
				Institucije BiH	Direktni transferi	Ukupno (5+6)		
1	2	3	4	5	6	7	9	11
1	Tekući izdaci	869.063.000	901.596.086	825.446.483	574.937	826.021.420	92	93,34
2	Tekući grantovi i transferi	38.080.000	43.466.876	11.328.709	14.914.347	26.243.056	60	2,97
3	Kapitalni grantovi i transferi	805.000	3.824.111	1.901.003	0	1.901.003	50	0,21
4	Izdaci za strane kamate	0	1.129.000	0	939.520	939.520	83	0,11
5	Kapitalni izdaci	54.624.000	259.309.507	26.185.679	0	26.185.679	10	2,96
6	Vanjske otplate	0	3.423.000	0	3.314.960	3.314.960	97	0,37
7	Rezervisanja	3.428.000	1.615.500	0	360.000	360.000	22	0,04
8	UKUPNO:	966.000.000	1.214.364.080	864.861.873	20.103.764	884.965.637	73	100,00

Kako je vidljivo iz prethodne tabele, rashodi tekuće godine su manji za 329,40 mil. KM ili 27% u odnosu na korigovani budžet 2019. godine.

Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu usvojen je tek u decembru 2019. godine, što je utjecalo na realizaciju budžeta. Naime, tokom 2019. godine institucije Bosne i Hercegovine su finansirane na osnovu četiri odluke o privremenom finansiranju na osnovu kojih su se mogli kvartalno izvršavati tekući rashodi u iznosu ¼ sredstava odobrenih budžetom prethodne godine.

8.1. Tekući izdaci

Tekući izdaci su ostvareni u iznosu od 826,02 mil. KM ili 92% u odnosu na raspoloživi budžet. Ovi rashodi i izdaci učestvuju sa 93% u ukupnim rashodima (884,97 mil. KM) 2019. godine. Pregled raspoloživog budžeta i izvršenja tekućih izdataka po ekonomskim kategorijama dat je u narednoj tabeli:

²² Budžet odobren Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu

²³ Korigovani budžet predstavlja iznos koji se dobije nakon što se budžet odobren zakonom koriguje za izmjene i dopune po osnovu prestrukturisanja, preraspodjela, rezerve, namjenskih sredstava i sl.

Tabela br. 4

R. br.	OPIS	Budžet 2019.	Korigovani budžet 2019.	Izvršenje 2019.	Izvršenje 2018.	% (5/4)	% (5/6)	% učešća (5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Bruto plaće i naknade	562.646.000	571.279.268	550.629.840	540.161.310	96	102	66.66
2	Naknade troškova zaposlenih	124.785.000	123.440.019	116.325.412	112.706.337	94	103	14.08
3	Putni troškovi	17.129.000	19.214.593	15.852.662	16.575.864	83	96	1.92
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	8.199.000	7.944.875	6.184.641	7.211.509	78	86	0.75
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	18.579.000	20.149.522	17.946.271	17.222.638	89	104	2.17
6	Nabavka materijala	36.547.000	35.583.285	31.041.156	35.116.843	87	88	3.76
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	12.026.000	11.490.625	10.233.636	10.421.880	89	98	1.24
8	Unajmljivanje imovine i opreme	24.268.000	24.735.896	23.536.062	22.630.419	95	104	2.85
9	Izdaci za tekuće održavanje	24.163.000	22.185.026	17.542.056	18.205.063	79	96	2.12
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	3.364.000	3.220.252	2.535.398	2.701.213	79	94	0.31
11	Ugovorene i druge posebne usluge	37.357.000	62.352.724	34.194.285	43.239.366	55	79	4.14
12	UKUPNO:	869.063.000	901.596.086	826.021.420	826.192.441	92	100	100.00

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Bruto plaće i naknade troškova zaposlenih učestvuju sa 81% (bruto plaće 67% i naknade troškova zaposlenih 14%) u ukupnim tekućim izdacima 2019. godine i prema visini čine dvije najveće grupe izdataka budžeta.

Na 31.12.2019. godine bruto plaće su iskazane u iznosu od 550,63 mil. KM ili 96% u odnosu na raspoloživa sredstva. Naknade troškova zaposlenih su iskazane u iznosu od 112,71 mil. KM ili 94% u odnosu na raspoloživa sredstva. Izdaci za bruto plaće i naknade troškova zaposlenih tekuće godine su veći za 14,09 mil. KM (bruto plaće 10,47 mil. KM i naknade troškova zaposlenih 3,62 mil. KM) u odnosu na ove rashode iskazane u 2018. godini. Prema raspoloživim informacijama povećanje predmetnih izdataka je posljedica prijema novozaposlenih, unapređenja zaposlenih, povećanja plaća u pravosudnim institucijama itd. Prosječan broj zaposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u tekućoj godini bio je 22.228.

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH²⁴, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama

²⁴ 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 i 25/18

na nivou BiH²⁵, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH²⁶ i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH²⁷. Vezano za primjenu navedenih propisa u obavljenim finansijskim revizijama institucija Bosne i Hercegovine konstatovano je sljedeće:

Plaće i naknade troškova zaposlenih: Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za poslanike **Parlamentarne skupštine BiH**. Pravo na ostale naknade: topli obrok, prijevoz, odvojeni život, smještaj, pravo na naknadu u slučaju smrti ili teže bolesti te pravo na jubilarnu nagradu preuzete su iz podzakonskih akata Vijeća ministara. Odlukom o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata iz 2018. godine utvrđene su naknade za mjesečni paušal, razlika plaće, naknada za posjetu porodici. Smatramo da bi bilo korisno i svrsishodno ugrađivanje svih materijalnih prava poslanika i delegata koja su regulisana internim aktima u zakonske odredbe, kako bi se u cijelosti primijenio princip transparentnosti. Svakako, ovo važno i osjetljivo pitanje potrebno je zakonito i pravilno tretirati u skladu sa visokim normama i standardima, kako bi se na taj način ispunila očekivanja javnosti i realizovale preporuke revizije.

Prava zaposlenih **u pravosudnim institucijama** (Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Sud BiH i Tužilaštvo BiH) su definisana Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim su regulisane plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedenim zakonima na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da zaposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, u određenim slučajevima su pokrenuti sudski sporovi po osnovu diskriminacije. Također, sudije, tužioci i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH su pokrenuli sudske sporove po osnovu diskriminacije, jer nemaju istovjetne naknade troškova kao zaposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Slijedom iznesenih stavova pravosudnih institucija po pitanju diskriminacije kada je riječ o primanjima zaposlenih iz radnih odnosa smatramo da zaposleni na svim nivoima vlasti Bosne i Hercegovine trebaju biti izjednačeni u pogledu načina obračuna plaća i utvrđivanja visine naknada.

Nadalje, Pravilima Ustavnog suda je definisano da se posebnim aktima utvrđuje plaća i druge naknade za sudije i osobe koje imenuje, kao i za ostale zaposlene u Sekretarijatu. Odlukama Ustavnog suda utvrđena je plaća predsjednika, potpredsjednika i sudija Ustavnog suda u bruto i neto iznosu, kao i za zaposlene u Sekretarijatu. Osnovna plaća zaposlenih u Sekretarijatu utvrđuje se na osnovu plaće radnog mjesta i na osnovu promjenjivog dijela plaće. Odlukom o plaćama i naknadama zaposlenih u Sekretarijatu, za svako radno mjesto utvrđena je plaća radnog mjesta, dok se promjenjivi dio plaće određuje na osnovu ocjene rezultata rada zaposlenih, procentualnim uvećanjem ili umanjnjem plaće radnog mjesta srazmjerno ocjeni rada zaposlenog. Također, navedenim Odlukama zaposlenim u Ustavnom sudu utvrđena su prava i način ostvarivanja prava na naknade troškova zaposlenih²⁸. Dakle, plaće i naknade troškova zaposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definisane zakonskim i drugim propisima kao za zaposlene u ostalim institucijama BiH i utvrđuju se na drugačiji način i drugačijim iznosima.

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 90/05 i 32/07

²⁶ Odluka o plaćama i naknadama sudija Ustavnog suda BiH, broj: P-314/16 od 20.07.2016. godine i Odluka o plaćama i naknadama zaposlenih u Sekretarijatu Ustavnog suda BiH, broj: P-259/16 od 06.06.2016. godine; P-259/16-I od 22.12.2016. godine i P-259/16-II od 30.12.2019. godine

²⁷ Odluci o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata, broj 03/5-50-14-11-31,1g/18.

²⁸ Naknada za ishranu tokom rada iznosi 8 KM za svaki dan proveden na radu, mjesečna naknada za privremeni smještaj u Sarajevu sudija čije je mjesto prebivališta udaljeno od mjesta rada više od 80 km iznosi do 300 KM, naknada troškova odvojenog života od porodice iznosi 400 KM, koliko je i naknada za regres za godišnji odmor, naknada za odlazak u penziju (otpremnina) se utvrđuje u visini tri isplaćene neto plaće zaposlenog u prethodna tri mjeseca itd.

Postupcima revizije **u institucijama izvršne vlasti BiH** utvrđena je neusklađenost određenih rješenja o utvrđivanju koeficijenata za plaću (za dva zamjenika glavnog sekretara u Predsjedništvu BiH i za članove Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH) sa odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno utvrđeno je da se isplata plaća vrši po koeficijentima definisanim rješenjima iako ti koeficijenti nisu definisani navedenim Zakonom. Kako bi osigurale zakonsku osnovu za donošenje predmetnih akata institucije su podnosile prijedloge za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, međutim, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije preduzimalo aktivnosti po ovom pitanju.

Također, Pravilnik o plaćama, naknadama i drugim materijalnim pravima koji nemaju karakter plaća u Institutu za nestale osobe BiH²⁹ nije usaglašen sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji se odnosi na plaće/koeficijente zaposlenih. U takvim okolnostima Institut neposredno primjenjuje Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH na način da određivanje koeficijenata, odnosno visinu plaće reguliše ugovorom o radu i rješenjem o plaći. Konstatovano je da u toku 2019. godine Institut nije donio nove interne akte niti izvršio izmjenu postojećih, a koji se odnose na lična primanja zaposlenih u Institutu.

Nadalje, u izvještajima o obavljenoj finansijskoj reviziji pojedinih institucija date su preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti pri obračunu *dodataka na plaću* po osnovu posebnih uslova radnih mjesta definisanih Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Naprimjer, dodatak na plaću u Upravi za indirektno oporezivanje zaključno sa 31.12.2019. godine ostvarilo je 1.746 državnih službenika i zaposlenika, što predstavlja 71% od ukupnog broja zaposlenih. Važeći akti koji se odnose na dodatak na plaću i broj ovlaštenih osoba Uprave sadrže određene manjkavosti i nedorečenosti, što otežava i komplikuje njihovu primjenu, a odgovarajuće izmjene istih nisu vršene od njihovog inicijalnog donošenja 2006. i 2008. godine. Uprava je 18.12.2019. godine poslala Ministarstvu finansija i trezora BiH pripremljen prednacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH uz detaljno obrazloženje. Ministarstvo je 23.12.2019. godine obavijestilo Upravu da će navedeni prijedlog razmotriti tek ukoliko se pokaže opravdanim uvrstiti ga u izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Porezi i doprinosi: Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH u članu 3. propisuje da zaposleni koji u institucijama BiH obavljaju iste ili slične poslove primaju istu osnovnu plaću, po principu – „ista plaća za isti posao“. Plaća zaposlenih utvrđuje se u bruto i neto iznosu. Plaća u bruto iznosu obuhvata neto plaću, poreze i doprinose. Plaća u neto iznosu sastoji se od osnovne plaće (utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plaće i pripadajućeg koeficijenta), dodatka na plaću i nagrade.

Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja zaposlenih u institucijama BiH vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta zaposlenog shodno članu 52. stav (3) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. S obzirom na to da su direktni porezi u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta postoje određene razlike u pravnoj regulativi tako da imamo neusklađenost oporezivanja po osnovu rada između entiteta i Brčko distrikta što u konačnici ima utjecaja na neto plaće zaposlenih.

Prema raspoloživim informacijama u toku je postupak pred Sudom BiH čiji predmet spora je "diskriminacija i naknada štete zbog isplate većeg iznosa neto plaće zaposlenima sa prebivalištem u Republici Srpskoj u odnosu na zaposlene sa prebivalištem u Federaciji BiH, čime je došlo do kršenja principa ista plaća za isti posao iz člana 3. tačka a) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine". Razlika u iznosu je posljedica primjene važećih propisa o porezu na plaću u entitetima.

²⁹ Akt broj: 01-40-UO-355/07 od 17.12.2007. godine i 01-40-1445/08 od 7.5.2008. godine

Obračun i isplatu plaća za institucije Bosne i Hercegovine vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH korištenjem sistema centralizovane isplate plaća. Kako je po pitanju primjene člana 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i u prethodnom periodu na određeni način stav zauzimao Sud BiH kroz postupke vođene pred istim, to smo mišljenja da Ministarstvo finansija i trezora BiH treba pri razmatranju i primjeni navedenog člana uzeti u obzir sve relevantne činjenice i moguće devijacije, kako po pitanju poreznog tretmana, tako i po drugim osnovama koje se javljaju u praksi³⁰.

Uzimajući u obzir vremensku distancu u kojoj su doneseni predmetni propisi i ad hoc pristupe kojima su rješavana pojedinačna pitanja vezana za regulisanje plaća i naknada troškova zaposlenih u institucijama BiH, u prethodnom periodu smo ukazivali na potrebu suštinske analize propisa kojima je uređena oblast primanja zaposlenih iz radnih odnosa u institucijama BiH i predlaganje odgovarajućih rješenja u cilju transparentnog i pravednog regulisanja predmetne materije.

Ministarstvo finansija i trezora BiH je u odgovoru o preduzetim aktivnostima po preporukama revizije navelo da će odgovarajuće analize sačiniti do kraja 2020. godine. Kako je vidljivo iz naprijed navedenog, potrebno je suštinski analizirati pravni okvir kojim su regulisana primanja zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, te stoga smatramo da je pri realizaciji predmetne aktivnosti potrebno osigurati učešće svih relevantnih institucija kako bi predložena rješenja bila svrsishodna i provodljiva.

PREPORUKA 14

Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnog ministarstva izvrši analizu pravnog okvira kojim su regulisane plaće i naknade troškova zaposlenih u institucijama BiH, te na osnovu ove analize predloži sistemski rješenja koja trebaju osigurati da predmetna oblast bude uređena uz poštovanje principa transparentnosti i pravednosti.

Policijski dodatak: Članom 18. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za policijske službenike, a članom 19. istog Zakona pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) za zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Prema stavu (4) člana 19. navedenog Zakona pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi direktor policijske agencije, na osnovu podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH. Vijeće ministara nikada nije donijelo podzakonski akt iako je predmetni Zakon stupio na snagu 2008. godine. Isplata dodatka na plaće se vrši na osnovu akata koje su donijeli rukovodioci navedenih institucija.

Nadalje, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definisano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je operativno uspostavljena u 2011. godini nakon stupanja na snagu navedenog Zakona. Direkcija je uspostavljena na osnovu Odluke Vijeća ministara o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije³¹, a isplata policijskog dodatka se vrši na osnovu interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima koja je donesena u martu 2012. godine.

Vijeće ministara je 2017. godine uputilo Parlamentarnoj skupštini BiH prijedlog da po hitnom postupku razmotri izmjene člana 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno da se predmetnom izmjenom utvrdi pravo na policijski dodatak za policijske službenike zaposlene u

³⁰ Ministarstvo finansija i trezora BiH je u tekućoj godini, na osnovu Odluke Ustavnog suda BiH, izmijenilo Instrukciju za podnošenje zahtjeva za refundaciju naknade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) nadležnim kantonalnim fondovima za zdravstveno osiguranje koja je donesena u 2014. godini.

³¹ Službeni glasnik BiH, broj 94/10 i 21/11

sigurnosnim agencijama na nivou BiH uključujući i policijske službenike zaposlene u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.

Parlamentarna skupština BiH, na 54. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 14.12. i 15.12.2017. godine, i na 36. sjednici Doma naroda, održanoj 20.2.2018. godine, usvojila je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji se odnosi na poseban dodatak (policijski dodatak). Budući da je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen u različitom tekstu u domovima Parlamentarne skupštine BiH potrebno je da Zajednička komisija oba doma usaglasí tekst Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvještaja tekst predmetnog Zakona nije usaglašen.

Resorno Ministarstvo sigurnosti BiH se, u martu 2019. godine, obratilo Ministarstvu finansija i trezora BiH u cilju rješavanja pitanja isplate policijskog dodatka zaposlenim u sigurnosnim agencijama na nivou Bosne i Hercegovine. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u svom odgovoru sugerisalo da se pripremi i Vijeću ministara dostavi prijedlog odluke kojom se određuje visina policijskog dodatka za zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji, a da zaposleni u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela pravo na policijski dodatak ostvaruju u skladu sa odredbama Odluke Vijeća ministara o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije do okončanja procedura usaglašavanja teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvještaja Vijeću ministara nije upućen prijedlog podzakonskog akta kojim se reguliše pravo na policijski dodatak zaposlenih u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji.

PREPORUKA 15

Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnog Ministarstva sigurnosti analizira postojeće stanje po pitanju regulisanja pitanja policijskog dodatka zaposlenih u sigurnosnim agencijama na nivou Bosne i Hercegovine i preduzme mjere i aktivnosti na konačnom rješavanju navedenog pitanja.

Neplaćeno odsustvo: Pravo na neplaćeno odsustvo državnih službenika regulisano je Odlukom o uslovima za korištenje prava na naplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom³². Na zaposlene čiji je radnopravni status definisan Zakonom o radu u institucijama BiH primjenjuju se odredbe člana 31. ovog Zakona kojim je definisano da poslodavac može zaposleniku, na njegov zahtjev, odobriti neplaćeno odsustvo, u slučajevima i u trajanju utvrđenom u aktu poslodavca.

Provođenjem revizija u institucijama Bosne i Hercegovine uočeno je sljedeće:

- Odlukom o uslovima za korištenje prava na naplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom nije definisano ukupno trajanje neplaćenog odsustva državnog službenika po osnovu kandidature ili imenovanja na javnu funkciju što dovodi do nejasnoća u pravilnoj primjeni ovog propisa (u praksi su prisutni slučajevi neplaćenog odsustva jedne osobe u trajanju od 10 i više godina po osnovu više imenovanja u kontinuitetu, u Upravi za indirektno oporezivanje BiH određen broj rješenja za neplaćeno odsustvo datira iz 2011, 2015, 2016. pa sve do 2019. godine i sl.). Nakon završetka višegodišnjeg mandata omogućen im je povratak u matičnu instituciju, međutim, postoji rizik da matična institucija, u trenutku povratka zaposlenih (s obzirom na to da postoji obaveza primanja zaposlenih), ne bude imala realnu potrebu za istim. Također, u praksi je prisutna nejasnoća u primjeni prava na neplaćeno odsustvo po predmetnom osnovu kada je riječ o zaposlenicima institucija Bosne

³² Službeni glasnik BiH, broj 38/13

i Hercegovine čiji je radnopravni status definisan odredbama Zakona o radu u institucijama BiH u smislu da li imaju pravo na povratak u instituciju poslije isteka mandata.

Smatramo da nadležne institucije trebaju razmotriti problematiku dužine odsustva po osnovu kandidature ili imenovanja na javnu funkciju i problematiku prava na neplaćeno odsustvo po ovom osnovu za zaposlenike institucija Bosne i Hercegovine koji nemaju status državnih službenika, te u tom smislu dati odgovarajuća tumačenja za pravilnu primjenu relevantnih propisa.

- U ranijem periodu su zabilježeni slučajevi internih premještaja s više na nižu poziciju (sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika) kako bi se time državnom službeniku pružila mogućnost korištenja prava na neplaćeno odsustvo po osnovu kandidature ili imenovanja na javnu funkciju, odnosno mogućnost korištenja prava na povratak u instituciju poslije isteka mandata, što je mogućnost koja nije data rukovodećim državnim službenicima. Također, uočen je slučaj pomjeranja rukovodećeg državnog službenika na drugu poziciju uz istovremeno zadržavanje prava povratka u matičnu instituciju.

S obzirom na to da se Odlukom o uslovima za korištenje prava na naplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom reguliše neplaćeno odsustvo za državne službenike pri čemu se izričito navodi da se radi o onima „koji nisu rukovodeći državni službenici“ mišljenja smo da je potrebno dosljedno primjenjivati zakonske i podzakonske odredbe koje regulišu navedeno područje.

- Određene institucije (Sud BiH, Centralna izborna komisija, Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost i sl.) nisu imale odgovarajuću kadrovsku zamjenu za osobe kojim je odobreno neplaćeno odsustvo ili nisu osigurale relevantne dokaze o ispunjavanju uslova za odobravanje neplaćenog odsustva, te im je stoga u tekućoj godini sugerisano razmatranje utjecaja takvih odluka na funkcionisanje institucije.

Navedeno ukazuje na potrebu analize pravnog okvira koji definiše pravo na neplaćeno odsustvo i predlaganje mjera koje će osigurati efikasno funkcionisanje institucija uz poštovanje prava zaposlenih. Također, neophodno je da Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo finansija BiH daju odgovarajuće instrukcije za primjenu svih relevantnih propisa kako bi se osigurao efikasan rad institucija pri korištenju prava na neplaćeno odsustvo određenog broja zaposlenih.

PREPORUKA 16

Neophodno je da Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH razmotre primjenu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo, a da u međuvremenu daju mišljenja i instrukcije institucijama Bosne i Hercegovine za pravilnu primjenu postojećih propisa.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH: Članom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo finansija i trezora BiH, a 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 ličnih primanja zaposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definisane jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva niti je definisano koje tijelo Vijeća ministara je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima, te se stoga odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

S obzirom na to da smo u ranijem periodu ukazivali na potrebu definisanja postupka nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH je u odgovoru o preduzetim aktivnostima po datoj preporuci navelo da će predmetno pitanje biti regulisano kroz predloženi Zakon o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju institucija BiH koji je u parlamentarnoj proceduri. Dakle, konačna ocjena realizacije date preporuke bit će moguća u narednom periodu.

8.1.2. Putni troškovi

Ukupno ostvareni izdaci za putne troškove u 2019. godini iznosili su 15.852.661 KM i manji su za oko 0,7 mil. KM ili 4 % u odnosu na 2018. godinu uslijed privremenog finansiranja institucija Bosne i Hercegovine, jer je Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH usvojen krajem 2019. godine.

Od ukupnog iznosa na putne troškove u zemlji se odnosi 4.561.033 KM, a na putne troškove u inostranstvu 11.291.628 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 putovanje³³ i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja zaposlenim u institucijama BiH³⁴.

Procesom revizije finansijskih izvještaja institucija BiH za 2019. godinu, kod pojedinih institucija utvrđene su određene slabosti i nedostaci vezani za nedovoljno posvećivanje pažnje sačinjavanju plana putnih troškova, neblagovremeno pravdanje putnih troškova, potencijalno uvećanje troškova za ove namjene uslijed neblagovremene kupovine aviokarata, rezervacije hotela, izvještaji sa službenog puta nisu uvijek jasni i sveobuhvatni, uz pozivna pisma se uvijek ne prilažu agende iz kojih bi se moglo jasno i nedvosmisleno zaključiti ko snosi troškove ishrane na službenom putovanju u inostranstvu itd. Utvrđeni nedostaci su prezentovani u pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika i date su preporuke u cilju njihovog otklanjanja.

I tokom 2019. godine je bilo prisutno provođenje edukacija izvan BiH na teme koje se obrađuju i na seminarima u BiH. Navedena problematika će se detaljnije obraditi kroz izvještaj revizije učinka koji se odnosi na edukacije zaposlenih u institucijama BiH.

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

Vijeće ministara je donijelo Pravilnik o korištenju telefona, Pravilnik o korištenju sredstava za reprezentaciju i Pravilnik o uslovima i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine. Primjena ovih pravilnika počela je 01.01.2015. godine. Na prijedlog Ministarstva, a na zahtjev pojedinih institucija BiH, pravilnici Vijeća ministara su u proteklom periodu u nekoliko navrata pretrpjeli izmjene i dopune 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.

