



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


www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-1341-2/21
Sarajevo, 15. 11. 2022. godine

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

 **BOSNA I HERCEGOVINA**
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO
15-11-2022

PRIMLJENO:			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Radni broj	Broj priloga
01-	16-9-	1813/22	

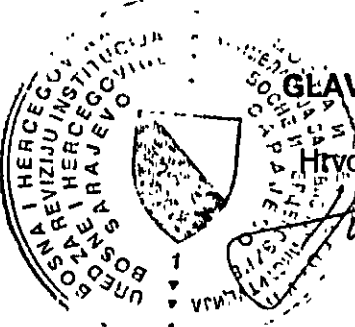
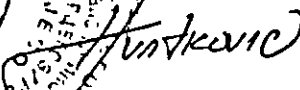
Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2021. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji Institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu, broj: 06-16-1-1341/22;
- Izvješće o finansijskoj reviziji izvršenja proračuna Institucija Bosne i Hercegovine za 2021. godinu, broj: 02-16-1-1343/22:

S poštovanjem,


GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković


...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-1341-3/21
Sarajevo, 15. 11. 2022. godine

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 15-11-2022			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02	16-8-	1819/22	

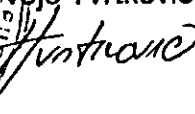
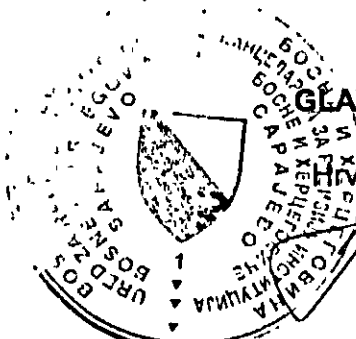
Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2021. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u prilogu akta, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2021. godinu, broj: 06-16-1-1341/22;
- Izvješće o financijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2021. godinu, broj: 02-16-1-1343/22

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković



2

.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA
INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2021. GODINU

Broj: 02-16-1-1343/22

Sarajevo, studeni 2022. godine

KAZALO

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	3
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	3
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	6
II. PREPORUKE ZA 2021. GODINU (SAŽETAK)	8
III. KRITERIJI	10
IV. IZVJEŠĆE O REVIZIJI	11
1. UVOD	11
2. REALIZACIJA PREPORUKA.....	11
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA.....	21
4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE	29
5. PRORAČUN	31
6. IZVRŠENJE PRORAČUNA	34
7. PRIHODI I PRIMICI.....	35
8. RASHODI	38
8.1. Tekući izdaci	39
8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća	40
8.1.2. Putni troškovi.....	46
8.1.3. Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije	47
8.1.4. Troškovi zakupa	49
8.1.5. Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH).....	50
8.2. Kapitalni izdaci	53
8.3. Višegodišnji kapitalni projekti	53
8.4. Programi posebne namjene	55
8.5. Tekući grantovi i transferi	57
8.6. Kapitalni grantovi i transferi.....	58
8.7. Fond za povratak.....	58
9. IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA.....	59
9.1. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova.....	59
9.2. Sredstva za saniranje ekonomskih šteta	60
9.3. Članarine u međunarodnim organizacijama	60
9.4. Sudbeni sporovi	61
10. TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA	62
11. FINACIJSKI REZULTAT	64
12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM	66
13. BILANCA STANJA	68
13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe	68
13.2. Stalna sredstva	70
13.3. Kratkoročne obveze i razgraničenja.....	71
13.4. Dugoročne obveze i razgraničenja	72
13.5. Izvori sredstava	72
13.6. Popis sredstava i izvora sredstava	73
13.7. Vanbilančna evidencija.....	73
13.8. Status državne imovine	74
14. IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA.....	75
15. INFORMACIJSKI SUSTAV	76
16. KOMENTARI.....	78

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA¹

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH

Mišljenje neovisnog revizora se daje na temelju provedene financijske revizije koja obuhvaća reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje s rezervom

Izvršili smo reviziju izvješća o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu (u daljnjem tekstu: izvješće o izvršenju proračuna) sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koji obuhvaća opisni dio i obrasce koji čine sastavni dio izvješća o izvršenju proračuna koji je usvojen od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara).

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku *Temelj za mišljenje s rezervom*, izvješće o izvršenju proračuna prikazuje istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza, prihoda i rashoda Proračuna Institucija BiH na 31.12.2021. godine i izvršenje proračuna i poslovni rezultat za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u izvješću:

1. U Zbrojnoj bilanci stanja, pozicije stalnih sredstava i kratkoročnih potraživanja nisu realno iskazane, odnosno podcijenjene su za nepoznat iznos zbog izostanka evidentiranja određenih stalnih sredstava i potraživanja (točke 13.1 i 13.2 izvješća) te neriješenog statusa državne imovine (točka 13.8 izvješća).

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

Neovisni smo o Vijeću ministara i Ministarstvu u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti prema tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

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

Skretanje pozornosti²

Ne izražavajući daljnju rezervu na mišljenje o Izvješću o izvršenju proračuna, skrećemo pozornost na:

- nezadovoljavajući sustav naplate, evidentiranja i kontrole prihoda te usuglašavanja prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod Institucija BiH (točka 7. Izvješća);
- potencijalne obveze na temelju sudbenih sporova i izostanak odgovornosti za izgubljene sporove (točka 9.4 Izvješća).

Ključna pitanja revizije³

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

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

Odgovornost rukovodstva za izvješće o izvršenju proračuna

Rukovodstvo Vijeća ministara i Ministarstva je odgovorno za izradu i fer prezentaciju izvješća o izvršenju proračuna u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja na razini Institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonom o financiranju Institucija BiH, Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, Pravilnikom o financijskom izvješćivanju Institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

S obzirom na to da se radi o konsolidiranom/zbrojnom izvješću o izvršenju proračuna te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni značajniji procesi u svezi sa realizacijom proračuna za 2021. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizirati dane preporuke, smatramo da je odgovornost za izvješće o izvršenju proračuna Institucija BiH nužno promatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Predsjedništva BiH (procedura usvajanja proračuna) i Parlamentarne skupštine BiH (donošenje zakona ili izmjena i

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

³ Svrha pripočavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvješća o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenu reviziju. Pripočavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima financijskih izvješća kako bi im pomogle u shvaćanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji financijskih izvješća tekućeg razdoblja. Ključna pitanja revizije primjenjuju se na subjekte revizije koji imaju najveći utjecaj na proračun Institucija Bosne i Hercegovine i na konsolidirana financijska izvješća proračuna Institucija Bosne i Hercegovine.

dopuna istih), kao i svih institucija Bosne i Hercegovine pojedinačno za procese koje samostalno provode, a koji se kumulativno odražavaju na izvršenje proračuna kao cjeline.

Odgovornosti revizora za reviziju izvješća o izvršenju proračuna

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome je li izvješće o izvršenju proračuna kao cjelina sačinjeno bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i Izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih 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 zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donesene na temelju tih financijskih izvješća.

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

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja financijskih izvješća, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizijske postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da osiguraju temelj za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevare može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnjih kontrola.
- Stječemo razumijevanje unutarnjih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizijske postupke koji su primjereni u danim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti unutarnjih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj financijskih izvješća, uključujući i objave, kao i odražavaju li financijska izvješća transakcije i događaje na kojima se temelje na način kojim se postiže fer prezentacija.

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

Revizija izvješća o izvršenju proračuna obuhvaća poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, unutarnju kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2021. godinu.

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

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

U svezi s revizijom Izvješća o izvršenju proračuna, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i Informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku **Temelj za mišljenje s rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i Informacije u Izvješću o izvršenju proračuna za 2021. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.**

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

1. *Zakon o proračunu za 2021. godinu nije usvojen u skladu sa Zakonom o financiranju Institucija BiH, odnosno rokovima preciziranim navedenim Zakonom, što je imalo negativan utjecaj na sve proračunske korisnike (točka 5. Izvješća)*

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*.

Neovisni smo o **VIjeću ministara i Ministarstvu** u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti

Ne izražavajući daljnju rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pozornost na sljedeće:

- 1) *sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini uslijed neefikasnosti i nedostatne posvećenosti njegovoj potpunoj uspostavi (točka 3. Izvješća);*
- 2) *dugogodišnja sporost u provedbi aktivnosti na usvajanju međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor – IPSAS (točka 4. Izvješća);*
- 3) *isplata dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim tijelima na razini BiH, službenika u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija te Uprave za neizravno oporezivanje tijekom 2021. godine nije se temeljila na relevantnim propisima i aktima (točka 8.1.1 Izvješća);*
- 4) *dugogodišnja sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja kod pojedinih institucija BiH (točka 8.3. Izvješća) i programa posebne namjene (točka 8.4. Izvješća);*
- 5) *netransparentno upošljavanje i angažiranje osoba putem ugovora o djelu (točka 8.1.5. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju proračuna, rukovodstvo Vijeća ministara i Ministarstva je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, financijske transakcije i informacije u skladu s propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrhovito i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole.

S obzirom na to da se radi o konsolidiranom/zbrojnom izvješću o izvršenju proračuna te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni značajniji procesi u svezi sa realizacijom Proračuna za 2021. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizirati dane preporuke, smatramo da je odgovornost za izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH nužno promatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Fiskalnog vijeća BiH i Predsjedništva BiH (procedura usvajanja proračuna) 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 proračuna kao cjeline.

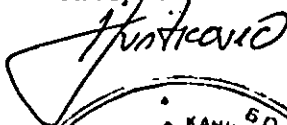
Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o financijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje Vijeća ministara i Ministarstva, prema definiranim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu financijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 15.11.2022. godine

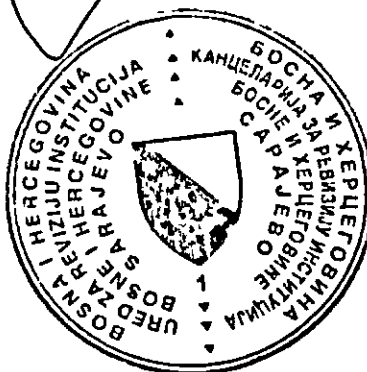
GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tyrtković



ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica



ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman



II. PREPORUKE ZA 2021. GODINU (SAŽETAK)

Izvešćem o obavljenoj reviziji za 2021. godinu obuhvaćene su 33 preporuke. Od navedenog broja, 5 preporuke se odnose na reviziju finansijskih izvješća, 21 preporuke su dane zbog utvrđenih neusklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima, dok se 7 preporuka odnosi i na finansijske izvještaje i na neusklađenost.

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

U tablici koja slijedi (Tablica 1.) prikazani su podaci o danim preporukama za 2021. godinu

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

⁴ Status podrazumijeva novu ili ponovljenu preporuku. Nerealizirane preporuke iz prethodnog razdoblja su, nakon utvrđenog činjeničnog stanja, ponovljene.

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

*7 preporuka se odnosi na oba predmeta revizije

Tablica 1. Preporuke za 2021. godinu

III. KRITERIJI

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

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

- Zakon o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu
- Zakon o financiranju Institucija BiH
 - Pravilnik o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH
 - Pravilnik o finansijskom izvješćivanju Institucija BiH
 - Odluke o privremenom financiranju Institucija BiH za 2021. godinu
- Zakon o financiranju 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 unutarnjoj reviziji Institucija BiH

IV. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. UVOD

Ured za reviziju Institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je, u skladu sa Zakonom o reviziji Institucija BiH, izvršio reviziju Izvješća o izvršenju proračuna.

Prema članku 22. stavak 5. Zakona o financiranju Institucija BiH, Ministarstvo je obvezno da u roku od 180 dana od završetka fiskalne godine pripremi i podnese godišnje izvješće o izvršenju proračuna Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, nakon njegovog upućivanja Vijeću ministara i Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

Izvješće o izvršenju proračuna je sačinjeno u zakonskom roku u skladu s Pravilnikom o financijskom izvješćivanju, a temeljem podataka koje su proračunski korisnici putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu trezora, podataka koji se generiraju i izravno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka iz Sektora za proračun, podataka proračunskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvješće je u roku dostavljeno na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je izvješće o izvršenju proračuna usvojilo na 54. sjednici održanoj 28.07.2022. godine, a Predsjedništvo BiH, prema dostupnim informacijama, još uvijek nije razmatralo navedeno izvješće.

Rukovodstvo proračunskih korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća u skladu s navedenim okvirom financijskog izvješćivanja, a što uključuje kreiranje, primjenu i održavanje sustava unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća. Pored toga, rukovodstvo proračunskog korisnika je odgovorno i za poslovanje u skladu s odgovarajućim zakonima i propisima, kao i da tijekom fiskalne godine osigurava namjensko i zakonito korištenje sredstava odobrenih proračunom Institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Obveza proračunskih korisnika je da sačine godišnje financijsko izvješće i dostave ga Ministarstvu najkasnije do 01. ožujka tekuće godine za proteklu godinu, zajedno s informacijom o sustavu unutarnjih kontrola realiziranih tijekom godine te poduzetim aktivnostima u cilju realizacije preporuka revizije iz prethodne godine. Proračunski korisnici su dužni da uz obrasce godišnjeg izvješća dostave i odgovarajuća tekstualna obrazloženja i bilješke bilančnih pozicija. Također, svaki proračunski korisnik je obavezan uz godišnje izvješće dostaviti i izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva Institucije u formi i sadržaju koji je propisalo Vijeće ministara⁵.

2. REALIZACIJA PREPORUKA

U Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvršenja proračuna Institucija Bosne i Hercegovine za 2020. godinu su dane preporuke Vijeću ministara i Ministarstvu kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju. Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju u skladu s člankom 16. stavak 3. Zakona o reviziji Institucija BiH⁶ i akcijski plan postupanja po preporukama. Izvješće o obavljenoj reviziji zasebno je dostavljeno Vijeću ministara, koje nije dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima.

Temeljem uvida u poduzete aktivnosti, u narednoj tablici (Tablica 2.) dan je osvrt na realizaciju prethodno danih preporuka.

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 96/12

⁶ Revidirana Institucija dužna je poslati odgovor Uredu za reviziju i Ministarstvu financija i trezora BiH u roku od 60 dana od prijema revizorskog izvješća u skladu sa stavkom (2) ovog članka, u kojem se navode radnje koje je poduzela ta institucija radi prevazilaženja slabosti, neregularnosti i prekršaja koji su identificirani u revizorskom izvješću.

Za označavanje statusa preporuka u pogledu njihove realizacije korišteni su sljedeći simboli:

☑ realizirane preporuke, ○ preporuke čija je realizacija u tijeku, ✘ nerealizirane preporuke, ⊕ preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u revidiranom razdoblju.

Br. prep.	Preporuke iz Izvješća za 2020. godinu	Ocjena realizacije preporuka iz Izvješća za 2020. godinu	Status
1.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih Institucija, poduzme aktivnosti kako bi se unutarnja revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim Institucijama BiH.	Unutarnja revizija u Institucijama BiH još uvijek nije u potpunosti uspostavljena i kadrovski popunjena u punom kapacitetu.	✘
2.	Potrebno je da Vijeće ministara putem Središnje harmonizacijske jedinice analizira efikasnost jedinica unutarnje revizije u pogledu opsega revizijskih aktivnosti koje se provode na godišnjoj razini.	Vijeće ministara nije analiziralo efikasnost rada jedinica unutarnje revizije Institucija BiH, u pogledu opsega revizijskih aktivnosti koje se provode na godišnjoj razini.	✘
3.	Vijeće ministara treba, putem Središnje harmonizacijske jedinice, u narednom razdoblju ubrzati aktivnosti na osiguranju uvjeta za provedbu kontrole kvalitete rada unutarnje revizije, kako bi se ojačala uloga unutarnje revizije kao važnog upravljačkog alata.	U 2021. godini Vijeće ministara nije osiguralo uvjete za provedbu kontrole kvalitete rada unutarnje revizije jer je pravilnik, koji je predložila Središnja harmonizacijska jedinica, donesen tek krajem godine.	✘
4.	Ministarstvo je dužno, izvršavajući dodijeljene nadležnosti, razmatrati zahtjeve proračunskih korisnika i o istima se očitovati u rokovima koji su propisani Poslovníkom o radu Vijeća ministara BiH.	Nije otklonjen zastoj u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala, odnosno davanja mišljenja ili odgovora na upite dostavljene od Institucija BiH.	✘
5.	Potrebno je da Ministarstvo uspostavi sveobuhvatne i jednoobrazne evidencije zaprimljenih zahtjeva koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nositelji aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.	I dalje ne postoje adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od Institucija BiH na razini cjelokupnog Ministarstva.	✘
6.	Vijeće ministara bi trebalo efikasnije djelovati u pogledu razmatranja prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu koje su u proceduru uputile Institucije BiH.	Vijeće ministara BiH još uvijek nije efikasno djelovalo u pogledu razmatranja i usvajanja pravilnika o organizaciji i sistematizaciji koje su u proceduru uputile Institucije BiH.	✘
7.	Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji s nadležnim institucijama i tijelima, nastavi s aktivnostima osiguranja pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	Ministarstvo je, kroz realizaciju projekta IPA 2017 - Dalja podrška jačanju upravljanja javnim financijama, poduzimalo aktivnosti kako bi doprinijeli i osigurali osnove za usvajanje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	○
8.	Potrebno je da Vijeće ministara i Ministarstvo, svako iz svoje nadležnosti, ulože dodatne napore kako bi proračun Institucija BiH bio usvojen pravodobno, uz poštovanje propisanih procedura i	Proračun Institucija BiH za 2021. godinu Parlamentarna skupština BiH nije usvojila. Prilikom sačinjavanja prijedloga za proračun nositelji	✘

	proračunskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada Institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.	odgovornosti nisu poštovali definirane rokove za realizaciju ključnih zadataka.	
9.	Ministarstvo treba obvezati Institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u financijskim izvješćima prezentiraju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.	Ministarstvo nije obvezalo Institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu financijskih izvješća prezentiraju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima. Prema informaciji, Ministarstvo će izdati Instrukciju o načinu izvješćivanja iz Registra novčanih kazni.	<input checked="" type="checkbox"/>
10.	Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnu suradnju sa proračunskim korisnicima koji ostvaruju prihode, kroz analizu dostavljenih zahtjeva, nadogradnju i omogućavanje korištenja servisa za sravnjenje prihoda.	Iako je Ministarstvo omogućilo Institucijama BiH korištenje servisa za sravnjenje prihoda, još uvijek postoje nedostaci u načinu na koji se pristupa sravnjenju i praćenju naplate prihoda.	<input type="checkbox"/>
11.	Ponovno preporučamo Ministarstvu da razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja (Obrazac 1 - uz Izvješće o izvršenju proračuna Institucija BiH).	Kao i prethodnih godina, u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja (Obrazac 1 - uz Izvješće o izvršenju proračuna Institucija BiH) je na isti način prikazan preneseni višak iz prethodnih godina.	<input checked="" type="checkbox"/>
12.	Preporučamo Vijeću ministara BiH da putem nadležnih Institucija (Ministarstva financija i trezora BiH, Ministarstva civilnih poslova BiH i Ministarstva pravde BiH) izvrši analizu primjene Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda, te na temelju provedene analize donese odgovarajuće akte i da preporuke o načinu postupanja Institucija BiH u cilju pravilne i jednoobrazne primjene predmetnog akta.	Komisija za plaće i naknade u Institucijama BiH je dostavila Ministarstvu na nadležno postupanje prijedlog Metodologije o izmjenama i dopunama metodologije za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda. Također, Ministarstvo je u odgovorima na zahtjeve Institucija BiH davalo smjernice za postupanje u konkretnim slučajevima u cilju pravilne primjene predmetnog akta.	<input type="checkbox"/>
13.	Preporučamo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH poduzme aktivnosti u cilju pripreme prijedloga podzakonskog akta koji regulira pravo na policijski dodatak za uposlene u policijskim agencijama na razini Bosne i Hercegovine u cilju njegovog razmatranja i usvajanja.	Ministarstvo je poduzelo aktivnosti u skladu sa svojom nadležnosti utvrđenoj Zakonom o plaćama i naknadama u Institucijama BiH u svezi s donošenjem podzakonskog akta kojim će se regulirati isplata policijskog dodatka. Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.07.2022. godine, usvojilo prijedloge odluka za dodjelu dodatka policijskim službenicima u policijskim tijelima BiH. Navedena Odluka će biti predmet revizije 2022. godine.	<input type="checkbox"/>
14.	Potrebno je da se Ministarstvo odredi po pitanju dostavljenog prijedloga iz Uprave za neizravno oporezivanje u pogledu izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kako bi se u slučaju negativnog odgovora tražila druga rješenja za rješavanje pitanja isplate dodatka na plaću uposlenih u Upravi.	U tijeku trajanja završne revizije za 2021. godinu Uprava za neizravno oporezivanje nije dobila odgovor Ministarstva financija i trezora BiH vezano za stav prednacrta Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u Institucijama BiH koji će regulirati pravo na dodatak na plaće.	<input checked="" type="checkbox"/>

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

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

	podacima iz proračunskih zahtjeva iz prethodnih godina i podacima o izvršenju proračuna.	kao i jesu li isti obuhvaćeni sistematizacijom radnih mjesta te se skretala pozornost ukoliko su rashodi planirani za sistematizirana radna mjesta.	
29.	Ponovno ističemo potrebu da Vijeće ministara riješi pitanje trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo, pri čemu je prije donošenja odluke potrebno dodatno razmotriti potrebe za predloženom površinom prostora imajući u vidu objektivne potrebe te dobre prakse u pogledu nužne površine prostora po uposlenom.	Vijeće ministara BiH još uvijek nije razmatralo i usvojilo odluku o nabavi zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo čiji je prijedlog Direkcija uputila u tijeku 2020. godine. Navedeni prijedlog odluke je skinut na Kolegiju Vijeća ministara BiH zbog nepostojanja suglasnosti.	⊗
30.	Preporuča se Vijeću ministara i Ministarstvu, da u cilju smanjenja rizika nenamjenskog trošenja sredstava, putem nadležnih institucija unaprijede aktivnosti u procesu odobravanja i doznačavanja grantova što se prije svega odnosi na pravovremeno planiranje aktivnosti, uspostavljanje jasnijih i mjerljivijih ciljeva, praćenje i kontrolu realizacije projekata, evidentiranje grantova i izvješćivanje o namjenskom utrošku grantova, postignutim rezultatima i ciljevima.	Zbog uvjeta privremenog financiranja u 2021. godini najveći dio planiranih grantova nije dodijeljen i realiziran, a i oni koji su dodijeljeni poznatim korisnicima su u pojedinim slučajevima uplaćeni tek koncem 2021. godine, a faza izvješćivanja nije gotova, tako da nismo u mogućnosti ocijeniti realizaciju navedene preporuke.	Ⓜ
31.	Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nastavi poduzimati aktivnosti na kreiranju preduvjeta za povećanje ekonomskog rasta značajnijim korištenjem IPA sredstava.	Vijeće ministara je sredinom 2022. godine usvojilo Sveobuhvatnu strategiju za upravljanje javnim financijama u institucijama BiH 2021.-2025., koja će između ostalog omogućiti korištenje proračunske potpore iz Instrumenta pristupne pomoći (IPA).	○
32.	Ministarstvo treba pratiti dostavljanje izvješća krajnjih korisnika sredstava za saniranje ekonomskih šteta i sačiniti objedinjeno izvješće u skladu s pojedinačnim odlukama Vijeća ministara BiH.	Objedinjeno izvješće je sačinjeno i usvojeno na Vijeću ministara BiH 29.06.2022. godine.	⊙
33.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih institucija, provede analizu uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH, u cilju utvrđivanja rizika u daljnjem postupanju, povećanja odgovornosti i preventivnog djelovanja na smanjenju broja postupaka pred nadležnim sudovima, a time i gubitka javnih sredstava.	Vijeće ministara nije provelo analizu uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH. Ministarstvo je poduzelo aktivnosti u svojoj nadležnosti u smislu da je ukazalo na rizike institucijama koje su bile tužena strana u postupcima za koje su isplaćena značajna sredstva po pravosnažnim presudama.	⊗
34.	Ponovno preporučamo Vijeću ministara da, putem nadležnog Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva, osigura adekvatnu primjenu Instrukcije o načinu planiranja, vođenju evidencija i izvješćivanju o realiziranim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama u cilju uspostavljanja odgovarajuće kontrole podataka o preuzetim obvezama za plaćanje	Nisu u potpunosti realizirane aktivnosti u svezi sa primjenom Instrukcije o načinu planiranja, vođenja evidencija i izvješćivanja o realiziranim članarinama.	○