U novembru 2019. godine, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora BiH, Vijeće ministara je donijelo Pravilnik o dopuni Pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH³⁵ kojim je uvrštena Centralna izborna komisija BiH kao institucija s pravom korištenja službenih specijalizovanih vozila.

³³ Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 10/18

³⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 32/07, 6/12 i 42/12

³⁵ Službeni glasnik BiH, broj 81/19;

U toku 2019. godine Pravilnik o korištenju telefona je tri puta mijenjan i dopunjavan. Pravilnikom o izmjeni i dopuni Pravilnika o korištenju telefona³⁶ uvrštene su pozicije zaposlenih u BHMACH-u sa pravima na korištenje telefona koje do tada nisu bile prepoznate tim Pravilnikom. Pravilnikom o dopunama Pravilnika o korištenju telefona³⁷ je Sudu BiH i Tužilaštvu BiH dozvoljena kupovina službenih mobilnih telefonskih aparata koji su namijenjeni isključivo za rad dežurnih sudija i tužilaca u ukupnom maksimalnom iznosu do 1.200 KM bez PDV-a za svaku instituciju. Pravilnikom o izmjeni i dopuni Pravilnika o korištenju telefona³⁸ uvrštene su pozicije zaposlenih u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu sa pravima na korištenje telefona koje do tada nisu bile prepoznate tim Pravilnikom te im se maksimalni godišnji iznos troškova korištenja službenih fiksnih telefona sa 180.000 KM zamjenjuje iznosom od 130.000 KM.

Nije bilo izmjena ili dopuna Pravilnika o korištenju sredstava za reprezentaciju u 2019. godini.

Izdaci za PTT usluge: Izdaci za ove namjene ostvareni su u iznosu od 6.184.641 KM. U odnosu na 2018. godinu ovi izdaci su manji za 1.026.868 KM ili 14 %. Na osnovu provedenih revizija za 2019. godinu u institucijama BiH konstatovano je da iako je više puta upućivala Vijeću ministara inicijativu za izmjenu i dopunu Pravilnika u cilju uvrštavanja inspektora u isti još samo Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost nije uskladila interne akte sa Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju telefona te utvrdila limite potrošnje fiksnih telefona po korisnicima.

Izdaci za službena vozila: Ukupni izdaci za službena vozila iznose 15.247.146 KM. U odnosu na 2018. godinu ovi izdaci su veći za 50.378 KM ili 0,3%. Ukupni izdaci za nabavku vozila na nivou institucija BiH u 2019. godini iznose 785.230 KM, a primici od prodaje vozila 232.030 KM. Konstatovano je da, kao što je to bio slučaj i prethodnih godina, pojedine institucije raspolažu sa specijalizovanim vozilima bez pribavljene saglasnosti Vijeća ministara na prijedloge pravilnika o korištenju specijalizovanih vozila. Naime, nakon pribavljenih pozitivnih mišljenja nadležnih institucija, institucije Bosne i Hercegovine (Ministarstvo vanjskih poslova, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost) su dostavljale Vijeću ministara radi razmatranja i davanja saglasnosti prijedloge pravilnika o uslovima i načinu korištenja službenih specijalizovanih vozila, a na koje Vijeće ministara ni u 2019. godini nije dalo saglasnost. Također, pitanje posjedovanja specijalizovanih vozila neophodnih za obavljanje osnovne djelatnosti Instituta za mjeriteljstvo još uvijek nije riješeno, iako je inicijativa za povećanje broja službenih vozila upućena Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara još 2016. godine uz nekoliko urgencija na koje se Generalni sekretarijat nije očitovao.

Provedenim revizijama za 2019. godinu u institucijama BiH je konstatovano da su pojedine institucije raspolagale većim brojem službenih vozila u odnosu na broj koji im je odobren važećim Pravilnikom (Institut za nestale osobe, Institut za mjeriteljstvo, Granična policija, Ministarstvo pravde).

Na osnovu evidencija o upotrebi vozila, utvrđeno je da i u 2019. godini određena specijalizovana vozila na godišnjem nivou prelaze jako malu kilometražu što implicira pitanje rentabilnosti navedenih vozila i ekonomičnosti prilikom raspolaganja javnim sredstvima (Granična policija, SIPA).

Utvdili smo i nepravilnosti kod korištenja službenih vozila, koje se ponavljaju iz godine u godinu, a odnose se na korištenje specijalizovanih vozila u nenamjenske svrhe (dolazak na posao i odlazak sa posla). Naime, specijalizovana vozila se daju na raspolaganje i zaposlenima koji se ne mogu dovesti u vezu sa obavljanjem operativnih poslova iz nadležnosti institucija. Također je konstatovano da se u putnim nalogima za službena vozila u institucijama ne upisuju putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, evidentirane su i dnevne "loko" vožnje preko

³⁶ Službeni glasnik BiH, broj 34/19;

³⁷ Službeni glasnik BiH, broj 56/19;

³⁸ Službeni glasnik BiH, broj 72/19;

100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravki i servisiranja vozila, da 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. Utvrđeni nedostaci su prezentovani u pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika i date su preporuke u cilju njihovog otklanjanja.

Kroz pojedinačne revizije je konstatovano da institucije BiH različito postupaju u pogledu kasko osiguranja službenih vozila u pogledu određivanja koja vozila će biti kasko osigurana, a koja neće.

Osim toga, institucije prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana nisu postupale jednoobrazno ni u 2019. godini. Naime, naknada štete na službenim vozilima ne naplaćuje se u svim slučajevima putem Jedinственog računa trezora, pa novčani iznos štete osiguravajuća društva uplaćuju i direktno serviserima koji izvrše popravku vozila.

PREPORUKA 17

Potrebno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH sačini određena pravila za kasko osiguranje službenih vozila i pri tome jasno i precizno definiše način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.

Izdaci za usluge reprezentacije ostvareni su u ukupnom iznosu od 2.156.973 KM i manji su za 47.105 KM ili 2,14% u odnosu na 2018. godinu.

Provedenom revizijom utvrdili smo da kod realizacije ovih izdataka i dalje nije na adekvatan način uspostavljen sistem internih kontrola u institucijama BiH budući da nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u vezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava.

8.1.4. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci za zakup imovine i opreme u 2019. godini iznose 23.536.062 KM i veći su za 905.643 KM u odnosu na 2018. godinu. Od ukupnih izdataka za zakup najveći dio se odnosi na unajmljivanje prostora ili zgrada (11.681.840 KM), dok se ostali značajniji izdaci odnose na unajmljivanje opreme (7.733.689 KM), unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stubova (1.722.390 KM), zakup skladišnog prostora (793.284 KM), unajmljivanje vodova i digitalnih kanala (599.751 KM), unajmljivanje parking prostora (439.987 KM) te zakup za smještaj telekomunikacione opreme (335.340 KM).

Revizijom pojedinačnih institucija ponovo je uočeno da određeni broj institucija još uvijek nije riješio pitanje trajnog smještaja iako su za te namjene bila odobrena sredstva. Navedeno se odnosi na Upravu za indirektno oporezivanje BiH koja još uvijek nije realizovala višegodišnji projekat nabavke objekta za Glavni ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje su također identifikovana značajna kašnjenja u realizaciji višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije kao i na Direkciju za civilno zrakoplovstvo za koju još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara o kupovini objekta u Banjoj Luci.

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

U 2019. godini izdaci za usluge na osnovu ugovora o djelu iznosili su 4.184.219 KM, a izdaci za ugovore za privremene i povremene poslove 1.747.527 KM. Ukupni izdaci za navedene usluge iznosili su 5.931.746 KM i u odnosu na 2018. godinu niži su za 680.310 KM.

Kao dugogodišnji i jedan od glavnih problema angažovanja osoblja na osnovu ugovora o djelu institucije navode nedostatak kadrova u okviru postojećih internih organizacija i sistematizacija te nemogućnost zapošljavanja novih kadrova.

Međutim, uvidom u pojedinačne izvještaje institucija utvrdili smo da se u određenom broju istih pored popunjenih sistematizovanih radnih mjesta zapošljavaju osobe na osnovu ugovora o djelu za iste opise poslova za koje je već zaposlen državni službenik odnosno zaposlenik. Nadalje, uočili smo pojavu da se kroz duži vremenski period vrši kombinacija angažmana istih osoba po osnovu ugovora o djelu i ugovora za privremene i povremene poslove.

Smatramo da angažovanje putem ugovora u javnom sektoru predstavlja netransparentan način zapošljavanja s obzirom na to da se ne pružaju jednake šanse svima koji su zainteresovani za posao. Također, stvara se mogućnost favorizovanja osobe na raspisanom javnom konkursu koja je već prethodno bila angažovana putem ugovora o djelu ili ugovora za privremene i povremene poslove na određenoj poziciji, u odnosu na one osobe koje se po prvi put javljaju. U praksi nisu rijetki slučajevi da osoba bude angažovana po osnovu ugovora o djelu izvjesno vrijeme, nakon toga institucija raspiše javni konkurs za određeno radno mjesto po kojem kao najuspješniji kandidat bude osoba prethodno angažovana po ugovoru o djelu i slijedom toga se osoba prima u stalni radni odnos.

Uzimajući u obzir sve navedeno, kao i da se značajan iznos sredstava svake godine izdvoji za ove namjene, mišljenja smo da se angažovanje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i hitnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva uvažavajući princip transparentnosti u upravljanju budžetskim sredstvima. Angažman po ugovoru o djelu nikako ne bi smio biti praksa u institucijama BiH budući da isti predstavlja netransparentan vid zapošljavanja i da se ugovor o djelu zaključuje jednokratno, za obavljanje tačno određenog posla definisanog ugovorom, da isti traje dok se posao ne završi, a ne u kontinuitetu duži niz godina.

Budući da zapošljavanje putem ugovora o djelu u javnom sektoru predstavlja izuzetno osjetljivu kategoriju, da nema jasno definisanih i jedinstvenih pravila na nivou institucija BiH (potrebe zaključivanja ugovora, poslove za koje se može zaključiti ugovor o djelu, transparentnost pri izboru osoblja uključujući javno oglašavanje, uspostavljene kriterije odnosno kvalifikacije osoblja, razloge zbog kojih neko može odnosno ne može biti angažovan po ugovoru o djelu itd., visinu naknade i sva druga pitanja koja karakterišu sam pojam ugovora o djelu i što tačno ugovor o djelu predstavlja), smatramo da je potrebno više pažnje posvetiti planiranju, obrazlaganju i odobravanju sredstava za ove namjene.

Prilikom izrade instrukcija za planiranje budžeta Ministarstvo upućuje budžetske korisnike da dostavljaju obrazloženja zahtjeva za sredstvima koja se odnose na ugovore o djelu. Uočili smo da prilikom dostavljanja zahtjeva od strane budžetskih korisnika i dalje nisu uspostavljeni jedinstveni kriteriji i evidencije u smislu traženih podataka.

Iako odgovornost za angažman osoba po ugovoru o djelu prvenstveno snosi rukovodilac svake institucije smatramo kako upravo Ministarstvo finansija i trezora BiH može na odgovarajući način doprinijeti opravdanosti samog angažmana, transparentnosti i dužini trajanja ugovora o djelu u institucijama na način da detaljnije i suštinski pristupi analiziranju potreba svakog budžetskog korisnika.

PREPORUKA 18

Uvažavajući složenost i pojedinačne potrebe svih budžetskih korisnika, preporučujemo da Ministarstvo, u saradnji s Ministarstvom pravde BiH, iznađe rješenje u uspostavljanju jedinstvenih pravila i kriterija za angažovanje vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu, vodeći pritom računa o detaljnoj i suštinskoj analizi dostavljenih zahtjeva budžetskih korisnika.

Upravni i nadzorni odbori, vijeća, komisije i druga radna tijela u institucijama BiH:

U 2019. godini na ime naknada za rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, komisijama i drugim radnim tijelima isplaćeno je 1.760.543 KM od kojih je 1.153.291 KM isplaćeno za rad u upravnim i nadzornim odborima i drugim tijelima, a 607.252 KM je isplaćeno za rad u komisijama. U odnosu na prethodnu godinu navedeni izdaci su manji za 3.122.594 KM.

Ministarstvo finansija i trezora BiH nema evidencije o osnovanim odborima, vijećima, komisijama i dr. tijelima na nivou institucija BiH. Što se tiče pravila i procedura izvještavanja o radu navedenih tijela ista se propisuju aktima kojima se formira neko od navedenih tijela.

Uvidom u pojedinačne izvještaje uočili smo da se na kontu izdataka za rad upravnog i nadzornog odbora evidentiraju plaće međunarodnih sudaca u Ustavnom sudu BiH (175.176 KM) kao i naknade članovima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (216.681 KM).

Također smo identifikovali problem isteklih mandata odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, komisija i drugih tijela s kojima se suočava određen broj institucija. Posebno ističemo neuspostavljanje i nefunkcionisanje Nadzornog odbora kao jednog od organa za izgradnju državnog zatvora BiH (u skladu sa Zakonom o osnivanju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH), što je u 2019. godini bilo osnova za mišljenje s rezervom, budući da nadzorni odbor nije funkcionisao i samim tim nije izvršena kontrola finansijskih sredstava niti je predložen Izvještaj o istome Ministarstvu pravde. Naime, Vijeće ministara je na prijedlog Ministarstva pravde BiH donijelo Odluku o prestanku rada Jedinice za implementaciju Projekta izgradnje zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (prestaje s radom 31.07.2019. godine) te Odluku o utvrđivanju datuma početka rada Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (od 01.08.2019. godine).

Nadalje smo uočili da se u određenim institucijama prilikom isplate naknada za rad u komisijama nisu poštovale zakonske odredbe koje definišu iznos naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima u institucijama BiH.

Članom 39. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, stav (3), (4) i (5) definisano je da članovi upravnih odbora, nadzornih i drugih radnih tijela, koji su zaposleni u institucijama koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH i kantona, izuzimajući visokoškolske ustanove, nemaju pravo na naknadu za rad u takvim tijelima koji obavljaju tokom radnog vremena. Također je utvrđeno da mjesečna naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima može iznositi maksimalno do visine osnovice za obračun plaće zaposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine (475,69 KM) kao i da ukupna godišnja naknada članu upravnog odbora, nadzornog i drugog radnog tijela može iznositi maksimalno do visine 12 mjesečnih naknada bez obzira na učešće u radu više različitih radnih tijela (Službeni glasnik BiH 88/15).

Institucije BiH su bile dužne uskladiti svoje podzakonske akte s članom 39. Zakona o plaćama i naknadama u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu navedenog Zakona (10. novembar 2015. godine).

Tako je direktor Agencije za državnu službu dopisom upućenim svim institucijama sugerisao da se prilikom donošenja rješenja o utvrđivanju visine naknade u dispozitivu rješenja ugradi sljedeći stav „ukoliko isplata naknade iz tačke 1. dispozitiva ovog rješenja nije mogla jednokratno, ista će biti isplaćena u obrocima, u skladu s relevantnim propisima“. Ovakvim načinom postupanja prilikom isplate naknada krše se osnovni postulati ograničenja koji su definisani Zakonom o plaćama i

naknadama u institucijama BiH kao i osnovni principi pravičnosti, transparentnosti, fiskalne održivosti, društvene odgovornosti i solidarnosti.

Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje još uvijek nije uskladio interne akte s članom 39. Zakona o plaćama koji regulišu isplatu naknada članovima Upravnog odbora. Isplate navedenih naknada nisu vršene u 2019. godini te su na osnovu toga pokrenuti sudski sporovi od strane pojedinih članova Upravnog odbora Uprave.

Problematika usklađivanja internih akata sa navedenim članom 39. Zakona o plaćama uočena je i u Regulatornoj agenciji za komunikacije BiH. Naime, Odlukom Vijeća ministara iz 2010. godine utvrđena je naknada za rad u Vijeću Agencije u iznosu od 1.000 KM za predsjedavajućeg i 900 KM za člana. Agencija nije uskladila interne akte sa navedenim članom 39. Zakona o plaćama obrazlažući to činjenicom da nadležnosti Vijeća Agencije nadilaze nadležnosti koje imaju upravni ili nadzorni odbori u institucijama BiH te da je Vijeće uspostavljeno Zakonom o komunikacijama čije članove imenuje Parlamentarna skupština BiH. Nadalje, traži od Vijeća ministara izuzimanje od odredbi člana 39. Zakona o plaćama te je trenutno uslijed procesa traženja i dobivanja mišljenja od nadležnih institucija.

U 2019. godini u Agenciji se isplaćivala naknada u visini od 475,69 KM na mjesečnom nivou.

8.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o budžetu institucija BiH za 2019. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 54.624.000 KM koja podrazumijevaju kapitalne izdatke budžetskih korisnika. Zakonom odobreni iznos sredstava uvećan je za prestrukturisana (6.760.195 KM) i namjenska sredstva (197.925.312 KM) u ukupnom iznosu od 204.685.507 KM. Ukupan korigovani budžet za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 259.309.507 KM, što je u odnosu na 2018. godinu manje za 19.576.017 KM ili 7%.

Kapitalni izdaci realizovani su u iznosu od 26.185.679 KM³⁹ ili 10% u odnosu na ukupan korigovani budžet.

Razlog smanjenja izvršenja kapitalnih izdataka je privremeno finansiranje institucija Bosne i Hercegovine u toku 2019. godine, jer su se u ovom periodu mogli izvršavati samo višegodišnji kapitalni izdaci za koje su neutrošena sredstva prenesena iz prethodne godine i kapitalni izdaci iz drugih namjenskih sredstava.

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

Tabela br. 5

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno budžetom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigovani budžet	Realizovano	%
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Nabavka zemljišta	502.000	105	502.105	0	0
2	Nabavka građevina	20.178.000	121.848.202	142.026.202	13.136.652	9
3	Nabavka opreme	25.205.000	57.833.716	83.038.716	7.144.690	9
4	Nabavka ostalih stalnih sredstava	12.000	0	12.000	3.276	27
5	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	5.434.000	10.985.777	16.419.777	4.860.332	30
6	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	3.293.000	14.017.707	17.310.707	1.040.729	6
I.	Ukupno za budžetske korisnike	54.624.000	204.685.507	259.309.507	26.185.679	10
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	54.624.000	204.685.507	259.309.507	26.185.679	10

³⁹ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

Nabavke zemljišta u 2019. godini nije bilo.

Nabavka građevina u 2019. godini realizovana je u iznosu od 13.136.652 KM, što u odnosu na korigovani budžet predstavlja 9%, a što je manje za 25.271.978 KM u odnosu na isti period prethodne godine.

Značajniji iznosi nabavke građevina u izvještajnom periodu odnose se na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH 6.556.799 KM (od čega 6.555.629 KM za projekat „Izgradnja i nadzor međudržavnog mosta Svilaj“ i 1.170 KM za „Izgradnju i nadzor međudržavnog mosta Gradiška“), zatim Službu za zajedničke poslove institucija BiH 3.736.239 KM za višegodišnji projekat kupovine zgrade za smještaj institucija BiH u Sarajevu i Istočnom Sarajevu), Upravu za indirektno oporezivanje BiH 2.816.181 KM (za višegodišnji projekat izgradnje objekata u zračnoj luci Tuzla) i 86.561 KM (za izgradnju objekta u zračnoj luci Mostar i rekonstrukcije postojećih objekata na GP Vardište), zatim 890.237 KM za izgradnju objekta arhiva u Mostaru itd.

Nabavka opreme u 2019. godini realizovana je u iznosu od 7.144.690 KM ili 9% od korigovanog budžeta, odnosno za 29.138.477 KM manjem iznosu u odnosu na prethodnu godinu.

Značajnija izvršenja odnose se na Ministarstvo odbrane BiH u iznosu od 2.200.865 KM (od čega je 1.300.000 KM za višegodišnji projekat „Nabavka helikoptera“, zatim na Ministarstvo sigurnosti BiH u iznosu od 1.877.349 KM 30 u vidu donatorskih projekata, na Obavještajno-sigurnosnu agenciju 1.344.736 KM (od čega 1.270.646 KM za višegodišnji projekat nabavke specijalne opreme i vozila, a ostalo je redovna nabavka), zatim na Graničnu policiju BiH u iznosu od 279.164 KM za redovnu nabavku opreme, Visoko sudsko i tužilačko vijeće u iznosu od 264.179 KM (od čega su 261.246 donatorski projekti, a ostalo je redovna nabavka), na Institut za mjeriteljstvo BiH 210.625 KM za redovnu nabavku opreme itd.

Sredstva za nabavku opreme planiraju se na bazi iskustva i procjene u fazi podnošenja budžetskih zahtjeva.

Uvidom u pojedinačne izvještaje institucija, konstatovano je da i dalje postoje slabosti internih kontrola kod planiranja, realizacije i izvještavanja o realizaciji ovih izdataka.

Nabavka stalnih sredstava u obliku prava realizovana je u iznosu od 4.860.332 KM ili 30% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je manje za oko 4,3 miliona KM ili 47% u odnosu na prethodnu godinu.

Značajnija izvršenja odnose se na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH 2.499.120 KM za projekat „Izrada planersko-studijske dokumentacije za Jadransko-jonski autoput“, zatim na Ministarstvo finansija i trezora BiH u iznosu od 1.263.843 KM za višegodišnji projekat „Uspostavljanje DR plana“, na Visoko sudsko i tužilačko vijeće u iznosu od 469.648 KM u vidu donatorskih projekata i Regulatornu agenciju za komunikacije BiH u iznosu od 276.457 KM za projekat „Mjerenje kvaliteta širokopojasnog pristupa internetu u Bosni i Hercegovini“.

Rekonstrukcija i investiciono održavanje realizovani su u iznosu od 1.040.729 KM ili 6% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je manje za oko 2,5 miliona KM ili 71% u odnosu na prethodnu godinu.

Značajnija izvršenja se odnose na Službu za zajedničke poslove institucija BiH u iznosu od 593.612 KM na ime višegodišnjeg projekta „Nabavka i montaža niskonaponskog postrojenja u objektu Parlamentarne skupštine BiH i sistema videonadzora u objektu Predsjedništva BiH“, na Upravu za indirektno oporezivanje BiH iznos od 392.933 KM za višegodišnji projekt „Izgradnja i opremanje novih i rekonstrukcija postojećih objekata na aerodromima Mostar i Tuzla“, na Ministarstvo pravde BiH iznos od 42.430 KM za višegodišnji projekat „Rekonstrukcija objekta koji trenutno koristi Specijalna policija Federacije BiH u svrhu premještanja Tužilaštva BiH“.

8.3 Višegodišnji kapitalni projekti

Raspoloživa sredstva za realizaciju višegodišnjih projekata u 2019. godini iznosila su 171.050.590 KM. Navedeni iznos se sastoji od sredstava koja su u iznosu od 138.910.297 KM prenesena iz 2018. godine, a u toku godine su odobrena sredstva kroz budžet institucija BiH u iznosu od 31.726.162 KM i na osnovu posebne odluke Vijeća ministara u iznosu od 1.000.000 KM. Raspoloživa sredstva su umanjena za povrate po osnovu donacija, kreditnih sredstava i završenih projekata u ukupnom iznosu od 585.869 KM.

Višegodišnji kapitalni projekti realizovani su u iznosu od 12.315.493 KM ili 7,2 % u odnosu na raspoloživa sredstva. Sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja evidentirana je i u 2019. godini što ima za posljedicu da značajna osigurana finansijska sredstva ostaju imobilna i neiskorištena, što dovodi u pitanje efikasnost upotrebe javnog novca.

Od navedenog iznosa realizovanih sredstava višegodišnjih projekata u 2019. godini značajniji iznosi se odnose na Ministarstvo odbrane (1.312.666 KM), Ministarstvo finansija i trezora (1.938.292 KM), Upravu za indirektno oporezivanje (3.223.992 KM), Službu za zajedničke poslove (4.329.851 KM) i Obavještajno-sigurnosnu agenciju (1.270.646 KM).

U tekstualnom dijelu Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2019. godinu navedeni su detaljni podaci o neutrošenim sredstvima po institucijama, projektima i izvorima sredstava, a isti su sadržani i u obrascu Pregled višegodišnjih projekata-Tabela VP uz Izvještaj. Kao razlozi za nizak procenat izvršenja projekata u Izvještaju Ministarstva su navedeni pridržavanje Zakona o javnim nabavkama BiH i provođenje tenderskih procedura za izbor najpovoljnijeg ponuđača, kao i zbog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa za zemljište i objekte.

Revizijom pojedinačnih budžetskih korisnika konstatovali smo da u manjem broju slučajeva projekti nisu realizovani zbog navedenih razloga, da su kod nekih projekata postojali razlozi objektivne prirode koji su izvan utjecaja budžetskog korisnika (npr. Ministarstvo vanjskih poslova BiH - preseljenje misija država partnera NATO), te da kod pojedinih institucija projekti nisu mogli biti realizovani zbog kasnog usvajanja budžeta. Međutim, kod znatnog broja projekata problemi sa realizacijom prisutni od početka, već duži niz godina navode se isti razlozi i argumenti, a pritom se ne preduzimaju konkretnije aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnijeg načina rješavanja pitanja zbog kog je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta, zbog kašnjenja u realizaciji i protoka znatnog vremenskog perioda ponude u postupku javnih nabavki su znatno iznad planirane vrijednosti, zbog čega je za neke projekte poništen postupak javne nabavke (Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka), a kod drugih su naknadno odobrene nove vrijednosti projekata i dodatna sredstva kako bi se stvorili uslovi za zaključivanje ugovora sa izabranim dobavljačima (UIO).

Institucije kod kojih su odobrena značajna sredstva, a u toku 2019. godine nije bilo realizacije projekata ili su realizovani u niskom procentu, su navedene u sljedećoj tabeli:

Tabela br. 6

Institucija BiH	Ukupna sredstva Budžeta za 2019. uključujući prijenos iz 2018.	Ukupno izvršenje za 2019.	% izvršenja	Razlika - nerealizovana sredstva u 2019.
Ministarstvo odbrane BiH	23.139.356	1.312.667	5,67	21.826.689
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	4.497.956	69.149	1,54	4.428.807
Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	29.876.700	0	-	29.876.700
Uprava za indirektno oporezivanje BiH	73.054.987	3.223.992	4,41	69.830.995
Ministarstvo pravde BiH	3.801.093	68.203	1,79	3.732.890
Državna agencija za istrage i zaštitu	7.814.587	780	0,01	7.813.807
Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka	11.991.114	0	-	11.991.114
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	1.481.416	779	0,05	1.480.636

Pored činjenice da su zbog niskog procenta realizacije projekata i sporosti u njihovoj realizaciji imobilizirana znatna finansijska sredstva, nije osigurana racionalizacija troškova zakupa prostora i zgrada (jer se do osiguravanja trajnog smještaja putem višegodišnjih projekata i programa posebnih namjena plaća zakup), ne postoji adekvatna zaštita već postojećih objekata od propadanja (objekti DKP-a), te nisu stvoreni adekvatni uslovi za rad zaposlenih i osiguranje kvalitetnije usluge korisnicima u DKP mreži BiH.

Na sporost u realizaciji projekata su dobrim dijelom utjecali ranije konstatovani nedostaci u vezi sa jasno propisanim procedurama i utvrđivanjem pretpostavki za donošenje odluke o proglašavanju pojedinih projekata višegodišnjim, te postupanja institucija koje realizuju višegodišnje projekte, Ministarstva koje prati realizaciju i Vijeća ministara koje odobrava projekte. Također smo u provedenim revizijama budžetskih korisnika konstatovali da izvještaji o realizaciji višegodišnjih projekata, zbog nepostojanja propisanih procedura o njihovom sadržaju prilikom dostavljanja na razmatranje i usvajanje, ne sadrže informacije o sveukupnim izdacima koji su nastali od početka realizacije (Jedinica za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH).

Instrukcija Ministarstva o višegodišnjim kapitalnim projektima, kojom će se propisati svi bitni elementi višegodišnjih projekata te krajnji rok realizacije projekata u skladu s dinamikom njihovog finansiranja, još uvijek nije sačinjena u konačnom obliku iako je u fazi izrade bila i tokom 2018. godine. Prema usmeno prezentovanim informacijama u toku obavljanja revizije, pomenuti akt je još uvijek u obliku radnog materijala i u fazi usaglašavanja unutar sektora Ministarstva.

PREPORUKA 19

Prijeko je potrebno da Ministarstvo okonča proces donošenja instrukcije o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom bi se na jasan i precizan način definisale uloge i odgovornosti svih učesnika u procesu realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja. Nadalje, nužno je predvidjeti moguće rizike u realizaciji određenih projekata i definisati način kojim će se njima najbolje upravljati.

8.4 Programi posebne namjene

Kao programi posebnih namjena vode se višegodišnji kapitalni programi, sredstva donacija, namjenska sredstva dodijeljena na osnovu posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni budžetski korisnici, sredstva za sufinansiranje IPA projekata, sredstva 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.

Programi posebnih namjena realizovani su u iznosu od 53.036.463 KM, od čega se na višegodišnje projekte odnosi iznos od 12.315.493 KM, a na ostale programe iznos od 40.720.970 KM. Za realizaciju programa posebnih namjena (bez višegodišnjih projekata) osigurana su sredstva u iznosu od 167.328.538 KM, a realizacija u odnosu na raspoloživa sredstva je iznosila 24%. Prema izvorima finansiranja, višegodišnji projekti su realizovani iz budžetskih sredstava, a ostali programi posebnih namjena su realizovani iz budžeta (7.577.132 KM), namjenskih sredstava RAK i DCA (7.795.923 KM), donacija (16.194.940 KM) i namjenskih sredstava od UMTS dozvola i sredstava sukcesije (9.152.975 KM). U Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu navedeni su podaci o realizaciji programa posebnih namjena prema izvorima, ekonomskoj kategoriji i budžetskim korisnicima.

Ministarstvo je, nakon dostavljenih zahtjeva budžetskih korisnika i usaglašavanja sa stanjem u izvještaju o raspoloživim sredstvima, nerealizovana namjenska sredstva u iznosu od 126.302.907 KM prenijelo u 2020. godinu.

U okviru programa posebnih namjena vode se namjenska sredstva Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH od kojih je dio namijenjen za rješavanje trajnog smještaja Direkcije. Odluku o načinu nabavke i visini sredstava za ovu namjenu donosi Vijeće ministara na prijedlog Direkcije. Tokom revizije Direkcije konstatovano je da Odluka nije donesena ni tokom 2019. godine, i pored činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine, počev od 2012. godine pa do 2019. godine, 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.

Direkcija je u navedenom periodu više puta inicirala rješavanje pitanja nabavke prostora za trajni smještaj Direkcije (dostavljajući prijedloge odluka na mišljenje i usvajanje, urgencije, analize i sl.). Posljednji prijedlog odluke o odobravanju kupovine/nabavke objekta za smještaj Direkcije u Banjoj Luci ukupne površine 1.300 m² do 1.500 m², u vrijednosti od 5.250.000 KM sa PDV-om, Direkcija je 1.8.2018. godine uputila na mišljenje Ministarstvu finansija i trezora BiH, koje do juna 2020. godine nije odgovorilo. Prema informacijama koje smo dobili tokom obavljanja revizije, Ministarstvo finansija je dalo mišljenje na dostavljeni prijedlog oduke koju treba usvojiti Vijeće ministara.

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

PREPORUKA 20

Imajući u vidu činjenicu da su za rješavanje trajnog smještaja Direkcije osigurana sredstva još od 2012. godine, kao i da su do sada izdvojena značajna sredstva za plaćanje zakupa prostora, ponovo ističemo da je potrebno da Vijeće ministara ovo pitanje riješi bez daljeg odlaganja, odnosno što prije donese neophodnu odluku u skladu s odredbama Zakona o budžetu.

8.5 Tekući grantovi i transferi

Ukupno izvršenje tekućih grantova i transfera u 2019. godini iznosilo je 26.603.056 KM. Struktura isplaćenih grantova i transfera prikazana je u tabeli.

Tabela br. 7

Red. broj	Opis	Realizovani iznos (izvršenje)
1	2	3
1	Izvršenje tekućih grantova i transfera budžetskih korisnika	11.328.708
2	Direktni transferi sa Jedinstvenog računa trezora – isplate obaveza po pravosnažnim sudskim presudama i kontribucije	14.914.348
3	Grantovi iz tekuće rezerve na ime interventnog korištenja tekuće rezerve	360.000
UKUPNO:		26.603.056

Tekući grantovi i transferi budžetskih korisnika: Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 16.476.000 KM za realizaciju tekućih grantova i transfera putem budžetskih korisnika. U toku godine budžet za ove namjene korigovan je za dodatna sredstva u iznosu od 10.690.741 KM tako da je ukupno raspoloživi

budžet za realizaciju tekućih grantova i transfera putem budžetskih korisnika u 2019. godini iznosio 27.166.741 KM.

Realizacija je iznosila 11.328.708 KM ili 41,70% od ukupno raspoloživog budžeta za ove namjene.

U pojedinačnim izvještajima o obavljenim revizijama za 2019. godinu iskazano je manje preporuka kod dodjele grantova, ali i dalje su primijećeni nedostaci u postupku tekućih grantova i transfera. Nedostaci su primijećeni kod postupaka planiranja, a koji nisu zasnovani na jasnim ciljevima i učincima dodjele grantova. Također, primijećeno je i neblagovremeno objavljivanje poziva za dodjelu grantova, kašnjenje sa dodjelom grantova ili dodjela grantova nakon isteka godine ili roka definisanog ugovorom o dodjeli sredstava, što za posljedicu ima da su izvještavanja o utrošku sredstava od strane pojedinih korisnika vršena nakon isteka roka definisanog ugovorom o dodjeli grant sredstava.

Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH na kontu tekućih grantova, transfera i subvencija evidentiraju se nepovratna davanja za tekuće svrhe i svi oni transferi čija namjena nije unaprijed utvrđena. I dalje se kod Ministarstva pravde evidentiranje izdataka na poziciji Transferi drugim nivoima vlasti vrši na osnovu faktura koje mjesečno ispostavljaju kazneno-popravni zavodi. Međutim, navedeni izdaci nemaju namjenu propisanu prethodno navedenim pravilnikom i nastali su kao posljedica ugovorenog odnosa sa kazneno-popravnim zavodima i evidentirani su na osnovu izdatih faktura. Ministarstvo je o navedenim činjenicama upoznalo Ministarstvo finansija i trezora BiH, koje i dalje tumači da se ova sredstva moraju posmatrati kao tekući grant iz razloga konsolidacije fiskalnih podataka na nivou BiH, a što je u suprotnosti s važećim Pravilnikom o računovodstvu.

PREPORUKA 21

Preporučuje se Vijeću ministara da putem nadležnih institucija unaprijedi aktivnosti u procesu odobravanja i doznačavanja grantova. Navedeno se prije svega odnosi na pravovremeno planiranje aktivnosti, analizu postojećih propisa, uspostavljanje jasnijih i mjerljivijih ciljeva, praćenja i realizacije projekata, evidentiranja grantova i izvještavanja, a sve u cilju smanjenja rizika nenamjenskog trošenja sredstava i unapređenja željenih rezultata i utvrđenih ciljeva.

8.6 Kapitalni grantovi i transferi

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu odobrena su sredstva za kapitalne grantove u ukupnom iznosu od 805.000 KM. Kroz izmjene i dopune budžeta (prijenos namjenskih sredstava, rezerve i namjenska sredstva), odobrena su dodatna sredstva u iznosu od 3.023.111 KM, pa je ukupan korigovani budžet za ove namjene iznosio 3.828.111 KM.

Sredstva na kapitalnim grantovima i transferima realizovana su u 2019. godini u iznosu od 1.901.003 KM. Prema ekonomskoj klasifikaciji, realizovani su kao kapitalni transferi nižim nivoima vlasti (1.692.064 KM) i grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama (208.939 KM).

• Kapitalni grantovi nižim nivoima vlasti

Za realizaciju kapitalnih transfera nižim nivoima vlasti u Budžetu su odobrena sredstva u iznosu od 600.000 KM, a kroz korekcije su sredstva povećana za iznos od 2.113.555 KM. Korekcijom je obuhvaćen prijenos namjenskih sredstava iz prethodne godine (1.673.555 KM) i sredstva rezervi odobrena odlukama Vijeća ministara (440.000 KM).

Od ukupnog iznosa sredstava za kapitalne grantove nižim nivoima vlasti (2.713.555 KM), realizovan je iznos od 1.692.064 KM ili 62% od korigovanog (raspoloživog) budžeta. Iz budžetskih sredstava realizovan je iznos od 1.040.000 KM, a iz donatorskih sredstava iznos od 652.064 KM. Razlika između korigovanog budžeta i realizovanih sredstava iznosi 1.021.491 KM, a najvećim dijelom se odnosi na Ured koordinatora za reformu javne uprave. Zbog problema u funkcionisanju Fonda za realizaciju projekata za reformu javne uprave nisu realizovana raspoloživa sredstva za realizaciju planiranih programa koja se realizuju kao kapitalni grantovi.

U narednoj tabeli prikazani su podaci o raspoloživim i realizovanim sredstvima po budžetskim korisnicima preko kojih je izvršena realizacija kapitalnih grantova i transfera:

Tabela br. 8

R. br.	Naziv korisnika	Odobreno budžetom	Korekcije	Ukupan budžet	Realizacija kapitalnih transfera	Razlika
1	2	3	4	5	6	7
1.	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH		1.629.758	1.629.758	652.064	977.694
2.	Institut za nestale osobe BiH	600.000		600.000	600.000	
4.	Ministarstvo civilnih poslova BiH		90.000	90.000	90.000	
5.	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH		350.000	350.000	350.000	
6.	Agencija za statistiku BiH		4.000	4.000		4.000
7.	Projekt obnove i rekonstrukcije HiPERB za bolnicu Kasindo		39.797			39.797
	UKUPNO	600.000	2.113.555	2.713.555	1.692.064	1.021.694

Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama: Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 1.245.000 KM za realizaciju tekućih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama. U toku godine budžet za ove namjene korigovan je za dodatna sredstva u iznosu od 2.539.314 KM, tako da je ukupno raspoloživi budžet za realizaciju tekućih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama u 2019. godini iznosio 3.784.314 KM.

Realizacija je iznosila 1.901.003 KM ili 50% od ukupno raspoloživog budžeta za ove namjene.

Institut za nestale osobe BiH je na ime kapitalnih grantova pojedincima izvršio doznačavanje 796.272 KM na ime projekta ekshumiranih osoba. Ured koordinatora za reformu javne uprave je izvršio 652.064 KM na ime kapitalnih transfera drugim nivoima vlasti i to 449.300 KM za projekat "Nadogradnja i uspostavljanje sistema e-sjednica vlade" i projekat „Unapređenje informacionog sistema u ADS FBiH, ADU RS i pododjeljenje za ljudske resurse Brčko distrikta BiH" u iznosu 202.764 KM. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH je u 2019. godini doznačilo 350.000 KM na ime kapitalnih transfera drugim nivoima vlasti. Također, i Ministarstvo odbrane BiH je doznačilo 12.667 KM kapitalnih grantova pojedincima po osnovu projekta „Perspektiva" - program

tranzicije i zbrinjavanja otpuštenog personala Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH u cilju što brže reintegracije iz vojnog u civilni život (profesionalna vojna lica, civilna lica u Oružanim snagama i zaposlenici u Ministarstvu odbrane čiji ugovori su istekli i nisu produženi uslijed primjene člana 101. stav 1. Zakona u službi u Oružanim snagama BiH, kojim je definisano ograničenje godina starosti i dužine vojne službe profesionalnih vojnih lica).

8.7 Donacije

Ukupno izvršenje po fondu 30 (donacije i transferi drugih nivoa vlasti) u periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine iznosi 16.194.940 KM.

U pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika prezentovani su podaci o raspoloživim donatorskim sredstvima i njihovoj realizaciji, te nedostaci uočeni tokom realizacije izdataka iz donatorskih sredstava (u okviru sistema internih kontrola i javnih nabavki). Posebno bismo izdvojili nedostatke koji se odnose na tekuću podršku za Arhiv BiH koja nije realizovana uplatom na račune Ministarstva. Ugovor o donaciji između donatora i korisnika (Arhiv BiH) ne sadrži jasne odredbe na osnovu kojih se može zaključiti da li je riječ o novčanoj ili nenovčanoj donaciji, pa su izdaci u iznosu od 129.085 KM realizovani direktnim plaćanjem donatora izvođaču radova. Predmetna donacija nije obuhvaćena u okviru raspoloživih i realizovanih donatorskih sredstava (fond 30).

8.8 Fond za povratak

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH⁴⁰ utvrđeno je sticanje i prestanak statusa izbjeglice iz BiH i raseljenih osoba u BiH, povratnika, prava izbjeglice iz BiH, raseljenih osoba, povratnika te način ostvarivanja njihovih prava i sredstva za podršku u ostvarivanju uslova za povratak izbjeglice iz BiH i raseljene osobe kao i druga pitanja koja se odnose na izbjeglicu iz BiH, raseljenu osobu i povratnika u BiH.

U cilju pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH, navedenim Zakonom osnovan je Fond za povratak, kao samostalna upravna organizacija, putem koje se objedinjuju sredstva namijenjena za finansiranje održivog povratka, odnosno finansiranje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Fond za povratak je zadužen za finansijsku realizaciju projekata rekonstrukcije i povratka koje je prethodno 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.

Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond finansira iz primarnih i sekundarnih izvora sredstava. Primarni izvori finansiranja uključuju budžetska sredstva države, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju, dok sekundarni izvori finansiranja Fonda mogu uključiti budžete kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge te druge raspoložive izvore.

Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava potpisuje se za svaku godinu, a potom se donosi odluka o rasporedu udruženih sredstava. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2019. godinu potpisan je 19. novembra 2019. godine. Ugovorne strane su se saglasile da se sredstva u vrijednosti od 2.021.000 KM osiguraju iz budžeta institucija BiH, po 50.000 KM iz sredstava budžeta entiteta, a 25.000 KM iz budžeta Brčko distrikta BiH. S obzirom na to da se sredstva budžeta institucija BiH, za

⁴⁰ Službeni glasnik BiH, broj: 23/99, 21/03 i 33/03

ove namjene, inicijalno odobravaju u budžetu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, ista su Odlukom Vijeća ministara⁴¹ od 30.12.2019. godine preraspoređena u budžet Fonda. Prema raspoloživim podacima, Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH u 2019. godini nije zasjedala, tako da udružena sredstva po Sporazumu iz 2019, kao i neraspoređena sredstva iz 2018. godine (131.000 KM) nisu raspoređena po projektima.

Prema prezentovanim podacima u 2019. godini u budžetu institucija, po osnovu primarnih sredstava za realizaciju projekta povratka i rekonstrukcije, raspoloživo je bilo 9.963.841 KM, od čega je 7.867.841 KM preneseno, neutrošenih sredstava iz ranijeg perioda, a 2.096.000 KM su sredstva uplaćena u 2019. godini za ove namjene. Uplatu sredstava izvršilo je Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske (50.000 KM), Distrikt Brčko (25.000 KM) te Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (2.021.000 KM). Realizacija udruženih sredstava u 2019. godini je 3.661.107 KM, neutrošena sredstva u vrijednosti 6.302.734 KM su prenesena u 2020. godinu.

Procesom revizije konstatovano je da je popisom sredstava na namjenski otvorenom bankarskom računu za udružena sredstva Fonda za povratak, koji se vodi kod Centralne banke, na 31.12.2019. godine iskazano stanje 1.975.065 KM. Prema dobijenim informacijama, na ovom namjenskom računu evidentirana su samo sredstva koju su po zaključenim sporazumima uplatili entiteti, dok se udružena sredstva koja uplaćuje Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH ne evidentiraju na ovom računu. Ovakvo postupanje ne osigurava da Fond za povratak na odgovarajući način prati i pouzdano izvještava o raspoloživosti i finansijskoj realizaciji namjenskih sredstava za projekte rekonstrukcije i povratka, jer se kroz godine javlja razlika između raspoloživih sredstava za ove namjene i sredstava koja se nalaze na namjenski otvorenom računu.

PREPORUKA 22

Potrebno je da Ministarstvo i Fond, u cilju pouzdanog praćenja realizacije udruženih sredstava, a imajući u vidu činjenicu da se radi o namjenskim sredstvima, razmotre mogućnost evidentiranja svih sredstava za ove namjene na za to predviđenom namjenskom računu udruženih sredstava.

Nadalje, Fond je sačinio i Komisiji za izbjeglice i raseljene osobe BiH uputio Izvještaj o finansijskoj realizaciji programa finansiranja prava iz aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za period od 01.01.2019. do 31.12.2019. godine u kome je navedeno da Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske ni u 2019. godini nije izmirilo obaveze po Sporazumu za 2009. godinu (3.941.455 KM) i Sporazumu za 2010. godinu (400.000 KM). Također, zaključno sa 31.12.2019. godine entiteti nisu izmirili obaveze (ukupno 50.000 KM) po Sporazumu o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2019. godinu. Iste su izmirene početkom 2020. godine. Međutim, potraživanja po ovim sporazumima nisu evidentirana u Glavnoj knjizi trezora.

Pored navedenog, Fond je raspolagao i sredstvima iz sekundarnih izvora finansiranja i to donatorskim i kreditnim sredstvima. Prema prezentovanim podacima, ukupno raspoloživa sredstva u 2019. godini za programe koji se finansiraju iz ovih izvora su 87.487.502 KM, od čega su iz kreditnih sredstava raspoloživa sredstva u vrijednosti od 43.376.628 KM, a iz donatorskih sredstava 44.110.933 KM. Od ukupno raspoloživih sredstava po ovom osnovu utrošeno je 31.528.362 KM. Po obavljenom popisu, evidentirano stanje na računima otvorenim za realizaciju ovih projekata je 55.959.200 KM.