	članarina i transparentnog izvješćivanja zainteresiranih strana o koristima od istih.		
35.	Ministarstvo treba nastaviti aktivnosti na dosljednoj primjeni Internih procedura u svezi s nultim stanjima na transakcijskim računima i slučajevima postojanja viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga.	Ministarstvo prati poslovanja preko poslovnih banaka u pogledu transferiranja sredstava i u najvećem broju slučajeva pridržava se Internih procedura u primjeni nultog salda na transakcijskim računima i slučajevima postojanja viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga.	○
36.	Ministarstvo treba održavati komunikaciju sa proračunskim korisnicima i insistirati na odgovorima o postavljenim upitima u svezi sa potrebom vođenja neaktivnih podračuna i podračuna na kojima je saldo 0 KM, a koji su otvoreni na zahtjev proračunskih korisnika.	Još uvijek postoje otvoreni računi na kojima duži niz godina nema prometa, mada je Ministarstvo poduzimalo aktivnosti na rješavanju ovog pitanja i tražilo informacije o statusu računa od proračunskih korisnika za čije potrebe su otvoreni, ali jedan broj proračunskih korisnika nije odgovorio na upite Ministarstva.	○
37.	U cilju realnog iskazivanja bilančnih pozicija, a sukladno računovodstvenim propisima, Ministarstvo treba u suradnji sa proračunskim korisnicima preispitati opravdanost evidentiranja tečajnih razlika na kontima kratkoročnih razgraničenja.	Ponovno su na poziciji aktivnih kratkoročnih razgraničenja evidentirana značajna salda tečajnih razlika.	⊗
38.	Uzimajući u obzir činjenicu da se na razini Institucija značajna sredstva primaju temeljem donacija u naturalnom obliku, preporučamo Ministarstvu da provede aktivnosti na dodatnom reguliranju navedenog pitanja u dijelu postupanja, evidentiranja i praćenja prijema ovih sredstava od strane Institucija kao i obuhvaćanja istih kroz financijsko izvješćivanje.	Ministarstvo je praćenje evidentiranja nenovčanih donacija vršilo primarno kroz obrasce izvješćivanja u godišnjim financijskim izvješćima svake Institucije ponaosob, a u pojedinačnim revizorskim izvješćima za 2021. godinu su konstatirana poboljšanja u postupanju Institucija kod prijema, praćenja, evidentiranja i izvješćivanja o nenovčanim donacijama.	○
39.	U cilju rješavanja pitanja državne imovine, neophodno je da Vijeće ministara aktualizira navedeni problem radi osiguranja preduvjeta za rješavanje statusa državne imovine te poduzme aktivnosti na usvajanju neophodnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljnjeg propadanja.	Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno.	⊗
40.	Imajući u vidu da regulatornim okvirom (MRS 7) nije precizno definirano da se pozicije novčanih tijekova detaljnije obrazlažu, Ipak, preporučamo Ministarstvu da uz tablični prikaz izvješća o novčanim tijekovima kreira obrazloženje iskazanih stanja po vrstama novčanih tijekova iz poslovnih aktivnosti, aktivnosti investiranja i aktivnosti financiranja u cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja.	Ministarstvo financija i trezora je u svom izvješću o izvršenju proračuna Institucija BiH kroz pojedine pozicije prihoda i priliva i analize bilance stanja djelomično obrazlagalo izvršenja stanja za određene vrste novčanih tijekova.	○

41.	U skladu s analizama koje prethode implementiranju novih projekata, potrebno je da Ministarstvo pokrene implementiranje podsustava za planiranje proračuna, osigura integraciju sa ISFU te vodi računa da se, po mogućnosti, implementiraju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti, radi fleksibilnije uporabe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sustava.	Ministarstvo je kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje proračuna i kreiralo prijedlog odluke za odobravanje višegodišnjeg projekta nadogradnje ISFU sa Modulom upravljanja postupkom pripreme proračuna.	☑
42.	Potrebno je da Ministarstvo sagleda potrebe korisnika, prije svega po pitanju izvješćivanja, te kreira neophodna izvješća.	U tijeku su aktivnosti u cilju implementiranja izvješća potrebnih za rad Ministarstva obrane BiH.	○
43.	Ministarstvo treba odgovoriti na dopis koji im je uputilo Ministarstvo obrane BiH, a kojim se traže imena osoba radi formiranja zajedničkog povjerenstva, te dati prijedloge o načinu prevazilaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.	Ministarstvo nije odgovorilo na dopis Ministarstva obrane BiH kojim se traže imena osoba radi formiranja zajedničkog povjerenstva radi prevazilaženja nejasnoća u korištenju modula zaliha.	☒
44.	Ministarstvo, u suradnji sa Središnjim izbornim povjerenstvom i Zavodom, treba analizirati mogućnosti korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama od strane navedenih institucija.	Ministarstvo je uputilo dopis Središnjem izbornom povjerenstvu i Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, o mogućnostima korištenja postojećeg modula zaliha u Ministarstvu.	☑
45.	Potrebno je u potpunosti uspostaviti sustav blagajničkog poslovanja za potrebe Ministarstva obrane i Oružanih snaga BiH.	U pripremi je procedura nabave licenci za uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama BiH.	○
46.	Ministarstvo treba uraditi finalnu analizu i usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom COIP u cilju daljnjeg unapređenja funkcioniranja platforme za obračun i isplatu plaća uposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine.	Ministarstvo je uradilo određene analize i usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom centraliziranog obračuna i isplate plaća za državne službenike i uposlenike u institucijama BiH.	☑
47.	Vijeće ministara, preko nadležnih ministarstava, treba osigurati da institucije planiraju stvarno potrebne vrste i količine licenci, te da iste pravovremeno aktiviraju i koriste.	Na kraju ugovornog razdoblja su preuzete planirane Microsoft licence od strane institucija BiH. U tijeku je nabava Microsoft licenci koju provodi Ministarstvo komunikacija i prometa, čije će se preuzimanje i aktivacija vršiti po sklapanju novog ugovora.	☑
Br. prep.	Preporuke iz izvješća ranijih godina	Ocjena realizacije preporuka iz izvješća ranijih godina	Status
11/2018	Preporučamo da Ministarstvo analizira prezentirane poteškoće sa kojima se suočavaju proračunski korisnici prilikom realizacije licitacija službenih vozila i rizike koji su prisutni u pogledu realizacije planiranih primitaka od prodaje vozila, kao i raspolaganja Institucija BiH većim brojem vozila od Pravilnikom Vijeća ministara odobrenog broja.	Uvidom u pojedinačna izvješća iz 2021. godine konstatirano je da su proračunski korisnici realizirali prodaju stalnih sredstava u skladu sa Instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH.	☑

16/2018	Institucije BiH trebaju dosljedno primjenjivati Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje te adekvatno planirati putne troškove kako bi se osiguralo svrsishodno i racionalno korištenje odobrenih sredstava za ove namjene.	Institucijama kod kojih su utvrđene nepravilnosti dane su preporuke u pojedinačnim izvješćima, zbog čega se preporuka u ovom izvješću ne može ocijeniti.	Ⓜ
17/2018	Preporučamo Vijeću ministara da putem Agencije za državnu službu BiH analizira dosadašnja učešća uposlenih 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 organizirale privatne firme iz BiH.	U izvještaju o reviziji učinka date su preporuke po pitanju planiranja i učešća na seminarima i obukama van BiH. Tijekom revizije pojedinačnih institucija ponašanje institucija u tom pogledu svedeno je na pojedinačne slučajeve.	☑
33/2018	Neophodno je pratiti realizaciju dodijeljenih sredstava proračunskim korisnicima i u skladu sa stvarnim potrebama donijeti odluke o dodjeli neraspoređenih sredstava.	Za neraspoređena sredstva nisu donesene nove odluke, a realizacija ranije dodijeljenih sredstava se prati u okviru realizacije programa posebne namjene.	○
43/2018	Potrebno je cjelokupnom procesu popisa sredstava i izvora sredstava posvetiti dužnu pozornost, što podrazumijeva sistemski pristup cjelokupnom procesu popisa kao i finalnim knjiženjima u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje.	Institucijama kod kojih su utvrđene nepravilnosti dane su preporuke u pojedinačnim izvješćima, zbog čega se preporuka u ovom izvješću ne može ocijeniti.	Ⓜ
52/2018	Prilikom izmjena stopa poreza i doprinosa, od strane implementatora i Ministarstva treba potpisivati testne skripte, koje će potvrđivati točnost obračuna prije puštanja izmjena u produkciju.	Nije bilo izmjena poreznih stopa tijekom 2021. godine, pa samim tim ni situacija da se vrše testiranja točnosti obračuna sa novim poreznim stopama.	Ⓜ
53/2018	Ministarstvo treba analizirati troškove održavanja za sve institucije po ovom temelju, te po mogućnosti predložiti model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje sustava za upravljanje dokumentima.	Ministarstvo je izradilo analizu troškova održavanja OWIS sustava za upravljanje dokumentima u institucijama BiH, u cilju uspostave ekonomičnijeg modela održavanja.	☑
9/2019	Potrebno je nastaviti aktivnosti u svezi s implementiranjem Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH, koja ima za cilj unapređenje procesa planiranja proračuna i uspostavljanja programskog planiranja proračuna u potpunosti, kao i izvješćivanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.	Vijeće ministara BiH je u 2022. godini usvojilo Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim financijama u BiH za razdoblje 2021. – 2025. godina, dok je u veljači 2021. godini usvojena Strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2021.–2025. godina. Aktivnosti na provedbi usvojenih dokumenata su u tijeku, a rok za početak pripreme i usvajanja zakona o proračunu u programskom formatu je prolongiran za proračun 2025. godine.	○
19/2019	Potrebno je da Ministarstvo okonča proces donošenja instrukcije o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom bi se na jasan i precizan način definirale uloge i	Instrukcija o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH usvojena je 22.07.2021. godine (Služb. glasnik 77/21).	☑

	odgovornosti svih učesnika u procesu realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.		
26/2019	Nužno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija kreira pravila i obveze za vođenje unificiranih i ažurnih evidencija o sudbenim sporovima u okviru svake institucije BiH pojedinačno kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi visina potencijalnih obveza i vrsta pravnog osnova za pokretanje sudbenih postupaka.	Najveći broj institucija je prezentirao evidencije o sudbenim sporovima koje sadrže sve relevantne podatke koji omogućuju adekvatno pačenje problematike sudbenih sporova.	○
28/2019	Nužno je da Ministarstvo pravde BiH žurno poduzme aktivnosti vezane za donošenje pravnog okvira za provedbu postupka vansudbene nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji proračunskih sredstava.	Institucije BiH zaključuju vansudbene nagodbe u skladu s pozitivnim propisima, onda kada je takav način rješavanja spora u najboljem interesu institucije.	☑
29/2019	Preporučamo da Vijeće ministara i Ministarstvo osiguraju dosljednu primjenu važećih propisa vezanih za korištenje sredstava proračunske rezerve, a u cilju namjenskog raspolaganja odobrenim javnim sredstvima, pouzdanog izvješćivanja o predmetnoj poziciji, kao jednog segmenta proračuna, i otklanjanja mogućnosti iskorištavanja ove pozicije za prikrivanje posljedica lošeg i neadekvatnog planiranja ukupnog proračuna institucija BiH.	I pored određenih aktivnosti na unapređenju dosljedne primjene važećih propisa vezanih za korištenje sredstava proračunske pričuve, ova oblast još uvijek nije u potpunosti uređena, s obzirom na to da smo i tijekom 2021. godine utvrdili iste ili slične slabosti kao i prethodnih godina.	○
33/2019	Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji s institucijama BiH, poduzme odgovarajuće aktivnosti kako bi se dodatno unaprijedio sustav unutarnjih kontrola u dijelu potraživanja te osiguralo da financijska izvješća budu točna, a potraživanja iskazana u skladu s računovodstvenim pravilima i načelima.	Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti kako bi se unaprijedio sustav unutarnjih kontrola vezano za adekvatno iskazivanje potraživanja u ISFU sustavu. U prethodnom razdoblju su upućeni dopisi svim proračunskim korisnicima s jasnim uputama o postupcima evidentiranja, iskazivanja, zatvaranja i eventualnog otpisivanja potraživanja. Međutim, ponovno su uočene slabosti prilikom evidentiranja potraživanja.	○
35/2019	Preporučamo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstava.	Ministarstvo je u prethodnom razdoblju poduzimalo aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju rješavanja ove problematike na način da je uputilo više akata prema institucijama BiH u cilju rješavanja navedenog pitanja. Međutim, još uvijek postoji problem sveobuhvatnog evidentiranja stalnih sredstava.	○
36/2019	Preporučamo 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 promet na pozicijama stalnih sredstava.	Ministarstvo je analiziralo tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava te zaključilo kako je softverski zadano rješenje ispravno i osigurava da se realno iskazuje saldo na kontima u glavnoj knjizi.	☑
42/2019	Potrebno je da Ministarstvo provede dodatnu obuku korisnika modula zaliha,	U proteklom razdoblju provedene su obuke uposlenika institucija koje su	☑

	prvenstveno uposlenika Ministarstva obrane BiH, u cilju prevazilaženja tekućih problema.	iskazale potrebu za obukama. Nije bilo zahtjeva za obukama u 2021. godini.
--	--	--

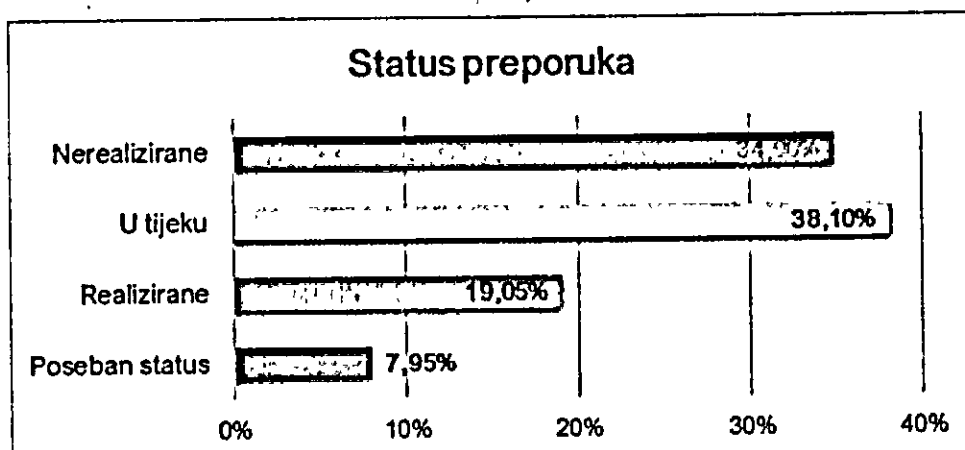
Tablica 2. Pregled realizacije preporuka

Napomena: Preporuke čija je realizacija u tijeku će biti predmetom daljnjeg praćenja do trenutka dok se ne realiziraju u cijelosti ili do onog trenutka kada revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni da ove preporuke nisu realizirane. Shodno tome, u ovom izvješću nisu dane nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, ali je za ove procese dan opis stanja i provedenih aktivnosti.

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

Status preporuka	Broj preporuka	Postotak
Nerealizirana	22	34,90%
U tijeku	24	38,10%
Realizirana	12	19,05%
Poseban status	5	7,95%
Ukupno	63	100,00%

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



Slika 1. – Status realizacije preporuka

3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru PIFC (Public Internal Financial Control) čine tri stupa koja bi trebali osigurati dostatno sinergijskih efekata kako bi se steklo razumno uvjerenje da unutarnje kontrole funkcioniraju adekvatno i efektivno, a to su: financijsko upravljanje i kontrola (FUK), koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole u instituciji; funkcionalna, neovisna i decentralizirana unutarnja revizija (IR) koja ima ulogu pružiti pomoć rukovoditelju institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti unutarnjih kontrola u instituciji i Središnja harmonizacijska jedinica (SHJ), kao posebna jedinica, koja razvija i usmjerava procese PIFC-a.

Revizorskim postupcima smo utvrdili, kao i prethodnih godina, iste ili slične nedostatke i nepravilnosti u funkcioniranju institucija BiH (o čemu najbolje svjedoči opseg nerealiziranih preporuka danih prethodnih godina, uslijed inertnog ponašanja nadležnih institucija i Vijeća ministara), koji upućuju na zaključak kako cjelokupan sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH

Još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, odnosno da nije potpuno uspostavljen i efikasan u svim segmentima poslovanja. Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, ponovno smo utvrdili sljedeće nedostatke i slabosti: brojni propusti i nedostaci prisutni su u provedenim postupcima javnih nabava; proces upošljavanja i angažiranja osoblja i dalje nije transparentan; pravilnici o unutarnjem ustroju kod većeg broja institucija još uvijek nisu usklađeni sa odlukama Vijeća ministara; realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka i dalje nije na zadovoljavajućoj razini (značajna financijska sredstva su godinama rezervirana, neiskorištena i imobilna); nije u potpunosti riješen problem sravnjenja naplate prihoda koje određene institucije ostvaruju na temelju svoga poslovanja; u određenom broju institucija nije uspostavljena i popunjena interna revizija; sustav financijskog upravljanja i kontrole i dalje je nedostatan izgrađen i efikasan; dokumentacija i evidencija vezana za uporabu službenih vozila kod većeg broja institucija nije uredna i ažurna; itd.

Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da se gore navedeni nedostaci ponavljaju već duži niz godina, da su ovi nedostaci vrlo dobro poznati nadležnim institucijama, a da sustav unutarnjih kontrola ipak i dalje ne reagira, niti se poduzimaju značajni koraci u cilju njihovog rješavanja. Smatramo da uloga Ministarstva (kao i svih proračunskih korisnika) predstavlja snažan instrument za kontrolu i korektivni faktor koji putem sustava unutarnjih kontrola može u velikoj mjeri spriječiti ponavljanje nepravilnosti i nenamjensko trošenje javnih sredstava. Uloga Vijeća ministara, Predsjedništva BiH i Parlamentarne skupštine BiH u ovom procesu je također veoma važna, jer se donošenjem novih ili izmjenama postojećih zakonskih rješenja, pravovremenim donošenjem kvalitetnih provedbenih propisa, pravovremenim usvajanjem proračuna, izravno utječe na jačanje odgovornosti za utrošeni javni novac, povećanje financijske discipline te zakonito, racionalno, efikasno i transparentno trošenje javnih sredstava.

Uloga regulatornih tijela i agencija (poput Agencije za državnu službu, Ministarstva pravde i sl.) je također veoma važna u sustavu unutarnjih kontrola jer se, nerijetko, upravo na temelju njihovih suglasnosti, stavova i mišljenja provode postupci u kojima je smanjen stepen transparentnosti ili se čak može dovesti u pitanje zakonitost u postupanju institucija BiH.

Detaljnije informacije o uočenim nepravilnostima i nedostacima tijekom 2021. godine dane su u odgovarajućim poglavljima ovog izvješća.

Središnja harmonizacijska jedinica: Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH – SHJ ima obvezu uspostaviti i razvijati sustav unutarnje financijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sustava, uspostaviti sustav i strukturu unutarnje revizije u institucijama BiH. U tijeku 2021. godine SHJ MFT BiH je u proces uspostave i razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole uključila regulatorne organe i javna poduzeća u vlasništvu BiH, koji do sada nisu bili uključeni u ove procese.⁷

Središnja harmonizacijska jedinica je sačinila i putem Ministarstva financija i trezora BiH, Vijeću ministara BiH dostavila godišnje Konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2021. godinu i Konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 28.07.2021. godine usvojilo konsolidirano izvješće o unutarnjoj reviziji, dok konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH još nije usvojeno. Godišnja izvješća sadrže informacije o napretku, stanju i aktivnostima koje su provedene u 2021. godine sa konstatacijom da u 2021. godini nije ostvaren gotovo nikakav napredak u unapređenju sustava unutarnjih kontrola u institucijama BiH u odnosu na prošlu godinu.

Financijsko upravljanje i kontrola (FUK): Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole za 2021. godinu u propisanom roku su dostavile 74 institucije od ukupno 79 institucija koje

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

su u obvezi dostavljanja godišnjeg izvješća. Institucije koje nisu dostavile svoja godišnja izvješća su: JP NIO Službeni list BiH, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Agencija za antidoping kontrolu BiH, Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH i Vijeće za državnu potporu BiH.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica i analizom Konsolidiranog izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2021. godinu, utvrdili smo kako u institucijama još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskim propisima. Tijekom 2021. godine uočili smo da ponovno određeni broj institucija nije proveo sve temeljne aktivnosti u pogledu uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrole (u nekim institucijama ove aktivnosti su na dosta niskoj razini), iako su zakonske odredbe koje definiraju uspostavu sustava na snazi već više godina. Institucije koje su dokumentirale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedostatno posvećeno rade na implementiranju i ažuriranju donesenih dokumenata.

Razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole, po našem mišljenju i dalje se ogleda većim dijelom u provedbi samo formalnih i administrativnih radnji i aktivnosti koje se svode na sačinjavanje i popunjavanje obrazaca predloženih podzakonskim aktima u svezi s mapiranjem poslovnih procesa i izradom registra rizika. Određeni broj institucija, aktivnosti oko unapređenja sustava unutarnjih kontrola uglavnom okončava popunjavanjem navedenih obrazaca, tj. administrativnim mjerama i formalnim ispunjavanjem svojih obveza bez suštinskog i posvećenog pristupa razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Sve navedeno ukazuje na to da u institucijama BiH još uvijek ne postoji dostatno izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od uspostave kvalitetnih unutarnjih kontrola. Prije nego je potrebno da sve institucije BiH ulože dodatne napore na implementiranju već usvojenih akata financijskog upravljanja i kontrole te da uspostavi unutarnjih kontrola posvete mnogo više pozornosti nego do sada. Naglašavamo kako je razvoj Instituta upravljačke odgovornosti rukovoditelja, jačanje svijesti, posvećenosti i razumijevanju suštinskih kontrola koje se trebaju provoditi od posebne važnosti.

Unutarnja revizija: Uspostava unutarnje revizije u institucijama BiH regulirana je Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH, Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje unutarnje revizije u institucijama BiH⁹. Unutarnja revizija, u skladu sa Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH, kao i u skladu sa definicijom iz usvojenih standarda unutarnje revizije, predstavlja neovisno, objektivno upravljanje i konzultantsku aktivnost kreiranu sa ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje institucije. Unutarnja revizija u institucijama BiH je, sa 31.12.2021. godine, funkcionalno i kadrovski uspostavljena ili u postupku uspostavljanja u skladu sa važećim propisima u svih 19 institucija BiH, u kojima je predviđeno uspostavljanje unutarnje revizije. Od 19 uspostavljenih jedinica unutarnje revizije institucija BiH, deset institucija BiH je u potpunosti uspostavilo jedinice unutarnje revizije (Parlamentarna skupština BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, Uprava za neizravno oporezivanje, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH i Sud BiH). U šest institucija je uspostavljena jedinica unutarnje revizije, ali unutarnja revizija nije u potpunosti kadrovski popunjena (Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH). Tri institucije su uspostavile unutarnju reviziju na temelju važećeg pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji institucije, koji nije u skladu sa propisima iz oblasti unutarnje revizije (Ministarstvo sigurnosti BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH - BHANSA).

Od 19 uspostavljenih jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, 10 jedinica unutarnje revizije vrši funkciju unutarnje revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji. Preostalih devet jedinica unutarnje revizije, u skladu sa usvojenim decentraliziranim modelom uspostavljanja i organiziranja unutarnje

⁹ Službeni glasnik BiH broj : 59/19

revizije u Institucijama BiH, funkciju unutarnje revizije vrše za institucije u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH.

Analizom uspostave unutarnje revizije u institucijama BiH uočili smo da u određenom broju Institucija BiH nije u cijelosti uspostavljena i kadrovski popunjena jedinica unutarnje revizije. Jedinice unutarnje revizije su, prema članku 19. stavak (5) Zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu (proračun za 2021. godinu nije usvojen), bile u obvezi da u 2021. godini izvrše kadrovsku popunu jedinica unutarnje revizije, tj. da izvrše prijem unutarnjih revizora – što u praksi nije učinjeno.

Ističemo problem kako unutarnja revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH⁹, iako je Zakon o unutarnjoj reviziji donesen čak 2008. godine. Nadalje, Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavu jedinice za unutarnju reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potreba za unutarnjom revizijom. Od ključne je važnosti da funkcija unutarnje revizije zaživi u punom kapacitetu u svim institucijama BiH, posebno imajući u vidu iznos raspoloživih finansijskih sredstava kojima upravljaju institucije BiH. Neprihvatljiva je činjenica da unutarnja revizija još uvijek nije uspostavljena u svim institucijama BiH u punom kapacitetu, posebice imajući u vidu protok vremena od kada je donesen Zakon o unutarnjoj reviziji.

U godišnjem konsolidiranom izvješću unutarnje revizije Središnje harmonizacijske jedinice navedeno je da su jedinice unutarnje revizije za 2021. godinu sačinile ukupno 133 revizorska izvješća. Najveći broj preporuka koje su unutarnji revizori u svojim izvješćima u 2021. godini dali odnosi se na preporuke koje su vezane za:

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

Neupitna je potreba da sve institucije BiH posvete dužnu pozornost izvješćima unutarnje revizije te prate implementiranje danih preporuka te, u slučaju odsustva realizacije, utvrde razloge i poduzmu odgovarajuće mjere u cilju realizacije danih preporuka.

Kadrovska popunjenost unutarnje revizije u institucijama: Od broja ukupno uspostavljenih jedinica unutarnje revizije (njih 19), samo deset jedinica unutarnje revizije je u potpunosti popunjeno ili 53 % od ukupno uspostavljenih jedinica unutarnje revizije. U 2021. godini je uspostavljena jedna jedinica unutarnje revizije (Sud BiH). Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici održanoj 28.07.2022. godine donijelo zaključak da institucije koje nisu u potpunosti kadrovski popunile jedinicu unutarnje revizije osiguraju sredstva i provedu proceduru upošljavanja unutarnjih revizora u 2022. godini. Napominjemo kako kadrovska nepopunjenost jedinica unutarnje revizije višestruko utječe na stanje i funkcioniranje sustava unutarnje revizije i to, sa jedne strane tako što smanjuje broj i opseg izvršenih revizorskih angažmana i izvješća, a sa druge strane što onemogućava dosljedno poštovanje Standarda unutarnje revizije koji jasno definiraju način funkcioniranja unutarnje revizije i ujedno predstavlja temelj za ocjenu kvalitete rada unutarnje revizije.

PREPORUKA 1

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

⁹ Unutarnju reviziju u Predsjedništvu BiH bi u skladu s postojećim pravnim okvirom trebala provoditi Jedinica za unutarnju reviziju Ministarstva sa čime se nije suglasno Predsjedništvo BiH.

PREPORUKA 2

Potrebno je da Vijeće ministara putem Središnje harmonizacijske jedinice analizira efikasnost jedinica unutarnje revizije u pogledu opsega revizijskih aktivnosti koje se provode na godišnjoj razini.

PREPORUKA 3

Vijeće ministara treba, putem Središnje harmonizacijske jedinice, u narednom razdoblju ubrzati aktivnosti na osiguranju uvjeta za provedbu kontrole kvalitete rada unutarnje revizije, kako bi se ojačala uloga unutarnje revizije kao važnog upravljačkog alata.

- **Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara**

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

Na temelju izvršene revizije možemo zaključiti da institucije BiH ni u 2021. godini nisu okončale sve potrebne aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta s Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH. Od ključne je važnosti da institucije BiH u što skorije vrijeme okončaju sve potrebne aktivnosti glede usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustroju. S obzirom na protek vremena i opseg do sada obavljenog posla u svezi s usuglašavanjem Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH, zaključujemo kako sve institucije BiH (kao i Vijeće ministara i nadležna ministarstva) nisu poduzele sve neophodne aktivnosti na usklađivanju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu. Štoviše, stekli smo dojam da su mnoge institucije kao i Vijeće ministara bile dosta inertne naspram obveze usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustroju.

PREPORUKA 4

Institucije BiH i Vijeće ministara su dužni u što skorije vrijeme poduzeti sve potrebne mjere iz svoje mjerodavnosti u cilju usuglašavanja Pravilnika o unutarnjem ustroju s Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta u institucijama BiH.

- **Postupanje Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika**

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

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva (Sektor za proračun) 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 dulje vrijeme za obradu od rokova utvrđenih Poslovníkom o radu Vijeća ministara BiH.

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

PREPORUKA 5

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

PREPORUKA 6

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

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

Ured za reviziju je, tijekom obavljanja pojedinačnih financijskih revizija za 2021. godinu, konstatirao, kao i prethodnih godina, značajan zastoj u zvaničnoj komunikaciji između pojedinačnih institucija

BiH i Vijeća ministara BiH. Naime, uočeno je da postoje slučajevi gdje se materijali institucija koji su dostavljeni Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH, ne razmatraju blagovremeno ili da se uopće ne razmatraju, kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH. Skrećemo pozornost da se među dostavljenim materijalima radi o veoma važnim pitanjima koji imaju izravan utjecaj na poslovanje institucija u pogledu funkcionalnog obavljanja njihovih nadležnosti i ostvarenja ciljeva poslovanja, odnosno da odluke koje donosi Vijeće ministara BiH imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj. Također, poznato nam je da u praksi postoje i situacije gdje ministarstva i druge institucije nadležne za davanje svojih mišljenja, nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija, što je često razlog neupućivanja takvih materijala Vijeću ministara BiH na razmatranje. Izostanak njihovih pravovremenih odgovora na zahtjeve institucija je u suprotnosti sa člankom 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH. Evidentni su i problemi institucija BiH vezano za usklađivanje predloženih materijala sa pribavljenim mišljenjima nadležnih institucija, pogotovo kada se radi o značajnim pitanjima.

Karakteristični primjeri za navedene konstatacije su dugogodišnja problematika nedonošenja odluke o listi esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini, odluke o rješavanju pitanja trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH, neusvajanje Strategije za borbu protiv korupcije, pitanje imenovanja ravnatelja Uprave za neizravno oporezivanje BiH Ltd. Ured za reviziju je informirao Vijeće ministara BiH o navedenim pitanjima, kako putem pojedinačnih izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji institucija BiH, tako i putem godišnjih revizorskih izvješća o glavnim nalazima i preporukama za prethodne godine, koje je Vijeće ministara BiH primilo k znanju bez poduzimanja konkretnih aktivnosti po istim.

Dakle, neblagovremeno razmatranje i usvajanje dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH, kao i neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucija, može za posljedicu imati ograničavanje aktivnosti institucija BiH i negativne efekte po javna sredstva, s obzirom na to da o samom odgovoru i odlukama Vijeća ministara BiH ovisi daljnji način funkcioniranja institucija u okvirima njihove nadležnosti.

• Fiskalna procjena utjecaja propisa

Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH¹⁰ propisana je obveza institucija BiH da prilikom izrade nacrtu i prijedloga propisa izvrše sveobuhvatnu procjenu utjecaja propisa. Aneksom I. ovih pravila utvrđena je Metodologija procjene utjecaja prilikom izrade propisa, vrste procjena, i obrasci za procjenu utjecaja, postupak procjene utjecaja, uključujući i način međuinstitucionalnih i međuvladinih konzultacija, kao i konzultacija s javnošću u tom postupku, kontrolna tijela za suštinsku provjeru provedene procjene fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih utjecaja i središnje koordinirajuće tijelo, postupak razmatranja sveobuhvatne procjene i nacrtu i prijedloga propisa, te druga pitanja u svezi s postupkom procjene utjecaja. Nadalje, Ministarstvo financija i trezora BiH je kontrolno tijelo u pogledu suštinske provjere procjene fiskalnih utjecaja propisa, ostale institucije i ministarstva za procjene ostalih utjecaja u skladu sa svojim nadležnostima, a Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je središnje koordinirajuće tijelo postupka procjene utjecaja. Upravni nadzor nad provedbom ovog aneksa vrši Ministarstvo pravde BiH.

Za procjenu fiskalnih utjecaja propisa propisani su i koriste se obrasci broj 2a OFP-DA i OFP-NE. Obrasci o fiskalnoj procjeni dostupni su u elektronskom obliku na internetskoj stranici Ministarstva financija i trezora u MS Excel formatu, kao i Priručnik o procjeni fiskalnih utjecaja propisa u institucijama BiH. Naputkom za popunjavanje obrazaca o fiskalnoj procjeni utjecaja propisa koje je sastavni dio Aneksa I. Jedinostvenih pravila utvrđen je način popunjavanja obrazaca o fiskalnoj procjeni utjecaja¹¹. Ovim naputkom je također propisano da ako provedba propisa ima fiskalne

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 50/17

¹¹ Aneks I. kao i navedeni naputak objavljeni su u Službenom glasniku BiH, broj 50/17

posljedice na druge proračunske i vanproračunske korisnike i vanproračunske fondove na istoj ili drugoj razini vlasti, nositelj normativnog posla ih je dužan procijeniti i opisati.

Prilikom provedbe procesa revizije kod institucija BiH konstatirali smo da u pojedinim slučajevima nadležne institucije nisu u potpunosti postupile u skladu sa navedenim napatkom o popunjavanju Obrasca za fiskalnu procjenu učinka predloženog propisa na način da nisu izvršile procjenu fiskalnog utjecaja na druge proračunske i vanproračunske korisnike i fondove na svim razinama vlasti (iako je za predloženi propis procijenjeno da nema fiskalne posljedice na proračun institucija BiH, da su u izradi istog sudjelovali predstavnici nadležnih institucija nižih razina vlasti, pa čak da su te nadležne entitetske institucije dale suglasnost na isti), zbog čega je Ministarstvo financija i trezora BiH vratilo predložene propise na doradu u navedenom smislu.

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

Strategija za borbu protiv korupcije: Ured za reviziju je u svojim izvješćima o obavljenoj reviziji prethodnih godina, tako i u 2021. godini, skretao pozornost na potrebu usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije 2020. – 2024. i Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2020. – 2024. u skladu sa člankom 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije¹², međutim, ista još uvijek nije usvojena. Naime, Agencija je predmetne dokumente sačinila u veljači 2020. godine, kada su i zatražena mišljenja nadležnih institucija na predloženi materijal. Ministarstvo financija i trezora BiH je u mišljenju iz lipnja 2020. godine navelo svoje primjedbe i uputilo Agenciju da predmetni materijal korigira sa danim primjedbama te isti sa mišljenjem nadležnih organa ostalih razina vlasti ponovo dostavi Ministarstvu radi ponovnog očitovanja. Prema prezentiranim informacijama Agencije, nadležno ministarstvo iz Republike Srpske nije dalo svoje mišljenje na predmetne dokumente, a Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je u lipnju 2021. godine obavijestilo Agenciju da Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju jer nije bilo većine glasova za, bez navođenja razloga neusvajanja ovog dokumenta. *Navedena situacija značajno utječe na provedbu daljnjih aktivnosti Agencije iz njene nadležnosti, a koje se odnose na promidžbu i provedbu preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH.*

Odluka o listi esencijalnih lijekova: U skladu sa člankom 83. Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima¹³, Vijeće ministara BiH, najmanje svake dvije godine, a na prijedlog Stručnog vijeća Agencije, uz prethodno pribavljenu suglasnost nadležnih ministarstava entiteta i Odjela za zdravstvo Brčko distrikta, utvrđuje listu esencijalnih lijekova u BiH.¹⁴

Kao što je konstatirano u revizorskim izvješćima prethodnih godina, i pored više urgencija za davanje mišljenja koje je Agencija upućivala Ministarstvu financija i trezora BiH i informacija Vijeću ministara BiH o važnosti donošenja Odluke o listi esencijalnih lijekova u BiH, ista nikada nije donesena.

Ministarstvo financija i trezora BiH je u tijeku 2021. godine vratilo na doradu Prijedlog esencijalne liste koji je prethodnih godina upućen iz Agencije u smislu da se isti ažurira uvažavajući vremensku distancu. Povjerenstvo za lijekove je koncem godine sačinilo novi Prijedlog liste esencijalnih lijekova koji je Stručno vijeće usvojilo te Agencija uputila u proceduru pribavljanja mišljenja od nadležnih entitetskih organa. Agencija je u svibnju 2022. godine, nakon pribavljenih suglasnosti nadležnih ministarstava entiteta i Odjela za zdravstvo Brčko distrikta, dostavila Prijedlog odluke o listi esencijalnih lijekova nadležnim institucijama BiH na mišljenje kako bi ista bila upućena Vijeću ministara BiH koje je donosi. Ministarstvo financija i trezora BiH je dostavilo odgovor u kojem je navelo da Agencija treba pored Prijedloga odluke o listi esencijalnih lijekova i obrazloženja sačiniti

¹² Službeni glasnik BiH, broj 103/09 i 58/13

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 58/08

¹⁴ Lijekovi sa liste esencijalnih lijekova u BiH predstavljaju minimum lijekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja, kao i minimum lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti.

procjenu fiskalnog utjecaja predmetne odluke na proračune u Bosni i Hercegovini. S tim u svezi, Agencija je nadležnim entitetskim ministarstvima financija i Vlade Brčko distrikta uputila zahtjev za dostavljanje fiskalne procjene učinka predmetne odluke na proračune tih razina vlasti.

Usvajanje liste esencijalnih lijekova, pored zakonske obveze, ima i veliku važnost za cjelokupan zdravstveni i socijalni sustav u Bosni i Hercegovini. Posljedica neusvajanja navedenog akta je nejednaka dostupnost građanima BiH minimuma lijekova koji se propisuju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, kao i minimum lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti.

Na temelju navedenog, evidentno je da i nadležne Institucije BiH nisu u potpunosti postupile u skladu sa propisanom obvezom te sačinile i dokumentirale fiskalnu procjenu učinka na druge proračunske i vanproračunske korisnike i vanproračunske fondove na svim razinama vlasti, iako se radi o vrlo složenim procedurama, bez adekvatnih mehanizama nadležnih Institucija BiH u slučaju nepostupanja nižih razina vlasti za dostavljanje zahtijevanih suglasnosti i procjena. Imajući u vidu sve navedeno te da se radi o predmetima na koje je Ured za reviziju skretao pozornost već dulji niz godina, smatramo i da Vijeće ministara BiH u navedenim slučajevima nije pokazalo istinsku volju i zainteresiranost za usvajanje ovih vrlo važnih dokumenata čije donošenje je zakonska obveza. S druge strane, i nedonošenje navedenih akata može imati značajne negativne financijske efekte po javna sredstva na svim razinama vlasti. Za ovakva i slična pitanja svi sudionici u procesu trebaju imati proaktivan stav i ista rješavati bez odlaganja.

PREPORUKA 7

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

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE

Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH¹⁵, koji je donesen još 2004. godine, definirano je da je da će do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druge pravne osobe iz javnog sektora, proračuni, proračunski korisnici i vanproračunski fondovi u BiH primjenjivati važeće propise Institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i financijskom izvješćivanju. Navedeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor ni u 2021. godini nisu doneseni.

Usvajanjem i primjenom međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor za čiju je provedbu, objavljivanje i praćenje u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH zaduženo Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH, ispunili bi se uvjeti za usklađenost i obradu računovodstvenih podataka javnog sektora, kao i mogućnost uspoređivanja financijskih izvješća za javni sektor u BiH.

Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.7.2022. godine, usvojilo Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim financijama u BiH za razdoblje 2021. – 2025. godina, dok je u veljači 2021. godine usvojena Strategija reforme upravljanja javnim financijama u Institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2021. – 2025. godina, kao druga strategija reforme upravljanja javnim financijama u Institucijama BiH, i predstavlja nastavak aktivnosti iz razdoblja 2017. – 2020. godine. Aktivnosti po navedenoj Strategiji provode se kroz realizaciju projekta IPA 2017 – „Daljnja potpora jačanju upravljanja javnim financijama“ koji je započet u srpnju 2020. godine i planirano je da traje 30

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 42/04

mjeseci. Prema raspoloživim Informacijama kroz navedeni projekt, u suradnji sa ekspertima u 2021. godini završen je dokument „GAP analiza sa preporukama za sve razine vlasti u BiH. Izrada nacrtu godišnjeg izvješća o provedbi Strategije, koja se provodi u suradnji sa ekspertima MMF-a koji pružaju tehničku pomoć, je u završnoj fazi.

Godišnje Izvješćivanje proračunskih korisnika: Zakonom o financiranju Institucija BiH¹⁶, Pravilnikom o financijskom izvješćivanju Institucija BiH¹⁷ i Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju Institucija BiH¹⁸ definiran je način financijskog izvješćivanja o realizaciji i korištenju proračunskih sredstava i stanju sredstava, obveza i izvora sredstava proračunskih korisnika. Prema Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 01.01.-31.12.2021. godine, rok za dostavu potpunih, potpisanih i ovjerenih obrazaca i tekstualnog obrazloženja je do 02.03.2022. godine. Uvidom u Pregled dostavljenih izvješća za 2021. godinu po proračunskim korisnicima, konstatirano je da je većina proračunskih korisnika iste dostavila u propisanom roku, dok je kod pojedinih proračunskih korisnika uočeno kašnjenje pri dostavljanju izvješća od nekoliko dana. Također, na temelju navedenog Pregleda uočeno je kako su kod određenog broja proračunskih korisnika, na zahtjev Ministarstva, u razdoblju ožujak - lipanj 2022. godine vršene ispravke/dopune u financijskim izvješćima, a koje su se najčešće odnosile na Obrazac 2, Obrazac 4/1, Obrazac 6 i Obrazac 6/1. Postupcima revizije, analizom bilješki uz financijska izvješća, kod pojedinih proračunskih korisnika, konstatirano je da ista ne sadrže detaljnija obrazloženja i informacije o saldima konta potraživanja. Nadalje, uočena su kratka obrazloženja bilančnih pozicija u bilanci stanja, te da nedostaju obrazloženja o primjeni pravilnika o korištenju telefona, službenih vozila i sredstava za reprezentaciju, obrazloženja realizacije sudbenih presuda, obrazloženja strukture prihoda, obrazloženja vezana za analizu troškova uposlenih. Jedan proračunski korisnik je dostavio Izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, koja je formalno sačinjena, s obzirom na to da isti nije izradio Program rada za 2021. godinu, a samim tim nije mogao ni dati osvrt na ostvarivanje ciljeva koji su trebali biti predstavljeni u Programu rada za 2021. godinu.

U skladu sa odredbama Pravilnika o financijskom izvješćivanju Institucija BiH i Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju Institucija BiH, institucije su bile u obvezi da godišnja financijska izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na internetskoj stranici svoje institucije 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa, a najkasnije do 30.06. tekuće godine za godišnje financijsko izvješće iz prethodne godine, te da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo financija i trezora BiH i Ured za reviziju Institucija BiH. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju i nakon pregleda internetskih stranica proračunskih korisnika, konstatirali smo da određeni proračunski korisnici nisu u propisanom roku objavili svoja financijska izvješća ili dostavili informaciju Ministarstvu financija i trezora BiH i Uredu za reviziju Institucija BiH.

Obrazac 4/1 – Pregled dinamike upošljavanja: Obrazac 4/1 kao sastavni dio seta financijskih izvješća ima formu i sadržaj propisan Pravilnikom o financijskom izvješćivanju Institucija BiH¹⁹. Ministarstvo je sačinilo zbrojni Obrazac 4/1 – Pregled dinamike upošljavanja, koji je koncipiran na sličnom načelu kao i Obrazac 4/1 koji sačinjavaju proračunski korisnici. Umjesto podataka o klasifikaciji radnih mjesta, Ministarstvo u zbrojnom obrascu iskazuje podatke po proračunskim korisnicima, dok su ostale rubrike oba obrasca iste. Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 01.01. – 31.12.2021. godine, propisan je način popunjavanja Obrasca 4/1 – Pregled dinamike upošljavanja. Proračunski korisnici su bili u obvezi da u slučaju odstupanja stvarnog broja uposlenih, na 31.12.2021. godine, s brojem isplaćenih plaća u vidu napomene iznesu činjenice o broju takvih slučajeva (neplaćena odsutnost, bolovanje, nije obračun plaće putem COIP-a, došlo je do prekida radnog odnosa u tijeku prosinca i sl.). Možemo

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13

¹⁷ Službeni glasnik BiH, broj: 25/15

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj: 91/17

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 25/15

konstatirati da, kao i prethodne godine, pojedini proračunski korisnici u Obrascu 4/1 nisu iskazivali podatke o broju osoba koje su planirane u proračunu za plaće, a koje se nalaze na neplaćenom odsustvu. Također, Instrukcijom je propisana obveza iskazivanja podataka o ukupnom broju primljenih i otpuštenih uposlenih po mjesecima, kao i podatak o broju uposlenih na određeno vrijeme. Prema informaciji iz Ministarstva, u Odsjeku za kontrolu izvršenja proračuna i izvješćivanje vršena je kontrola obrazaca 4/1, dostavljenih od strane proračunskih korisnika. Kod pojedinih proračunskih korisnika uočene su greške pri popunjavanju obrasca, te je navedeni odsjek tražio ispravku istih. Najčešće ispravke odnosile su se na projekciju broja uposlenih prema proračunu za 2020. godinu, zatim broj uposlenih iz prethodne godine, kao i ukupan broj uposlenih na koncu izvještajnog razdoblja.

5. PRORAČUN

Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine je, kao nadležna institucija za pripremu proračuna i financiranje proračunskih institucija, u skladu sa proračunskim kalendarom²⁰ blagovremeno pokrenulo aktivnosti na pripremi i izradi Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2021. – 2023. godina. U skladu sa proračunskim kalendarom, 30.01.2020. godine dostavljena je Instrukcija za proračunske korisnike²¹ s proračunskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna i godišnjeg proračuna, kao i smjernice za pripremu tablica prioriteta proračunskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, koje predstavljaju ulazne elemente za izradu Dokumenta okvirnog proračuna. Međutim, ostale aktivnosti definirane Zakonom o financiranju institucija BiH²², u pogledu rokova, koje su se trebale realizirati u postupku pripreme i usvajanja proračuna su kasnile.

Fiskalno vijeće BiH, kao nadležno tijelo za koordinaciju fiskalne politike u BiH u cilju osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta bilo je u obvezi sačiniti Prijedlog dokumenta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH, na temelju kojeg bi se do 31. svibnja 2020. godine zaključio Sporazum o usvajanju dokumenta globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2021. – 2023. godina (u daljnjem tekstu Sporazum), međutim, navedeni Sporazum zaključen je sa zakašnjenjem, 18.9.2020. godine. Kašnjenje zaključivanja Sporazuma reflektiralo se i na dostavljanje Prijedloga dokumenta okvirnog proračuna Institucija BiH za razdoblje 2021. – 2023. godina Vijeću ministara BiH na usvajanje od strane Ministarstva. Navedeni dokument dostavljen je 01.12.2020. godine, sa zakašnjenjem od šest mjeseci. Dokument okvirnog proračuna institucija BiH za razdoblje 2021. – 2023. godina Vijeće ministara BiH usvojilo je 16.12.2020. godine.

Sporazumom o usvajanju dokumenta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2021. – 2023. godina okvir proračuna Institucija BiH u 2021., 2022. i 2023. godini povećan je u odnosu na prethodnu godinu za 31.100.000 KM i iznosi 1.027.100.000 KM, dok su izdvojeni prihodi od neizravnih poreza ostali na istoj razini i iznose 780.000.000 KM.

Imajući u vidu definirani okvir za financiranje institucija Ministarstvo je u srpnju 2020. godine proračunskim korisnicima dostavilo Instrukciju za proračunske korisnike broj 2 za dodjelu sredstava iz proračuna institucija BiH na razini odobrenog proračuna za 2020. godinu, uz napomenu da gornje granice rashoda za 2021. godinu nisu konačne i mogu biti predmet eventualnih korekcija. Prema dostavljenim zahtjevima proračunskih korisnika, ukupno se zahtijevalo 1.560.070.000 KM proračunskim sredstvima u 2021. godini. Po održanim konzultacijama sa svim proračunskim korisnicima izvršena je korekcija proračunskih zahtjeva, uz definiranje prioriteta. Ministarstvo

²⁰ Proračunski kalendar je propisan Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine i njime se definiraju aktivnosti koje su bitne u svezi s pripremom i donošenjem proračuna. Tako je definirana vremenska dinamika i odgovornost pojedinih institucija u svezi s pripremom i donošenjem zvaničnog proračuna.

²¹ Akt MFT broj: 05-02-2-1170-1/19 od 31.1.2020. godine

²² Službeni glasnik BiH br.: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

financija i trezora je sačinilo Nacrt zakona o proračunu za 2021. godinu u iznosu od 1.026.060.000 KM i tek 21.01.2021. godine dostavilo ga Vijeću ministara BiH na razmatranje. Vijeće ministara BiH je na 26. sjednici, održanoj 8.2.2021. godine, obavilo raspravu, ali se o istom nije izjašnjavalo. Zaključeno je da Ministarstvo, na temelju sugestija i prijedloga iznesenih tijekom rasprave i na temelju ranije dostavljenih primjedbi dostavi usuglašen nacrt zakona o proračunu Institucija BiH kako bi se Vijeće ministara o istom moglo izjasniti. Ministarstvo je postupilo po danom zaključku i sačinilo izmijenjeni Nacrt zakona o proračunu Institucija BiH i 16.2.2021. godine dostavilo ga Vijeću ministara BiH na razmatranje. Na 27. sjednici, održanoj 18.2.2021. godine, Vijeće ministara BiH je utvrdilo Nacrt zakona o proračunu Institucija BiH i zadužilo Ministarstvo da dokument prosljedi Predsjedništvu BiH u daljnju zakonom predviđenu proceduru. Ministarstvo je odmah dostavilo predmetni dokument Predsjedništvu BiH i isti je razmatran na sjednici održanoj 11.3.2021. godine. Zaključeno je da se dokument vrati na doradu Vijeću ministara BiH, uz zaduženje da se u Nacrt zakona o proračunu Institucija BiH za 2021. godinu predvide sredstva za borbu protiv pandemije koronavirusa (COVID-19) na približno istoj razini kao i prethodne godine²³. Postupajući u skladu sa zaključkom Predsjedništva BiH korigiran dokument Vijeće ministara je dostavilo 30.3.2021. godine Predsjedništvu BiH u daljnju zakonom definiranu proceduru. Predsjedništvo je na sjednici održanoj 23.6.2021. godine utvrdilo Prijedlog zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza za 2021. godinu (zakonski rok je bio 1. studenog 2020. godine) i dostavilo ga Parlamentu na daljnje postupanje. Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu. Stoga je financiranje Institucija BiH u 2021. godini bilo privremeno, a na temelju četiri odluke o privremenom financiranju²⁴ koje je donijelo Vijeće ministara BiH. Odluke su donošene kvartalno i za financiranje Institucija BiH odobravana je ¼ sredstava odobrenih Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu.