⁴¹ Službeni glasnik BiH, broj 7/20

9. DIREKTNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu⁴² odobrena su sredstva za direktne transfere u iznosu od 22.247.000 KM. U toku godine vršena je promjena strukture rashoda u okviru ove pozicije i izvršen prijenos namjenskih sredstava iz prethodne godine, tako da su ukupna raspoloživa sredstva, nakon svih korekcija, za ove namjene iznosila 26.070.892 KM. Realizacija direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora iskazana je u iznosu od 19.743.764 KM ili 76% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje namjenska sredstva. Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora su izvršeni u većem iznosu za 2.732.522 KM (ili 16%) u odnosu na isti period prethodne godine, na što je najvećim dijelom utjecalo veće izvršenje na poziciji „Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova“, plaćene članarine BiH u međunarodnim organizacijama, transfer drugim nivoima vlasti na ime povrata sredstava uplaćenih sa računa „Kamate ostvarene temeljem povučenih kreditnih sredstava iz međunarodnih ugovora 0499111 i 0499112“ u skladu s odlukom Vijeća ministara⁴³ kao i zbog izmirenja dospjelih obaveza za otplate po kreditu Evropske komisije za „Makrofinansijsku pomoć II“ koje nije bilo u prethodnoj godini (1.955.830 KM). U tabeli I je prikazan pregled direktnih transfera iz Budžeta institucija BiH za 2019. godinu (korigovanog), realizacija tekuće godine i komparacija realizacije s prethodnom godinom:

Tabela br. 9

Vrsta direktnog transfera s JRT	Korigovani budžet za 2019. godinu	Realizacija u 2019. godini	Realizacija u 2018. godini	% (3/2)
1	2	3	4	
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	6.000.000	5.745.139	5.307.494	96
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	2.850.224	1.749.983	1.394.974	61
Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	400.000	293.133	407.484	73
Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	5.683.900	5.659.311	6.092.855	100
Sredstva za kreditni rejting BiH	207.000	201.851	185.129	98
Kamata po kreditu makrofinansijske pomoći Evropske komisije	410.000	390.286	390.296	95
Projekt obnove i rekonstrukcije HIPERB	39.797	0	0	0
Namjenska sredstva od UMTS-a	4.451.853	0	0	0
Fiskalno vijeće – udružena sredstva	120.119	79.953	93.265	67
Izmirenje obaveza prema UNDP-u	1.400.000	1.400.000	1.400.000	100
Transferi u inostranstvo-Donacija Afganistanu	16.000	16.000	0	100
Kamata po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora	474.000	472.619	294.319	100
Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IBRD i IFC)	0	0	0	0
Transfer drugim nivoima vlasti - Povrat sredstava uplaćenih sa računa Kamate ostvarene na osnovu povučenih ostvarenih kreditnih sredstava iz međunarodnih ugovora 0499111 i 049112- Odluka VM BiH broj: 73/18 - Službeni glasnik BiH broj: 37/18	350.000	343.914	0	98
Otplata glavnice po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	1.369.000	1.359.130	1.293.448	99
Kamata po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	245.000	76.615	151.978	31
Otplate stranim finansijskim institucijama-Otplata glavnice po kreditu makrofinansijske pomoći Evropske komisije	2.054.000	1.955.830	0	95
UKUPNO	26.070.892	19.743.764	17.011.242	76

⁴² Službeni glasnik BiH broj 84/19

⁴³ Službeni glasnik BiH broj 37/18

9.1 Članarine BiH u međunarodnim organizacijama

Uputstvom Ministarstva finansija i trezora BiH⁴⁴ definisan je način planiranja, plaćanje, izvještavanje i vođenje evidencija o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama. Prema istom, Ministarstvo vanjskih poslova BiH je obavezno da sačinjava i Ministarstvu finansija i trezora BiH pravovremeno dostavlja prijedlog godišnjeg plana plaćanja članarina uz precizno navođenje bitnih podataka radi uvrštavanja u prijedlog budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za narednu budžetsku godinu. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je u septembru 2018. godine dostavilo podatke za projekciju obaveza BiH za članarine međunarodnim organizacijama za 2019. godinu za potrebe pripreme Budžeta institucija BiH za 2019. godinu. Preliminarna projekcija članarina za 2019. godinu u iznosu od 5.879.438 KM je uvećana za 2% zbog povećanja iznosa članarine pojedinih međunarodnih organizacija i eventualnih novih obaveza BiH prema međunarodnim organizacijama, što je u konačnici iznosilo 5.997.027 KM. Prema raspoloživim informacijama, u projekciji budžeta međunarodnih obaveza na ime članarina, u obzir su uzete samo članarine u međunarodnim organizacijama bez finansijskih obaveza iz programa preuzetih u okviru IPA-e, odnosno „ulazne karte“ za članstvo u pojedinim programima iz Ugovora između Evropske komisije i BiH (Program Horizon 2020 – Okvirni program za istraživanje i inovacije, Program „Kreativna Evropa“, Program „Evropa za građane“, Program „Erasmus+“ itd.), koje se dostavljaju nadležnim institucijama.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu su odobrena sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama u iznosu od 6.000.000 KM, a ista su realizovana u iznosu od 5.745.139 KM. Uvidom u finansijsku karticu 614911 - Članarine u međunarodnim organizacijama je evidentirano stanje u iznosu od 7.145.139 KM uz napomenu da je na istoj evidentirana uplata godišnje kvote za UNDP u iznosu od 1.400.000 KM. U 2019. godini su plaćene značajnije članarine za RYCO - Regionalni ured za saradnju mladih zapadnog Balkana (154.0000 EUR), UN-UNITED NATIONS (334.587 USD), WBF-WESTERN BALKANS FUND (60.000 EUR), OSCE-ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE GENERAL SECRETARIAT (44.316 EUR), ECAC- EUROPEAN CIVIL AVIATION CONFERENCE (34.884 EUR) i drugo.

Postupcima revizije konstatovali smo da se Centralna evidencija članarina u međunarodnim organizacijama, kao i ranijih godina, vodi u formi Excel tabele sa nazivom međunarodne organizacije i bitnim podacima za realizovanje plaćanja obaveze (podaci o iznosima u stranoj valuti i protuvrijednosti u KM prethodne i tekuće godine, podaci o datumu dostavljanja faktura i naloga međunarodnih organizacija u Ministarstvo vanjskih poslova i datuma upućivanja istih Ministarstvu finansija i trezora na plaćanje sa povratnim informacijama o realizovanom plaćanju). Međutim, Centralna evidencija članarina ne sadrži podatke o vremenu trajanja članstva kako je to definisano članom 2. Uputstva (dio - Način vođenja evidencija). Ovo je važno iz razloga uspostavljanja sistema redovnog ažuriranja ročne strukture obaveza za članarine i izvještavanja svih zainteresovanih strana o koristima koje se ostvaruju od plaćenih članarina putem korisne analize za procjenu opravdanosti plaćanja članarina iz budžetskih sredstava institucija BiH. U vrijeme obavljanja revizije nisu nam prezentovane informacije o izvršenom poređenju odnosno ažuriranju podataka o članarinama iz Centralne evidencije Ministarstva vanjskih poslova BiH i realizovanja istih iskazanih u Glavnoj knjizi trezora u 2019. godini. Naime, uočena je određena neusklađenost ukupnih iznosa plaćenih članarina iskazanih u dostavljenoj Centralnoj evidenciji Ministarstva vanjskih poslova BiH (5.952.758 KM) i podataka realizovanja istih evidentiranih u Glavnoj knjizi (5.745.139 KM).

Prema prezentovanom obrazloženju, najveći dio razlike ukupnih iznosa plaćenih članarina iskazanih u ovim evidencijama je nastao iz razloga što u Glavnoj knjizi trezora za 2019. godinu nedostaje uplata za članarinu WHO koja se odnosi na 2018/2019. godinu. Naime, Ministarstvo vanjskih poslova je

⁴⁴Uputstvo 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.

02.12.2019. godine uputilo nalog za plaćanje ove članarine u iznosu od 219.490 KM (124.400 USD). Trezor je izvršio plaćanje 23.01.2020. godine, tako da je ova uplata evidentirana u Glavnoj knjizi trezora za 2020. godinu, a u Centralnoj evidenciji Ministarstva vanjskih poslova BiH za 2019. godinu.

Revizija je u prethodnim godinama preporučivala da bi bilo svrsishodno uspostaviti odgovarajuće kontrole (obavezno na kraju tekuće godine) u cilju poređenja podataka Centralne evidencije članarina i podataka o plaćenim članarinama evidentiranim u Glavnoj knjizi pod šifrom trezora na poziciji direktnih transfera. Iz raspoložive dokumentacije nismo mogli potvrditi da su uspostavljene odgovarajuće kontrole, a što je kao suštinski cilj definisano važećim Uputstvom. Ove kontrole su bitne radi pripreme pouzdanih podataka za precizno projiciranje obaveza u narednoj budžetskoj godini kao i kreiranja relevantne baze podataka za analizu opravdanosti preuzetih obaveza za plaćanje članarina te ostvarenih i očekivanih koristi od istih.

PREPORUKA 23

Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnog Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH osigura adekvatnu primjenu Uputstva 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 izvještavanja zainteresovanih strana o koristima od istih.

9.2 Izmirenje obaveza prema UNDP-u

Memorandumom o razumijevanju između Vijeća ministara i Razvojnog programa ujedinjenih naroda (UNDP) regulisano je plaćanje dosadašnjeg neizmirenog duga i plaćanje narednih desetogodišnjih kontribucija BiH prema UNDP-u⁴⁵ u ukupnom iznosu od 14.000.000 KM kroz 10 jednakih godišnjih iznosa od po 1.400.000 KM u periodu od 2016. godine do 2025. godine. Početkom 2019. godine je plaćena godišnja kvota u iznosu od 1.400.000 KM i knjigovodstveno evidentirana na poziciji 614911-članarine u međunarodnim organizacijama.

9.3 Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, u okviru direktnih transfera, planirana je pozicija „Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova“ u iznosu od 3.600.000 KM, što je nakon izvršene korekcije umanjeno za 749.776 KM i u konačnici je bio raspoloživ iznos od 2.850.224 KM. Ova sredstva su planirana za plaćanje „ulazne karte“ koje je BiH dužna uplatiti u 2019. godini kako bi participirala u EU programima za koje su potpisani sporazumi ili se u narednom periodu očekuje njihovo potpisivanje. U okviru direktnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora za ove namjene je iskazana realizacija u iznosu od 1.749.983 KM. Odnosi se na direktno sufinansiranje udjela BiH u finansiranju nekoliko projekata institucija BiH iz IPA fondova za 2019. godinu. Za četiri programa koordinator za BiH je Ministarstvo civilnih poslova BiH, a to su „HORIZON“ (1.284.272 KM), „KREATIVNA EVROPA“ (140.331 KM) „ERASMUS+“ (78.722 KM) i „ZDRAVLJE ZA RAZVOJ“ (21.492 KM). Za Program „COSME 2020“ (159.157 KM) koordinator za BiH je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, za Program „FISKALIS 2020“ (26.404 KM) i „CUSTOMS 2020“ (32.271 KM) koordinator za BiH je Uprava za indirektno oporezivanje BiH i za „EVROPA ZA GRAĐANE“ (7.334 KM) koordinator za BiH je Ministarstvo pravde BiH.

⁴⁵Neizmireni dug 1997 – 31.12.2015. i plaćanje tekućih GLOC godišnjih kontribucija za period 2016 – 2025. i sufinansiranje programa saradnje za period 2015 – 2019. i 2020. – 2024. godina)

Dio sredstava u iznosu od 749.846 KM prenesen je na raspolaganje Direkciji za evropske integracije BiH kod koje je evidentirano izvršenje rashoda za sufinansiranje devet IPA projekata. Značajniji iznosi su realizovani za IPA projekat „Tehnička pomoć u okviru Interreg IPA programa prekogranične saradnje Republika Hrvatska – Bosna i Hercegovina (438.377 KM), „Tehnička pomoć u okviru Dunavskog transnacionalnog programa 2014 – 2020“ (141.790 KM) i drugo.

U 2019. godini je izvršeno umanjenje namijenjenih sredstava za kofinansiranje IPA projekata kod korisnika koji su završili konkretne projekte u iznosu od 409.899 KM (fond 10 kod Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH 380.562 KM i Ministarstva finansija i trezora BiH 29.337 KM).

U kontekstu pripreme sedmogodišnjeg budžeta Evropske unije za period 2014 – 2020, a u okviru instrumenta vanjske pomoći, Evropska komisija je uvela novi instrument pretprijetne pomoći IPA II za period 2014 – 2020.⁴⁶ Okvirni sporazum IPA II između BiH i Evropske komisije stupio je na snagu 24. augusta 2015. godine. Sektori koji su uključeni u Indikativni strateški dokument za IPA II podršku su: demokracija i upravljanje; vladavina prava i temeljna prava; konkurentnost i inovacije; strategije lokalnog razvoja; obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike. Revidirani Indikativni strateški dokument za državu Bosnu i Hercegovinu za period 2014 – 2020. usvojen je 3. augusta 2018. godine. Strateški dokument ažuriran je kako bi se u obzir uzela relevantna dešavanja u okviru procesa EU integracija i dosadašnji rezultati postignuti u različitim oblastima intervencija i da bi se ažurirao rok do 2020. godine. Pored postojećih sektora Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu za period 2014 – 2020. godina uključio je sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja te sektor okoliša i energetike. Podrška u energetskom sektoru uslovljena je usvajanjem sveobuhvatne strategije na nivou BiH. Kao što je konstatovano i u ranijim revizionim izvještajima strategije za većinu sektora postoje uglavnom na nivoima entiteta i kantona, te u manjoj mjeri na državnom nivou. Jedna od značajki IPA II podrške je primjena sektorskog pristupa u korištenju pomoći u cilju utemeljenja „vlasništva“ institucija BiH nad politikama u javnom sektoru kao i nad donošenjem odluka o dodjeljivanju sredstava za pojedine sektore sa svrhom unapređenja koherentnosti između sektorske politike, trošenja budžetskih sredstava i ostvarenih rezultata. Prema prezentovanim informacijama Vijeće ministara je na 173. sjednici od 10.6.2019. godine usvojilo Izvještaj Ministarstva finansija i trezora BiH o implementaciji Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine 2017 – 2020. godinu. Sistem upravljanja javnim finansijama jeste ključni faktor za utvrđivanje efikasnosti i djelotvornosti budžetskih sredstava za postizanje ciljeva sektorskih politika u smislu da se javnim sredstvima upravlja na djelotvoran, efikasan i transparentan način. Međutim, većina strategija nije usklađena i ne osigurava državno provođenje pravnih normi i odluka u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije. Pored nedostatka cjelodržavnih sektorskih strategija nedostaju adekvatna znanja o modalitetima za planiranje i programiranje IPA-e u institucijama u BiH, što utječe na kreiranje preduslova za veće povlačenje IPA sredstava.

PREPORUKA 24

Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nastavi aktivnosti na kreiranju preduslova za značajnije povlačenje IPA sredstava.

⁴⁶ U okviru prijašnjeg instrumenta pretprijetne pomoći IPA, koji se odnosio na budžetski period Evropske unije (2007-2013), Bosna i Hercegovina, kao zemlja potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, koristila je sredstva u okviru prve dvije IPA komponente: Komponenta I (Podrška u tranziciji i izgradnji institucija) i Komponenta II (Prekogranična saradnja). Ostale tri komponente instrumenta IPA (Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih kapaciteta i Poljoprivredni i ruralni razvoj) su bile dostupne isključivo zemljama sa kandidatskim statusom te izgrađenim i od strane Evropske komisije akreditiranim sistemom za decentralizovano upravljanje pomoći (DIS).

9.4 Isplata obaveza po pravomoćnim sudskim presudama

U 2019. godini evidentirani su rashodi po pravomoćnim sudskim presudama u ukupnom iznosu od 5,65 mil. KM. Posmatrano po strukturi obaveza navedeni iznos se odnosi na glavni dug (3,64 mil. KM), kamate (1,56 mil. KM), troškove parničnog postupka (0,43 mil. KM) i troškove izvršnog postupka (0,02 mil. KM).

U tekućoj godini, kao i prethodnih godina, pravomoćne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama itd. Prema visini isplaćenih iznosa najznačajnije učešće su imale presude čija pravna osnova su bile naknade troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama (2,60 mil. KM), naknada štete Uprave za indirektno oporezivanje BiH Vladi Republike Srpske (0,70 mil. KM), naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru ili neosnovana zabrana kretanja i napuštanja mjesta prebivališta (0,64 mil. KM) itd.

Naknade troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama: Na osnovu sudskih presuda i tokom 2019. godine vršene su isplate naknada (za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj) zaposlenim u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine koji plaću primaju prema odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH.

Osnova za podnošenje tužbenih zahtjeva su Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, broj: U-7/12 od 30.1.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH nije u skladu sa članom I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknada troškova za: ishranu u toku rada, prijevoza na posao i prijevoza sa posla, odvojeni život i smještaj. Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definisan je rok od šest mjeseci od dana dostavljanja iste za uvođenje sudija, tužilaca i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou BiH, u predmetna prava. *U 2017. godini Vijeće ministara je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.*

Sudovi su u obrazloženjima presuda, u kojima su odlučili u korist podnosilaca tužbenih zahtjeva o pravu na isplatu naknada (za prijevoz na posao i s posla, topli obrok i odvojeni život), kao osnovu, između ostalog, navodili odredbe Zakona o zabrani diskriminacije⁴⁷ prema kome je diskriminacija svako različito postupanje, pored ostalog nabrojanog u ovom propisu, i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojoj osobi onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života.

Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH, kojim su regulisane plaće za zaposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova zaposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.)⁴⁸. Ističemo da zaposleni u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine na osnovu sudskih presuda ostvaruju prava na isplatu naknada troškova zaposlenih definisanih Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH u zavisnosti od toga kojim Zakonom je definisano povoljnije pravo⁴⁹, dok zaposleni u institucijama zakonodavne i izvršne

⁴⁷ Službeni glasnik BiH, broj 59/09 i 66/16

⁴⁸ Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH (koji je u primjeni od 01.01.2006. godine) utvrđen je način obračuna plaća za određene kategorije radnih mjesta (plaće su utvrđene u fiksnoj iznosu i u kontinuitetu se povećavaju, a u tekućoj godini je zabilježeno povećanje od 3,29%) i pravo na naknadu za godišnji odmor (regres) i naknadu prilikom odlaska u penziju (otpreminu).

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (koji je u primjeni od 1.7.2008. godine) i pratećim podzakonskim aktima utvrđen je način obračuna plaća u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine (plaće se utvrđuju množenjem osnovice za obračun plaće i pripadajućeg koeficijenta i za ova radna mjesta je zaustavljeno povećanje plaća, jer je osnovica za obračun plaće na istom nivou od 2012. godine) i pravo na naknade za ishranu u toku rada, regres za godišnji odmor, smještaj i odvojeni život, prijevoz na posao i s posla, otpremnine za odlazak u penziju itd.

⁴⁹ Zakonom o plaćama i naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH definisano je pravo na regres tužiocima i drugim zaposlenima u iznosu od 50% osnovne mjesečne neto plaće, te je stoga zaposlenima na koje se primjenjuju odredbe ovog Zakona, u

vlasti BiH ostvaruju prava na naknade na način definisan samo Zakonom o plaćama u institucijama BiH.

U cilju izbjegavanja dodatnih troškova na teret budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine po osnovu tužbi podnesenih od sudija, tužilaca i određenih kategorija stručnog osoblja zaposlenog u pravosudnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara je na 131. sjednici održanoj 30.01.2018. godine, donijelo zaključak u kome sugeriše postizanje sudskih i vansudskih nagodbi, pod uslovom da su ispunjeni zakonski uslovi za korištenje navedenih instituta. Istim zaključkom zaduženi su Pravobranilaštvo BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH i pravosudne institucije na nivou Bosne i Hercegovine da definišu proceduru zaključenja vansudske nagodbe i izmirenja obaveza po istoj. Pravobranilaštvo BiH je dostavilo pravosudnim institucijama prijedlog o načinu postupanja na realizaciji zaključaka Vijeća ministara. Određeni broj zaposlenih u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i Sudu BiH je pristao na rješavanje sporova putem sudskih i vansudskih nagodbi, dok zaposleni u Tužilaštvu BiH nisu pristali na ovakav način rješavanja sporova.

Slijedom iznesenih stavova pravosudnih institucija po pitanju diskriminacije i različitih postupanja po pitanju vansudske nagodbe u izvještajima o finansijskoj reviziji ukazivali smo na potrebu jednoobraznog regulisanja prava iz radnih odnosa u pogledu strukture primanja za sve zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine (utvrđivanje osnovice i koeficijenata za obračun plaća i utvrđivanje vrste i visine naknada troškova zaposlenih), čime bi se spriječilo pokretanje sličnih postupaka i otklonila dilema u pogledu pravilne primjene propisa u cilju transparentnog i namjenskog trošenja budžetskih sredstava.

PREPORUKA 25

Potrebno je da nadležne institucije (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara), svaka iz svoje nadležnosti, usklade propise koji regulišu primanja iz radnih odnosa zaposlenih u zakonodavnoj, pravosudnoj i izvršnoj vlasti Bosne i Hercegovine, uz uvažavanje stavova pravosudnih institucija po pitanju diskriminacije, a sve u cilju transparentnog i namjenskog trošenja budžetskih sredstava.

Ostalo: Kada je riječ o sporovima iz radnih odnosa uočili smo da se duži niz godina ponavljaju određene tužbe čiji predmet je ista pravna osnova što znači da institucije ne preduzimaju odgovarajuće aktivnosti u cilju otklanjanja uzroka koji generišu sudske sporove (radni sporovi u Ministarstvu odbrane BiH, penzionisanje policijskih službenika itd.). Također, kada je riječ o isplatama šteta koje nastaju kao posljedica obavljanja aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH uočili smo odsustvo odgovarajućeg interesa za sudske sporove (npr. u Upravi za indirektno oporezivanje BiH ne postoje pouzdane evidencije o sudskim sporovima, a prikazani iznosi u evidencijama konstantno fluktuiraju i nemaju tendenciju smanjenja u ukupnom iznosu).

Općenito, evidencije o sudskim sporovima u institucijama BiH nisu zadovoljavajuće, odnosno prisutan je problem njihove ažurnosti i urednosti, te kao takve predstavljaju rizik za pravovremeno i odgovarajuće postupanje u parničnim postupcima. Pouzdane evidencije o broju i vrsti sudskih postupaka su osnova za utvrđivanje visine potencijalnih obaveza i za utvrđivanje predmeta sudskih sporova.

PREPORUKA 26

Neophodno 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.

tekućoj godini, izvršena isplata regresa u rasponu od 828 KM do 2.433 KM, dok je zaposlenima na koje se primjenjuju odredbe Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH izvršena isplata regresa u iznosu od 300 KM.

Kako su uzroci za pokretanje sudskih sporova slabosti uspostavljenih praksi rada ili nedorečenost i neusklađenost propisa koji uređuju određene oblasti, smatramo da je neophodno da institucije BiH, svaka pojedinačno, izvrše analizu sudskih sporova i preduzmu mjere u cilju otklanjanja uzroka koji dovode do pokretanja sudskih sporova, te u cilju efikasnog rješavanja aktivnih predmeta.

S obzirom na to da se u kontinuitetu isplaćuju značajna sredstva po pravomoćnim sudskim presudama ukazivali smo na potrebu suštinske analize uzroka sporova i planskog pristupa u rješavanju istih uz koordinaciju svih nadležnih institucija. Međutim, mišljenja smo da se i dalje ne posvećuje dovoljno pažnje analizi uzroka za pokretanje sporova niti analizi posljedica koje nastaju gubljenjem sporova, što ukazuje na manjak odgovornosti i domaćinskog odnosa prema javnim sredstvima.

PREPORUKA 27

Neophodno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nametne obavezu institucijama BiH, čije poslovanje generiše sudske sporove, da sačinjavaju odgovarajuće analize sudskih sporova kako bi iste u koordinaciji sa ostalim nadležnim institucijama mogle preduzimati mjere u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudskih sporova i efikasno rješavanje aktivnih predmeta.

Nadalje, Zakonom o dopunama zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH⁵⁰ (koji je stupio na snagu u decembru 2016. godine) propisana je mogućnost provođenja postupka mirnog rješavanja spora pred Pravobranilaštvom BiH, kao postupka koji bi prethodio podnošenju tužbe protiv Bosne i Hercegovine i njenih institucija. Odredbama ovog Zakona propisano je da će se odredbe kojima je uređeno pitanje mirnog rješavanja sporova početi primjenjivati nakon stupanja na snagu pravilnika o kriterijima i postupku, kojim će se urediti pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe Sudu. Predmetni pravilnik nije donesen pa se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

Suština vansudske nagodbe da se mirnim putem, bez pokretanja redovnog sudskog postupka, pokuša riješiti nastali spor, kako bi se izbjegli troškovi postupka i uštedilo vrijeme.

PREPORUKA 28

Neophodno 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.

9.5 Povećanje u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD-u) i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC-u)

Vijeće ministara je 5.11.2018. godine donijelo Odluku o prihvatanju izmjene i dopune Statuta međunarodne finansijske korporacije (IFC)⁵¹, Odluku o povećanju broja glasova i učešća BiH u međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC) i povećanju kapaciteta kapitala⁵² i Odluku o povećanju broja glasova i učešća BiH u međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) i povećanju kapaciteta kapitala⁵³.

⁵⁰ Službeni glasnik BiH, broj 94/16

⁵¹ Službeni glasnik BiH, broj 84/18 Odluka VM BiH broj 204/18

⁵² Službeni glasnik BiH, broj 84/18 Odluka VM BiH broj 203/18

⁵³ Službeni glasnik BiH, broj 84/18 Odluka VM BiH broj 205/18

Članom 2. Odluke o povećanju broja glasova i učešća BiH u Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC) i povećanju kapaciteta kapitala propisana je obaveza BiH u ukupnom iznosu od 2.388.000 USD. Članom 3. ove Odluke propisano je da se obaveza izvrši iz Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u trogodišnjem periodu od datuma efektivnosti rezolucija u razmjernim iznosima počevši najranije od 2019. godine, a sve prema instrukcijama Svjetske banke. Povećanje u učešću kapitala u IFC-u u Budžetu institucija BiH za 2019. godinu nije planirano i nije evidentirano izvršenje za ovu namjenu. Prema prezentovanim informacijama u Zakonu o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu planirana je prva rata uplate u iznosu od 2.115.000 KM, a druga rata će biti planirana u 2021. godini čime će biti okončano izmirenje obaveze.