Analizirajući kroz godine dinamiku usvajanja proračuna može se konstatirati da se zakonom definirani rokovi za usvajanje proračuna ne poštuju. Prvobitno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH za 2021. godinu, što se reflektiralo i na realizaciju drugih zakonom definiranih aktivnosti koje slijede u procesu donošenja proračuna. I pored činjenice da je zakonom definiran način financiranja Institucija u slučaju neusvajanja zakona o proračunu, odnosno da su sredstva za financiranje rada Institucija osigurana na temelju odluka o privremenom financiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utječe i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti Institucija. Imajući u vidu činjenicu da se financiranje Institucija također i u 2019. godini u potpunosti realiziralo u skladu sa odlukama o privremenom financiranju, kao i da su u prvoj polovini 2020. godine i 2022. godine Institucije financirane na temelju odluka o privremenom financiranju, neupitno je da se to izravno reflektiralo na planiranje i ostvarivanje ciljeva Institucije, jer su se aktivnosti provodile u neizvjesnom okruženju. Neblagovremeno usvajanje proračuna, odnosno financiranje Institucija na temelju kontinuiranog donošenja odluka o privremenom financiranju onemogućava proračunske korisnike da pokreću nove i realiziraju započete kapitalne projekte, koji su neophodni za redovite aktivnosti iz nadležnosti Institucija BiH. Neusvajanje proračuna značajno povećava rizik za neefikasno i neučinkovito poslovanje i trošenje javnih sredstava.

PREPORUKA 8

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

²³ Akt Predsjedništva broj: 01-50-1-844/21 od 11.3.2021. godine

²⁴ Službeni glasnik BiH, br.: 1/21, 22/21, 44/21 i 63/21

Programsko planiranje proračuna: Strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2021. – 2025. godina usvojena je 18.2.2021. godine kao druga strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH i predstavlja nastavak aktivnosti iz razdoblja 2017. – 2020. godina. Navedena Strategija ima za cilj osiguranje fiskalne održivosti, unapređenje upravljanja javnim financijama, te ostvarenje rezultata koji će omogućiti unapređenje funkcioniranja sustava proračuna, izvršenja proračuna, unutarnje i vanjske revizije.

Međutim, Sveobuhvatna strategija upravljanja javnim financijama u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2021. – 2025. godina (dalje u tekstu: Sveobuhvatna strategija) usvojena je u srpnju 2022. godine. Pripremljena je na temelju četiri strategije upravljanja javnim financijama koje su sačinjene i usvojene od strane svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini. Točnije, pojedinačne strategije upravljanja javnim financijama svih razina vlasti služe kao glavna smjernica za jačanje pravnog i institucionalnog okvira i sustava za upravljanje javnim financijama na svim razinama vlasti, a u skladu sa zahtjevima Europske unije (EU) i međunarodnim standardima. U pogledu planiranja proračuna Institucija BiH, prioritetne reforme odnose se na izmjenu i dopunu zakonskog okvira, kojim se osiguravaju pretpostavke za programski proračun, koji treba osigurati, i unapređenje planiranja, izvršenja i izvješćivanja u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa srednjoročnim financijskim planiranjem. Aktivnosti na provedbi reforme upravljanja javnim financijama započete su ranije i u tijeku su aktivnosti na realizaciji projekt IPA 2017 - „Dalja podrška jačanju upravljanja javnim financijama“. Kroz navedeni projekat pripremljen je Nacrt priručnika o programskom proračunu Institucija BiH. U 2022. godini planirano je održavanje radionica sa proračunskim korisnicima i uposlenim u Sektoru za proračun Institucija BiH sa posebnim akcentom na definiranju indikatora učinka i slično, pripremi metodologije i okončanje projekta. U skladu sa akcijskim planom Strategije reforme upravljanja javnim financijama u Institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2021. – 2025. godina, usvajanje proračuna Institucija BiH u programskom formatu planirano je u 2023. godini (proračun za 2024. godinu), međutim, početak pripreme i usvajanje zakona o proračunu u programskom formatu prolongiran je za godinu dana (proračun za 2025. godinu) i istom bi prethodila nabava softvera za programski proračun za sve razine vlasti.

Prestrukturiranje rashoda: Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen. U takvim okolnostima Vijeće ministara BiH je, na temelju odredbi Zakona o financiranju Institucija BiH, na kvartalnoj razini, donosilo tijekom godine odluke o privremenom financiranju²⁵ koristeći kao temelj odobreni proračun za 2020. godinu. Prestrukturiranje rashoda proračuna vršeno je na temelju Instrukcije o prestrukturiranju rashoda proračunskih korisnika za 2020. godinu budući da se financiranje institucija u vrijeme privremenog financiranja zasnivalo na Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu²⁶.

S obzirom na to da se u uvjetima privremenog financiranja mogu realizirati isključivo tekući izdaci, odobrena sredstva na kapitalnim izdacima u tijeku 2021. godine nisu realizirana; već su kod određenih proračunskih korisnika prestrukturirana na tekuće izdatke uz odobrenje Ministarstva financija i trezora BiH. Prema informacijama Ministarstva, u tijeku 2021. godine doneseno je 90 odluka o prestrukturiranju rashoda za 64 proračunska korisnika u ukupnom iznosu od 25.134.167 KM ili 2,52% u odnosu na Proračun za 2020. godinu (996.000.000 KM), odnosno 2,70% u odnosu na izvršenje Proračuna za 2021. godinu u izvještajnom razdoblju (929.555.358 KM). Za 12 proračunskih korisnika nije izvršeno prestrukturiranje rashoda.

Kao najčešći faktori koji su bitno utjecali na potrebu prestrukturiranja odobrenih rashoda proračuna za 2021. godinu, Ministarstvo navodi sljedeće: neusvajanje Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu, znatna umanjena proračuna u odnosu na proračunski zahtjev korisnika, primjena Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda,

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 1/21, 22/21, 44/21 i 63/21

²⁶ Službeni glasnik BiH, broj 46/20

povećanja naknada sudbenom i tužiteljskom osoblju počev od prosinca 2020. godine²⁷, rast cijena roba i usluga u tijeku 2021., nemogućnosti provedbe postupka javnih nabava i dr.. Pored prestrukturiranja rashoda u tijeku 2021. godine izvršena je i jedna preraspodjela rashoda odobrena odlukom Vijeća ministara BiH²⁸ kojom se dio proračunskih sredstava za 2021. godinu preraspodjeljuje iz proračuna Ministarstva pravde BiH u proračun Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u ukupnom iznosu od 1.800.000 KM.

Prema dostavljenim podacima Ministarstva, u konačnici ukupnim prestrukturiranjem su umanjeni kapitalni izdaci u iznosu od 5.712.985 KM i tekući transferi i grantovi u iznosu od 487.000KM, a povećani su tekući izdaci u iznosu od 6.199.985 KM. Kod tekućih izdataka najveći iznos povećanja evidentiran je na: bruto plaćama i naknadama (4.783.700KM), naknadama troškova uposlenih i skupštinskih predstavnika (6.138.870KM) i izdacima za energiju i komunalne usluge (2.004.845 KM), a najveći iznosi umanjena evidentirani su na izdacima za tekuće održavanje u iznosu od 5.013.032KM i nabavi materijala 3.768.250 KM.

Kod kapitalnih izdataka najveće umanjene evidentirano je na nabavi opreme u iznosu od 3.077.985KM i nabavi stalnih sredstava u obliku prava 1.675.000KM.

U određenim slučajevima Ministarstvo financija i trezora BiH je, prilikom donošenja Odluke o prestrukturiranju rashoda za pojedine proračunske korisnike, sugeriralo da se prilikom planiranja i izvršenja rashoda vodi načelima transparentnosti i maksimalne racionalizacije rashoda kao i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH.

6. IZVRŠENJE PRORAČUNA

Prema prezentiranim podacima, u Pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2021. godinu, **ukupno ostvareni rashodi proračuna Institucija BiH u 2021. godini iznose 1.697.031.089 KM**, od čega su rashodi Institucija **929.555.358 KM**, a servisiranje vanjskog duga **772.787.437 KM**. Ukupno ostvareni rashodi u 2021. godini su manji za 351.721.701 KM od ukupno ostvarenih rashoda za 2020. godinu. Značajnije odstupanje u realizaciji evidentirano je na poziciji kapitalnih izdataka, što je izravna posljedica načina financiranja Institucija u 2021. godini.

Tekući izdaci ostvareni su u iznosu od 858.187.156 KM ili 91% u odnosu na ukupni raspoloživa sredstva na ovoj poziciji.

Tekući grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 16.662.924 KM ili 32% od ukupno raspoloživih sredstava na ovoj poziciji (52.410.212 KM).

Kapitalni grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 686.749 KM ili 26% u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva za ovu poziciju, na kojoj je kroz godine evidentan manji postotak izvršenja.

Izdaci za inozemne kamate ostvareni su u iznosu od 922.510 KM ili 95% od ukupno raspoloživih proračunskih sredstava na ovoj poziciji i veći su za 50.823 KM u odnosu na realizaciju u prethodnoj godini.

Kapitalni izdaci ostvareni su u iznosu od 48.706.824 KM ili 23% u odnosu na prezentirana ukupno raspoloživa sredstva na ovoj poziciji. S obzirom na to da su se u 2021. godini financirale na temelju odluka o privremenom financiranju, institucije su u skladu sa instrukcijama Ministarstva za sačinjavanje operativnih/dinamičkih planova proračuna prijedloge operativnih/dinamičkih planova podnosile samo za tekuće rashode (bez kapitalnih izdataka i programa posebnih namjena financiranih iz namjenskih sredstava), tako da sredstva za realizaciju izdataka na ovoj poziciji nisu bila ni odobrena, odnosno nisu bila raspoloživa Institucijama.

²⁷ Uslijed stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH „Službeni glasnik BiH“, broj 77/20

²⁸ Službeni glasnik BiH, broj 1/22

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

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

Kao i prethodnih godina, uvidom u BiH Konsolidiranu bruto bilancu konstatirana su odstupanja na određenim pozicijama u odnosu na stanje iskazano u pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2020. godinu (Obrazac 2.). Navedeno odstupanje se javlja zbog načina izvješćivanja. Obrazac 2 - Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama je podijeljen na dijelove A – Ukupno rashodi institucija BiH i B – Servisiranje vanjskog duga i prati Tablicu 2 iz Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH. Zbog toga u prezentiranim podacima pojedinačni iznosi po sintetičkim ekonomskim kategorijama nisu isti kao u BiH Konsolidiranoj bruto bilanci, te su podaci iskazano pod C - Ukupni rashodi konsolidirani zbog duplog iskazivanja rashoda i izdataka za servisiranje vanjskog duga čiji su korisnici institucije BiH, što je navedeno u napomeni ispod Obrascu 2 (isključujući sredstva izvršena proračunom za otplatu duga državnih institucija u iznosu od 5.311.706 KM). Razlika, u ukupnom iznosu od 772.787.437 KM, vidljiva je na ekonomskim kodovima 613800 (73.136 KM), 616200 (93.270.744 KM), 616400 (12.449.536 KM) i 823200 (666.994.021 KM), jer je ista knjižena na fondu 40 za servisiranje duga. Ministarstvo je, u cilju jasnijeg prezentiranja podataka, u izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu pored zbrojnih obrazaca sačinilo i obrasce samo za institucije BiH (Obrazac 5 - Klasifikacija rashoda i izdataka proračuna po vladinim funkcijama (COFOG) i GIB - Godišnje izvješće o izvršenju proračuna za 2021. godinu).

7. PRIHODI I PRIMICI

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

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

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

Tablica 4- Ukupno ostvareni prihodi, primici i financiranje

*Isključujući sredstva izvršena Proračunom Institucija BiH za otplatu duga državnih Institucija (izvršenje 5.311.706 KM u 2021. godini i 5.330.929 KM u 2020. godini) jer su ista iskazana i na prihodima Institucija BiH i na prihodima za servisiranje vanjskog duga.

Obrazac 1-Pregled prihoda, primitaka i financiranja podijeljen je na dijelove A-Prihodi i podrške za financiranje Institucija BiH, B-Ostalo financiranje i primici i C-Prihodi za financiranje vanjskog duga BiH i prati Tabelu 1 iz Zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH.

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

A – Prihodi i potpore za financiranje Institucija BiH ostvareni su u iznosu od 987.400.343 KM, a sastoje se od poreznih prihoda, neporeznih prihoda, tekuće potpore iz inozemstva, transfera od drugih razina vlasti i tekućih potpora u zemlji.

Porezni prihodi (A-I.)

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

Neporezni prihodi (A-II.)

Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju Institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti. U 2021. godini ostvareni su u iznosu od 160.228.438 KM, a odnose se na prihode: od administrativnih pristojbi (15.021.269 KM), od sudbenih pristojbi (252.943 KM), od posebnih naknada i pristojbi (62.569.118 KM), od pristojbi i naknada u postupku neizravnog oporezivanja (29.855.511 KM), od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH (23.520.181 KM), od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća (10.953.078 KM), od kamata i tečajnih razlika (506.882 KM), od novčanih kazni (6.553.535 KM), te na vlastite prihode (7.654.569 KM) i ostale prihode (3.341.352 KM).

Provedbom pojedinačnih revizija u Institucijama BiH za 2021. godinu konstatirano je da kod pojedinih proračunskih korisnika još uvijek postoje slabosti i problemi u segmentu prihoda, odnosno njihovog sravnjenja i naplate (Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, Središnje izborno povjerenstvo, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, Granična policija, Pravobraniteljstvo, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i

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

Pored toga, kroz obavljenu reviziju učinka u 2021. godinu na temu „Temeljne pretpostavke za upravljanje pristojbama i naknadama institucija BiH“²⁹ identificirane su slabosti u procesu planiranja pristojbi i naknada kao i da institucije nisu identificirale rizike procesa naplate i kontrole naplate prihoda od pristojbi i naknada, te da je neophodna suradnja Ministarstva financija i trezora BiH sa drugim institucijama u pogledu unapređenja procesa praćenja i kontrole predmetne vrste prihoda.

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

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

PREPORUKA 9

Ministarstvo treba obvezati institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni, sudbenih kazni i troškova sudbenog postupka da u finansijskim izvješćima prezentiraju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.

Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća ostvareni su u ukupnom iznosu od 10.953.078 KM, od čega je iznos od 10.500.000 KM ostvaren po osnovu uplate naknade za izdavanje dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sustava. Sredstva nisu planirana u proračunu za 2020. godinu, koji je temelj za planiranje u 2021. godini, iako je odlukom Vijeća ministara³⁰ utvrđena naknada za dozvolu koja po operateru iznosi 17.500.000 KM i uplaćuje se u pet jednakih rata, u rokovima koji su utvrđeni u odluci.

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

Tekuće potpore iz inozemstva (A-III.)

U razdoblju od 01.01. do 31.12.2021. godine su ostvareni prihodi po osnovu tekuće potpore iz inozemstva u iznosu od 46.335.641 KM, a što je znatno veći iznos u odnosu na prethodnu godinu. Tekućom potporom u novčanom obliku obuhvaćene su sve namjenske donacije doznacene iz inozemstva od inozemnih vlada i organizacija i IPA projekata, kao potpora pojedinim institucijama BiH. Ostvareni iznos je veći od planiranog za 46.120.641 KM jer većina proračunskih korisnika u zahtjevu za proračun 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).

²⁹ Izvješće dostupno na Internetskoj stranici Ureda za reviziju Institucija BiH <http://www.revizija.gov.ba>

³⁰ Odluka o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sustava (Službeni glasnik BiH, broj 23/19)

Transferi od drugih razina vlasti (A-IV.)

Transferi od drugih razina vlasti realizirani su u iznosu od 831.319 KM i veći su za 329.319 KM od planiranih. U okviru navedenih prihoda ostvaruju se i prihodi koji su predviđeni za financiranje pojedinih institucija ili tijela (Fiskalno vijeće BiH, financiranje rada koordinacijskih odbora VRI i središnjih harmonizacijskih jedinica) na temelju zakonskih propisa, ali ih Ministarstvo ne planira.

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

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

Stav Ministarstva da je način prikazivanja viška prihoda razmatran, ali je zadržan raniji način prikazivanja (jer realno je ostvaren i postoji) iz razloga načela sveobuhvatnosti te načela kontinuiteta (prikazivan je u svim prethodnim proračunskim izvješćima) ne možemo smatrati adekvatnim, jer su Pravilnikom o financijskom izvješćivanju³¹ propisani obrasci za izvješćivanje. Spomenutim Pravilnikom, Obrazac 1 je predviđen za izvješćivanje proračunskih korisnika i isti se razlikuje po formi i sadržaju od obrasca (sa istom oznakom) koji Ministarstvo popunjava i dostavlja uz izvješće o izvršenju proračuna za institucije BiH.

PREPORUKA 10

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

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

8. RASHODI

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

Naime, Zakon o proračunu Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2021. godinu nije usvojen, te je stoga Vijeće ministara BiH, na kvartalnoj razini, donosilo tijekom 2021. godine odluke o privremenom financiranju koristeći kao temelj odobreni proračun za 2020. godinu.

³¹ Pravilnik o financijskom izvješćivanju Institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu³², planirani su rashodi institucija BiH u ukupnom iznosu od 996.000.000 KM. Zakonom odobreni proračun je korigiran za 250.511.565 KM, po osnovu odluka o prestrukturiranju rashoda, o preraspodjeli sredstava, o korištenju tekuće pričuve, kao i namjenskih sredstava po osnovu odluka Vijeća ministara BiH, donacija i drugih namjena. Ukupni korigirani proračun iznosio je 1.246.511.565 KM. Izvršenje proračuna iznosilo je 929.555.358 KM ili 75% u odnosu na korigirani proračun.

U narednoj tablici dan je prikaz izvršenja rashoda i izdataka rashoda po ekonomskim kategorijama:

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

Tablica 5-Izvršenje rashoda i izdataka

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

8.1. Tekući izdaci

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

Pregled izvršenja tekućih izdataka po ekonomskim kategorijama dan je u sljedećoj tablici:

³² Službeni glasnik BiH, broj 46/20

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

Tablica 6- Pregled izvršenja tekućih izdataka

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

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

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

Prosječan broj uposlenih u 2021. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade bio je 22.276³³.

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

³³ Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu odobreno je ukupno 23.269 uposlenih.

Navedenim Zakonom, kao ni drugim pravnim propisom, nije definiran način obavljanja predmetnog nadzora od strane Ministarstva financija i trezora BiH, niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnog postupka, te se stoga odredba o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuje. U kontinuitetu smo ukazivali na potrebu rješavanja pitanja provedbe postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira koji definira način obračuna i isplate osobnih primanja uposlenih, s obzirom na to da rashodi za plaće i naknade i naknade troškova uposlenih po visini čine najznačajniji dio³⁴ ukupnih rashoda Institucija BiH na godišnjoj razini.

PREPORUKA 11

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

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

Dodatak na plaću po osnovu radnog staža: Obavljanjem revizije u Institucijama BiH tijekom prethodnih godina, u nekoliko slučajeva smo uočili određena neslaganja u pogledu radnog staža koji je temelj za utvrđivanje koeficijenta za obračun dodatka po osnovu radnog staža (minuli rad) u kadrovskoj evidenciji u odnosu na podatke koji su evidentirani u sustavu obračuna plaća (COIP). Prema Zakonu o plaćama i naknadama u Institucijama BiH³⁵, dodatak na plaću po osnovu radnog staža se obračunava kao dodatak 0,50% na osnovnu plaću za svaku započetu godinu efektivnog staža, a najviše do 20% od osnovne plaće. Naime, u konkretnim slučajevima, broj godina radnog staža u sustavu obračuna plaća (COIP) ne odgovara efektivnom radnom stažu uposlenih koji se treba uzeti kao temelj za obračun dodatka na plaću, jer je, kako smo informirani, pored efektivnog staža uključen i poseban staž. Institucije u kojima su konstatovani nedostaci u vezi sa obračunom minulog staža nemaju adekvatne instrukcije u pogledu daljeg postupanja i eventualnog povrata više obračunatih sredstava.

PREPORUKA 12

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

Dodatak na plaću uposlenih u policijskim agencijama: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u Institucijama BiH, koji je stupio na snagu u listopadu 2020. godine, utvrđeno je da pravo na policijski dodatak imaju svi policijski službenici na razini BiH (Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu - SIPA i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela).

³⁴ U ukupnim rashodima 2021. godine bruto plaće i naknade sudjeluju sa 62%, a naknade troškova uposlenih sa 14%.

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

Navedenim Zakonom definirano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH, donosi podzakonski akt kojim se detaljnije regulira policijski dodatak. Pojedinačna rješenja o utvrđivanju dodatka donosi ravnatelj policijske agencije, na temelju podzakonskog akta Vijeća ministara BiH. Mada je i osnovnim Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH također bilo definirano da se poseban dodatak za policijske službenike isplaćuje na temelju rješenja koje donosi ravnatelj policijske agencije, a na temelju podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH, problematika isplate dodatka na način predviđen zakonskim odredbama godinama nije bila riješena.

U pojedinačnim izvješćima za 2021. godinu kod Institucija u kojima se isplaćuje policijski dodatak konstatirano je u kojoj fazi su aktivnosti čije okončanje je ovisilo o aktivnostima nadležnih Institucija (ministarstava i Vijeća ministara BiH). Nakon što su prikupljena potrebna mišljenja nadležnih organa i ostala potrebna dokumentacija, Ministarstvo sigurnosti je, 29.12.2021. godine, uputilo kompletiran materijal Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara BiH je na 54. sjednici, održanoj 28.07.2022. godine, usvojilo prijedloge odluka za dodjelu dodatka policijskim službenicima u policijskim tijelima BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu. S obzirom na to da je odluka donesena u 2022. godini, primjena odluke i njeni efekti će biti predmetom revizije u reviziji za 2022. godinu.

Dodatak na plaću uposlenih u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH: Prethodne godine smo konstatirali da je u svibnju 2020. godine ministar pravde donio Odluku o radnim mjestima u Zavodu kojom su utvrđena radna mjesta koja ostvaruju prava na dodatak u iznosu od 15%, 20% i 25% osnovne plaće. Donošenjem spomenute Odluke stavljena je van snage Odluka Vijeća ministara BiH iz 2009. godine o dodatku na plaću na temelju posebnih uvjeta radnog mjesta za službenike u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH i uposlene koji obavljaju poslove sudbene policije BiH u dijelu koji se odnosi na službenike Zavoda. S obzirom na to da je Odluka Vijeća ministara iz 2009. godine donesena na temelju odredbi Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Ured za reviziju je konstatirao da je jedini valjan pravni temelj za isplatu dodatka na plaću službenicima u Zavodu upravo ta odluka te da ministar pravde BiH svojom odlukom nije mogao propisati pravo na dodatak na plaću i staviti van snage odluku Vijeća ministara BiH u dijelu koja se odnosi na službenike Zavoda. U izvješću Ministarstva pravde za 2021. godinu navedene su aktivnosti Ministarstva, a do sačinjavanja ovog izvješća nisu okončane aktivnosti kako bi se prijedlog Odluke o dodatku uputio u daljnju proceduru usvajanja prema Vijeću ministara.

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

U tijeku 2021. godine internim premještajem došlo je do pomjeranja uposlenih sa radnih mjesta kojima ne pripada pravo na dodatak na radna mjesta koja ostvaruju pravo na dodatak, što je uzrokovalo disbalans radnopravnih odnosa u Upravi. Pitanje dodatka se prethodnih godina pokušavalo riješiti putem Upravnog odbora (izmjenom postojećeg Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama), te prijedlogom za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji definira pravo na pojedinačni dodatak na osnovnu plaću uposlenih u Upravi. Na prednacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je koncem 2019. godine dostavljen Ministarstvu financija i trezora BiH na očitovanje, nije dostavljena povratna informacija i stav ni do razdoblja obavljanja završne revizije u Upravi (20.07.2022. godine).

S obzirom na to da nije dobila povratnu informaciju o opravdanosti navedenog prijedloga od strane MFT-a, nakon sastanka menadžmenta Uprave sa predstavnicima Sindikata Uprave formirana je

radna grupa za izradu novog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave za nelizavno oporezivanje.

PREPORUKA 13

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

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta: U postupcima revizije uočena je praksa da rukovoditelji Institucija donose rješenja o obavljanju poslova drugog radnog mjesta³⁶ iako takva mogućnost nije predviđena važećim propisima kojima je uređen radnopravni status uposlenih.

Podsjećamo da je radnopravni status uposlenika uređen Zakonom o radu u institucijama BiH³⁷ Pravilnikom o internom premještanju i raspoređivanju uposlenika u institucijama BiH³⁸, a državnih službenika Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH³⁹ i Pravilnikom o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, unutarnjih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH⁴⁰, odnosno navedenim propisima su između ostalog definirani način i uvjeti za premještanje i raspoređivanje uposlenih na radna mjesta iste, više i niže razine.

Naime, u određenim slučajevima je na temelju rješenja rukovoditelja Institucije omogućeno uposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, obavljanje, pored redovitih poslova, i poslova državnih službenika u svrhu stjecanja radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme, koje se uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne natječaje za pozicije državnih službenika. Naprijed navedenim propisima nije predviđeno predmetno postupanje, te je stoga nejasan pravni temelj za isto i prisutna dilema u pogledu ispravne tehničke provodivosti obavljanja poslova paralelno na dva radna mjesta.

Nadalje, u određenim slučajevima državni službenici na temelju rješenja rukovoditelja Institucije obavljaju poslove radnih mjesta više razine od razine radnih mjesta na koja su postavljeni rješenjem Agencije za državnu službu⁴¹ (stručni suradnik ili stručni savjetnik obavlja poslove i radne zadatke šefa odsjeka, šef odsjeka obavlja poslove i radne zadatke pomoćnika ministra i sl.)⁴² i to na način da obavljaju poslove jednog radnog mjesta (i to više razine) ili poslove oba radna mjesta (i niže i više razine).

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH definirano je da se unapređenje državnih službenika na više radno mjesto u istoj ili drugoj instituciji BiH obavlja putem internog ili javnog natječaja (članak 31. stavak 1.). Pravilnikom o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, unutarnjih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH definirano je da se unutarnji i vanjski premještanji

³⁶ Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Služba za zajedničke poslove Institucija BiH, Služba za poslove sa strancima, Uprava za nelizavno oporezivanje, SIPA i dr.

³⁷ Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 07/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22

³⁸ Službeni glasnik BiH, broj 19/12 i 49/13

³⁹ Službeni glasnik BiH, broj 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

⁴⁰ Službeni glasnik BiH, broj 62/10, 30/14 i 38/17

⁴¹ Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi u skladu sa navedenim Zakonom (članak 1. stavak 2.) kojeg postavlja Agencija za državnu službu u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu (članak 28. stavak 1.).

⁴² Prema članku 7. stavak 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članku 4. Pravilnika o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, unutarnjih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH⁴² radna mjesta državnih službenika se razvrstavaju u šest razina i to: 1) stručni suradnik, 2) viši stručni suradnik, 3) stručni savjetnik, 4) šef unutarnje organizacijske jedinice, 5) pomoćnik ministra, glavni inspektor i pomoćnik ravnatelja i 6) tajnik i tajnik sa posebnim zadatkom.

mogu obavljati samo na slična radna mjesta pod kojim se podrazumijevaju radna mjesta koja se nalaze na istoj razini (članak 3. stavak 1. i 2.). Interni premještaj državnog službenika na slično radno mjesto, u skladu sa potrebama službe, vrši rukovoditelj institucije (članak 32. stavak 1. Zakona i članak 21. stavak 2. Pravilnika) na temelju rješenja koje donosi po prethodno pribavljenoj suglasnosti Agencije za državnu službu (članak 21. stavak 2. Pravilnika). Iz navedenog proizlazi da propisima kojima je uređen pravni status državnih službenika nije predviđena mogućnost da rukovoditelj institucije raspoređuje državne službenike na radna mjesta više razine bez provedene natječajne procedure (internog ili javnog natječaja).

Također, Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH je propisano da akt o postavljenju sadrži naziv radnog mjesta i platni razred (članak 28. stavak 6. točka c.) te da državni službenik ima pravo na plaću koja odgovara radnom mjestu državnog službenika (članak 35. stavak 1.). Napominjemo da su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁴³ utvrđeni različiti koeficijenti za različite pozicije uposlenika i državnih službenika.

U naprijed navedenim slučajevima uočeni su različiti pristupi u institucijama BiH po pitanju isplate naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i to: uposlenici i državni službenici obavljaju poslove radnih mjesta više razine od radnih mjesta za koje primaju plaću (odnosno predmetni poslovi se obavljaju bez naknade) ili se isplaćuju naknade od 35% za obavljanje poslova drugog radnog mjesta⁴⁴ i stimulacije⁴⁵ u kontinuitetu, a da nisu ispunjeni propisani uvjeti za predmetno postupanje.

PREPORUKA 14

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

Radnopravni status izabranih i imenovanih dužnosnika: U praksi je prisutna nedoumica vezana za način postupanja institucija BiH (poslodavaca) u situaciji kada izabrani dužnosnici, nositelji izvršnih funkcija i savjetnici u institucijama BiH, u tijeku trajanja mandata ispune uvjete za odlazak u mirovinu.

Naime, članak 71. stavak 1. točka a) alineja 1. Zakona o radu u institucijama BiH propisuje da radni odnos prestaje po sili Zakona kada uposleni navrši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, neovisno o godinama života - danom donošenja rješenja. Također, prema članku 50. stavak 4. točka g) istog Zakona uposlenik ima pravo na otpremninu pri odlasku u mirovinu.

Kada je riječ o primjeni navedenih odredbi u predmetnoj situaciji, institucije BiH postupaju na dva načina i to donose rješenja o prestanku radnog odnosa uposlenog zbog odlaska u mirovinu, a nakon

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

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

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

toga mu ponovno aktiviraju radni odnos (npr. zastupnici u Parlamentarnoj skupštini BiH) ili produžavaju radni odnos uposlenog do isteka mandata (npr. ravnatelji upravnih organizacija ili članovi kolegijalnih tijela), a nakon toga donose rješenje o prestanku radnog odnosa zbog odlaska u mirovinu. Iz navedenog je vidljivo da se predmetna odredba Zakona o radu u institucijama BiH selektivno primjenjuje, odnosno da je prisutna nedosljednost u primjeni.

PREPORUKA 15

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

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

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

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

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

Također smo konstatairali da se prije imenovanja na javnu funkciju vrši interni premještaj na nižu poziciju (sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika) kako bi se time pružila mogućnost korištenja prava na neplaćeno odsustvo po osnovu kandidature ili imenovanja na mandatnu poziciju te mogućnost povratka u instituciju nakon isteka mandata. Naime, Odlukom o uvjetima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom omogućeno je korištenje neplaćenog odsustva državnim službenicima kao i ograničenje prema kojem rukovodeći državni službenik ne može koristiti pravo na neplaćeno odsustvo po navedenom osnovu, što jasno ukazuje na motiv internog premještaja s rukovodećeg na niže radno mjesto.

Navedeni primjeri i uspostavljena praksa korištenje prava na neplaćeno odsustvo ukazuju na potrebu analize pravnog okvira koji definira pravo na neplaćeno odsustvo i predlaganje mjera koje će osigurati efikasno funkcioniranje Institucija i poštivanje prava uposlenih.

PREPORUKA 16

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

8.1.2. Putni troškovi

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

Način i postupak ostvarivanja prava uposlenih u Institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje utvrđen je Odlukom o načinu ostvarivanja prava uposlenih u Institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje⁴⁶ i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja uposlenim u Institucijama BiH⁴⁷.

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

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

PREPORUKA 17

⁴⁶ Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 10/18

⁴⁷ Službeni glasnik BiH, br.: 32/07, 6/12 i 42/12

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

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

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

Izdaci za PTT usluge: Izdaci za ove namjene ostvareni su u iznosu od 6.121.468 KM, a odnose se na izdatke za fiksne telefone, telefaks i teleks u iznosu od 1.577.650 KM, izdatke za mobilne telefone u iznosu od 1.149.189 KM, izdatke za internet u iznosu od 972.793 KM, izdatke za poštanske usluge 2.035.895 KM te izdatke za brzu poštu u iznosu od 385.941 KM. Značajnije smanjenje izdataka za ove namjene se odnosi na niže izdatke za poštanske usluge u odnosu na prethodnu godinu, u kojoj su realizirani izdaci prilikom provedbe lokalnih izbora.

Na temelju provedenih revizija za 2021. godinu u institucijama BiH nisu konstatirane značajnije nepravilnosti u primjeni važećeg podzakonskog akta koji reguliše izdatke za troškove telefona.

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

Provedenim revizijama u institucijama BiH konstatirani su sljedeći nedostaci kod uporabe vozila:

- Pojedine institucije su i tijekom 2021. godine raspolagale većim brojem službenih i specijaliziranih vozila u odnosu na broj ili klasu vozila koja su im odobrena važećim pravilnicima⁴⁸ (Institut za nestale osobe, Granična policija, Generalno tajništvo Vijeća ministara, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće). Određene institucije su tijekom 2021. godine poduzimale aktivnosti kako bi uskladile broj specijaliziranih službenih vozila s potrebama izvršenja aktivnosti iz nadležnosti, ali započete aktivnosti nisu realizirane.
- Određeni broj institucija raspolagao je specijaliziranim vozilima bez pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH na prijedloge pravilnika o korištenju specijaliziranih vozila;
- Još uvijek su prisutne nepravilnosti koje se odnose se na korištenje specijaliziranih vozila u nenamjenske svrhe (dolazak na posao i odlazak s posla). Naime, specijalizirana vozila se daju na raspolaganje i uposlenima koji se ne mogu dovesti u svezu s obavljanjem operativnih poslova iz nadležnosti institucija.

⁴⁸ Pravilnikom Vijeća ministara BiH o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH utvrđuje se ukupan broj službenih vozila kojima raspolaže svaka institucija. Broj vozila, uvjete nabave, način korištenja, te određivanje osoba s pravom korištenja službenih specijaliziranih vozila institucije Bosne i Hercegovine reguliraju posebnim pravilnicima na koje suglasnost daje Vijeće ministara BiH.

- Na temelju dokumentacije o korištenju vozila u pojedinačnim Institucijama konstatirani su nedostaci koji mogu imati za posljedicu nenamjensko korištenje vozila: u putnim nalogima za službena vozila u pojedinim slučajevima ne upisuju se putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, nečitljivo se upisuju relacije kretanja, za istu upisanu relaciju navedena je različita kilometraža, nedostaje potpis osobe koja je koristila vozilo, slučajevi plaćanja putarina za vozila putem TAG uređaja, a da u nalogu za službeno vozilo nije evidentirano korištenje vozila na navedeni datum, evidentirane su i dnevne „loko“ vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravaka i servisiranja vozila, fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila, visoki troškovi održavanja određenih vozila i sl.
- Pojedine Institucije još uvijek nisu propisale procedure ispravnog postupanja u okolnostima nastanka nepredviđenih događaja sa štetnim posljedicama za službeno vozilo kada štetnik nije poznat, kojim bi se regulirali koraci na rješavanju tako nastalih štetnih događaja.

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

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

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

PREPORUKA 18

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

Inicijativa za izmjene Pravilnika o službenim vozilima u Institucijama BiH⁴⁹: U Izvješću za 2020. godinu smo konstatirali da je Vijeće ministara BiH zadužilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH za realizaciju zaključaka Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, nakon usvojene inicijative za dopunu Pravilnika o službenim vozilima u institucijama BiH na način da se propiše jasno označavanje službenih vozila naljepnicom ili na drugi odgovarajući način kako bi učesnicima u saobraćaju, kao i građanima, bilo jasno vidljivo da se radi o službenim vozilima i kojoj instituciji pripada, a sve u cilju sprečavanja zloupotrebe korištenja. Ministarstvo financija i trezora BiH je u veljači 2021. godine dostavilo odgovor na inicijativu Ministarstva komunikacija i prometa u kome je navedeno da daje pozitivno mišljenje u cilju uspostavljanja dodatnog registra koji će biti javan i koji se objavljuje na internetskoj stranici Vijeća ministara BiH, iako smatra da je postojećim Pravilnikom jasno propisana obveza institucija u pogledu korištenja službenih vozila i da su sve institucije uspostavile propisanu evidenciju i knjigovodstveno evidentiranje nastalih troškova po osnovu

⁴⁹ Preuzeto iz Izvješća Ministarstva komunikacija i prometa BiH za 2020. godinu;

korištenja službenih vozila, čime je uspostavljen i Registar službenih vozila u Institucijama BiH sa svim obračunskim elementima. Iako se u tom odgovoru Ministarstvo financija i trezora obvezalo da će pokrenuti proceduru izmjene postojećeg Pravilnika, mada će provedba istih dovesti do dodatnih troškova koje je dužna planirati Služba za zajedničke poslove institucija BiH, nije bilo daljnjih aktivnosti na izmjeni Pravilnika.

PREPORUKA 19

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

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

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

Konstatirali smo da se u pojedinim institucijama vršila nabava darova na temelju internih akata institucija kojim su regulirane procedure i pravila primanja i davanja darova. Suštinski se darovi tretiraju kao trošak reprezentacije, ali takav vid izdataka nije reguliran Pravilnikom Vijeća ministara BiH o korištenju sredstava za reprezentaciju⁵⁰ jer se pod pojmom reprezentacije isključivo spominje pravo na korištenje sredstava za ugostiteljske usluge. Ipak, činjenica je da u Institucijama BiH postoje realne potrebe u pogledu nabave darova u određenim i opravdanim slučajevima koji nisu prepoznati u spomenutom Pravilniku. Spomenutim Pravilnikom su, u cilju racionalizacije izdataka, utvrđeni limiti za reprezentaciju te, u skladu sa navedenim, smatramo da postoji potreba da se navedeno pitanje regulira u cilju kreiranja regulatornog okvira koji će omogućiti realizaciju izdataka za reprezentaciju na način koji će uključivati sve stvarne i opravdane potrebe institucija BiH.

PREPORUKA 20

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

8.1.4. Troškovi zakupa

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

Izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada: Za jedan broj institucija se i dalje izdvajaju značajna financijska sredstva za zakup prostora, iako su za te institucije, kroz višegodišnje projekte ili

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

programe posebnih namjena, osigurana sredstva za realizaciju trajnog smještaja (Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, Službu za zajedničke poslove za kupnju smještaja za Ured za reviziju Institucija BiH, Uprava za neizravno oporezivanje, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH). U 2021. godini nije bilo realizacije namjenski odobrenih sredstava za rješavanje trajnog smještaja, a izdaci za zakup prostora i zgrada u odnosu na prethodnu godinu su uvećani za cca 211.000 KM.

Pored navedenih, postoji još uvijek određen broj Institucija koje nisu riješile pitanje trajnog smještaja i nemaju rezervirana sredstva za te namjene. Također smo uvidom u raspoloživu dokumentaciju utvrdili da se pored plaćanja zakupa prostora za smještaj Institucija također plaća i zakup prostora za regionalne centre kao i organizacijske jedinice.

Plaćanje zakupa za Institucije koje još uvijek nisu riješile pitanje trajnog smještaja iziskuje značajne troškove, posebno ukoliko uzmemo u obzir trenutno stanje i tendenciju rasta cijena na tržištu nekretnina, što stvara dodatnu neizvjesnost o mogućnosti daljnjeg funkcioniranja određenog broja Institucija. Stoga smatramo da je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se pitanje trajnog smještaja riješilo za one Institucije koje plaćaju zakup za sjedišta kao i za regionalne centre.

PREPORUKA 21

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

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

PREPORUKA 22

Ponovno preporučamo Vijeću ministara da putem nadležnih Institucija intenzivira aktivnosti na rješavanju pitanja objekta Obavještajno-sigurnosne agencije i poduzme odgovarajuće mjere za čuvanje imovine i resursa od daljnjih gubitaka.

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

Ugovori o djelu: U 2021. godini izdaci za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima iznose 7.295.880 KM, od kojih se 5.538.727 KM odnosi na ugovore o djelu, a 1.757.153 KM na ugovore o povremenim i privremenim poslovima. Navedeni izdaci su veći za 413.900 KM u odnosu na prethodnu godinu.

U skladu sa Zakonom o obligacijskim odnosima definirane su opće odredbe ugovora o djelu prema kojem se ugovorom o djelu poslenik (poduzimač, izvođač radova) obvezuje obaviti određeni posao kao što je izrada ili popravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl., a naručilac se obvezuje da mu za to plati naknadu.

Dakle, ugovor o djelu se zaključuje za obavljanje konkretnog posla koji predstavlja „zaokruženu“ cjelinu, za koji je unaprijed ugovoren iznos naknade koja se isplaćuje, dok se ugovoreni posao ne završi i koji ne traje u kontinuitetu dulje vremensko razdoblje.

Osoba s kojom se zaključuje ugovor o djelu nema status uposlene osobe, ne zasniva se radni odnos, a samim tim i ne ostvaruje prava koja proizlaze iz radnog odnosa (pravo na regres, topli obrok i sl.). Također napominjemo da su procedure upošljavanja na sistematizirana radna mjesta, odnosno način i postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u institucijama, kao i vrste ugovora koji se mogu zaključiti za obavljanje redovitih poslova, regulirane Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi BiH.

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

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

Institucije potrebu angažmana osoba po ugovoru o djelu uglavnom obrazlažu neusvajanjem pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i pojavom određenih poslova koji nisu

prepoznati postojećim pravilnicima, stalnim odlivom uposlenih radi odlazaka u mirovinu ili odlazaka iz Institucija po drugim osnovama.

Unatoč navedenim obrazloženjima smatramo da poslovi koje obavlja fizička osoba angažirana na temelju ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu tijekom čitave godine ili niza godina, kao ni poslovi radnog mjesta u Instituciji. Angažman po ugovoru o djelu se provodi bez transparentnih procedura angažiranja zanemarujući načelo zakonitosti, transparentnosti i jednakosti. Ugovor o djelu predstavlja posebno osjetljivu kategoriju, prvenstveno u javnom sektoru, jer se radi o javnom novcu i svaka potrošnja istoga zahtijeva provedbu navedenih načela. Budući da se značajan iznos sredstava utroši na ugovore o djelu smatramo da se angažiranje osoba po ugovoru o djelu treba provoditi u izuzetnim i hitnim okolnostima kada priroda posla to zahtijeva poštujući osnovne karakteristike samog ugovora o djelu kao takvoga, ali i uvažavajući načelo zakonitosti i transparentnosti u upravljanju proračunskim sredstvima. Upošljavanjem u stalni radni odnos osoba koje su prethodno bile angažirane naizmjenično po ugovoru o djelu i ugovoru o radu na određeno vrijeme favoriziraju se iste u odnosu na osobe koje se prvi put javljaju na natječaj za određeno radno mjesto, a koje također imaju sve kvalifikacije za traženu poziciju.

Zaključenje ugovora o djelu isključivo je u nadležnosti Institucija koje internim aktima uređuju postupanje prilikom angažmana osoba po ugovoru o djelu (potreba zaključivanja ugovora, poslovi za koje se može zaključiti ugovor o djelu, transparentnost pri izboru osoblja uključujući javno oglašavanje, uspostavljeni kriteriji odnosno kvalifikacija osoblja, visinu naknade i sva druga pitanja koja karakteriziraju sam pojam ugovora o djelu).

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

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

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

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

PREPORUKA 23

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

8.2. Kapitalni izdaci

U skladu sa člankom 14. stavak (6) Zakona o financiranju Institucija BiH i člankom 9. Zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu odobrena sredstva za kapitalne izdatke iznosila su 41.583.000 KM i prenesena su u 2021. godinu, s obzirom na to da se odlukama o privremenom financiranju Institucija u 2021. godini novi kapitalni izdaci nisu odobrivali. Odobreni iznos sredstava umanjen je za prestrukturirana sredstva (5.712.985 KM), a uvećan za namjenska sredstva (177.465.975 KM), što ukupno iznosi 171.752.990 KM. Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 213.335.990 KM, što je u odnosu na 2020. godinu manje za 51.766.860 KM ili 20%.

Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 48.706.724 KM⁵¹ ili 23% u odnosu na ukupan korigirani proračun, što je manje za oko 37,2 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu. Najznačajniji iznos odnosi se na nabavu građevina (34.112.368 KM).

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

8.3. Višegodišnji kapitalni projekti

Izvešće o izvršenju proračuna Institucija BiH sadrži podatke o raspoloživim i realiziranim sredstvima višegodišnjih kapitalnih projekata prema izvorima financiranja (sredstva iz proračuna s prenesenim sredstvima iz prethodne godine, sredstva donacija i kreditna sredstva), s detaljnim prikazom po projektima i pojedinačno po izvorima sredstava.

U izvješću je navedeno da je za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata u skladu s člankom 14. stavak (6) Zakona o financiranju Institucija BiH i člankom 9. Zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu izvršen prijenos nerealiziranih namjenskih višegodišnjih projekata iz 2020. u 2021. godinu u iznosu od **145.050.702 KM**, a koja se sastoje od:

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

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od **26.785.524 KM** ili **18,5%** u odnosu na plansku veličinu.

Neurošena namjenska sredstva proračuna institucija BiH prenesena su u 2022. godinu u skladu sa člankom 14. stavak (6) Zakona o financiranju Institucija BiH i člankom 9. Zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu i ukupno iznose 118.265.178 KM. Od toga, 94.254.106 KM su proračunska sredstva, 12.126.700 KM sredstva iz akumuliranog viška prihoda nad rashodima RAK-a i 11.884.372 KM sredstva iz prihoda od UMTS dozvola.

⁵¹ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

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

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

Tablica 7- Pregled raspoloživih, realiziranih i neutrošenih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte

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

Sporost u realizaciji višegodišnjih projekata u prethodnim godinama i odsustvo aktivnosti institucija u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu objekata ili realizaciju višegodišnjeg projekta za koji su odobrena sredstva dovela je i do situacije da sredstva koja su odobrena prije 10 i više godina sad više nisu dostatna za realizaciju projekta koji je odobren (npr. Uprava za neizravno oporezivanje za realizaciju projekata Nabave objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka ili Ministarstvu obrane BiH za Projekt remont helikoptera, Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka za projekta Izgradnje zgrade)).

U ranijim izvješćima smo konstatairali da na sporost u realizaciji projekata utječe nepostojanje jasno propisanih procedura i utvrđivanja pretpostavki za donošenje odluke o proglašavanju pojedinih projekata višegodišnjim, te postupanja institucija koje realiziraju višegodišnje projekte, Ministarstva financija i trezora, koje prati realizaciju, i Vijeća ministara BiH, koje odobrava projekte.

U skladu s tim, Vijeće ministara BiH je na 42 sjednici, održanoj 22.07.2021. godine, usvojilo Naputak o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih kapitalnih projekata u institucijama BiH.⁵² Naputkom se uređuju procedure planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u

⁵² Službeni glasnik 77/21.

proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH te izvješćivanja o realizaciji višegodišnjih projekata. Međutim, u uvjetima znatnog rasta cijena građevinskog materijala i usluga u građevinarstvu, koje je veće od 10 % za koliko se odobreni iznos može korigirati, upitno je da li je takvo rješenje zadovoljavajuće.

8.4. Programi posebne namjene

Pod programima posebnih namjena podrazumijevaju se višegodišnji kapitalni projekti, programi financirani iz donatorskih sredstava, programi financirani iz namjenskih sredstava dodijeljenih na temelju posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni proračunski korisnici, sredstava za sufinanciranje IPA projekata te sredstava proračunske pričuve (za koja se dostavljaju posebna izvješća 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 obveza posebnog praćenja.

Podaci o izvršenju programa posebnih namjena navedeni su u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu i prikazani u Rekapitulaciji izvršenja programa posebnih namjena za 2021. godinu prema izvorima financiranja, ekonomskoj kategoriji i proračunskim korisnicima, Programi posebnih namjena realizirani su u iznosu od 74.575.343 KM, u koji nisu obuhvaćena sredstva realizirana za financiranje Regulatorne agencije za komunikacije (5.953.449 KM), a koja su obuhvaćena u tekstualnom dijelu Izvješća (u točki 9.1.6.).

Na temelju podataka o ukupnoj realizaciji programa posebnih namjena i višegodišnjih projekata, te ostalih dostupnih evidencija, konstatirali smo da se od ukupno realiziranog iznosa sredstava programa posebnih namjena na višegodišnje projekte odnosi iznos od 26.785.524 KM, a na ostale programe iznos od 47.759.819 KM. Ministarstvo je, nakon dostavljenih zahtjeva proračunskih korisnika i usuglašavanja sa stanjem u izvješću o raspoloživim sredstvima, nerealizirana namjenska sredstva u iznosu od 136.156.978 KM (bez višegodišnjih projekata) prenijelo u 2022. godinu. U podacima o realizaciji programa posebnih namjena u Izvještaju Ministarstva obuhvaćeni su i višegodišnji projekti, o čemu se izvješćuje u posebnoj točki.

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

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

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

Nadalje, ponovno je konstatirano da u 2021. godini nije bilo realizacije sredstava Fonda za reformu javne uprave (10.580.469 KM) zbog problematike oko funkcioniranja Fonda, zbog čega značajna

sredstva nisu iskorištena, a što Ured za reviziju već više godina ističe kao ključno pitanje u okviru izvješća o obavljenoj reviziji Ureda koordinatora za reformu javne uprave⁵³.

Naime, Fond za reformu javne uprave (u daljnjem tekstu Fond) uspostavljen je 2007. godine potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju za uspostavljanje Fonda⁵⁴, koji obvezuje donatore da osiguraju finansijsku potporu za provedbu reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za razdoblje 2006. do 2009. godina. Aneksima memoranduma, kojih je bilo pet, produljivala su se vremenska razdoblja namjene sredstava, s tim da je Memorandum odnosno Aneks V. važio do kraja 2017. godine. S obzirom na to da Aneks VI., kojim bi se produžilo funkcioniranje Fonda, nije potpisan jer Vlada Republike Srpske nije dala potrebnu suglasnost, došlo je do blokade funkcioniranja Fonda. Od 2018. godine je nemoguće započeti implementiranje projekata koje je prethodno odobrio Upravni odbor Fonda kao i započinjanje novih projekata. Čak je u prethodnim godinama bilo i povrata sredstava donatorima zbog ovakve situacije.

Usvajanje Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018.-2022. i pratećeg Akcijskog plana za reformu javne uprave trebalo je stvoriti pretpostavke za provedbu dogovorenih reformskih mjera i aktivnosti kao i nastavak funkcioniranja Fonda. Međutim, iako je Ured za reformu javne uprave BiH poduzimao aktivnosti na stvaranju preduvjeta za aktiviranje Fonda, nisu uočeni pomaci u cilju prevazilaženja nastalih poteškoća oko funkcioniranja Fonda.