Članom 2. Odluke o povećanju broja glasova i učešća BiH u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) i povećanju kapaciteta kapitala propisana je obaveza BiH u ukupnom iznosu od 2.500.000 USD. Članom 3. iste Odluke propisano je da se obaveza izvrši iz Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u petogodišnjem periodu od datuma efektivnosti rezolucija u razmjernim iznosima počevši najranije od 2019. godine, a sve prema instrukcijama Svjetske banke. Povećanje u učešću kapitala u IBRD-u u Budžetu institucija BiH za 2019. godinu nije planirano i nije evidentirano izvršenje za ovu namjenu. U Zakonu o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu planirana je prva rata uplate u iznosu od 1.096.000 KM, a preostale rate će biti planirane u periodu 2021 – 2023. godina čime će biti okončano izmirenje obaveze.

Prihvatanjem dokapitalizacije u IBRD-u i IFC-u nastavlja se uspješna saradnja BiH sa Svjetskom bankom, što bi se trebalo povoljno odraziti na buduću alokaciju sredstava, ali i obim pozajmljivanja po povoljnim uslovima, naročito za projekte koji će doprinijeti unapređenju ekonomskog rasta i smanjenju siromaštva.

9.6 Namjenska sredstva od UMTS-a

Sredstva po osnovu naplaćenih naknada na ime dodijeljenih dozvola za Univerzalne mobilne telekomunikacione sisteme (UMTS): Ukupan iznos sredstava za dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacione sisteme (UMTS) i način naplate utvrđen je Odlukom Vijeća ministara iz 2009. godine. Posebnim odlukama Vijeća ministara utvrđen je način raspodjele kojom se ukupna sredstva po osnovu dodijeljenih dozvola (88.012.350 KM) usmjeravaju za razvoj sektora telekomunikacija (15% ili 13.201.852 KM) i pripremu i izgradnju putne infrastrukture (85% ili 74.810.498 KM).

Sredstva za pripremu i izgradnju putne infrastrukture u cijelom iznosu (74.810.498 KM) su do kraja 2018. godine raspoređena i data korisnicima na raspolaganje. Dio sredstava u iznosu od 33.683 KM su vraćena kao neutrošena sredstva granta koja su u 2018. godini realizovana putem Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Sredstva za razvoj sektora telekomunikacija su u iznosu od 8.750.000 KM data na raspolaganje korisnicima u 2018. godini, a za preostala sredstva u iznosu od 4.451.852 KM Vijeće ministara nije donosilo odluke u 2019. godini. Iznos vraćenih i neraspoređenih sredstava (ukupno 4.485.535 KM) se prenosi u 2020. godinu.

Realizacija sredstava UMTS datih na korištenje korisnicima vrši se putem programa posebnih namjena (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH) i višegodišnjih kapitalnih izdataka (Uprava za indirektno oporezivanje BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH-Projekat digitalizacije), te se konstatacije o niskom procentu realizacije programa posebnih namjena i višegodišnjim projektima, te njihovoj sporoj realizaciji odnosi i na realizaciju pomenutih sredstava, kao jednom od izvora za finansiranje. Prema podacima prezentovanim u Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, od ukupno raspoloživih sredstava od UMTS dozvola kod budžetskih korisnika (44.333.659 KM) realizovana su sredstva u iznosu od 9.055.919 KM.

Ostatak od 35.277.740 KM prenesen je u okviru programa posebnih namjena i višegodišnjih projekata.

Sredstva po osnovu naplaćenih naknada od dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema: Odlukom Vijeća ministara o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema utvrđeni su uslovi i način izdavanja dozvole te naknada u iznosu od 17.500.000 KM po operateru, koja se uplaćuje u pet jednakih rata. Finansijska sredstva od naplaćene naknade za dozvole se, prema Odluci, usmjeravaju za razvoj prometa i komunikacija, a namjena se utvrđuje posebnom odlukom Vijeća ministara, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa. Sredstva u iznosu od 10.500.000 KM, uplaćena u 2019. godini, nisu raspoređena i prenesena su u 2020. godinu.

10. TEKUĆA REZERVA BUDŽETA

Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine definisano je da Vijeće ministara uz pribavljenu saglasnost Ministarstva odlučuje o upotrebi tekuće rezerve.

Rashodi koji se pokrivaju iz tekuće rezerve evidentiraju se u skladu sa propisanim računovodstvenim procedurama. Budžetsko izdvajanje za tekuću rezervu ne smije preći iznos od 3 % ukupnog budžeta, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga.

S obzirom na to da je Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu usvojen krajem 2019. godine, budžetska rezerva u toku 2019. godine realizovala se na osnovu člana 17. Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, čl. 17. Zakona o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu, Odluke o privremenom finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za period od januara do marta 2019. godine⁵⁴, Odluke o privremenom finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za period od aprila do juna 2019. godine⁵⁵, Odluke o privremenom finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za period od jula do septembra 2019. godine⁵⁶, Odluke o privremenom finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za period od oktobra do decembra 2019. godine⁵⁷.

Članom 17. Zakona o finansiranju institucija BiH je definisano da se sredstva tekuće rezerve mogu koristiti za finansiranje hitnih i vanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u budžet, finansiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža, finansiranje novih institucija BiH koje tokom fiskalne godine steknu status budžetskog korisnika, grantove neprofitnim organizacijama, a na način i u iznosu koji se utvrdi u posebnoj odluci Vijeća ministara.

Ukoliko se tokom fiskalne godine prenesu određene nadležnosti budžetskog korisnika ili sam budžetski korisnik prestane postojati, Vijeće ministara dužno je uspostaviti komisiju za raspolaganje sitnim inventarom. Nakon usvajanja izvještaja komisija, Ministarstvo vrši prijenos novčanih sredstava u tekuću rezervu, dok se prijenos ostalih novčanih sredstava vrši na osnovu odluke Vijeća ministara. Korisnici tekuće budžetske rezerve su dužni dostaviti izvještaj o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za sačinjavanje kvartalnih i godišnjih izvještaja.

Iznos tekuće rezerve, koji je odobren budžetom za 2019. godinu, iznosi 3.428.000 KM. U odnosu na prethodnu godinu, odobrene tekuće rezerve su veće za 1.159.000 KM. Iznos od 1.080.000 KM realizovan je kroz direktne transfere sa JRT, iznos od 732.500 KM je odobren budžetskim korisnicima, a iznos od 360.000 KM odnosi se na interventno korištenje sredstava tekuće rezerve na osnovu odluka članova Predsjedništva BiH. Ukupno odobrena sredstva tekuće rezerve iznosila su 2.172.500 KM, od čega je realizovano 2.044.496,36 KM.

⁵⁴ Službeni glasnik BiH br. 94/18

⁵⁵ Službeni glasnik BiH br. 25/19

⁵⁶ Službeni glasnik BiH br. 52/19

⁵⁷ Službeni glasnik BiH br. 72/19

Iznos tekuće rezerve dodijeljen budžetskim korisnicima odnosi se dijelom na finansiranje hitnih i vanrednih izdataka i programa, a dijelom za finansiranje redovnih tekućih aktivnosti. Korištenje sredstava tekuće rezerve za finansiranje tekućih aktivnosti sve više postaje praksa institucija BiH. Određeni broj institucija su sredstva dobila za nova zapošljavanja i pored Reformske agende i zabrane zapošljavanja kao i za pokriće redovnih rashoda. Također je uočeno da su usvajane Odluke Vijeća ministara o dodjeli tekuće rezerve bez mišljenja ili sa negativnim mišljenjem Ministarstva kao i da se određenim institucijama sredstva odobravaju više puta u toku godine. Iz navedenog možemo zaključiti da se budžetska rezerva, kao i ranijih godina, ne koristi u skladu sa propisima koji jasno definišu osnovu odobravanja i korištenja iste. U tom smislu smatramo da bi Vijeće ministara trebalo izvršiti sveobuhvatnu analizu načina korištenja sredstava u kontekstu uočenih problema i devijacija upotrebe tekuće rezerve te istu regulisati i postaviti na sasvim drugim osnovama koji će omogućiti da sredstva tekuće budžetske rezerve služe isključivo za vanredne i nepredvidive okolnosti.

PREPORUKA 29

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.

- **Odobranje grantova iz sredstava tekuće rezerve**

Konstatovali smo da su iz budžetske rezerve odobrena sredstva u iznosu od 1.080.000 KM, a na osnovu pojedinačnih ugovora koje su sa korisnicima zaključili Ministarstvo civilnih poslova BiH (590.000 KM), Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (490.000 KM).

Sredstva su dodijeljena krajnjim korisnicima na osnovu odluka Vijeća ministara⁵⁸, bez prethodno javno objavljenog poziva kojim bi se jasno definisali kriteriji, rokovi i uslovi za dodjelu sredstava tekuće rezerve.

Iznos dodijeljenih sredstava tekuće rezerve se kretao u rasponu od pet do 110 hiljada KM. Izostanak transparentnosti i adekvatne kontrole te nepostojanje provedbenih akata, ostavlja prostor za korupciju, odnosno iskorištavanje javne pozicije za postizanje neprimjerene koristi za sebe i druge. Navedenim odlukama je definisana obaveza korisnika da putem Ministarstva, sa kojima zaključuje ugovor, dostave izvještaj o namjenskom utrošku sredstava, koji će se zatim dostaviti Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara na objedinjavanje i pripremu za Vijeće ministara. Odlukom nije definisan rok za dostavu izvještaja, a još uvijek od strane ministarstava koja su sa korisnicima zaključila pojedinačne ugovore *nisu dostavljeni izvještaji Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara.*

PREPORUKA 30

Ponovo preporučujemo da se javna sredstva troše odgovorno i transparentno, što podrazumijeva da Vijeće ministara donosi jasna pravila i procedure u pogledu namjene, kriterija dodjele, uslova korištenja sredstava tekuće rezerve, a sve u cilju onemogućavanja nenamjenskog korištenja javnih sredstava.

⁵⁸ Službeni glasnik BiH br. 28/19, 63/19, 77/19 i 86/19

- **Interventno korištenje tekuće rezerve**

U skladu sa članom 17. Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, za direktno korištenje tekuće rezerve u 2019. godini neprofitnim organizacijama i pojedincima na osnovu pojedinačnih odluka članova Predsjedništva BiH je odobreno 360.000 KM. Dodjela sredstava interventne tekuće rezerve od strane članova Predsjedništva BiH je vršena u skladu sa Pravilnikom o dodjeli sredstava interventne tekuće rezerve za 2019. godinu. Pravilnikom su utvrđeni korisnici sredstava i kriteriji za dodjelu ovih sredstava. Kriteriji za dodjelu sredstava su: humanitarne potrebe, podrška obrazovanju, razvoju duhovnosti, kulturnog stvaralaštva i sporta, podrška nevladinom sektoru, kao i druge namjene. Ukupno je realizovano 360.000 KM na osnovu 68 pojedinačnih odluka. Dodjela sredstava je vršena u rasponu od 500 KM do 50.000 KM.

Bez javnog obavještenja, svi zainteresovani sudionici nisu u mogućnosti da apliciraju i upoznaju se sa pravilima i kriterijima. Članovi Predsjedništva BiH ponaosob donose odluke o dodjeli sredstava. Pojedinačnim odlukama o dodjeli sredstava interventne tekuće rezerve navedena je obaveza dostavljanja izvještaja krajnjih korisnika, *ali bez utvrđenog roka za dostavljanje*. Koristeći ovlasti za interventno korištenje budžetske rezerve kao diskreciono pravo raspolaganja sredstvima tekuće budžetske rezerve na osnovu formalno definisanih kriterija otvara se prostor za mogućnost narušavanja suštinskog principa raspolaganja javnim sredstvima u smislu odgovarajućim propisima utvrđene namjene sredstava i principa racionalnosti u uslovima kada je budžetska štednja prihvaćen pristup u cilju održavanja finansijske stabilnosti u tekućem i budućem periodu.

11. FINANSIJSKI REZULTAT

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za finansiranje institucija BiH (932.143.816 KM) i realizovanih rashoda i izdataka (884.965.637 KM) u 2019. godini iskazana je u iznosu od 47.178.179 KM (odnosi se na fond 10, 20, 30, 40, 50) i predstavlja višak prihoda nad rashodima. Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (794.104.401 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (793.689.459 KM) u tekućoj 2019. godini, predstavlja višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od 585.058 KM (odnosi se samo na fond 40). Dakle, ukupan višak prihoda nad rashodima budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu iznosi 46.593.121 KM.

Na osnovu podataka o prenesenom akumulisanom višku prihoda iz prethodnih godina u ukupnom iznosu od 377.967.274 KM sa korekcijama izvršenim u 2019. godini u skladu sa internim računovodstvenim politikama u ukupnom iznosu od 166.839 KM (povrat uplata od različitih taksi iz prethodnih godina, povrat preostalog iznosa sredstava donatorima, otpis obaveza, nova kreditna zaduženja i dr.), te ostvarenog viška prihodima nad rashodima institucija BiH u 2019. godini u iznosu od 47.178.179 KM i ostvarenog viška rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga od 585.058 KM, utvrđen je ukupan akumulisani višak prihoda u iznosu od 424.727.234 KM.

U Tabeli 1. je prikazan obračun akumulisanog viška prihoda.

Tabela br. 10

Redni broj	Opis	Iznos u KM
1	Akumulisani višak prihoda nad rashodima institucija BiH iz prethodnih godina	368.735.970
2	Akumulisani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina	9.231.304
3 (1+2)	Ukupan akumulisani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	377.967.274
4	Korekcije viška prihoda u toku 2019. godine	166.839
5	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2019. godini	932.143.816
6	Realizovani rashodi i izdaci institucija BiH u 2019. godini	884.965.637
7 (5-6)	Višak prihoda nad rashodima institucija BiH u 2019. godini (finansijski rezultat institucija BiH u 2019. godini)	47.178.179

8	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2019. godini	793.104.401
9	Realizovani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2019. godini	793.689.459
10 (8-9)	Višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga u 2019. godini (finansijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2019. godini)	-585.058
11 (7+10)	Ukupan višak prihoda nad rashodima u 2019. godini (ostvareni finansijski rezultat institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu)	46.593.121
12 (3+4+11)	UKUPAN AKUMULISANI VIŠAK PRIHODA INSTITUCIJA BIH I MEĐUNARODNIH OBAVEZA BIH	424.727.234
13 (1+4+7)	Akumulisani višak prihoda nad rashodima institucija BiH	416.080.988
14 (2+10)	Akumulisani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga	8.646.246

Korištenje sredstava akumulisanog viška prihoda je uslovljeno postojećim propisima kojima je regulisana njihova primjena (odluke Vijeća ministara, Zakon o budžetu institucija BiH za 2019. godinu, Zakon o finansiranju institucija BiH i dr.). Ukupan akumulisani višak prihoda klasifikovan po fondovima, nakon knjiženja ispravke po osnovu pogrešno evidentiranih uplata na fondu 10 umjesto na fondu 30, obuhvata sljedeće:

Tabela br. 11

Fond	Akumulisani višak prihoda sa 31.12.2019. godine (iskazan u Izvještaju i Glavnoj knjizi)	Korekcija u 2020. (konto 511122)	Akumulisani višak prihoda nakon korekcije
10	307.373.956	-557.892	306.816.064
20	52.229.353	0	52.229.353
30	29.032.629	557.892	29.590.521
40	-26.857.683	0	-26.857.683
50	62.948.979	0	62.948.979
Ukupno	424.727.234	0	424.727.234

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA

Zakonom o finansiranju institucija BiH⁵⁹ 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.⁶⁰ 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 2019. godine nije bilo problema pri plaćanju sa Jedinstvenog računa trezora i novčani tokovi su se odvijali prema planiranoj dinamici.

⁵⁹ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13.

⁶⁰ 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.

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. Na osnovu testiranog uzorka računa utvrdili smo postojanje salda na transakcionim računima na određeni datum. Analizirajući navedena salda utvrdili smo da se najvećim dijelom radi o sredstvima koja se sa depozitnih računa, na kojima se vrši prikupljanje javnih prihoda, prenose na transakcione račune. Ova sredstva se najvećim dijelom, u skladu s internom procedurom, naredni dan prenose sa transakcionog računa na glavni račun kod Centralne banke BiH i time anulira saldo po tom osnovu. Konstatovali smo da u pojedinačnom slučaju nije izvršen prijenos na glavni račun već su se sredstva uzela u obzir kod narednog povlačenja sredstava sa glavnog računa radi izvršavanja naloga za plaćanje, na način da je prenesen manji iznos u odnosu na obaveze koje je trebalo realizovati.

Po datom obrazloženju, dio salda na transakcionim računima kod pojedinih banaka se odnosi na naloge za plaćanje koji nisu izvršeni na dan kada su povučena sredstva za njihovo izvršavanje, ali su izvršeni u narednom periodu. Također smo konstatovali da manjim dijelom iskazanog stanja nije u cijelosti primijenjena interna instrukcija pri postojanju viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcione račune i realizovanih naloga⁶¹, pa ih Ministarstvo prateći raspoloživa sredstva na računu koristi kod izvršavanja narednih naloga.

PREPORUKA 31

Preporučujemo Ministarstvu dalji nastavak aktivnosti na unapređenju poslovanja preko poslovnih banaka, dosljednoj primjeni ugovorenih obaveza koje su banke preuzele u pogledu transferisanja sredstava na depozitni račun u Centralnoj banci BiH i primjene principa nultog salda na transakcionim računima.

Po datim informacijama Ministarstva te na osnovu pregleda 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. Također smo konstatovali da na pojedinim računima datum zadnje promjene datira od 2003. i 2005. godine, pojedini računi duži vremenski period nemaju prometa ili nemaju salda, odnosno stanje na istim iznosi 0,00 KM. Prema datom obrazloženju, Ministarstvo je preduzimalo određene aktivnosti na rješavanju ovog pitanja, te je tražilo informacije o statusu računa od budžetskih korisnika za čije potrebe su otvoreni (npr. da li je potrebno dalje vođenje podračuna s obzirom na to da duži period nemaju prometa), gdje su nakon njihovog odgovora i date instrukcije izvršena zatvaranja istih. U pojedinim slučajevima korisnici pomenutih računa su odgovorili da postoji potreba za njihovom vođenjem tako da su isti još uvijek aktivni. Ministarstvo obrazlaže da sve institucije nisu dostavile svoje odgovore, tako da bi iste trebale u cilju daljeg uređenja ove oblasti, po okončanju određenih projekata ili aktivnosti, informisati Ministarstvo o statusu otvorenih računa za te namjene i potrebi za njihovim daljim vođenjem.

PREPORUKA 32

Potrebno je da Ministarstvo u saradnji s inicijatorima za otvaranje računa uspostavi praksu praćenja i informisanja o statusu računa koji nemaju promet duži vremenski period i potrebu da isti budu i dalje otvoreni kao zasebni računi.

⁶¹ 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.

Izdaci bankarskih usluga: 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 54.272 KM⁶². Unos računa u sistem vrši se nakon što Odsjek za upravljanje Jedinstvenim računom trezora potvrdi da fakturisane cijene odgovaraju ugovorenim. Po prezentovanim informacijama, 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 sprječavanje sa fakturom za taj mjesec se vrši na način da se provjerava da broj transakcija okvirno odgovara.

Planovi novčanih tokova: Ministarstvo je nadležno za pripremu planova novčanih tokova i iste priprema kvartalno dok se mjesečni planovi pripremaju za one mjesece u kojima se ne pripremaju kvartalni novčani tokovi (npr. za prvi kvartal priprema se kvartalni plan novčanih tokova te mjesečni za februar i mart, itd.). Planovi se izrađuju na osnovu iskustva i historijskih podataka, kao i podataka iz budžeta i odluka o privremenom finansiranju. Planovi novčanih tokova sadrže analizu o odstupanjima između stvarnih, u odnosu na planirani novčani tok u prethodnom kvartalu.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo može plasirati bilo koji iznos koji je na Jedinstvenom računu trezora, a koji trenutno nije potreban za budžetske svrhe. Shodno tome, sredstva koja se čuvaju na Jedinstvenom računu trezora, a koja, u datom trenutku, nisu potrebna za budžetske namjene, Ministarstvo može investirati u određene instrumente (odobrena ulaganja) utvrđene članom 31. Zakona o finansiranju u institucijama BiH.⁶³ Po tom osnovu je Ministarstvo, 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. Sredstva kratkoročnih plasmana po prethodnim ugovorima sa bankama (80.000.000 KM) vraćena su u decembru 2019. godine i januaru 2020. godine sa obračunatom kamatom na osnovu oročavanja.

Postupak izbora poslovnih banaka za kratkoročno plasiranje sredstava: Primjenom odredaba Zakona o finansiranju institucija BiH, Ministarstvo je javnim nadmetanjem izvršilo izbor četiri poslovne banke za oročavanje sredstava u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM odnosno po 20.000.000 KM u svakoj banci. U tenderskoj dokumentaciji utvrđeni su lotovi na osnovu perioda oročavanja (4 lota), kriterij dodjele ugovora na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude koja predstavlja „najveći godišnji prihod temeljem ostvarene kamate“ i kriterij vrednovanja ponuda na osnovu donje granice kamatne stope za svaki od lotova. Poslovne banke su trebale dostaviti ponude za sva četiri lota, a ocjena ponuda je izvršena kombinacijom najpovoljnijih ponuda banaka za svaki od lotova, na način da se ostvari najveći godišnji prihod temeljem kamate. Sa četiri poslovne banke su zaključeni ugovori na osnovu kojih je ugovoren godišnji iznos kamate od 690.000 KM. Tenderskom dokumentacijom je utvrđena donja granica kamatnih stopa za lotove. Dva ponuđača su za određene lotove dostavila ponudu ispod **najniže** predviđene po tenderskoj dokumentaciji, odnosno jedna banka je dostavila ponudu iznad predviđene donje granice kamatne stope samo za jedan lot, a druga za dva lota.

Postupak izbora dobavljača za usluge platnog prometa: U septembru 2019. godine pokrenuta je procedura za izbor 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 isplata javnih prihoda i izvršenim isplata sa transakcionih računa.

⁶² Ukupni izdaci prikazani na kontu bankarskih usluga iznose 112.046 KM od čega se na fond 10 (opći fond) odnosi 54.272 KM, a na fond 40 (fond sredstava kredita) iznos od 57.774 KM. Izdaci evidentirani na fondu sredstava kredita predstavljaju izdatke za bankarske usluge vezane za servisiranje vanjskog duga u kojem je sadržan iznos od 29.369 KM plaćen na zahtjev Federalnog ministarstva finansija za plaćanje obaveza sa podračuna Federacije BiH za servisiranje vanjskog duga nastalih po osnovu negativnih kamatnih stopa tokom implementacije kredita.

⁶³ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

Procedura je provedena primjenom Zakona o finansiranju u institucijama BiH, a ugovori su zaključeni sa četiri banke koje su dostavile najbolje ocijenjene prihvatljive ponude, s tim što je u jednom slučaju nakon što je Ministarstvo informisano da jedan prvobitno izabrani dobavljač ne može u roku odgovoriti na zahtjeve tražene tehničke podrške već nakon sistemskih dorada, Ministarstvo istog obavijestilo o jednostranom raskidu ugovora i isti dodijelilo sljedećem rangiranom ponuđaču. Ponude su dostavljene na osnovu procijenjenog godišnjeg broja transakcija za različite vrste usluga, a ugovori su zaključeni na period od tri godine.