Prijedlogom sporazuma o utrošku preostalih sredstava uplaćenih u Fond, koji su sačinili Ured za reformu javne uprave BiH i koordinatori za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta predviđeno je, između ostalog, da se neutrošena sredstva u iznosu od 10.580.469 KM, koja su donatori⁵⁵ i domaće vlasti⁵⁶ uplatili u Fond, utroše za implementiranje aktivnosti predviđenih usvojenim Strateškim okvirom za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018.-2022., kao i Akcijskim planom za reformu javne uprave, u skladu sa procedurama utvrđenim Memorandumom o razumijevanju za uspostavljanje Fonda i drugim aktima Fonda. Predloženo je da Sporazum potpišu predsjedatelj Vijeća ministara BiH, premijeri entiteta, gradonačelnik Brčko distrikta BiH i ministar financija i trezora BiH.

Koordinatori su potpisali Zajedničku izjavu kojom su potvrdili značaj Fonda za implementiranje reforme javne uprave u prethodnom razdoblju, te iskazali nedvosmisleno opredjeljenje za reaktivaciju Fonda i korištenje sredstava koja se nalaze u njemu za provedbu planiranih reformskih aktivnosti. U izjavi je zatražena i daljnja finansijska potpora donatora za Fond. Izjava je dostavljena Delegaciji Europske unije u BiH, svim donatorima Fonda, kao i drugim veleposlanstvima u listopadu 2021. godine.

Imajući u vidu činjenicu da su aktivnosti oko usvajanja Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018. – 2022. i Akcijskog plana za reformu javne uprave okončane tek koncem 2020. godine⁵⁷ i da nije započela realizacija strateških obveza jer nije riješeno pitanje namjene preostalih sredstava u

⁵³ www.revizija.gov.ba

⁵⁴ Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje Fonda potpisan je između inozemnih donatora i Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Vlade Brčko distrikta BiH i Ministarstva financija i trezora BiH (u daljnjem tekstu Memorandum). Memorandum uspostavlja uvjete i procedure za konkretnu finansijsku potporu za Strategiju reforme javne uprave oko kojih je postignut zajednički sporazum i služi kao koordinacijski okvir za konzultacije između donatora, Ureda koordinatora, Ministarstva financija i trezora BiH i koordinatora za reformu javne uprave entiteta i Brčko distrikta BiH, u odnosu na zajedničke preglede rezultata, zajedničke procedure za isplatu, te za izvješćivanje i reviziju.

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

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

⁵⁷ U lipnju 2020. godine Vlada Republike Srpske usvojila je Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2018.-2022. godina. Navedeni dokument su Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta usvojili u 2018. godini. Nakon toga, Akcijski plan za reformu javne uprave usvojili su Vijeće ministara BiH (srpanj 2020. godine), Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta (listopad 2020. godine) i Vlada Republike Srpske (studeni 2020. godine).

Fondu i daljnjeg funkcioniranja Fonda, nisu se stvorili uvjeti za implementiranje usvojenih dokumenata. U skladu s navedenim, otvara se pitanje svrsishodnosti same Strategije s obzirom na razdoblje na koje se odnosi.

Stvaranje preduvjeta neometanog funkcioniranja i održivosti poslovanja Fonda zahtijeva potpunu i nedvosmislenu suradnju i uključenost svih sudionika u cilju prevazilaženja postojećeg stanja.

PREPORUKA 24

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

Također, još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o načinu i visini sredstava za nabavu zgrade za trajni smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i pored činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine, počev od 2012. pa do 2021., Zakonom o proračunu Institucija BiH, člankom 13. stavak (1) definirano da će se nabava zgrade za smještaj Direkcije u Banjoj Luci financirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko BiH, kao i drugih prihoda koje Direkcija ostvaruje na temelju Zakona o zrakoplovstvu BiH.

U 2021. godini je Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH obavijestilo Direkciju da Vijeće ministara BiH, na 33. sjednici održanoj 15.4.2021. godine, nije razmatralo posljednji Prijedlog odluke o odobravanju sredstava i načinu provedbe postupka kupovine/nabave poslovnog prostora u Banjoj Luci za potrebe Direkcije, koji je ona uputila Vijeću ministara u tijeku 2020. godine, jer je isti skinut sa sjednice Vijeća ministara BiH zbog nepostojanja suglasnosti.

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

PREPORUKA 25

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

8.5. Tekući grantovi i transferi

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

Ukupno izvršenje tekućih grantova i transfera proračunskih korisnika i izravnih transfera s Jedinственog računa trezora, u 2021. godini iznosilo je 16.662.924 KM ili 32% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva.

Izvršenje tekućih grantova i transfera se odnosilo na izvršenje tekućih grantova i transfera proračunskih korisnika u iznosu od 6.300.116 KM i izravne transfere s Jedinственog računa trezora

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

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

8.6. Kapitalni grantovi i transferi

Zakon o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu nije usvojen do konca 2021. godine pa su ukupni kapitalni grantovi i transferi planirani u ukupnom iznosu od 802.000 KM, koji je odobren za 2020. godinu. Kroz izmjene i dopune proračuna kapitalni grantovi i transferi su povećani za namjenska sredstva u iznosu od oko 1.861.181 KM, pa je ukupni korigirani proračun za ove namjene iznosio 2.663.181 KM.

Izvršenje kapitalnih grantova i transfera proračunskih korisnika, u 2021. godini, iznosilo je 686.749 KM ili 26% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je manje za 1.571.151 KM u odnosu na prethodnu godinu. Prema ekonomskoj klasifikaciji, realizirani su kao kapitalni transferi nižim razinama vlasti (605.893 KM) i kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama (80.856 KM).

8.7. Fond za povratak

Fond za povratak Bosne i Hercegovine je osnovan Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH⁵⁸, sa ciljem pružanja potpore povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

Kroz Fond za povratak se objedinjuju sredstva namijenjena za financiranje održivog povratka, odnosno financiranje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma i vrši se financijska realizacija projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH. Povjerenstvo je nadležno za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlaštenja za financijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata.

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

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

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

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

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

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

Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske ni u tekućoj godini nije poduzimalo aktivnosti na izmirenju obveza koje su nastale po Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2009. godinu u iznosu od 3.941.455 KM i Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2010. godinu u iznosu od 400.000 KM. Fond za povratak vodi internu evidenciju o realizaciji Sporazuma o udruživanju sredstava i izvješćuje Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe putem izvješća o financijskoj realizaciji projekata.

9. IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu odobrena i neutrošena sredstva iz prethodne godine za izravne transfere sa Jedinštenog računa trezora BiH u 2021. godini iznosila su 42.904.000 KM, a nakon izmjena i korekcija korigirani proračun je iznosio 46.450.276 KM.

Izravni transferi s Jedinštenog računa trezora (JRT) iskazani su zbrojno u Obrascu 2 i posebno u Obrascima 3, Tablici 9999-1 Izravni transferi s JRT-a i izvršeni su u iznosu od **19.921.401 KM** ili **43%** u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva.

Izravni transferi s JRT-a izvršeni su u manjem iznosu za oko 39,6 mil. KM u odnosu na isto razdoblje prethodne godine, u kojoj je realizirana jednokratna pomoć entitetima i Distriktu Brčko u iznosu od 37,7 mil. KM. I kod realizacije izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova smo konstatirali mali postotak izvršenja, kako u odnosu na prethodnu godinu, tako i u odnosu na odobreni (korigirani) proračun.

Značajniji iznosi realiziranih Izravnih transfera odnose se članarine BiH u međunarodnim organizacijama (6.432.947KM), isplate obveza po pravosnažnim sudbenim presudama (2.520.082 KM), izmirenje obveza prema UNDP-u u skladu s Memorandumom o razumijevanju između Vijeća ministara BiH i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (1.400.000 KM) i obveze za otplatu kredita Institucija BiH-glavnica i kamata (5.311.706 KM).

9.1. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Planirani iznos sredstava u okviru Izravnih transfera za program „Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova u 2021. godini“ korigiran je u tijeku godine, nakon čega je za ove namjene bio raspoloživ proračun u iznosu od 3.869.611 KM.

Putem izravnih transfera realiziran je iznos od 9.779 KM koji se odnosi na izravno sufinansiranje dijela udjela Bosne i Hercegovine u financiranju projekata Institucija BiH iz IPA fondova. Korisnicima koji su stekli uvjete prema ugovorima s Europskom unijom⁵⁹ dan je na raspolaganje iznos od 2.966.264 KM⁶⁰, a realizacija je iskazana kod pojedinačnih proračunskih korisnika, u okviru programa posebnih namjena.

Provedenom revizijom finansijskih izvješća Institucija BiH, ponovno smo uočili nizak stupanj realizacije odobrenih i raspoloživih sredstava kao i nedostatnu transparentnost izvješćivanja o realizaciji IPA projekata u 2021. godini.

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

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je sredinom 2022. godine usvojilo Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim financijama u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2021. - 2025. godina, u cilju usklađene provedbe reformi u BiH i postizanja daljnjeg napretka u ovoj oblasti.

Usvajanje ove strategije omogućit će korištenje proračunske potpore iz Instrumenta pristupne pomoći (IPA). Reforme koje se odnose na upravljanje javnim financijama u BiH u ovom strateškom dokumentu, biti će provedene do konca 2025. godine.

9.2. Sredstva za saniranje ekonomskih šteta

U 2021. godini nije bilo realizacije transfera drugim razinama vlasti u okviru Izravnih transfera sa JRT-a na ime saniranja ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19, zbog privremenog financiranja Institucija BiH tijekom cijele 2021. godine.

Prethodne godine su realizirana sredstva za koja je Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine prikupilo izvješća o utrošku sredstava od krajnjih korisnika, pripremio zbrojno izvješće o realizaciji sredstava za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih epidemijom bolesti COVID-19 dodijeljenih iz proračuna 2020. godine (na temelju izvješća drugih razina vlasti o realizaciji istih u tijeku 2021. godine) i isti dostavilo Vijeću ministara Bosne i Hercegovine koje je predmetno izvješće usvojilo 29.06.2022. godine.

9.3. Članarine u međunarodnim organizacijama

Proračunom za 2021. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama koji je, nakon korekcije, iznosio 6.433.000 KM.⁶¹ Izdaci za kontribucije - članarine sa 31.12.2021. godine iznosile su 6.432.947 KM i više su za 451.795 KM, odnosno 7,6% u odnosu na 2020. godinu. Uvidom u izvješće o izvršenju Proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu u točki 9.2. Izravni transferi sa JRT-a konstatirano je da u tekstualnom dijelu izvješća nisu detaljnije obrazložene kontribucije - članarine BiH u međunarodnim organizacijama, dok su ostale pozicije obrazložene.

⁵⁹ Dokument Ministarstva-Plan sufinansiranja IPA projekata MFT-a u 2021. godini

⁶⁰ U izvješću o izvršenju proračuna navedeni su podaci o institucijama i iznosima sredstava za povlačenje IPA fondova

⁶¹ Ovim iznosom nisu obuhvaćene godišnje kvote za UNDP u iznosu od 1.400.000 KM koja je iskazana kao posebna pozicija u okviru izravnih transfera prikazanih u Obrascu 3 Ministarstva

Ministarstvo vanjskih poslova BiH je zaduženo da vrši planiranje potrebnih sredstava za plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama te da ažurno vodi Središnju evidenciju članarina u međunarodnim organizacijama i dostavlja zahtjeve za plaćanje i kopije faktura koje dobiva od međunarodnih organizacija Ministarstvu financija i trezora BiH. Po prijemu istih Ministarstvo financija i trezora BiH vrši kontrolu raspoloživih sredstava i generira naloge za plaćanje te pismenim putem obavještava Ministarstvo vanjskih poslova BiH o plaćenim članarinama i dostavlja dokaze o izvršenim plaćanjima.

Evidencija, koju je uspostavilo Ministarstvo vanjskih poslova BiH vodi se u formi Excel tabele sa nazivom međunarodne organizacije i bitnim podacima za realiziranje plaćanja obveza. Međutim, kao što je to bio slučaj i ranijih godina, Središnja evidencija članarina u međunarodnim organizacijama ni za 2021. godinu ne sadrži podatke o vremenu trajanja određenih članarina iako je to definirano člankom 2. Instrukcije⁶². Također smo konstatairali da postoje odstupanja između podataka u Središnjoj evidenciji i podataka evidentiranih u glavnoj knjizi trezora, što ukazuje na potrebu daljnjeg unapređenja i uspostavljanje odgovarajuće kontrole (obvezno na koncu tekuće godine) u cilju usporedbe podataka Središnje evidencije članarina i podataka o plaćenim članarinama evidentiranim u Glavnoj knjizi trezora na poziciji izravnih transfera. Napominjemo da je navedeno bitno radi pripreme pouzdanih podataka za precizno projiciranje obveza u narednoj proračunskoj godini kao i za potrebe kreiranja relevantne baze podataka za analizu opravdanosti preuzetih obveza za plaćanje članarina te ostvarenih i očekivanih koristi i transparentnog izvješćivanja zainteresiranih strana o koristima od istih.

9.4. Sudbeni sporovi

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

Kao i prethodnih godina, pravomoćne sudbene presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama i slično. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na temelju presuda, sudbenih i vansudbenih nagodbi koje za temelj imaju isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama. Iako je koncem 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, tijekom 2021. je i dalje značajan broj sporova po ovom osnovu, ali se u budućem razdoblju očekuje trend smanjenja. Također, značajan dio troškova po pravomoćnim sudbenim presudama odnosi se na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u svezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH.

U procesu revizije institucija BiH za 2021. godinu, revizija je izvršila uvid u problematiku sudbenih sporova u ukupno 12 institucija koje, prema dostavljenim evidencijama, vode 902 predmeta po različitim temeljima. Institucija sa najvećim brojem predmeta je i dalje Ministarstvo obrane BiH, sa 514 predmeta (ukupna vrijednost svih sporova je 13.785.018 KM). Uprava za neizravno oporezivanje postupa u 155 predmeta, ali je zbir utuženih sredstava najveći na razini svih institucija BiH sa zbrojnim iznosom od 76.669.820 KM.

Po pitanju temelja sudbenih sporova, Ministarstvo obrane BiH postupa u najvećem broju sporova po osnovu rada, Uprava za neizravno oporezivanje BiH po osnovu naknade štete, Ministarstvo pravde BiH i Regulatorna agencija za komunikacije BiH postotno postupaju u najvećem broju upravnih sporova. S obzirom na broj sporova, smatramo kako je posebnu pozornost potrebno

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

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

Kada su u pitanju vansudbene nagodbe, prema Izvješću Pravobraniteljstva za 2021. godinu, zaključeno je sedam vansudbenih nagodbi u parničnim predmetima Institucija Bosne i Hercegovine.⁶³

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno da revidirane Institucije Bosne i Hercegovine nemaju praksu ni cjelovite mehanizme ispitivanja i/ili utvrđivanja odgovornosti za pokrenute/izgubljene sudbene sporove.

Izvješće Pravobraniteljstva Bosne i Hercegovine za 2021. godinu⁶⁴ sugerira povećanje broja predmeta u 2021. godini (5425) u odnosu na 2020. (4853) te prikazuje da su i dalje najbrojniji predmeti u radu parnični i upravni predmeti.

Na temelju izvršene revizije, utvrdili smo određene nepravilnosti kod obračuna kamata. Naime, prilikom isplate po osnovu pravosnažnih presuda, Ministarstvo financija i trezora vrši obračun i isplatu zatezne kamate na glavni dug od razdoblja definiranog u presudi do momenta isplate troškova po osnovu tog spora. Za razdoblje od ožujka 2020. godine do studenog 2021. godine Ministarstvo je zatezne kamate obračunavalo u visini 12% u skladu sa Zakonom o visini stope zatezne kamate⁶⁵, iako je u ožujku 2020. godine na snagu stupio novi Zakon⁶⁶ kojim je visina kamate smanjena na 10%. Pogrešno obračunate zatezne kamate u navedenom razdoblju su posljedica nedostatka praćenja izmjena propisa koji regulira ovu oblast. Od studenog 2021. godine zatezne kamate se obračunavaju u skladu s novim Zakonom.

PREPORUKA 26

Vijeće ministara, putem nadležnih Institucija trebaju provesti detaljnu analizu uzroka parničnih i drugih sporova na razini svih Institucija BiH. Identifikacija rizika i rizičnih točaka, bilo da se radi o neadekvatnim rješenjima u zakonskim ili drugim odredbama ili nepravilnom postupanju Institucija u provedbi istih, a koje su uzrok sudbenih sporova, bi trebala biti prioritet.

PREPORUKA 27

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

10. TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA

S obzirom na to da Zakon o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu nije usvojen do konca 2021. godine, proračunska pričuva u tijeku 2021. godine realizirala se na temelju odluka o privremenom financiranju Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH⁶⁷.

Zakonom o financiranju Institucija Bosne i Hercegovine⁶⁸ definirano je da Vijeće ministara uz pribavljenu suglasnost Ministarstva financija i trezora odlučuje o uporabi tekuće pričuve. Rashodi koji se pokrivaju iz tekuće pričuve evidentiraju se u skladu sa propisanim računovodstvenim

⁶³ bbf255a-baf6-4184-b90f-ad71114352b0.pdf (azureedge.net) str. 19

⁶⁴ bbf255a-baf6-4184-b90f-ad71114352b0.pdf (azureedge.net)

⁶⁵ Službene novine Federacije BiH, br. 27/98, 51/01, 101/16 i 89/18

⁶⁶ Službene novine Federacije BiH broj 18/20

⁶⁷ Odluka Vijeća ministara BiH broj 256/20, 64/21, 126/21, 151/21

⁶⁸ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 27/08-odluka US, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

procedurama. Člankom 17. spomenutog Zakona definirano je da proračunsko izdvajanje za tekuću pričuvenu ne može prijeći iznos od 3% ukupnog proračuna, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga. Korisnici tekuće proračunske pričuve su dužni dostaviti izvješće o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za sačinjavanje kvartalnih i godišnjih izvješća.

U skladu sa navedenim, odobreno je korištenje⁴⁴ tekuće pričuve u ukupnom planiranom iznosu od 2.450.000 KM (Obrazac broj 3, stav 9999-2-Rezerviranja, Točka 1).

U razdoblju od 01.01.2021.-31.12.2021. godine, tekuća pričuvena je umanjena za 1.217.735 KM, koja je stavljena na raspolaganje proračunskim korisnicima u skladu sa odlukama Vijeća ministara BiH i to za: Ministarstvo financija i trezora BiH (100.000 KM)⁶⁹, Ministarstvo financija i trezora BiH (500.000 KM)⁷⁰, Ministarstvo sigurnosti BiH (7.735 KM)⁷¹, Ministarstvo sigurnosti BiH (4.000 KM)⁷², Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće (156.000 KM)⁷³ i Tužiteljstvo BiH (450.000 KM).⁷⁴ Od prenesenog iznosa proračunske pričuve institucijama BiH realizirano je ukupno 1.217.704 KM. Od toga Ministarstvo financija i trezora BiH 600.000 KM, Ministarstvo sigurnosti BiH 11.735,20 KM, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće 156.000 KM i Tužiteljstvo BiH 449.969 KM.

U vrijeme obavljanja revizije je utvrđeno da nije dostavljeno izvješće o utrošku sredstava pričuve koja su dodijeljena Ministarstvu financija i trezora u iznosu od 100.000 KM za pružanje pomoći Republici Hrvatskoj za saniranje posljedica zemljotresa nastalih u prosincu 2020. godine, kako je predviđeno člankom 5. Odluke.

Prema podacima iz pojedinačnih financijskih izvješća institucija BiH za 2021. godinu nisu konstatirane značajnije nepravilnosti izuzev kod odobravanja sredstava pričuve Tužiteljstvu. Naime, Tužiteljstvo je u listopadu 2021. godine podnijelo Ministarstvu financija i trezora BiH zahtjev za dodjelu sredstava iz tekuće pričuve u iznosu od 450.000 KM, s obrazloženjem da je deficit sredstava na poziciji bruto plaća i naknada rezultat dosljedne primjene članka 6. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH⁷⁵ po kojem se u 2021. godini uposlenima koji primaju plaće po navedenom Zakonu povećava osnovna plaća u relativnom iznosu od 3,8%⁷⁶ te Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o obračunu plaća i drugih naknada za pojedine kategorije radnih mjesta⁷⁷ i Pravilnika o utvrđivanju kriterija za razvrstavanje radnih mjesta stručnog osoblja u kategorije i platne razrede.⁷⁸

Ministarstvo financija i trezora BiH je dalo pozitivno mišljenje na Prijedlog odluke o odobravanju sredstava iz tekuće pričuve⁷⁹ s navodima da su sredstva za navedenu namjenu planirana u Prijedlogu zakona o proračunu institucija BiH za 2021. godinu.

Člankom 17. Zakona o financiranju institucija BiH je propisano za koje namjene se mogu koristiti sredstva tekuće pričuve, tj. da se sredstva tekuće pričuve mogu koristiti za financiranje hitnih i izvanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u proračun. Na temelju navedenih odredbi, može se prihvatiti obrazloženje navedeno u zahtjevu Tužiteljstva da je deficit sredstava na poziciji bruto

⁶⁹ Službeni glasnik BiH, broj 6/21 Odluka VM BiH broj 2/21

⁷⁰ Službeni glasnik BiH, broj 6/21 Odluka VM BiH broj 3/21

⁷¹ Službeni glasnik BiH, broj 23/21 Odluka VM BiH broj 71/21

⁷² Službeni glasnik BiH, broj 34/21 Odluka VM BiH broj 101/21

⁷³ Službeni glasnik BiH, broj 56/21 Odluka VM BiH broj 147/21

⁷⁴ Službeni glasnik BiH, broj 1/22 Odluka VM BiH broj 166/21

⁷⁵ Službeni glasnik BiH broj 90/05 i 32/07

⁷⁶ Člankom 6. stavak 2) Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH je propisano da će se počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili prijeđe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plaća sudaca i tužitelja i ostalih kategorija stručnog osoblja ostalog propisana odredbama ovog Zakona godišnje korigirati za postotak povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.

⁷⁷ Odluke broj A-26/06 od 03.03.2006. i broj A-207/12 od 07.03.2012. godine koje su bile važeće do donošenja navedenog Pravilnika

⁷⁸ Pravilnik broj A-374/18 od 12.07.2021. godine.

⁷⁹ Mišljenje broj 05-16-2-7727-2/21 od 20.10.2021. godine

plaća i naknada nastao uslijed povećanja plaća uposlenih zbog povećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH predstavljao izvanredne izdatke i programe koji nisu uvršteni u proračun. Međutim, do povećanja pozicije bruto plaća i naknada nije došlo samo iz ovog razloga već i zbog donošenja navedenog Pravilnika Tužiteljstva, a što se ne može tumačiti kao hitni i izvanredni izdatak u kontekstu navedene zakonske odredbe. Dakle, Ministarstvo nije na adekvatan način izvršilo kontrolu zahtjeva Tužiteljstva, te je odobrilo veći iznos sredstava iz proračunske pričuve u odnosu na sredstva koja predstavljaju izvanredni izdatak.

11. FINANCIJSKI REZULTAT

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

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih godina u ukupnom iznosu od 373.847.129 KM sa korekcijama izvršenim u tijeku 2021. godine u skladu s internim računovodstvenim politikama⁶⁰ u ukupnom iznosu od 1.572.302 KM (povrat uplata od različitih pristojbi i naknada iz prethodnih godina, povrat preostalog iznosa sredstava donatorima, otplata kreditnih zaduženja, oprihodovanje uplata iz prethodnih godina za koje nisu traženi povrati i druga korektivna knjiženja za kojima se ukazala potreba u okviru predbilančnih aktivnosti), te ostvarenog viška prihoda nad rashodima institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u 2021. godini u iznosu od 59.225.029 KM utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od 434.644.460 KM koji odgovara stanju iskazanom u Glavnoj knjizi i izvješću o izvršenju Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu.

U narednoj tablici prikazan je obračun viška prihoda nad rashodima za 2021. godinu i obračun akumuliranog viška prihoda:

Red. broj.	Opis	Iznos u KM
1	Prihodi institucija BiH u 2021. godini	988.746.443
2	Rashodi institucija BiH u 2021. godini	929.555.358
3 (1-2)	Višak prihoda nad rashodima institucija BiH u 2021. godini (financijski rezultat institucija BiH u 2021. godini)	59.191.085
4	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini	772.821.381
5	Realizirani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini	772.787.437

⁶⁰ Instrukcija o evidentiranju i korekciji knjiženja na kontu 511112, MFT broj: 08-16-1-10-10129-1/16 od 03.12.2016. godine

6 (4-5)	Višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini (financijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2021. godini)	33.944
7 (3+6)	Ukupan višak prihoda nad rashodima u 2021. godini (Ostvareni financijski rezultat Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu)	59.225.029
8	Akumulirani i preneseni višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	373.847.129
8.1	Akumulirani višak prihoda nad rashodima Institucija BiH iz prethodnih godina (01.01.2021.)	366.786.142
8.2	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina (01.01.2021.)	7.060.987
9	Korekcije u tijeku 2022. godine *	1.572.302
10 (7+8+9)	UKUPAN AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA 31.12.2021.	434.644.460
10.1 (3+8.1+9)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima Institucija BiH	427.549.529
10.2 (6+8.2)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga	7.094.931

Tablica 8 - obračun viška prihoda nad rashodima za 2021. godinu i obračun akumuliranog viška prihoda

Akumulirani višak prihoda prenosi se u 2022. godinu za namjene koje su određene na temelju postojećih propisa (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o proračunu Institucija BiH, Zakon o financiranju Institucija BiH i dr.), kao raspoloživ ili slobodan višak prihoda za pokriće budućih rashoda. Korištenje akumuliranog viška prihoda, pojedinačno po fondovima, navedeno je u Izvješću o izvršenju Proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu.

U okviru fonda 10 prenose se namjenska sredstva za višegodišnje projekte (94.254.106 KM), udružena sredstva Fonda za povratak (2.584.744 KM) i sredstva po zahtjevima pojedinačnih proračunskih korisnika za realizaciju odobrenih projekata (4.513.318 KM). Dio akumuliranog viška prihoda u iznosu od 61.711.000 KM je raspoređen Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2022. godinu na stavci "Ostalo financiranje i primici" kao izvor financiranja za tekuću 2022. godinu. Ostatak sredstava u iznosu od 139.937.242 KM je neraspoređen.

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

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

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

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

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM

Zakonom o financiranju Institucija BiH⁸¹ je utvrđeno da se Jedinostveni račun trezora sastoji od depozitnog računa, jednog ili više transakcijskih 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 Jedinostvenog 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. Transakcijski računi su računi otvoreni u poslovnim bankama preko kojih se svakodnevno isplaćuju rashodi proračunskih korisnika i sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore o nabavi usluga platnog prometa za institucije BiH. Internim aktom Ministarstva iz 2016. godine propisano je da se donos sredstava na transakcijski račun vrši nalogom Ministarstva u iznosu koji je jednak iznosu obveze koja se plaća sa transakcijskog računa.⁸² Ugovorima sa poslovnim bankama je predviđen automatski prijenos sredstava sa depozitnog na transakcijske račune.

Računi i plaćanja sa JRT-a: Na temelju podataka Odsjeka za upravljanje Jedinostvenim računom trezora, tijekom 2021. godine nije bilo problema pri plaćanju sa Jedinostvenog računa trezora i novčani tijekovi su se odvijali prema planiranoj dinamici.

Plaćanje obveza proračunskih korisnika i podizanje gotovine za potrebe proračunskih korisnika vršeno je putem transakcijskih i gotovinskih računa u bankama sa kojima su na snazi bili ranije zaključeni ugovori. Sredstva sa depozitnih računa na kojima se vrši prikupljanje javnih prihoda prenose se na transakcijske račune i naredni dan se prenose sa transakcijskog računa na glavni račun kod Centralne banke BiH i time anulira saldo po tom osnovu.

U pojedinim slučajevima na transakcijskim računima kod pojedinih banaka postoji saldo koji se odnosi na naloge za plaćanje koji nisu izvršeni na dan kada su povučena sredstva za njihovo izvršavanje, ali su izvršeni u narednom razdoblju. U skladu sa navedenim, možemo konstatirati da nije u cijelosti primijenjena interna instrukcija pri postojanju viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga⁸³, pa ih Ministarstvo prateći raspoloživa sredstva na računu koristi kod izvršavanja narednih naloga.

Tijekom revizije su nam prezentirane informacije da se Ministarstvo rukovalo načelom nultog salda, ali da su se tijekom godine izmijenile okolnosti i situacija u odnosu na razdoblje kada je donesena instrukcija nultog salda (Centralna banka BiH je od 1.5. 2021. godine značajno povećala tarife na sredstva depozita koja se nalaze na Jedinostvenom računu trezora BiH kod CB BiH, a poslovne banke nisu zaračunavale troškove na sredstva depozita mimo ugovorene tarife).

Salda iz ranijih godina: Uvidom u internu evidenciju koju vodi Ministarstvo, odnosno pregled bankovnih računa i podataka o datumu izvoda po kome je evidentirana zadnja promjena na računu, u pojedinačnim slučajevima, postoji iskazano stanje računa koje se nije mijenjalo dulje vremenski

⁸¹ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13.

⁸² Instrukcija Ministarstva o nultim stanjima na transakcijskim računima kod poslovnih banaka, načinu i rokovima podizanja gotovine sa transakcijskih računa, broj 08-02-2-8798-1/16 od 25.10.2016. godine.

⁸³ Internom instrukcijom je propisano da se eventualni višak sredstava na temelju povrata sredstava za nerealizirane naloge ili po drugom osnovu u odnosu na iznos sredstava koji je prenesen sa depozitnog računa isti dan prenosi na račun kod Centralne banke.

razdoblje. Radi se o namjenski otvorenim računima preko kojih su realizirane uplate donatorskih sredstava ili su izvršene namjenske uplate po drugim osnovama. Neki od projekata na temelju kojih su uplaćena sredstva na pojedinim računima još uvijek nisu okončani ili još uvijek nije riješen status sredstava, zbog čega postoji potreba da se ovi računi i dalje vode kao zasebni računi. Pojedini računi dulje vremensko razdoblje nemaju prometa gdje zadnje promjene datiraju iz 2014. i 2015. godine ili nemaju salda, odnosno stanje na istim iznosi 0,00 KM. Centralna banka BiH redovito dostavlja izvješća Ministarstvu o pregledu stanja proračunskih i vanproračunskih računa koji nemaju saldo, odnosno stanje na istim je 0,00 KM i sugeriraju Ministarstvu da, ukoliko su projekti završeni ili računi neće više imati prometa dostave zahtjev za zatvaranje istih. Ministarstvo je i ove godine slalo upite proračunskim korisnicima za čije potrebe su otvoreni podračuni je li potrebno i dalje vođenje neaktivnih podračuna, gdje su nakon njihovog odgovora i dane instrukcije izvršena zatvaranja istih. U pojedinim slučajevima korisnici spomenutih računa su odgovorili da postoji potreba za njihovom vođenjem tako da su isti još uvijek aktivni, dok pojedine institucije nisu dostavile svoje odgovore.

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

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

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo može plasirati sredstva koja se nalaze na Jedinostvenom računom trezora, a koja trenutno nisu potrebna za proračunske svrhe. Sredstva se mogu investirati u određene instrumente (odobrena ulaganja) utvrđene člankom 31. Zakona o financiranju institucija BiH.⁶⁴ Po tom osnovu Ministarstvo je, početkom 2020. godine, zaključilo ugovore o oročavanju sredstava u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem, a ista su vraćena u siječnju i veljači 2021. godine sa obračunatom kamatom na temelju oročavanja. Ministarstvo nije u 2021. godini izvršilo izbor poslovnih banaka za pružanje usluga kratkoročnog oročavanja sredstava, tako da u tekućoj godini nije bilo investiranja javnih sredstava. Naime, Ministarstvo je u dva navrata (u listopadu i prosincu 2021. godine) objavilo javni poziv za izbor poslovnih banaka za pružanje usluga kratkoročnog oročavanja sredstava koja se nalaze na JRT, ali ni u jednom nisu dostavljene ponude. Na temelju informacije da su prethodno zaključeni ugovori istekli u siječnju i veljači 2021. godine, a da je postupak nabave prvi put pokrenut tek u listopadu 2021. godine, može se zaključiti da Ministarstvo nije pravovremeno pokrenulo postupke nabave usluga za oročavanje sredstava, i pored činjenice koju navodi Ministarstvo u svezi sa slabom zainteresiranošću banaka i zanemarljivom visinom kamatne stope na oročena sredstva.

⁶⁴ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

13. BILANCA STANJA

Ministarstvo je, u skladu s Pravilnikom o financijskom izvješćivanju Institucija BiH, sačinilo Zbrojnu bilancu stanja. Izvješće je sastavljeno na temelju godišnjih izvješća koja su dostavili proračunski korisnici te podataka koji se generiraju i izravno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje. Ministarstvo je u tekstualnom obliku sačinilo i analizu bilance stanja na 31.12.2021. godine te analizu stalnih sredstava u obliku stvari i prava.

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

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

Zbrojna bilanca stanja koju je sačinilo Ministarstvo je uravnotežena, dok bilance stanja proračunskih korisnika nisu uravnotežene zbog uspostavljenog trezorskog sustava Glavne knjige.

Zbrojna bilanca stanja Institucija BiH na 31.12.2021. godine prikazana je u prilogu Izvješća.

13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

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

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

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

Ponovno su kod pojedinih proračunskih korisnika uočene slabosti unutarnjih kontrola vezano za evidentiranje potraživanja, što je detaljnije opisano u izvješćima financijske revizije za 2021. godinu.

Kao primjer navodimo sljedeće slabosti:

- Ministarstvo obrane nije evidentiralo potraživanja na temelju zaključenih ugovora iz prethodnih godina niti je poduzimalo mjere na naplati ugovorenih potraživanja. Ukupan iznos neevidentiranih potraživanja je veći od 10.000.000 KM.
- Ministarstvo vanjskih poslova ima pogrešno iskazana salda na kontima potraživanja.

- Potraživanja po predmetima koje Pravobraniteljstvo vodi u svom informacijskom sustavu nisu iskazana u glavnoj knjizi i financijskim izvješćima Pravobraniteljstva.
- Sud BiH nije iskazao podatke o potraživanjima iz svojih pomoćnih evidencija u Glavnoj knjizi niti u svojim financijskim izvješćima.
- Regulatorna agencija za komunikacije u svojim poslovnim knjigama nije evidentirala potraživanja u iznosu od 15.000.000 KM nastala na temelju prijenosa novčanih sredstava (akumulirani višak prihoda Agencije) s računa Agencije na Jedinstveni račun trezora.
- Fond za povratak o potraživanjima vodi internu evidenciju, ali nema podatke iskazane u Glavnoj knjizi.

Na temelju svega navedenog, evidentno je kako u Zbrojnoj bilanci stanja na 31.12.2021. godine nisu realno prikazana sva potraživanja, odnosno da je pozicija kratkoročnih potraživanja podcjenjena za nepoznat iznos.

PREPORUKA 28

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

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

Zalihe materijala i sitnog inventara: U Zbrojnoj bilanci stanja se financijski ne prikazuje vrijednost zaliha nego se u skladu s Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH, zalihe samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom uporabom, a nabava materijala, roba i inventara se evidentira izravno na rashode. Imajući u vidu vrijednost zaliha koje su evidentirane u poslovnim knjigama Institucija kao i činjenicu da propisima koji reguliraju financijsko izvješćivanje nije propisana obveza objavljivanja informacije o stanju zaliha, isto bi trebalo propisati.

PREPORUKA 29

Potrebno je da Ministarstvo propiše obvezu izvješćivanja o stanju zaliha kod proračunskih korisnika.

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

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

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

PREPORUKA 30

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

13.2. Stalna sredstva

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

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

- Ministarstvo obrane BiH još uvijek nije iskazalo vrijednost nepokretne perspektivne imovine koju koristi, održava i u koju ulaže financijska sredstva. Naime, još uvijek nije izvršena procjena nepokretne perspektivne imovine, zbog čega ista nije iskazana u poslovnim knjigama Ministarstva. Zbog toga je pozicija stalnih sredstava u bilanci stanja Ministarstva podcijenjena za nepoznat iznos. Prema računovodstvenim propisima ova imovina bi trebala biti evidentirana kod proračunskog korisnika.
- Još uvijek nisu okončane aktivnosti vezane za pitanje točnog evidentiranja vrijednosti građevinskog objekta Parlamentarne skupštine BiH u skladu s relevantnim propisima. U bilanci stanja Parlamentarne skupštine BiH iskazan je saldo na pozicijama Priprema i Izgradnja zgrada (7.148.267 KM) i Priprema i Izgradnja trgova i parkova (3.582.781 KM). Paralelno s tim, Služba za zajedničke poslove Institucija BiH je na temelju procjene vrijednosti, zgradu Parlamentarne skupštine BiH uknjižila u svoje poslovne knjige još 2012. godine.
- Još uvijek nije riješeno pitanje uknjižbe vlasništva zemljišta i objekata u kompleksu gdje su smješteni Sud BiH i druge pravosudne institucije.
- Ministarstvo pravde BiH nije evidentiralo aplikaciju za praćenje životnog ciklusa zatvorenika u svojim poslovnim knjigama.

Iz naprijed navedenog evidentno je kako u Zbrojnoj bilanci stanja na 31.12.2021. godine nisu realno prikazana sva stalna sredstva, odnosno da je pozicija stalnih sredstava podcijenjena za nepoznat iznos.

Nenovčane donacije: Potpore u nenovčanom obliku su nematerijalna sredstva, oprema i materijal za obavljanje djelatnosti proračunskog korisnika kako je definirano člankom 6. Zakona o proračunu institucija BiH⁸⁵. Istim člankom je također definirano da su proračunski korisnici dužni odmah po prijemu donacije u nenovčanom obliku informirati Ministarstvo financija i trezora BiH o istom, kao i evidentirati donaciju u Glavnu knjigu trezora i pomoćne knjige stalnih sredstava i inventara. Nadalje, instrukcijom Ministarstva financija i trezora za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna predviđeno je da se kapitalna ulaganja iz donacija u naturalnom obliku posebno iskazuju i obrazlažu u godišnjem financijskom izvješću. U pojedinačnim izvješćima o izvršenju proračuna, u tabličnom dijelu izvješća, prezentirani su podaci proračunskih korisnika o primljenim naturalnim donacijama u stalnim sredstvima koja se evidentiraju u glavnoj knjizi na stalnim sredstvima i u modulu stalnih sredstava.

Na temelju obavljenih revizija za 2021. godinu konstatirali smo da su učinjeni određeni pomaci u ovom procesu mada još uvijek postoji prostor za unapređenje istog. Revizijom je konstatirano da je proces zaprimanja nenovčanih donacija unaprijeđen na način da je ažurnije vršeno evidentiranje na pozicijama stalnih sredstava te nisu konstatirane značajnije slabosti u dijelu postupanja, evidentiranja i praćenja prijema ovih sredstava od strane institucija, kao i obuhvaćanja istih kroz financijsko izvješćivanje. Također, određene institucije kod kojih je iskazana problematika evidentiranja primljenih naturalnih donacija su pokrenule aktivnosti u pravcu rješavanja ovog pitanja, što će biti predmetom revizije u narednom razdoblju. Od konstatiranih slabosti u pojedinačnim slučajevima, iste se odnose na proces popisa odnosno potrebu vršenja učinkovitijeg sravnjivanja glavne knjige i pomoćnih evidencija prilikom vršenja popisa sredstava primljenih putem naturalnih donacija. Pored toga, na temelju dobivenih informacija obavljanjem revizije konsolidiranog izvješća o izvršenju proračuna, sami proračunski korisnici bi trebali izvršavati svoju obvezu u dijelu obavješćivanja Ministarstva financija i trezora o primljenim nenovčanim donacijama, odnosno odmah po prijemu istih, a na temelju čega bi Ministarstvo moglo pravovremeno institucijama skrenuti pozornost na ažurnije i odgovarajuće evidencije konkretne donacije.

Dugoročni plasmani iskazani su u zbrojnom iznosu od 28.295.510 KM i evidentirani su u na organizacijskom kodu Trezor. Odnose se na uložena sredstva kod banaka i drugih financijskih organizacija. Konkretno, sredstva se odnose na uplate Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (oko 9.500.000 KM), Međunarodnoj financijskoj korporaciji (oko 4.000.000 KM), Razvojnoj banci vijeća Europe (oko 4.500.000 KM) i Europskoj banci za obnovu i razvoj (oko 10.500.000 KM).

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

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

13.3. Kratkoročne obveze i razgraničenja

Kratkoročne tekuće obveze iznose 24.197.732 KM, a obuhvaćaju obveze prema pravnim osobama (21.411.108 KM), kratkoročne obveze prema fizičkim osobama (1.369.606 KM) i ostale kratkoročne

⁸⁵ Službeni glasnik BiH 46/20

obveze (1.417.018 KM). Ove obveze su manje za 59.933.501 KM u odnosu na 2020. godinu, a smanjenje se najvećim dijelom odnosi na smanjenje obveza prema dobavljačima (smanjenje za oko 34.000.000 KM) i obveza za korištenje proračunske pričuve (u 2021. godini nije bilo ovih obveza, a u 2020. godini su iznosile 23.273.000 KM).

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

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

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

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

13.4. Dugoročne obveze i razgraničenja

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

- kreditna sredstva Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) za izgradnju državnog zatvora u iznosu od 35.181.495 KM,
- sredstva makrofinancijske pomoći primljena od Europske komisije realizirana za potrebe Institucija BiH u iznosu od 13.690.810 KM,
- sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjena za Projekt „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ u iznosu od 12.521.015 KM.

Sredstva doznačena za otplatu kredita evidentiraju se kao izravni transferi sa Jedinog računa trezora za otplatu duga, a otplate po osnovu kredita koji se odnose na Institucije BiH se, po plaćanju obveza, automatski evidentiraju u okviru glavne knjige kao povrat kredita.

13.5. Izvori sredstava

Izvori sredstava iskazani su u iznosu od 1.390.126.015 KM i za oko 11% su veći u odnosu na 2020. godinu. Povećanje je najvećim dijelom rezultat većeg financijskog rezultata u 2021. godini u odnosu na prethodnu godinu.

Izvore sredstava čine izvori stalnih sredstava (1.302.605.366 KM), ostali izvori sredstava (28.295.510 KM), izvori sredstava pričuva (110 KM) i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima za 2021. godinu (59.225.029 KM).

13.6. Popis sredstava i izvora sredstava

Popis sredstava i obveza reguliran je Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH te provedbenim aktima koje je donijelo Ministarstvo. Proračunski korisnici su dužni sačiniti popis imovine, potraživanja i obveza na koncu svake proračunske godine. Cilj popisa je utvrditi stvarno stanje te iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svesti na stvarna stanja utvrđena popisom.

Popis kod proračunskih korisnika: Ponovno smo, kao i prethodnih godina, konstatirali kako proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, što se u konačnici reflektira i na točnost zbrojne bilance stanja koju kreira Ministarstvo. Provedbom revizije pojedinačnih korisnika proračuna uočen je značajan broj slabosti i propusta prilikom provedbe godišnjeg popisa kod mnogih proračunskih korisnika, koje su imale utjecaja na točnost bilančnih pozicija. Konkretni problemi u svezi s popisom imovine i obveza opisani su u izvješćima financijske revizije proračunskih korisnika za 2021. godinu.

Navodimo neke od nepravilnosti utvrđenih prilikom provedbe godišnjeg popisa sredstava i izvora sredstava: nedosljedna primjena Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH te Naputka o vršenju popisa u institucijama BiH, propusti vezani za rashodovanje sredstava i njihovo isknjižavanje, neusuglašavanje pomoćnih evidencija s Glavnom knjigom, neažurne evidencije zaliha, neadekvatne pripreme za popis, neblagovremena provedba popisa, propusti vezani za rashodovanje sredstava te njihovo isknjižavanje, neusklađivanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja putem modula stalnih sredstava, neevidentiranje stalnih sredstava i neusuglašavanje obveza.

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

Popis kod Ministarstva na organizacijskom kodu Trezor: Ministarstvo je popisalo novčana sredstva koja se nalaze na Jedinственном računu trezora sa stanjem na 31.12.2021. godine te ostalu imovinu, potraživanja i obveze iskazane u Glavnoj knjizi na organizacijskom kodu Trezor. Povjerenstvo je nakon provedenog popisa konstatiralo kako nema značajnijih odstupanja u stanju sredstava utvrđenog popisom u odnosu na stanja iskazana u Glavnoj knjizi trezora. Za utvrđene razlike između knjigovodstvenog stanja i stanja po popisu Povjerenstvo je utvrdilo i pojasnilo razloge odstupanja. Ministar je Odluku o usvajanju Izvješća o izvršenom popisu novčanih sredstava na Jedinственном računu trezora na 31.12.2021. godine i popisu imovine, potraživanja i obveza na organizacijskom kodu Trezor, usvojio 29.03.2022. godine.

13.7. Vanbilančna evidencija

Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH definirano je da se u vanbilančnoj evidenciji evidentiraju poslovni događaji koji nemaju izravan utjecaj na sredstva i izvore sredstava već otvaraju mogućnost za takve utjecaje u budućnosti.

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

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

U okviru vanbilančne evidencije evidentirana su također i uvjetna potraživanja i uvjetne obveze za vanjski dug u iznosu od 8.662.625.580 KM.

Ministarstvo u zabilješkama uz financijska izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH nije dalo obrazloženja pozicije vanbilančne evidencije. Iako navedeno nije definirano Zakonom o financiranju institucija BiH kao ni Pravilnikom o financijskom izvješćivanju institucija BiH, isto ne treba biti smetanja da se, u cilju transparentnosti izvješćivanja navedu i podaci o sadržaju vanbilančne evidencije.

13.8. Status državne imovine

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

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

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara je koncem 2004. godine osnovalo Povjerenstvo za državnu imovinu BiH. Zadatak Povjerenstva, pored ostalog, je bio izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se regulirala ova oblast. Međutim, Povjerenstvo za državnu imovinu nije uspjelo postići suglasnost u svezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Objavljenom odlukom Vijeća ministara u službenom glasniku BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine⁸⁸, produljen je rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Povjerenstva do 31. ožujka 2022. godine, koji je istekao bez značajnijih pomaka po ovom pitanju.

⁸⁸ Odluka o izmjeni odluke o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom broj 123/21 od 28. svibnja 2021. godine.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama⁸⁷ još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni. Pored toga, problem vojne imovine još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u financijskim izvješćima Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niže razine vlasti još uvijek nisu preuzele značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.

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

PREPORUKA 31

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

14. IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA

Primarna svrha Izvješća o novčanim tijekovima je osigurati korisnicima informacije o novčanim prilivima i odlivima jednog obračunskog razdoblja. Ovo izvješće pruža informacije o novcu i novčanim ekvivalentima iz poslovne, investicijske i financijske aktivnosti. Cilj sastavljanja Izvješća o novčanim tijekovima je prezentiranje na koji način Institucije BiH dolaze do gotovine i ekvivalenta gotovine i na koji način ih koriste. Izvješće se sastavlja na način da se prihodi i rashodi prevedu na prilive i odlive novca, a prilivi i odlivi iz osnova financiranja (zajmovi, udjeli i sl.) se uzimaju u iznosu koji je knjižen na odgovarajućim kontima klase 8.

Prilikom izrade Izvješća o novčanim tijekovima korištena je izravna metoda u kojoj su prilivi i odlivi razvrstani prema vrsti aktivnosti po kojoj su nastali (poslovna, investicijska i financijska aktivnost).

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

Izvješće o financijskim tijekovima je kreirano na bazi raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Iskazan je pozitivan neto novčani tijek u iznosu od 52.053.567 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog razdoblja.

U zbrojnom obrascu Bilance stanja, na poziciji novčanih sredstava iskazan je iznos koji odgovara pozicijama iz zbrojnog obrasca Izvješća o novčanim tijekovima.

Ministarstvo financija i trezora BiH je u Izvješću o izvršenju proračuna Institucija za 2021. godinu, kroz pozicije prihoda i priliva i analize bilance stanja, djelomično obrazlagalo izvršenja iskazanih stanja za određene vrste novčanih tijekova.

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

15. INFORMACIJSKI SUSTAV

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje Informacijskog sustava Ministarstva. Informacijski sustav finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabave, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zaliha i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsustavi koji trenutno nisu integrirani sa ISFU sustavom i to: upravljanje proračunom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.

U potpunosti je implementiran višegodišnji projekt nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sustava uzrokovanog katastrofom i uspostavljena procedura oporavka. Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realiziralo u 2021. godini jeste završetak implementiranja novog sustava kreiranja rezervnih kopija. Za nabavu licenci i uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama u 2022. godini osigurana su proračunska sredstva. Postignut je određen napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, ali je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati.

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

Modul zaliha: Uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvješća kako bi se olakšao rad korisnicima (npr. Izvješće o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta). Sadašnja izvješća su vezana za svaku organizacijsku jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generirati za cijelu instituciju. Ministarstvo je uputilo zahtjev prema dobavljaču usluge zaduženom za izmjene modula kako bi se kreirala dodatna izvješća, ali do momenta revizije predmetne aktivnosti nisu bile u cijelosti završene.

Ministarstvo je obavijestilo Institucije o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabave materijala i imovine su uvezane u sustav zaliha. Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Središnje izbornog povjerenstvo (SIP) implementiralo neovisan sustav za upravljanje zalihama, iako je Ministarstvo konstatiralo da implementirani modul može zadovoljiti potrebe Središnjeg izbornog povjerenstva i Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, o čemu su navedene institucije obaviještene.

U Ministarstvu obrane i dalje postoje poteškoće u segmentu generiranja izvješća koje mogu biti uzrokovane nedostatnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha. Kako potrebe Ministarstva obrane BiH po pitanju izvješćivanja u modulu zaliha nisu zadovoljene, Ministarstvo obrane BiH je uputilo dopis Ministarstvu financija i trezora sa namjerom otklanjanja poteškoća. Dopisom su tražena imena osoba za formiranje zajedničkog povjerenstva radi rješavanja poteškoća vezanih za korištenje modula. Ministarstvo financija i trezora na spomenuti dopis nije odgovorilo, ali su pokrenute i trenutno su u tijeku aktivnosti u cilju implementiranja izvješća potrebnih za rad Ministarstva obrane BiH.

PREPORUKA 32

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

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Pored postojećeg COIP sustava za potrebe institucija BiH u funkciji je sustav za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU. Ministarstvo je uradilo određene analize i poređenje rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom centraliziranog obračuna i isplate plaća za državne službenike i uposlenike u institucijama BiH.