Procedura izbora poslovnih banaka za kratkoročno plasiranje sredstava i obavljanje usluga platnog prometa se provodi kroz dva odvojena postupka iz razloga nepodudaranja perioda na koji se zaključuju ugovori za plasman sredstava (ugovori do godinu dana) i obavljanje platnog prometa (trogodišnji ugovori), te uslovljavanje zaključivanja ugovora po jednom osnovu sa zaključivanjem ugovora po drugom osnovu.

13. BILANS STANJA

Prema Zbirnom bilansu stanja ukupnu aktivu (1.461.589 KM) čine stanja na kontima gotovine, kratkoročnih potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od 582.859.300 KM (novčana sredstva 521.186.143 KM, kratkoročna potraživanja 16.866.761 KM, kratkoročni plasmani 42.128.074 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 222.363 KM, kratkoročna razgraničenja 2.455.959 KM) i stalna sredstva 878.729.272 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 847.406.720 KM, neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 21.853.680 KM i neotpisana vrijednost vrijednosnih papira 1.862.610 KM).

Iznos pasive (1.461.589 KM) je uravnotežen s iznosom aktive i čine je kratkoročne obaveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od 103.989.583 KM (kratkoročne tekuće obaveze 29.529.147 KM, obaveze po osnovu vrijednosnih papira 1.855.000 KM, obaveze prema zaposlenim 54.771.994 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 2.451.243 KM, kratkoročna razgraničenja 15.382.199 KM), dugoročne obaveze i razgraničenja 62.685.067 KM i izvori sredstava u iznosu od 1.294.913.922 KM (izvori sredstava 1.226.467.012 KM, ostali izvori sredstava 21.853.679 KM, izvori sredstava rezerva 110 KM; neraspoređeni višak prihoda nad rashodima 46.593.121 KM).

Zbirni bilans stanja institucija BiH na 31.12.2019. godine prikazan je u prilogu Izvještaja.

13.1 Novčana sredstva, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

Novčana sredstva su iskazana u iznosu od 521.186.143 KM te su za 14.780.600 KM (ili 3%) veća u odnosu na 2018. godinu. Porast novčanih sredstava posljedica je manjeg izvršenja budžeta u odnosu na planirani budžet, većeg ostvarenja planiranih prihoda od administrativnih taksi, taksi u postupku indirektnog oporezivanja, posebnih taksi i naknada te realizovanih priliva sredstava iz inostranstva u vidu tekućih podrški namjenskog karaktera u iznosu od 12.573.542 KM.

Kratkoročna potraživanja iznose 16.866.761 KM te su u odnosu na prethodnu godinu veća za 147% odnosno 10.051.145 KM, što se najvećim dijelom odnosi na evidentiranje 7.500.000 KM plaćenih udruženih sredstava u Foreign Military Sales (FMS) Trust fond kod Ministarstva odbrane BiH. Značajnija potraživanja odnose se na potraživanja od pravnih osoba (1.887.486 KM), potraživanja za unaprijed plaćenu robu i usluge tj. avanse (3.659.212 KM) i drugo.

Revizijom pojedinačnih finansijskih izvještaja institucija BiH za 2019. godinu konstatovano je da u pojedinim institucijama još uvijek postoje slabosti internih kontrola u dijelu potraživanja. Fond za povratak je ponovo dio potraživanja evidentirao na osnovu zahtjeva za povrat PDV-a, a ne na osnovu

rješenja o povratu PDV-a Uprave za indirektno oporezivanje BiH, kako je to definisano uputstvom Ministarstva finansija i trezora BiH.

Pojedine institucije nisu blagovremeno podnosile zahtjeve za refundaciju bolovanja niti su u skladu sa zakonskim propisima preduzimale aktivnosti vezane za naplatu potraživanja po osnovu izdatih rješenja za refundaciju bolovanja.

Ministarstvo je u 2019. godini izmijenilo Instrukciju za podnošenje zahtjeva za refundaciju naknade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) nadležnim kantonalnim fondovima za zdravstveno osiguranje, ali istom nije definisalo kako postupiti sa potraživanjima za refundiranje naknada za bolovanje iz prethodnih godina koja su evidentirana u punom iznosu. Na zahtjev pojedinih institucija, Ministarstvo je u skladu sa datom instrukcijom izvršilo otpis nenaplativog dijela potraživanja, međutim, za veći broj institucija na 31.12.2019. godine ista nisu otpisana.

Kod pojedinih institucija evidentirana su potraživanja sa iskazanim negativnim saldom (Ministarstvo odbrane, Agencija za poštanski promet, Ministarstvo vanjskih poslova), što nije u skladu sa računovodstvenim pravilima i principima. Na ovaj način iskazana potraživanja ne daju objektivni prikaz ukupnih potraživanja jer negativna salda umanjuju ukupna potraživanja. Također smo konstatovali da kod određenih institucija ne postoje pouzdane i sveobuhvatne evidencije o potraživanjima (potraživanja po pravosnažnim sudskim presudama, novčane kazne kod Granične policije).

PREPORUKA 33

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.

Kratkoročni plasmani iznose 42.128.074 KM i veći su za 528.425 KM u odnosu na 2018. godinu zbog većeg iznosa oročenih sredstava kod komercijalnih banaka na 31.12.2019. godine te većih depozita kod drugih pravnih osoba.

Stanje na grupi konta 14 na šifri Trezora u iznosu od 40.254.172 KM odnosi se na oročena sredstva kod komercijalnih banaka (20.121.579 KM na 90 dana i 20.132.593 KM na 120 dana) po provedenom javnom nadmetanju. Pored plasmana kod komercijalnih banaka na grupi 14 kratkoročni plasmani evidentiran je iznos od 1.793.464 KM koji se odnosi na depozite kod drugih pravnih osoba, a od čega se najznačajniji dio odnosi na depozite za unajmljivanje poslovnih prostora i stanova zaposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Zalihe materijala i sitnog inventara: U zbirnom bilansu stanja se ne prikazuje vrijednost zaliha nego se u skladu sa Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine vrši samo evidentiranje unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom upotrebom, a nabavka materijala, roba i inventara se knjiži direktno na rashode.

Aktivna kratkoročna razgraničenja u Zbirnom bilansu stanja su iskazana u iznosu od 2.455.959 KM, što je za 702.677 KM manje u odnosu na 2018. godinu. Razgraničenja se sastoje od razgraničenih prihoda (1.510.191 KM), razgraničenih rashoda (929.827 KM) i ostalih razgraničenja (15.942 KM), a evidentirani su na kontima razgraničenih kursnih razlika na šifri Trezora i organizacionom kodu Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Aktivna kratkoročna razgraničenja na šifri Trezora su iskazana u iznosu od 97.242 KM koga čine razgraničene pozitivne kursne razlike u iznosu od 55.224 KM i negativne razgraničene kursne razlike u iznosu od 42.017 KM. Kratkoročna razgraničenja se najvećim dijelom odnose na preostale račune

sukcesije (sredstva Narodne banke bivše SFRJ Aneks C i Klirinški podračun Aneks C podmirenje duga Republike Albanije). Razgraničenja su manja u odnosu na prethodnu godinu za 1.147.345 KM najvećim dijelom zbog zatvaranja računa sredstava SDPR i prijenosa sredstava na glavni budžetski račun, a samim tim i zatvaranja aktivnih i pasivnih kratkoročnih razgraničenja koja su se odnosila na ovaj račun.

Kratkoročna razgraničenja u DKP-ima BiH iznose 2.250.557 KM, a značajniji iznosi odnose se na razgraničene kursne razlike u iznosu od 1.371.577 KM, transfere naplaćene konzularne takse u iznosu od 92.293 KM, unaprijed plaćene troškove u iznosu od 263.157 KM i unaprijed plaćeni zakup i rezidencije šefova u iznosu od 525.492 KM.

Kursne razlike javljaju se kod poslovanja DKP mreže jer se finansiranje obavlja preko računa Ministarstva vanjskih poslova BiH otvorenog u Minhenu. Budući da se budžetska sredstva odobravaju u fiksnom iznosu u KM, a finansiranje DKP-ova vrši u valutama zemlje prijema javlja se potreba obračuna kursnih razlika. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je pokušavalo pitanje salda na navedenim kontima riješiti sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, međutim, navedeno pitanje još uvijek nije riješeno.

Ističemo da je Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH predviđeno da se na kontu 191000 – Kratkoročna razgraničenja evidentiraju 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.

PREPORUKA 34

S obzirom na to da su na ovoj poziciji iskazana salda koja datiraju iz prethodnih godina, Ministarstvo bi trebalo preispitati iskazana stanja na ovoj grupi konta. Također, Ministarstvo bi trebalo preispitati opravdanost evidentiranja kursnih razlika preko konta razgraničenja, jer u skladu s računovodstvenim propisima, realizovane kursne razlike predstavljaju prihod, odnosno rashod obračunskog perioda.

13.2 Stalna sredstva

Stalna sredstva su u zbirnom bilansu stanja iskazana u iznosu od 878.729.272 KM, što je za 13.256.771 KM više u odnosu na prethodnu godinu, a odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (847.406.720 KM), neotpisanu vrijednost dugoročnih plasmana (21.853.680 KM) i neotpisanu vrijednost vrijednosnih papira (1.862.610 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 projekat Koridor Vc).

Revizijom pojedinačnih budžetskih korisnika konstatovane su slične slabosti kao i prethodnih godina vezano za evidentiranje stalnih sredstava.

Uvidom u evidencije nekretnina na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH, a koje vodi Služba za zajedničke poslove institucija BiH, konstatovano je da objekat u ulici Đoke Mazalića kojim raspolažu institucije BiH i čije održavanje je u nadležnosti Službe još uvijek nije evidentiran u poslovnim knjigama Službe, iako je navedeni objekat državno vlasništvo. U skladu sa preporukom revizije, Služba se u julu 2019. godine obratila Ministarstvu u vezi sa evidentiranjem objekta u ulici Đoke Mazalića kojim raspolažu institucije BiH i načina utvrđivanja vrijednosti objekta koji se ranije vodio u knjigama institucija Federacije BiH. Ministarstvo je 10.02.2020. godine odgovorilo Službi da procjenu vrijednosti objekta izvrši putem ovlaštenog procjenitelja i evidentira isti u Glavnu knjigu. U periodu obavljanja revizije Služba je pokrenula proceduru za angažovanje ovlaštenog procjenitelja.

U poslovnim knjigama Parlamentarne skupštine BiH na 31.12.2019. godine iskazan je saldo na pozicijama sredstava u pripremi i to na poziciji Priprema i izgradnja zgrada u iznosu od 7.148.267

KM i na poziciji Priprema i izgradnja trgova i parkova u iznosu od 3.582.781 KM. Prema raspoloživim informacijama navedeni iznos je prvi put iskazan u bilansu Parlamentarne skupštine u 2010. godini. Služba za zajedničke poslove institucija BiH je u decembru 2012. godine predmetnu zgradu uknjižila u svoje poslovne knjige prema procijenjenoj vrijednosti. Ured za reviziju institucija BiH je u izvještajima o finansijskoj reviziji Parlamentarne skupštine i izvještajima o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u prethodnom periodu ukazivao na potrebu rješavanja pitanja usklađivanja evidencija Parlamentarne skupštine i Službe za zajedničke poslove institucija BiH. Usklađivanje evidencija treba biti osnova za tačno evidentiranje stalnih sredstava, a samim tim i tačno izvještavanje o stanju stalnih sredstava u finansijskim izvještajima. Napominjemo da još uvijek nisu okončane aktivnosti vezane za pitanje tačnog evidentiranja vrijednosti građevinskog objekta Parlamentarne skupštine BiH u skladu sa relevantnim propisima.

Također, još uvijek nije riješeno pitanje uknjižbe vlasništva zemljišta i objekata u kompleksu u kojem su smješteni Sud BiH i druge pravosudne institucije. Sud BiH se obratio Uredu visokog predstavnika u BiH u namjeri da isti razmotri mogućnost izmjene Odluke visokog predstavnika, kojom se utvrđuje pravo vlasništva u kompleksu, na način da kao titular vlasništva bude naveden Sud. Sud još uvijek nije dobio odgovor po navedenom pitanju.

Iz navedenog evidentno je da u zbirnom bilansu stanja sa 31.12.2019. nije realno prikazana sva imovina.

PREPORUKA 35

Preporučujemo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i tačnog evidentiranja stalnih sredstava.

Revizijom pojedinačnih budžetskih korisnika također je uočeno da se prilikom promjene lokacije stalnih sredstava u pomoćnoj evidenciji (Modul osnovnih sredstava) povećavaju prometi na dugovnoj i potražnoj strani u glavnoj knjizi za vrijednost stalnog sredstva čija je lokacija promijenjena. Iako se u konačnici ne mijenja saldo na kontima stalnih sredstava u glavnoj knjizi, mišljenja smo da se neopravdano povećavaju prometi konta stalnih sredstava u glavnoj knjizi, što je naročito izraženo kod velikih budžetskih korisnika kod kojih su česte promjene lokacija stalnih sredstava.

PREPORUKA 36

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.

Dugoročni plasmani u zbirnom bilansu stanja iskazani su u okviru šifre Trezora i odnose se na uložena sredstva kod banaka i drugih finansijskih organizacija u iznosu od 21.853.680 KM, a prikazani su u istom iznosu kao i prethodne godine. Radi se o uloženim sredstvima u Razvojnoj banci Vijeća Evrope (CEB) u iznosu od 4.443.646 KM, Evropskoj banci za obnovu i razvoj (EBRD) u iznosu od 10.406.971 KM i Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) 7.003.063 KM.

Dugoročna razgraničenja su evidentirana u okviru šifre Trezora u iznosu od 7.606.262 KM, a predstavljaju sredstva kredita Saudijskog fonda. S obzirom na to da novac nije doznačen u korist Bosne i Hercegovine, nisu evidentirani primici odnosno novčana sredstva, već su evidentirani kao aktivno dugoročno vremensko razgraničenje i obaveze za dugoročne kredite na poziciji – primici od zaduživanja od stranih finansijskih institucija.

13.3 Kratkoročne obaveze i razgraničenja

Kratkoročne tekuće obaveze iznose 29.529.147 KM, a odnose se na kratkoročne tekuće obaveze prema pravnim osobama (28.032.193 KM), kratkoročne obaveze prema fizičkim osobama (1.385.175 KM) i ostale kratkoročne obaveze (111.779 KM). Obaveze su u odnosu na prethodnu godinu manje za 14.990.822 KM odnosno 33,7%.

Revizijom finansijskih izvještaja pojedinačnih budžetskih korisnika konstatovane su određene slabosti i nedostaci kod obaveza prema pravnim osobama/dobavljačima koje se ogledaju u neusaglašenom stanju iskazanih obaveza u Glavnoj knjizi institucija i stanja kod dobavljača (Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo odbrane, Granična policija) te slabosti kod usklađivanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja obaveza pri popisu (Institucija ombudsmena za ljudska prava, Institut za nestale, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo odbrane, Agencija za prevenciju korupcije, Državna agencija za istrage i zaštitu).

Kratkoročne tekuće obaveze prema zaposlenima u iznosu od 54.771.994 KM odnose se na obaveze za plaće zaposlenih iz decembra 2019. godine (20.949.688 KM), obaveze za naknade plaća (5.916.836 KM), poreze i doprinose na plaće (20.082.491 KM) i ostale obaveze prema zaposlenima (7.822.979 KM). Obaveze su izmirene početkom 2020. godine.

Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama su iskazani u iznosu od 2.451.243 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 353.611 KM. Najvećim dijelom se odnose na obaveze prema ovlaštenom tijelu za izdavanje putnih isprava (485.506 KM), obaveze prema ovlaštenom tijelu za izdavanje vozačkih dozvola (562.848 KM), obaveze za izdavanje ovlaštenom tijelu za izdavanje stiker naljepnica (580.107 KM) i drugo.

Pasivna kratkoročna razgraničenja iznose 15.382.199 KM te su manja za 5.713.209 KM odnosno 27% u odnosu na prethodnu godinu. Razlog tome je znatno manji iznos razgraničenih rashoda za nabavku roba i usluga u odnosu na prethodnu godinu. Razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (4.979.510 KM), razgraničene rashode za nabavku roba i usluga po zaključenim ugovorima u 2019. godini (1.622.638 KM) i ostala razgraničenja (8.780.051 KM). Kratkoročna razgraničenja u okviru šifre Trezora su iskazana u iznosu od 9.095.619 KM.

13.4 Dugoročne obaveze i razgraničenja

Dugoročne obaveze i razgraničenja iznose 62.685.066 KM, a odnose se na kredite institucija BiH čije se obaveze po kreditima servisiraju iz budžeta institucija BiH. Dugoročne obaveze su smanjene za 3% u odnosu na prethodnu godinu, a sastoje se od sljedećih kreditnih zaduženja:

- kredit Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) za izgradnju državnog zatvora, u iznosu od 37.476.335 KM,
- sredstva makrofinansijske pomoći EU realizovana za potrebe institucija BiH, u iznosu od 17.602.470 KM,
- sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjena za Projekt „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ u iznosu od 7.606.261 KM.

13.5 Izvori sredstava

Izvori sredstava iznose ukupno 1.294.913.922 KM i veći su u odnosu na 2018. godinu za 57.824.364 KM, što je rezultat pozitivnog finansijskog rezultata u tekućoj godini od 46.593.121 KM (u 2018. godini rezultat negativan u iznosu od 38.057.481 KM) i neto smanjenja izvora sredstava za 26.826.238 KM. Ukupne izvore sredstava čine izvori stalnih sredstava (1.226.467.012 KM, od čega

na šifri Trezora 450.390.312 KM), ostale izvore sredstava (21.853.679 KM, sve na šifri Trezora), izvori sredstava rezervi (110 KM na šifri Trezora) i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima za 2019. godinu (46.593.121 KM).

13.6 Vanbilansna evidencija

Stanje uslovnih potraživanja u vanbilansnoj evidenciji na 31.12.2019. godine iznosilo je 160.459.612 KM. Iskazana stanja se najvećim dijelom odnose na stanja sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 56.085.083 KM (bankovni računi Fonda za povratak-projekti stambenog zbrinjavanja), uslovna sredstva OPEC fonda i potprojekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (89.103.566 KM) te stalnu imovinu Uprave za indirektno oporezivanje BiH koja potiče od bivših entitetskih carinskih uprava, nabavne vrijednosti 22.780.689 KM i ispravke vrijednosti 7.588.093 KM.

Na uslovnim obavezama evidentiran je iznos od 160.459.612 KM, a koji se najvećim dijelom odnosi na priliv sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (140.841.787 KM) te uslovne obaveze po istom osnovu (4.340.926 KM).

U okviru vanbilansne evidencije evidentirana su također i uslovna potraživanja i uslovne obaveze za vanjski dug u iznosu od 7.670.284.290 KM.

Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH definisano je da se u vanbilansnoj evidenciji evidentiraju poslovni događaji koji nemaju direktan utjecaj na sredstva i izvore sredstava već otvaraju mogućnost za takve utjecaje u budućnosti (davanje garancija, davanje avala).

Premda su iskazana značajna stanja uslovnih potraživanja i obaveza, Ministarstvo u zabilješkama uz finansijske izvještaje o izvršenju Budžeta institucija BiH nije ni u tekućoj godini obrazložilo pozicije vanbilansne evidencije.

PREPORUKA 37

Ministarstvo treba uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta sačinjavati i odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u vanbilansnoj evidenciji te u skladu sa potrebama istu dodatno urediti.

PREPORUKA 38

Sugerišemo Ministarstvu da preispita strukturu stavki evidentiranih u vanbilansnoj evidenciji u pogledu ispunjenosti uslova za evidentiranje na ovoj poziciji, shodno odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH.

13.7. Status državne imovine

U proteklom periodu bilo je više bezuspješnih pokušaja da se riješi status državne imovine, ali je do danas ovaj problem ostao neriješen. Uređenje državne imovine, pored pravnog, predstavlja i svojevrsno političko pitanje te bez političke volje i političkog konsenzusa ne može biti riješeno. Također, ovo predstavlja i ekonomski te računovodstveni problem evidentiranja ove 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 nacrtu 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.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne 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.

Premda je Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH Ministarstvo finansija i trezora BiH nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine, 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 mjerodavna Komisija za državnu imovinu. U 2019. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Neregulisano pitanje državne imovine uzrokuje probleme i predstavlja rizike i u vezi s realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom. Nadalje, trenutno stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost. Pravobranilaštvo BiH nema učinkovita sredstva za zaštitu državne imovine, u postupcima u kojima je ta zaštita nužna.

PREPORUKA 39

Neophodno je da institucije vlasti na državnom nivou (Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH) aktualiziraju problem rješavanja statusa državne imovine te preduzmu aktivnosti, odnosno donesu neophodne propise kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

13.8. Popis sredstava i izvora sredstava

Budžetski korisnici su dužni sačiniti popis imovine, potraživanja i obaveza na kraju svake budžetske godine. Osnovni cilj popisa je da se utvrdi stvarno stanje te iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarna stanja utvrđena popisom.

Pored kontrolne, odnosno korektivne funkcije, popis omogućuje da se na temelju dobijenih rezultata izvrši ocjena i analiza postojećeg stanja i predlože aktivnosti kojima se postiže veća efikasnost u korištenju angažovanih sredstava.

Popis kod institucija: Konstatovali smo da proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou te je identifikovan značajan broj slabosti koje imaju utjecaja na tačnost pozicija bilansa. Nedostaci se odnose na sistemske, uslovljene nepostojanjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine te nedostaci tehničke prirode koji su identifikovani u pojedinačnim izvještajima institucija.

Nedostaci tehničke prirode odnose se na: neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, donošenje odluke o vršenju popisa nakon 31. decembra, nesistematičan i neadekvatan popis stalnih sredstava, potraživanja i obaveza, provođenje popisa bez analitičkih pregleda potraživanja i obaveza i utvrđivanja starosne strukture, usaglašavanje pomoćnih evidencija sa Glavnom knjigom, izostanak usklađivanja stvarnog i knjigovodstvenog stanja kroz Modul dugotrajne imovine, propuste vezane za rashodovanje sredstava te njihovo isknjižavanje, odstupanje stanja dobavljača sa izvodima otvorenih stavki, neadekvatno razdvajanje poslova koje obavljaju članovi popisne komisije od poslova koji su vezani za zaduženje imovine i računovodstva, neevidentiranje doniranih sredstava, neažurne popisne liste, neažurne inventurne brojeve, neažurne evidencije zaliha, neažurne evidencije zaduženja stalnih sredstava i reversa, neadekvatan popis tuđih sredstava i sredstava datih na korištenje drugim institucijama te izostanak odgovarajućih odluka rukovodstva nakon izvršenog popisa.

Navedeni nedostaci se odnose na Ministarstvo odbrane BiH, Graničnu policiju BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Institut za nestale osobe, Državnu regulatornu agenciju za radijacijsku i nuklearnu sigurnost, Službu za zajedničke poslove institucija BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu, Centralnu izbornu komisiju, Regulatornu agenciju za komunikacije i dr.

Za efikasno i efektivno provođenje popisnih aktivnosti potrebno je ažurno knjigovodstvo, kvalitetne pripremne aktivnosti te efikasno upravljanje materijalnim sredstvima.

Popis kod Ministarstva "šifra Trezor": Popisom su obuhvaćena novčana sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora te imovina, potraživanja i obaveze na organizacionom kodu Trezor, a isti je usvojen u maju 2020. godine. Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima izvršen je na način da je vršeno upoređivanje stanja na računima u Glavnoj knjizi na 31.12.2019. godine sa posljednjim izvodima dostavljenim od strane banaka. Ukoliko na nekim računima nije bilo promjena u toku godine uz popis je priložena kopija zadnjeg izvoda ili je sačinjen spisak računa sa datumom zadnje promjene.

14. IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA

Ministarstvo je u skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH sačinilo Izvještaj o novčanim tokovima za nivo budžeta institucija BiH. Izvještaj o novčanim tokovima predstavlja pregled priliva i odliva gotovine i ekvivalenata gotovine iskazanih u izvještajnom periodu. 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).

Izvještaj o finansijskim tokovima je kreiran na osnovu raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Iskazan je pozitivan neto novčani tok u iznosu od 14.780.601 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine i ekvivalenata gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog perioda.

15. INFORMACIONI SISTEM

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

Ministarstvo je izvršilo zatvaranje perioda u Glavnoj knjizi trezora za prethodnu godinu 12.03.2020. godine. Sistemskim zatvaranjem Glavne knjige trezora omogućen je uvid u tekući finansijski rezultat i akumulisani višak prihoda nad rashodima po izvorima finansiranja (fondovima).

Sredstva za implementaciju projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sistema nakon pada uzrokovanog katastrofom su osigurana u formi višegodišnjeg projekta u periodu 2017 – 2019. godina. Ministarstvo je zaključilo ugovor za implementaciju projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sistema uzrokovanog katastrofom u iznosu od 1.666.660 KM bez PDV-a (1.949.992,20 KM sa PDV-om). Implementacija projekta je zapisnički konstatovana Potvrdom o prihvatanju projektne isporuke u decembru 2019. godine. Implementirani su podsistemi na primarnoj i sekundarnoj lokaciji, uspostavljena procedura oporavka, izvršeno funkcionalno testiranje, provedena obuka i isporučena projektna dokumentacija čime je Ministarstvo osiguralo da su realizovane sve ugovorene funkcionalnosti. Garantni period za implementirani sistem teče do 20.12.2020. godine nakon čega treba isplatiti sredstva planirana za garantni period i postprodukcionu podršku, čime će se finalizirati navedeni projekat.

Sredstva predviđena Odlukom Vijeća ministara o višegodišnjem projektu za isplatu navedene usluge i planirana za postprodukcionu podršku su prebačena iz 2019. u 2020. godinu.

Velika je zavisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera zavisi od samo jednog ponuđača. Za održavanje navedenih sistema provode se procedure javne nabavke, u kojima najčešće ponudu dostavi samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provođenja procedure javnih nabavki ne može utjecati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno preuzimanje istog u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određen rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija što može utjecati na kontinuitet poslovanja.

Ugovor o održavanju modula za planiranje budžeta (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, nije prihvatao tražene uslove da se održavanje radi po osnovu inženjer sata kroz okvirni sporazum kako nalaže procedura Ministarstva za angažovanje dobavljača. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje ovog softvera s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti da vrši otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Jedan od uočenih problema u toku obavljanja revizije bio je unos podataka u dijelu „Potrebna sredstva za plaće“. Dobavljač koji je razvijao i održavao BPMIS podsistem smatra da se ova greška ne može otkloniti u postojećem podsistemu zbog zastarjelosti tehnologije i predlaže implementaciju novog podsistema. Kako nema podrške od dobavljača, Ministarstvo nije u mogućnosti da prebaci ovaj modul na novije servere što također predstavlja rizik. Iz istog razloga ovaj podsistem nije obuhvaćen projektom implementacije rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcionisanje ovog podsistema u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Ovakvo stanje za posledicu može imati otežan rad u podsistemu, nemogućnost unosa budžeta za naredne godine i/ili prekid rada podsistema. Pored navedenog, informacioni sistem za upravljanje budžetom (BPMIS) u proteklom periodu nije povezan s ISFU sistemom. Ministarstvo je u međuvremenu kreiralo analizu nedostatka modula za planiranje budžeta (BPMIS), i pokrenulo aktivnosti u iznalaženju rješenja za implementaciju novog podsistema za planiranje budžeta koji bi trebao imati veći stepen kompatibilnosti i integracije sa ISFU.

PREPORUKA 40

Potrebno je da Ministarstvo u analizama koje prethode implementaciji novih projekata uključi i aspekte budućeg održavanja sistema kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.

PREPORUKA 41

U skladu s analizama koje prethode implementaciji novih projekata, potrebno je pokrenuti implementaciju podsistema za planiranje budžeta, osigurati integraciju sa ISFU te voditi računa da se po mogućnosti implementiraju podsistemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema.

Prilagođavanja modula zaliha za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija i Ministarstva odbrane BiH vršena su u kontinuitetu u proteklom periodu. Ove institucije su se suočavale sa određenim problemima u radu na sistemu, te su se pismeno obraćale Ministarstvu za nejasnoće. U cilju efikasnije upotrebe modula za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija BiH provedena je dodatna obuka čime je znatan broj problema riješen. Otklonjeni su problemi koji su se odnosili na: generisanje izvještaja za određeni period, inventurni manjak i višak, nepreglednost inventurnih listi, nemogućnost sortiranja artikala po određenom redu i sl. U Ministarstvu odbrane su uočeni problemi u segmentu izvještavanja koji mogu biti uzrokovani nedovoljnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha.

PREPORUKA 42

Potrebno je da Ministarstvo provede dodatnu obuku korisnika modula zaliha, prvenstveno zaposlenika Ministarstva odbrane BiH, u cilju prevazilaženja tekućih problema.

Pored navedenog, Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sistema za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sistemu. Sve institucije nisu obavještavane po ovom osnovu i nije poznato da li iste imaju potrebe za korištenjem ovog modula. U praksi je primijećen slučaj da je institucija implementirala nezavisan sistem za upravljanje zalihama što je posljedica nedovoljne informisanosti i slabe koordinacije između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj neefikasnih sistema i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavku i održavanje istih.

PREPORUKA 43

Ministarstvo je obavezno obavijestiti institucije koje imaju značajne vrijednosti materijala i imovine da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabavke aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu kao centralizovane aplikacije za potrebe institucija BiH.

Ministarstvo je razmotrilo i kroz postojeći modul Obaveza prema dobavljačima implementiralo rješenje blagajničkog poslovanja. Sve institucije predviđene dinamičkim planom povezivanja, izuzev Ministarstva odbrane, u cijelosti koriste ovaj sistem. U Ministarstvu odbrane djelimično je uspostavljen sistem blagajničkog poslovanja. Isti je uspostavljen u sjedištu Ministarstva gdje su iskorištene sve raspoložive licence. Preostale lokacije Ministarstva odbrane i Oružanih snaga se ne mogu uvezati u sistem blagajničkog poslovanja dok se ne nabave potrebne licence.

PREPORUKA 44

Potrebno je da Ministarstvo planira sredstva za nabavku licenci kako bi se Ministarstvu odbrane BiH omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguranju licenci neophodno je uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva odbrane BiH.

Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realizovalo u 2019. godini jeste implementacija projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sistema nakon pada uzrokovanog katastrofom. Iako je postignut napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, svakako je sistem moguće i dalje razvijati i unapređivati. Ministarstvo je uradilo kratku analizu mogućih unapređenja ISFU. Neke od mogućnosti daljeg unapređenja koje bi se mogle realizovati na ISFU jesu, unapređenje podsistema za planiranje budžeta, unapređenje podsistema blagajničkog poslovanja, uspostava novih web servisa za praćenje realizacije prihoda, uspostava interfejsa prema bankama za elektronsko plaćanje i sl.

Centralizovani obračun i isplata plaća: Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća za potrebe institucija BiH je poboljšán u segmentu obrade. Sklopljen je novi okvirni sporazum za podršku sistemu centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH (COIP) u vrijednosti od 24.963 KM sa PDV-om, kao i ugovor za tehničku podršku za održavanje licenci COIP sistema u iznosu od 41.826 KM sa PDV-om.

U funkciji je novi 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 pomenutog sistema i ISFU. Ministarstvo radi na analizi i poređenju rada ovog sistema sa sistemom COIP, u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća.

PREPORUKA 45

Ministarstvo treba dovršiti 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 daljeg unapređenja funkcionisanja ove platforme i uspostave efikasnijeg sistema.

16. KOMENTARI

Nacrt izvještaja je dostavljen Vijeću ministara i Ministarstvu. Shodno članu 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 dostavilo komentare na Nacrt izvještaja.

Ministarstvo je u svojim komentarima dalo osvrt na sljedeće tačke Nacrta izvještaja: Realizacija preporuka (tačka 2), Sistem internih kontrola (tačka 3), Izvršenje budžeta (tačka 6), Višegodišnji kapitalni projekti (tačka 8.3), Članarine BiH u međunarodnim organizacijama (tačka 9.1), Vanbilansna evidencija (tačka 13.6).

U vezi s komentarom o ocjeni realizacije preporuke koja se odnosi na iskazivanje viška prihoda nad rashodima ističemo da smo ranije datu preporuku o načinu prikazivanja prenesenog viška sredstava iz ranijih godina ocijenili kao nerealizovanu, jer se ovaj višak i dalje prikazuje na način koji nije predviđen Obrascem 1. Pravilnika o finansijskom izvještavanju u institucijama Bosne i Hercegovine. Kada je u pitanju komentar na ocjenu realizacije preporuke vezane za licitacije vozila ističemo da se naša preporuka iz izvještaja za 2018. godinu odnosila na znatno širi aspekt pitanja licitacija i prodaje vozila u odnosu na promjene tehničke prirode, kao što je uplata depozita.

Iz komentara na date preporuke u tački Sistem internih kontrola (preporuke 3 i 4) shvatili smo da su planirane, ali još nisu u potpunosti provedene aktivnosti na njihovoj realizaciji. Napominjemo pak, da je u preporuci 4 naglasak stavljen na uredne i ažurne evidencije.

Komentare i obrazloženja data vezano za tačku 6. Izvršenje budžeta najvećim dijelom smo prihvatili. S tim u vezi ispravljena je tehnička greška vezana za iznos rezervi, a navedeno je i obrazloženje koje se odnosi na sadržaj Obrasca 2. iz seta finansijskih izvještaja u cilju dodatnog pojašnjenja. Također je u preporuci broj 10 dodato da se ista osim na Ministarstvo odnosi i na sve institucije BiH.

Komentar vezan za višegodišnja kapitalna ulaganja smatramo potvrdom našeg nalaza.

Iz komentara vezanog za preporuku iz tačke 9.1. Članarine BiH u međunarodnim organizacijama shvatamo da se aktivnosti na samoj realizaciji preporuke provode u 2020. godini.

U pogledu komentara na preporuku datu pod tačkom 13.6. Vanbilansna evidencija podsjećamo da je, u Akcionom planu po izvještaju za 2018. godinu, Ministarstvo navelo da će u izvještaju za 2019. godinu sačiniti određena obrazloženja vanbilansnih pozicija. Ovo pitanje treba posmatrati u kontekstu analize strukture stavki koje se vode u vanbilansnoj evidenciji.

Shodno navedenom možemo konstatovati da dostavljeni komentari, izuzimajući dio koji se odnosi na tačku 6. Izvršenje budžeta nisu predstavljali nove informacija u odnosu na one koje su nam bile raspoložive tokom obavljanja revizije. S tim u vezi, promjene u odnosu na Nacrt izvještaja su i izvršene samo u tački 6. Izvršenje budžeta.

**Rukovodilac Odjela za
finansijsku reviziju**

Nedžad Hajtić, viši revizor

**Rukovodilac Odjela za
finansijsku reviziju**

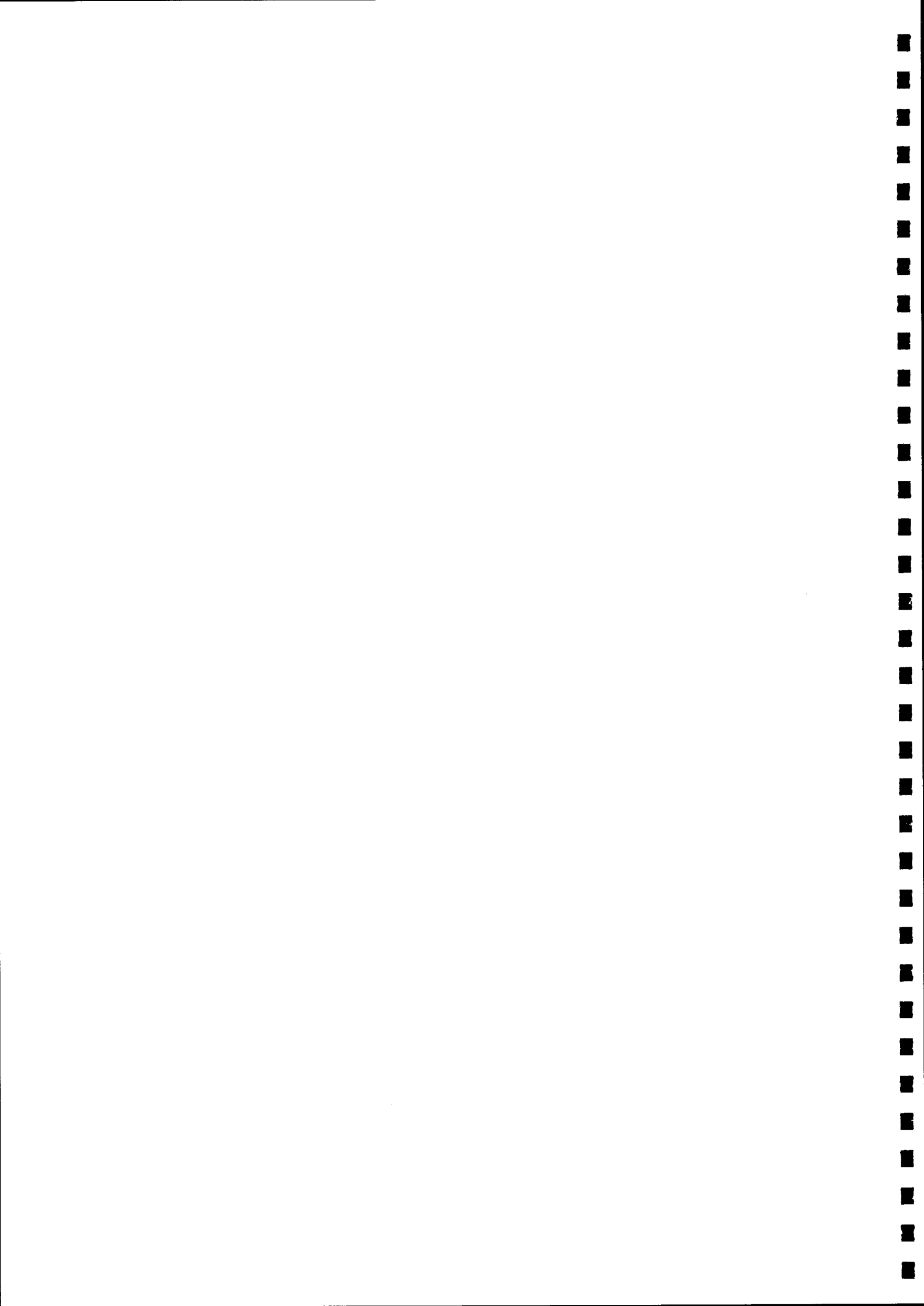
Miro Galić, viši revizor

**Rukovodilac Odjela za razvoj,
metodologiju i kontrolu kvaliteta
finansijske revizije**

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Prilozi:

- Bilans stanja na 31.12.2019. godine – zbirni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2019. godinu – zbirni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2019. godinu – zbirni obrazac
- Izvještaj o novčanim tokovima za period 01.01. – 31.12.2019. godine



BOSNA I HERCEGOVINA

Institucije Bosne i Hercegovine

OBRAZAC BS

ZBROJNI OBRAZAC

BILANCA STANJA
na dan 31.12.2019. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA				U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
		1	2	3	4		
1	2					5	6
1		1. AKTIVA					
2	100000+ 200000	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)					
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali					
4	120000	Vrijednosni papiri					
5	130000	Kratkoročna potraživanja					
6	140000	Kratkoročni plasmani					
7	160000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama					
8	210000	Zalihe materijala i robe					
9	220000	Zaliha sitnog inventara					
10	190000	Kratkoročna razgraničenja					
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)					
12	011000	Stalna sredstva					
13	011900	Ispravka vrijednosti					
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)					
15	020000	Dugoročni plasmani					
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana					
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)					
18	031000	Vrijednosni papiri					
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira					
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)					
						7.610	24476

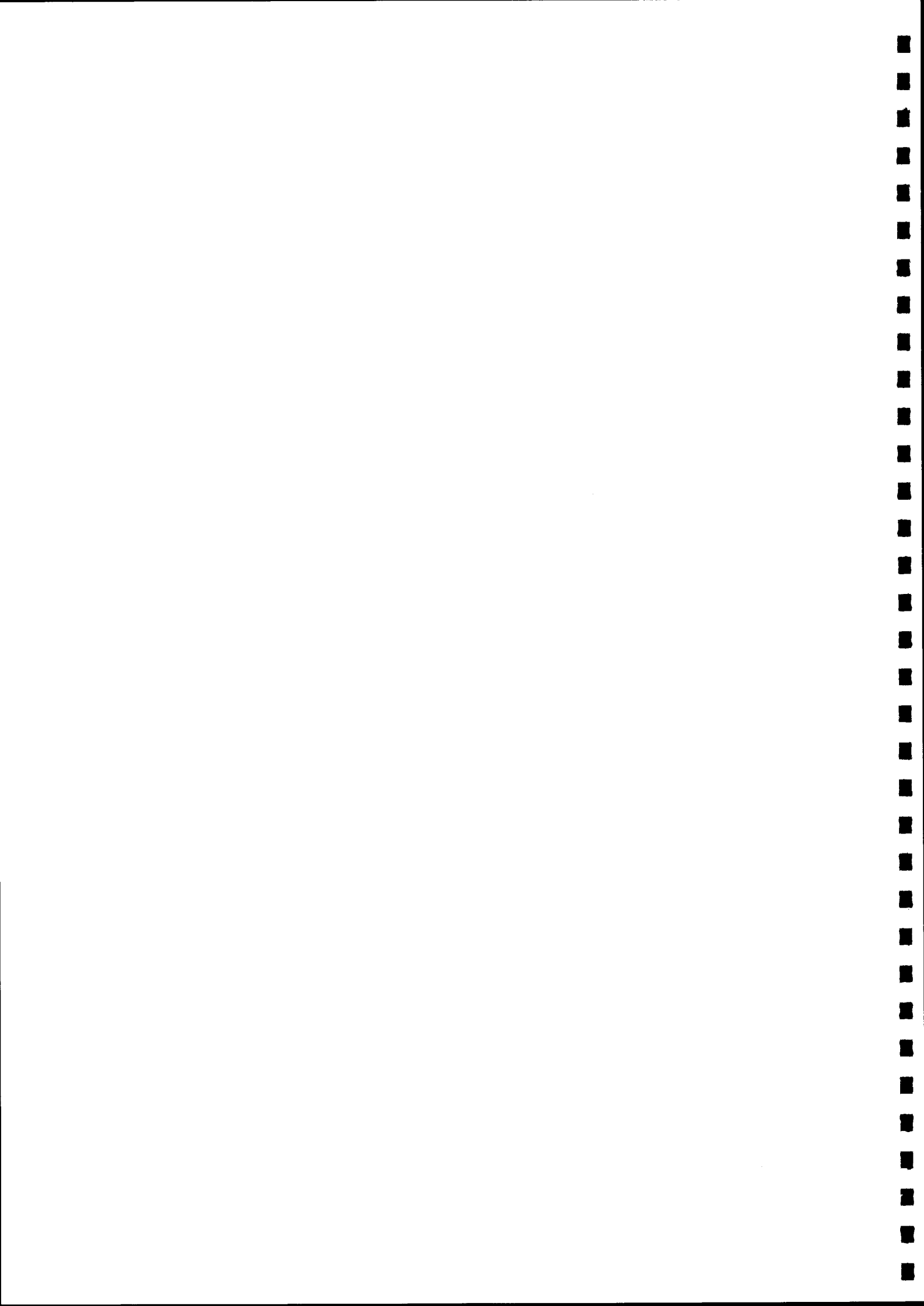


21	091000	Dugoročna razgraničenja		7.606.262	7.267.094	105
22		UKUPNA AKTIVA (2+11)=42		1.461.588.572	1.423.670.820	103
R.br.	Broj konta	POZICIJA		U obračunskom razdoblju tekuće godine	U obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	4	4	6
23		2. PASIVA				
24	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)		103.989.583	122.008.350	85
25	310000	Kratkoročne tekuće obveze		29.529.147	44.519.969	66
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira		1.855.000	160	1159375
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi		0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima		54.771.994	54.295.182	101
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama		2.451.243	2.097.631	
30	390000	Kratkoročna razgraničenja		15.382.199	21.095.408	117
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)		62.685.067	64.572.912	73
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi		62.685.067	64.572.912	97
33	420000	Ostale dugoročne obveze		0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja		0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)		1.294.913.922	1.237.089.558	105
36	510000	Izvori sredstava		1.226.467.012	1.253.293.250	98
37	520000	Ostali izvori sredstava		21.853.679	21.853.679	100
38	530000	Izvori sredstava pričuva		110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti		0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima		46.593.121	0	
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima		0	38.057.481	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)=22		1.461.588.572	1.423.670.820	103

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

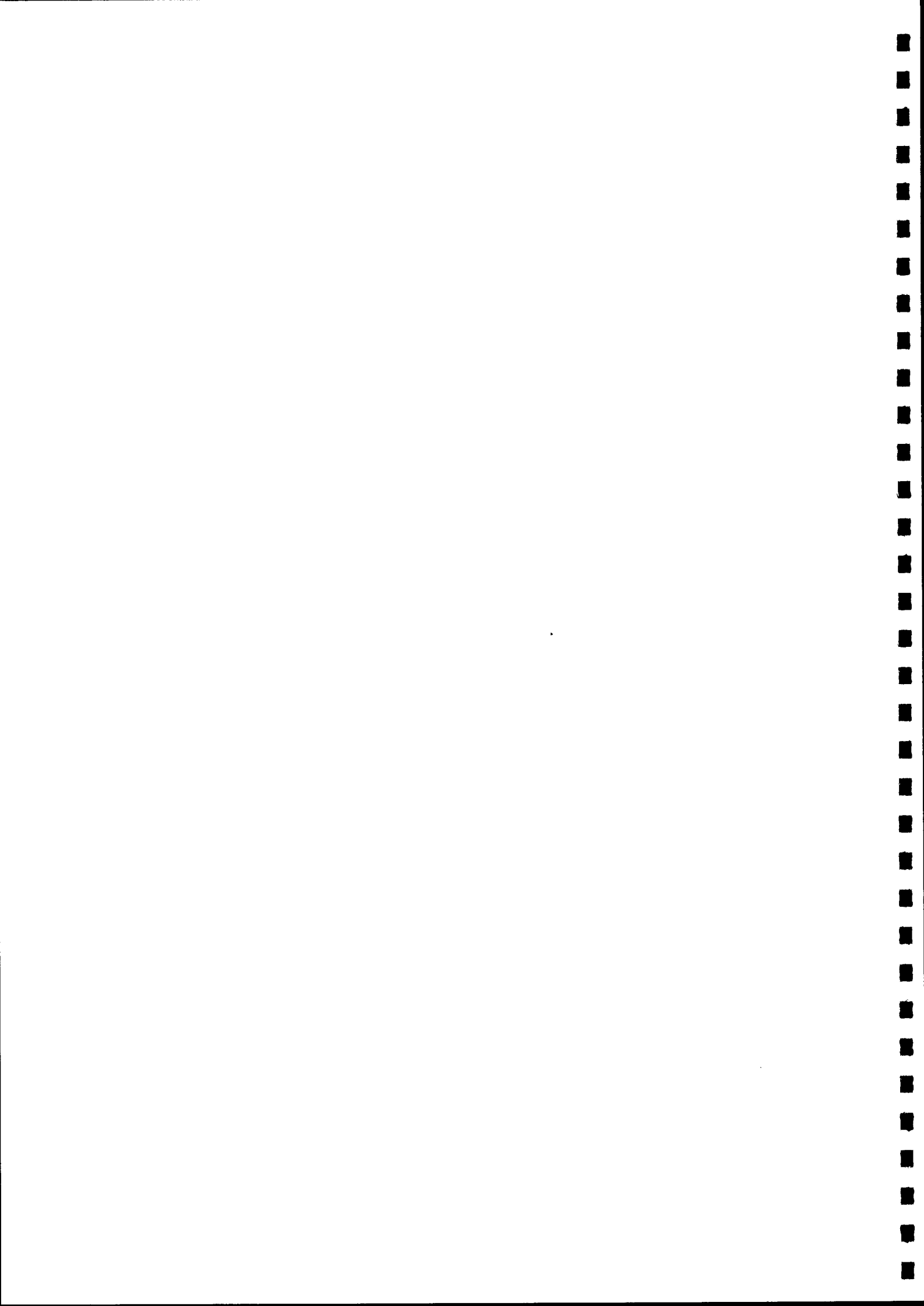
M.P.

MINISTAR

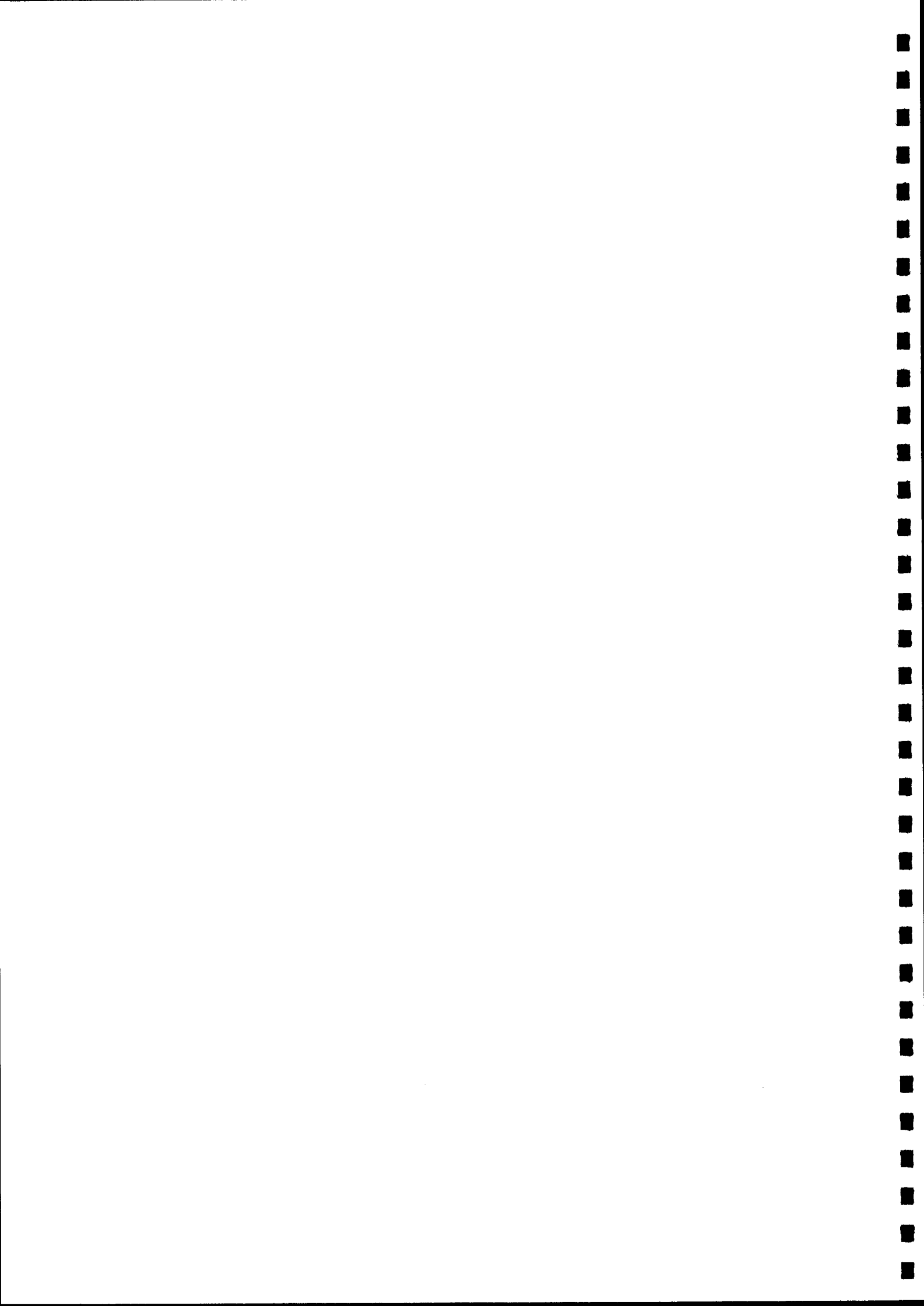


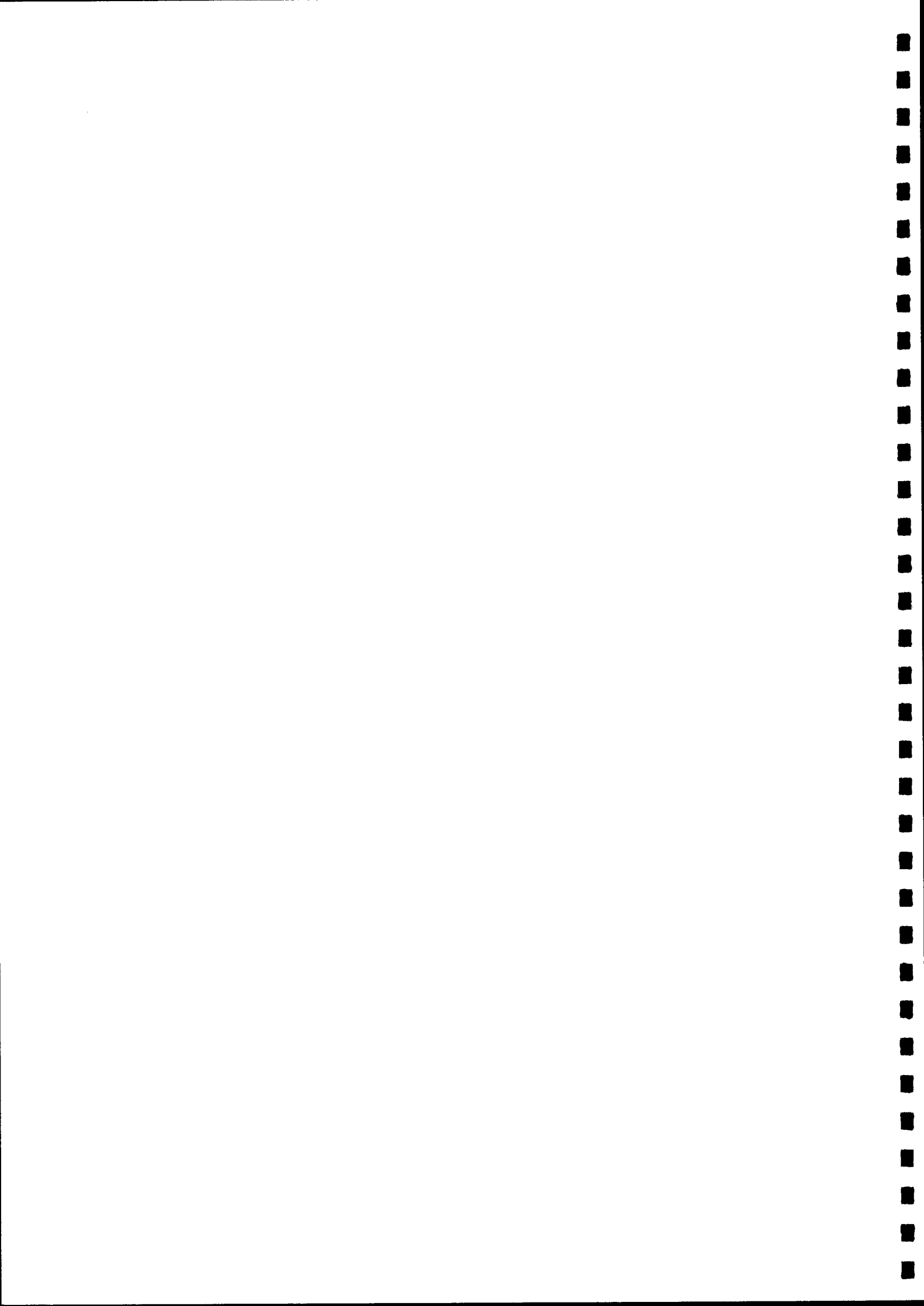
**PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA
ZA 2019. GODINU**

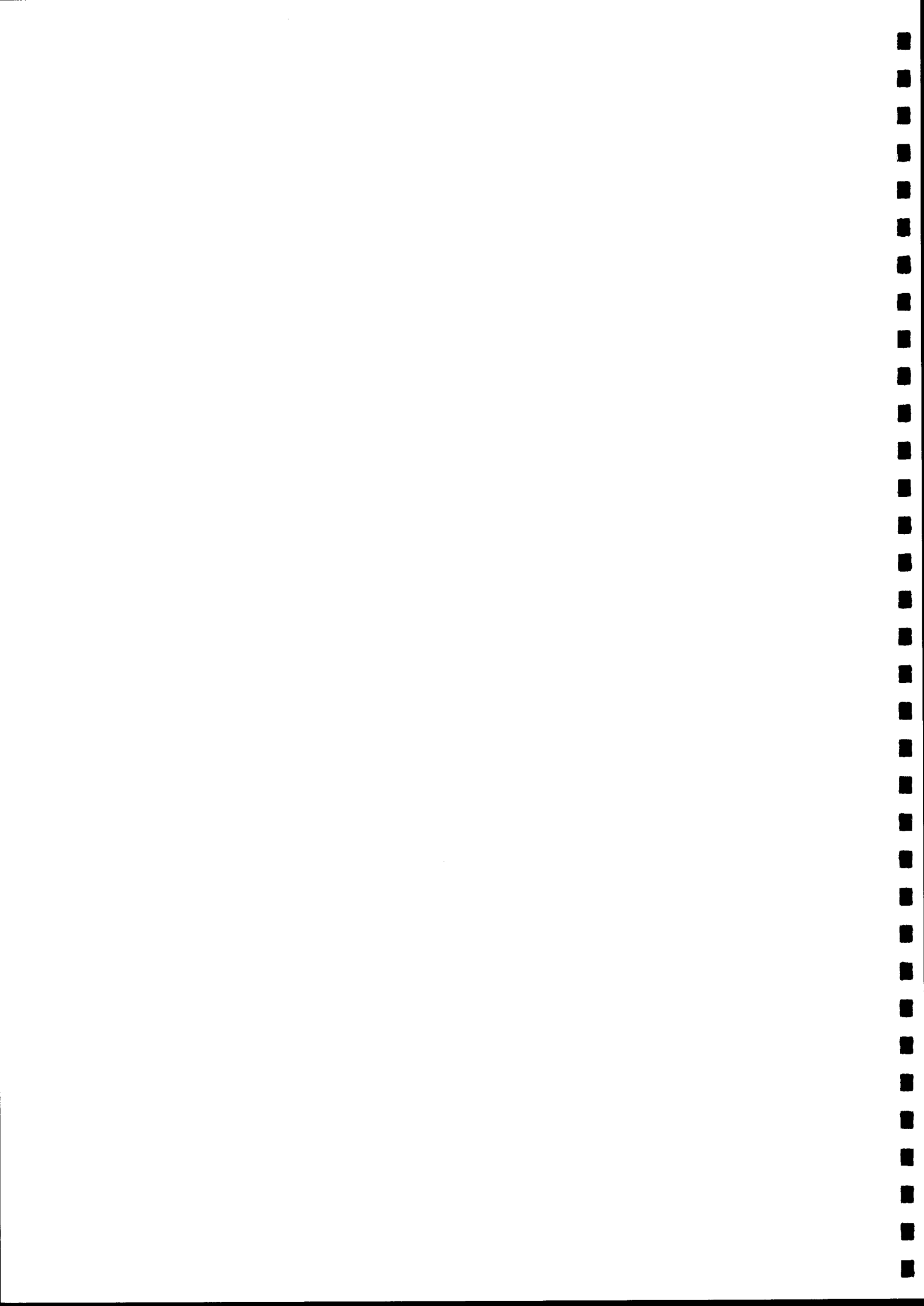
R.b	OPIS	Ekonomični kod	Proračun za 2019	Izmjene i dopun e (rebalans, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani Proračun za 2019	Ostvareni kumulativni iznos u 2019	Ostvareni kumulativni iznos u 2018	Razlika (7-6)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
I	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8	9	9	10
A	PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH									
I	POREZNI PRIHODI	7100	750.000.000	0	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100
	Prihodi s JR UNO za financiranje institucija BiH		750.000.000	0	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100	100
II	NEPOREZNI PRIHODI	7200	129.398.000	0	129.398.000	162.325.220	155.637.086	32.927.220	125	104
	1. Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	15.892.000	0	15.892.000	16.813.536	18.803.172	921.536	106	89
	1.1. Tarifni stavovi 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		1.485.000	0	1.485.000	1.536.279	1.545.025	51.279	103	99
	1.2. Pristojbe u DKP mreži Tarife 29-39		7.208.000	0	7.208.000	6.829.425	8.536.337	-378.575	95	80
	1.3. Prihodi od zahjeva za prestanak državljanstva-tar.stav 25		2.550.000	0	2.550.000	2.328.333	2.536.655	-221.667	91	92
	1.4. Prihodi od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca		2.083.000	0	2.083.000	1.659.622	1.687.996	-423.378	80	98
	1.5. Ostale pristojbe		2.566.000	0	2.566.000	4.459.877	4.497.159	1.893.877	174	99
	2. Prihodi od sudskih pristojbi	7223	453.000	0	453.000	280.833	351.154	-172.167	62	80
	3. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	49.621.000	0	49.621.000	61.234.908	52.594.228	11.613.908	123	116
	3.1. Naknade od dozvola za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		7.600.000	0	7.600.000	10.567.974	10.103.848	2.967.974	139	105
	3.2. Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		14.500.000	0	14.500.000	21.116.985	14.690.514	6.616.985	146	144
	3.3. Naknade poreznih i kontrolnih markica UNO		3.000.000	0	3.000.000	2.710.406	2.552.575	-289.594	90	106
	3.4. Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		9.990.000	0	9.990.000	9.290.158	9.466.479	-699.842	93	98



	3.5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na graničnim prijelazima		7.010.000	0	7.010.000	7.990.660	7.217.662	980.660	114	111
	3.6. Naknada za prelete preko BiH		1.700.000	0	1.700.000	2.347.255	1.535.195	647.255	138	153
	3.7. Ostale naknade		5.821.000	0	5.821.000	7.211.470	7.027.955	1.390.470	124	103
	4. Prihodi od pristojbi u postupku neizravnog oporezivanja	7228	25.715.000	0	25.715.000	30.731.117	26.539.103	5.016.117	120	116
	5. Prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH	7229	23.310.000	0	23.310.000	24.204.666	28.074.978	894.666	104	86
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava		19.502.000	0	19.502.000	19.964.387	24.207.200	462.387	102	82
	5.2. Registracija vozila u BiH		3.808.000	0	3.808.000	4.240.279	3.867.778	432.279	111	110
	6. Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća	7211	447.000	0	447.000	11.015.186	8.940.587	10.568.186	2.464	123
	6.1. Prihodi od finansijskih javnih institucija - Centralne banke BiH		0	0	0	0	7.311.130	0	0	0
	6.2. Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća		0	0	0	10.500.000	1.000.000	10.500.000	0	0
	6.3. Prihodi od imovine		447.000	0	447.000	515.186	629.457	68.186	115	82
	7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika		900.000	0	900.000	745.031	906.592	-154.969	83	82
	7.1. Prihodi od kamata	7212	700.000	0	700.000	588.277	737.351	-111.723	84	80
	7.2. Prihodi od tečajnih razlika	7215	200.000	0	200.000	156.754	169.241	-43.246	78	93
	8. Prihodi od novčanih kazni	7231	5.189.000	0	5.189.000	6.356.864	9.373.891	1.167.864	123	68
	9. Vlastiti prihodi	7226	7.060.000	0	7.060.000	8.111.175	7.602.472	1.051.175	115	107
	9.1. Prihodi Službe za zajedničke poslove institucija BiH		1.800.000	0	1.800.000	1.699.411	1.768.424	-100.589	94	96
	9.2. Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		250.000	0	250.000	229.952	240.172	-20.048	92	96
	9.3. Prihodi Instituta za mjeriteljstvo BiH		450.000	0	450.000	661.885	476.572	211.885	147	139
	9.4. Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		4.100.000	0	4.100.000	4.994.214	4.724.022	894.214	122	106
	9.5. Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		460.000	0	460.000	525.713	393.132	65.713	114	134
	9.6. Ostali vlastiti prihodi		0	0	0	0	150	0	0	0
	10. Ostali prihodi	7227	811.000	0	811.000	2.831.904	2.450.909	2.020.904	349	116
III	TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	115.000	0	115.000	12.573.542	16.989.789	12.458.542	10.934	74
	1. Donacija Ministarstvu vanjskih poslova		115.000	0	115.000	66.889	119.697	-48.111	58	56
	2. Donacija Visokom sudskom i tužilačkom vijeću		0	0	0	6.896.878	5.605.760	6.896.878	0	123
	3. Donacija Tužiteljstvu BiH		0	0	0	815.273	966.891	815.273	0	84
	4. Donacije Direkciji za evropske integracije BiH		0	0	0	886.651	532.012		0	167
	5. Donacije Povjerenstvu za zaštitu nacionalnih spomenika BiH		0	0	0	666.286	604.923		0	110
	6. Donacija Sudu BiH		0	0	0	403.160	663.167	403.160	0	61
	7. Donacija Uredu za veterinarstvo BiH		0	0	0	0	1.814.050	0	0	0
	8. Donacije Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH		0	0	0	490.894	1.286.440	490.894	0	38
	9. Donacije Ministarstvu sigurnosti BiH		0	0	0	596.420	2.258.250	596.420	0	26







B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA		825.760.678	0	825.760.678	0	0	0	0	793.689.459	955.349.068	32.071.219	96	83	
C	UKUPNO RASHODI*		1.791.760.678	248.364.080	2.040.124.758	851.821.799	7.795.923	16.194.940	793.689.459	9.152.975	1.674.400.616	1.914.349.849	365.724.142	82	87

* Isključujući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršenje 2.130.042 KM u 2018. godini i 4.254.480 KM u 2019. godini za kamatu po kreditima CER-a za "Projekt izgradnje Državnog zatvora" i za kamatu za Makrofinancijsku pomoć EC, kao i za kamatu i otplatu po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 "Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH"), jer su ista iskazana i na rashodima institucija BiH i na rashodima za servisiranje vanjskog duga

Napomena: U ukupne iznose pojedinačnih ekonomskih kategorija rashoda za 2018. i 2019. godinu uključeni su i iznosi planirani i izvršeni na Izravnim transferima s JRT-a.

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA PRORAČUN

M.P.

MINISTAR



BOSNA I HERCEGOVINA

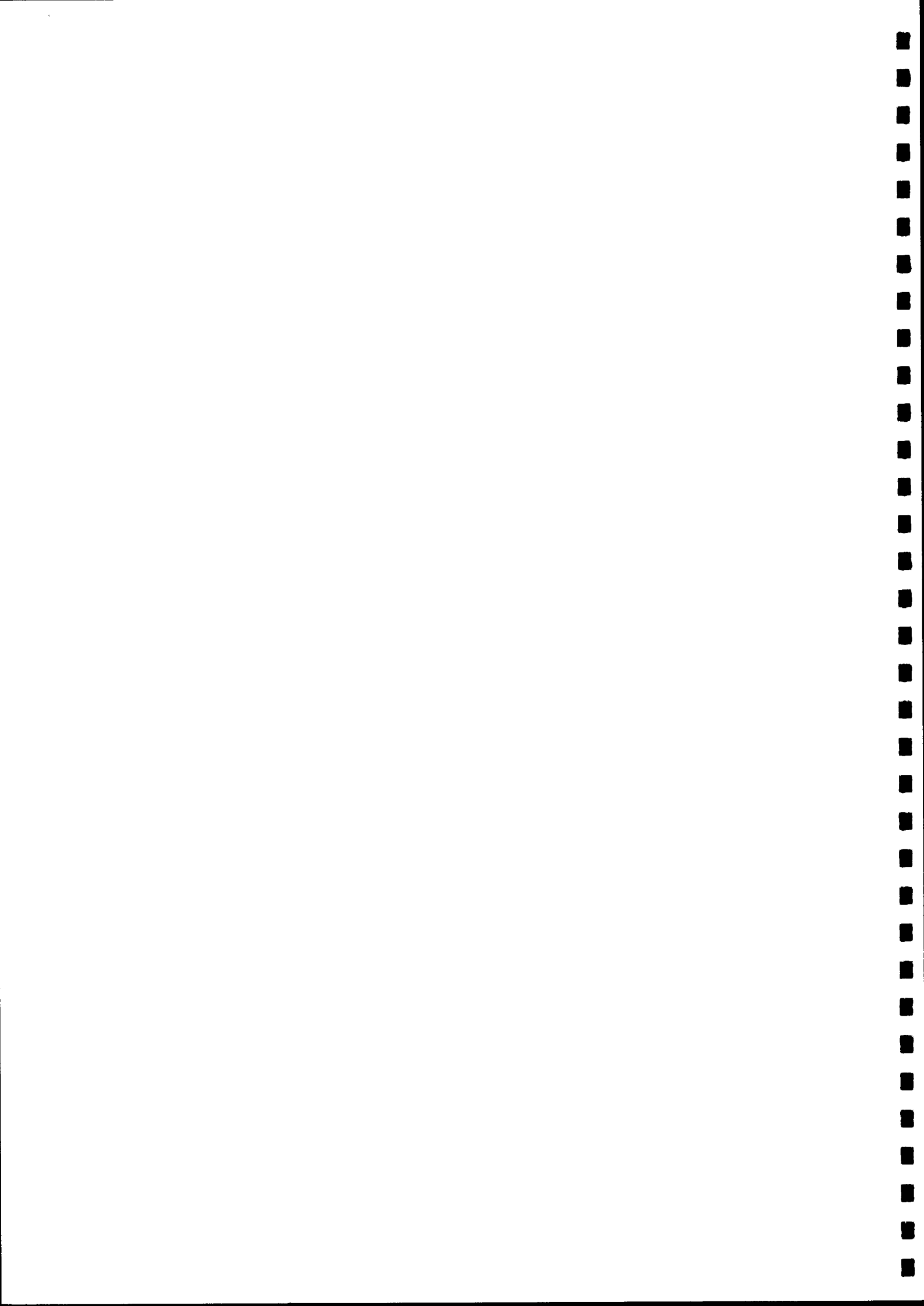
Institucije Bosne i Hercegovine
i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

OBRAZAC NT

ZBROJNI OBRAZAC

IZVJEŠĆE O NOVČANIM TOKOVIMA
Razdoblje izvješćivanja: od 01.01. do 31.12.2019.

Red. br.	Pozicija	Iznos	KM
1	2	3	
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti		
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.719.278.313	
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.534.733.833	
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	170.695.789	
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	13.848.691	
5	Novčani odljevi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	999.606.432	
6	Novčani odljevi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	666.478.440	
7	Novčani odljevi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	173.520.706	
8	Novčani odljevi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	26.603.055	
9	Novčani odljevi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	2.109.941	
10	Novčani odljevi po osnovu izdataka za kamate	130.894.290	
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja		
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	5.969.904	
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	5.969.904	
14	Novčani odljevi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	43.615.137	
15	Novčani odljevi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	43.615.137	



16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	0
18	Novčani prilivi od financijske imovine	
19	Novčani prilivi po osnovu od dugoročnog zaduživanja	0
20	Novčani prilivi po osnovu od kratkoročnog zaduživanja	0
21	Novčani odljevi iz aktivnosti financiranja (22+23)	667.246.047
22	Novčani odljevi po osnovu izdataka za financijsku imovinu	254.172
23	Novčani odljevi po osnovu izdataka za otplate dugova	666.991.875
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.725.248.217
25	UKUPNI odljevi GOTOVINE (5+14+21)	1.710.467.616
26	NETO PRILIVI / odljevi GOTOVINE (24 minus 25) ili (25 minus 24)	14.780.601
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	506.405.543
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	521.186.144

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

MINISTAR