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

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

2. It is essential to ensure that all data is entered correctly and consistently across all systems.

3. Regular audits should be conducted to verify the integrity and accuracy of the information stored.

4. The document also outlines the procedures for handling data breaches and ensuring compliance with relevant regulations.

5. Furthermore, it emphasizes the need for ongoing training and education for all staff members.

6. The final section provides a summary of the key points and offers recommendations for future improvements.

7. It is hoped that these guidelines will help to enhance the overall quality and reliability of the organization's data management practices.

8. The document is intended to serve as a reference for all employees and is subject to periodic updates.

9. The information provided here is confidential and should be handled accordingly.

10. For more information, please contact the Data Management Department.

11. The document is available in both printed and digital formats.

12. The next meeting will be held on the 15th of the following month.

13. The meeting will be held in the main conference room.

14. All participants are requested to arrive on time.

15. The meeting will conclude at 5:00 PM.

16. The agenda for the meeting is attached to this document.

17. Please bring a copy of the agenda to the meeting.

18. The meeting is open to all employees.

19. The meeting is subject to change without notice.

20. The meeting is a mandatory event for all staff.

21. The meeting is a key event in the organization's calendar.

16. KOMENTARI

Nacrt izvješća je dostavljen Vijeću ministara i Ministarstvu financija i trezora. U skladu s člankom 15. stavak 2. Zakona o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine, ostavljen je rok od 15 dana za dostavljanje komentara na Nacrt izvješća. Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na navedeni Nacrt, dok Vijeće ministara nije.

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

Dostavljeni komentari, izuzimajući dio koji se odnosi na točke Sustav unutarnjih kontrola, Prihodi i primitci i Programi posebnih namjena, nisu predstavljali nove informacije i saznanja u odnosu na one koje su nam bile raspoložive tijekom obavljanja revizije. S tim u svezi, promjene u konačnoj verziji izvješća – određene dopune i korekcije, u odnosu na Nacrt izvješća, su izvršene samo u gore spomenutim poglavljima.

Detaljno objašnjenje prihvaćenih korekcija i razloga neprihvatanja određenih komentara dano je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji izvršenja Proračuna Institucija BiH za 2021. godinu, koji je dostavljen Ministarstvu financija i trezora i predsjedatelju Vijeća ministara BiH uz Izvješće o obavljenoj reviziji izvršenja Proračuna institucija BiH za 2021. godinu.

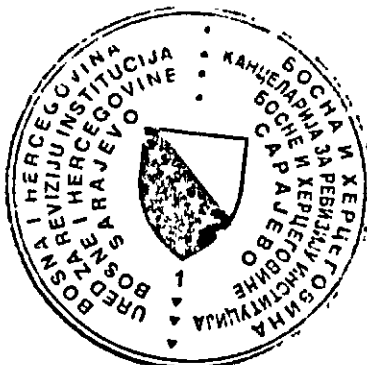
Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju

Miro Galić

Snježana Baštinac
Snježana Baštinac

Rukovoditelj Odjela za razvoj,
metodologiju i kontrolu kvalitete
financijske revizije

Nedžad Hajtić
Nedžad Hajtić



11

12

13

14

15

16

17

18

Privici:

- Bilanca stanja na 31.12.2021. godine – zbrojni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2021. godinu – zbrojni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2021. godinu – zbrojni obrazac
- Izvješće o novčanim tijekovima za razdoblje 01.01. – 31.12.2021. godine

•
•
•

•
•
•

BOSNA I HERCEGOVINA

Institucije Bosne i Hercegovine

OBRAZAC BS

ZBROJNI OBRAZAC

BILANCA STANJA
na dan 31.12.2021. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obratunskom razdoblju tekuće godine	U istom obratunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
		I. AKTIVA			
1					
2	10000+	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja i zalihe (3 do 10)	583.741.427	614.410.010	95
3	200000	Novčana sredstva i plameniti metali	564.526.331	512.472.764	110
4	110000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	120000	Kratkoročna potraživanja	16.004.589	16.794.055	95
6	130000	Kratkoročni plasmani	1.577.401	82.023.386	2
7	140000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	219.567	239.303	92
8	160000	Zalihe materijala i robe	0	0	
9	210000	Zaliha sitnog inventara	0	0	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	1.413.539	2.880.502	49
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	968.938.102	885.305.291	109
12	011000	Stalna sredstva	1.759.461.057	1.625.838.682	108
13	011900	Ispravka vrijednosti	833.202.091	776.364.158	107
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	926.258.966	849.474.524	109
15	020000	Dugoročni plasmani	28.295.510	25.364.998	112
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	28.295.510	25.364.998	112
18	031000	Vrijednosni papiri	1.862.610	1.862.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	1.862.610	1.862.610	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	12.521.016	8.603.159	146
22		UKUPNA AKTIVA (2+11+42)	1.552.679.529	1.499.715.301	104

•
•
•

•
•
•

R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
		2. PASIVA			
23	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)	101.160.194	189.520.056	53
24	310000	Kratkoročne tekuće obveze	24.197.732	84.131.233	29
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	1.855.000	1.855.000	100
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima	57.300.735	58.012.154	99
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	1.202.315	2.132.508	56
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	16.604.412	43.389.161	38
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	61.393.320	60.578.714	101
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	61.393.320	60.578.714	101
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)	1.390.126.015	1.249.616.531	111
36	510000	Izvori sredstava	1.302.605.366	1.271.852.665	102
37	520000	Ostali izvori sredstava	28.295.510	25.364.998	112
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	59.225.029	0	
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	0	47.601.242	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)=22	1.552.679.529	1.499.715.301	104,3

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

MINISTAR



PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA
ZA 2021. GODINU

R.b.	OPIS	Elon. kod	Proracun za 2021. godine - Odjelo VM 256/20, 64/21, 126/21 i 151/21	izmjene (dopune, rebalans, namenski sredstva i dr.)	Korigirani Proracun za 2021. godinu	Ostvareni iznos u 2021. godini	Ostvareni iznos u 2020. godini	Realiz. (7-6)	Postotak 7/6	Postotak 8/7
I	PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH				7 (6+5)	7.500.000	8.500.000	55,9	210	111
A	PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH					780.000.000	780.000.000	0	100	100
I	POREZNI PRIHODI	7100	780.000.000	0	780.000.000	780.000.000	780.000.000	0	100	100
	Prihodi s JR UNO za financiranje institucija BiH	7200	780.000.000	0	780.000.000	780.000.000	780.000.000	0	100	100
II	NEPOREZNI PRIHODI	7200	146.082.000	0	146.082.000	160.228.438	147.130.638	14.146.438	110	109
	1. Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	16.916.000	0	16.916.000	15.021.269	12.023.277	-1.894.731	89	125
	1.1. Teretni stavovi 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		1.433.000	0	1.433.000	1.565.476	1.542.054	132.476	109	102
	1.2. Pristojbe u DKP mreži Tarife 29-39		8.445.000	0	8.445.000	6.296.459	4.484.740	-2.148.541	75	140
	1.3. Prihodi od zabijeva za prestanak državljanstva-tar stav 25		2.500.000	0	2.500.000	1.673.413	1.715.639	-876.587	66	98
	1.4. Pristojbe od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca		1.787.000	0	1.787.000	1.620.625	1.442.333	-166.375	91	112
	1.5. Prihodi od sudskih pristojbi	7223	2.701.000	0	2.701.000	3.865.296	2.837.511	1.164.296	143	136
	2. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	453.000	0	453.000	252.943	314.870	-200.057	56	80
	3. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi		55.480.000	0	55.480.000	62.569.118	62.117.053	7.089.118	113	101
	3.1. Naknade od dozvola za osnivanje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		7.077.000	0	7.077.000	10.133.104	10.339.364	3.056.104	143	98
	3.2. Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		21.400.000	0	21.400.000	25.083.867	23.783.121	3.683.867	117	105
	3.3. Naknade poreznih i kontrolnih marica UNO		2.800.000	0	2.800.000	2.420.239	2.296.011	-379.761	86	105
	3.4. Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		9.577.000	0	9.577.000	10.794.541	9.851.728	1.217.541	113	110
	3.5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na granicama prijelazima		7.160.000	0	7.160.000	6.987.132	7.386.875	-172.868	98	95
	3.6. Naknada za prelete preko BiH		1.644.000	0	1.644.000	939.803	1.662.591	-704.197	57	57
	3.7. Ostale naknade		5.822.000	0	5.822.000	6.210.432	6.797.363	388.432	107	91
	4. Prihodi od pristojbi u postupku neizravnog oporezivanja	7228	26.537.000	0	26.537.000	29.855.511	26.667.862	3.318.511	113	112
	5. Prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH	7229	25.212.000	0	25.212.000	23.520.181	19.404.606	-1.691.819	93	121
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava		21.712.000	0	21.712.000	19.652.772	15.735.963	-2.059.228	91	125
	5.2. Registracija vozila u BiH		3.500.000	0	3.500.000	3.867.409	3.668.643	367.409	110	105
	6. Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća	7211	459.000	0	459.000	10.953.078	11.166.884	10.494.078	2.386	98
	6.1. Prihodi od finansijskih javnih institucija - Centralne banke BiH		0	0	0	0	0	0	0	0
	6.2. Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća		459.000	0	459.000	10.500.000	10.500.000	0	100	100
	6.3. Prihodi od imovine		900.000	0	900.000	453.078	666.884	-5.922	99	68
	7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika	7212	700.000	0	700.000	506.882	794.328	-393.118	56	64
	7.1. Prihodi od kamata		200.000	0	200.000	252.111	548.615	-447.889	36	46
	7.2. Prihodi od tečajnih razlika	7215	9.372.000	0	9.372.000	6.553.535	5.439.584	-2.818.465	70	120
	8. Prihodi od nevršanih kazni	7226	7.500.000	0	7.500.000	7.654.569	6.978.035	154.569	102	110
	9. Vlastiti prihodi		1.780.000	0	1.780.000	1.357.677	1.178.203	-422.323	76	115
	9.1. Prihodi Službe za zajedničke poslovne institucije BiH		250.000	0	250.000	139.852	159.614	-110.148	56	88
	9.2. Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		520.000	0	520.000	655.160	584.145	135.160	126	112
	9.3. Prihodi Instituta za mjeriteljstvo BiH		4.450.000	0	4.450.000	4.864.685	4.363.923	414.685	109	107
	9.4. Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		500.000	0	500.000	637.045	492.043	137.045	127	129
	9.5. Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		0	0	0	150	150	0	140	140
	9.6. Ostali vlastiti prihodi		0	0	0	0	0	0	0	0

3 2 3

4 3 2

R.b.	Opis	Elon. kod	Proračun za 2021. - Odluka VM 256/20. 64/21, 126/21 i 151/21	Priloga dopunjevanje namjenskih sredstava (dr.)	Korigirani Proračun za 2021.	Ostvarenje iznes iz 2021.	Ostvarenje iznes iz 2020.	Restitucija	Pozitak / 1/6	Pozitak / 7/8
I	Ostali prihodi	7227	3.253.000	0	3.253.000	3.341.352	2.225.139	88.352	103	150
III	TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	215.000	0	215.000	46.335.641	12.548.506	46.120.641	21.551	369
	1. Donacije Upravi za nezavršeno oporavak		215.000	0	215.000	2.506.428	980.382	2.291.428	1.166	256
	2. Donacije Ministarstvu civilnih poslova BiH		0	0	0	27.895.493	785.214	27.895.493	0	3.553
	3. Donacije Viskom sudskom i tužilačkom vijeću		0	0	0	9.508.061	2.679.995	9.508.061	0	355
	4. Donacije Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH		0	0	0	1.696.483	1.490.404	1.696.483	0	114
	5. Donacije Direkciji za evropske integracije BiH		0	0	0	1.263.210	1.511.051	1.263.210	0	84
	6. Donacija Tužiteljstva BiH		0	0	0	933.802	0	933.802	0	0
	7. Donacija Sudu BiH		0	0	0	573.457	55.529	573.457	0	0
	8. Donacija Ministarstvu sigurnosti BiH		0	0	0	367.549	2.146.649	367.549	0	17
	9. Donacija Ministarstvu komunikacija i prometa BiH		0	0	0	0	2.000.000	0	0	0
	10. Ostale donacije	7320	502.000	0	502.000	1.591.158	899.282	1.591.158	0	177
IV	TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI					831.319	1.931.387	329.319	166	43
	1. Transferi od Federacije BiH- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		151.000	0	151.000	34.750	116.250	-116.250	23	30
	2. Transferi od Republike Srpske- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		151.000	0	151.000	138.000	270.000	7.000	105	59
	3. Transferi Distrikta Brčko za Agenciju za statistiku BiH		200.000	0	200.000	105.763	200.000	-94.237	53	53
	4. Transferi Federacije BiH za financiranje Fakalnoh vijeća BiH		0	0	0	30.000	23.500	30.000	0	128
	5. Transferi Republike Srpske za financiranje Fakalnoh vijeća BiH		0	0	0	35.500	25.900	35.500	0	137
	6. Ostali transferi-donacije drugih razina vlasti		0	0	0	467.306	1.295.737	467.306	0	36
V	POTPORE OD PRAVNIH OSOBA U ZEMLJI		926.799.000	0	926.799.000	987.400.343	942.575.461	60.603.843	107	105
	UKUPNO PRIHODI A (I-V)					68.175.000	68.175.000	0	100	100
B	OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI					682.000	0	-682.000	0	0
VI	Prilici od prodaje prethodnih godina	51	682.000	0	682.000	0	0	0	0	0
VII	Prilici od suticnija	81	344.000	0	344.000	1.346.099	497.686	1.002.099	391	270
VIII	Prilici od prodaje istinskih sredstava	81	69.201.000	0	69.201.000	69.521.099	68.672.686	23.201.099	100	101
	UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI B (VI-VIII)					996.000.000	1.056.921.442	60.921.442	106	105
	UKUPNI PRIHODI, FINANCIRANJE, I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BIH (A+ B)					536.889.426	509.403.000	484.121.500	95	105
C	PRIHODI ZA SERVIRANJE VANJSKOG DUGA BIH					252.571.725	241.618.000	238.267.800	96	101
1.	Federacija BiH		252.571.725	0	252.571.725	241.618.000	238.267.800	-10.953.725	96	101
2.	Republika Srpska		9.078.525	0	9.078.525	7.201.500	8.899.000	-1.877.025	79	81
3.	Brčko Distrikt BiH		9.013.256	0	9.013.256	7.619.837	7.072.979	-1.393.419	85	108
4.	Državne institucije		0	0	0	6.979.045	4.583.566	6.979.045	0	152
5.	Ostali prihodi		807.552.931	0	807.552.931	772.821.362	742.944.845	334.731.549	96	104
	UKUPNO C (1+2+3+4+5)					1.803.552.931	1.524.431.118	1.748.862.063	101	104
	UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE ZA INSTITUCIJE BIH					1.803.552.931	1.524.431.118	1.748.862.063	101	104
	UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE I OBLIGACIJE ZA SERVIRANJE MEĐUNARODNIH OBLIŽA BIH (A+ B+ C)					3.426.233.151	3.278.004.442	3.198.744.526	101	104

• Proračun za 2021. godinu je iskazan sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i proračunu ostalih državnih institucija (Službeni glasnik BiH, broj 46/20).

• Izključujući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH za oplatu duga državnih institucija (ukupno 15.330.929 KM u 2020. godini za kamatu i oplate za kreditima CEB-a za "Projekt izgradnje Državnog zarova", za kamatu i oplate za kreditima za projekt 4560 2014-2016 za stambenih jedinica za raseljene u BiH), jer su ista iskazana i na prihodima institucija BiH i na prihodima za izvršavanje vanjskog duga.



POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

(Signature)
MINISTAR

1
2
3

4
5
6

BOSNA I HERCEGOVINA

Institucije Bosne i Hercegovine i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

OBRAZAC 2

ZBROJNI OBRAZAC

PREGLED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA
ZA 2021. GODINU

R.b.	OPIS	Ekonski kod	Proračun za 2021. - Odluke VM 256/20, 64/21, 126/21 i 151/21	Izvojni dopuni (prestrukt. prihoda, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani proračun	Izvršenje Fond 10	Izvršenje Fond 20	Izvršenje Fond 30	Izvršenje Fond 40	Izvršenje Fond 50	Ostvarenje namjenski	Ostvarenje namjenski	Režija (6-7)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
I	TEKUĆI IZDACI		872.727.000	71.103.917	943.830.917	831.528.699	7.811.336	18.847.121	0	0	858.187.156	829.706.266	85.643.762	91	103
1	Bruto plaća i naknade	610000	574.184.000	12.425.235	586.609.235	564.911.804	4.764.483	4.516.193	0	0	574.192.481	559.902.718	12.416.754	98	103
2	Naknade troškova zaposlenih	611200	127.468.000	7.298.350	134.766.350	129.299.044	494.100	410.699	0	0	130.203.843	127.881.150	4.562.507	97	102
3	Puni troškovi	613100	11.529.000	1.918.493	13.447.493	9.620.244	97.717	231.033	0	0	9.948.994	7.062.445	3.498.499	74	141
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	613200	7.832.000	367.245	8.199.245	5.918.875	179.668	72.925	0	0	6.121.468	6.950.804	2.077.777	75	88
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	613300	17.157.000	2.201.303	19.358.303	17.971.193	132.338	76.821	0	0	18.180.352	17.259.336	1.177.951	94	105
6	Nabava materijala	613400	35.416.000	20.122.269	55.538.269	24.812.277	58.543	6.687.827	0	0	31.538.648	27.502.347	23.979.621	57	115
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	613500	10.661.000	-1.364.640	9.296.360	7.928.183	63.222	63.101	0	0	8.054.506	6.734.068	1.241.854	87	120
8	Unajmljivanje imovine i opreme	613600	26.301.000	-92.628	26.208.372	23.213.898	461.421	86.714	0	0	23.762.034	23.001.577	2.446.338	91	103
9	Izdaci za tekuće održavanje	613700	26.020.000	-3.858.866	22.161.134	16.006.979	235.935	167.820	0	0	16.410.684	15.397.371	5.750.451	74	107
10	Izdaci za osiguranje i troškove planog prometa	613800	3.399.000	527.551	3.926.551	3.375.518	48.771	4.178	0	0	3.428.466	2.731.381	494.085	87	126
11	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	32.764.000	31.559.606	64.323.606	28.470.734	1.325.138	6.529.810	0	0	36.325.681	35.283.068	27.997.924	56	103
II	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI		45.399.000	7.011.212	52.410.212	14.849.620	0	1.813.304	0	0	16.662.924	65.917.266	35.747.288	32	25
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	614100	17.461.000	2.288.685	19.749.685	357.735	0	1.543.794	0	0	1.901.529	43.516.866	17.848.156	10	4
	Tekući grantovi pojedincima	614200	2.110.000	5.356.498	7.466.498	2.954.778	0	22.500	0	0	2.977.278	2.783.237	4.489.219	40	107
	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	614300	7.006.000	296.913	7.302.913	384.000	0	230.434	0	0	614.434	6.914.287	6.688.479	8	9
	Transferi -Subvencije javnim poduzećima	614400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transferi -Subvencije privatnim poduzećima	614500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transferi u inozemstvo	614700	5.297.000	-443.883	4.853.117	800.078	0	16.576	0	0	816.654	2.928.702	4.036.463	17	28
	Drugi tekući transferi	614800	5.700.000	-495.000	5.205.000	2.320.082	0	0	0	0	2.520.082	2.393.023	2.684.919	48	105
	Kontribucije - članarine	614900	7.825.000	8.000	7.833.000	7.832.947	0	0	0	0	7.832.947	7.381.152	53	100	106
III	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI		802.000	1.861.181	2.663.181	680.856	0	5.893	0	0	686.749	2.257.900	1.976.432	26	30
	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	615100	600.000	954.233	1.554.233	600.000	0	5.893	0	0	605.893	2.201.318	948.340	39	28
	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim org	615200	202.000	906.948	1.108.948	80.856	0	0	0	0	80.856	56.582	1.028.092	7	143
IV	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE		976.000	0	976.000	972.510	0	0	0	0	972.510	871.687	53.490	95	106
	Izdaci za inozemne kamate	616200	976.000	0	976.000	972.510	0	0	0	0	972.510	871.687	53.490	95	106

R.b.	Ekonom. kod	Proračun za 2021. - Odluka VM (prestrukt., pričuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigovani proračun 2021.	Izvršenje Fond 10 2021.	Izvršenje Fond 20 2021.	Izvršenje Fond 30 2021.	Izvršenje Fond 40 2021.	Izvršenje Fond 50 2021.	Ostvarenje kapitalni fondovi 2021.	Ostvarenje kapitalni fondovi 2020.	Razlika (6-7)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
V	KAPITALNI IZDACI	41.583.000	213.335.990	28.303.945	2.213.195	4.810.316	0	13.379.367	48.706.824	85.876.770	164.629.166	23	57
1	Nabava zemljišta	0	105	0	0	0	0	0	0	0	105	0	0
2	Nabava građevina	13.562.000	112.434.516	18.226.573	0	2.506.428	0	13.379.367	34.112.368	33.129.286	91.884.147	27	103
3	Nabava opreme	18.388.000	40.222.396	5.746.540	608.002	1.389.512	0	0	7.744.054	33.508.369	50.866.342	13	23
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	3.000	0	0	0	0	0	0	0	9.000	3.000	0	0
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	7.427.000	5.020.509	3.056.053	1.605.193	642.789	0	0	5.304.035	14.462.549	7.143.474	43	37
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	2.203.000	14.073.464	1.274.779	0	271.587	0	0	1.546.366	4.767.565	14.732.098	9	32
V1	VANJSKE OTPRATE	4.633.000	0	4.633.000	0	0	0	0	4.389.196	4.459.241	243.804	95	98
	Vanjske otplate	4.633.000	0	4.633.000	0	0	0	0	4.389.196	4.459.241	243.804	95	98
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI I IZRAVNI TRANSFERI S JRT*	966.120.000	251.729.301	880.674.826	10.074.532	25.476.633	0	13.379.367	979.555.358	989.089.130	288.293.943	76	94
VII	Rezerviranja	29.880.000	-1.217.735	0	0	0	0	0	0	0	28.662.265	0	0
1	Tržubi grantovi i transferi - izdaci iz tekuće pričuve	2.450.000	-1.217.735	0	0	0	0	0	0	0	1.232.265	0	0
2	Sredstva za financiranje zapošljavanja 20 (dvadeset) policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine sukladno Odluci Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 4718)	250.000	0	0	0	0	0	0	0	0	250.000	0	0
3	Sredstva za saniranje ekonomskih šteta	27.180.000	0	0	0	0	0	0	0	0	27.180.000	0	0
A	UKUPNO KASHODI INSTITUCIJA BIH	996.000.000	250.511.565	880.674.826	10.074.532	25.476.633	0	13.379.367	979.555.358	989.089.130	288.293.943	75	94
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA	807.552.931	0	807.552.931	0	0	0	0	772.787.437	744.530.104	34.765.494	96	104
C	UKUPNO KASHODI	1.803.552.931	250.511.565	880.674.826	10.074.532	25.476.633	0	13.379.367	1.697.031.089	1.728.288.305	351.721.701	83	98

*Proračun za 2021. godina je iskazan sukladno Zakonu o proračunu Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godina ("Službeni glasnik BiH", broj 4620).

** Isključivo sredstva izvršena Proračunom Institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršenje 5.311.706 KM u 2021 godini i 5.330.929 KM u 2020. godini za kamata i otplata po kreditima FZB-a za "Projekt izgradnje Državnog zatvora", za kamata i otplata za Makrofinansijaska pomoć EC, kao i za kamata i otplata po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 "Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH", jer su iste iskazane i na računima Institucija BiH i na računima za servisiranje vanjskog duga.

Napomena: U odjeljak iznose pojedinačnih ekonomskih kategorija rashoda za 2020. i 2021. godinu uključeni su i iznosi planirani i izvršeni na Izvršnim transferima.

POKOJNIK MINISTARSTVO SEKTOR ZA PRORAČUN

M.P.

MINISTAR



111

112

Institucije Bosne i Hercegovine
i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

ZBROJNI OBRAZAC

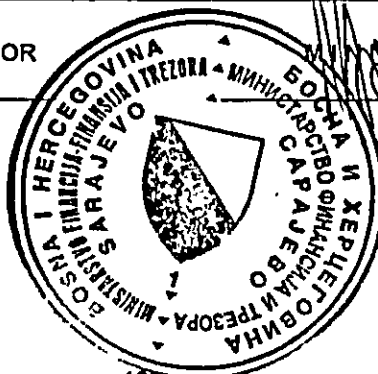
IZVJEŠĆE O NOVČANIM TOKOVIMA
Razdoblje izvješćivanja: od 01.01. do 31.12.2021.

KM

Red. br.	Pozicija	Iznos
1	2	3
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti	
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.760.221.725
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.538.222.500
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	174.827.320
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	47.171.905
5	Novčani odljevi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	1.040.661.075
6	Novčani odljevi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	705.107.742
7	Novčani odljevi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	168.385.744
8	Novčani odljevi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	59.757.195
9	Novčani odljevi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	767.605
10	Novčani odljevi po osnovu izdataka za kamate	106.642.789
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja	
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	1.346.099
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	1.346.099
14	Novčani odljevi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	77.904.824
15	Novčani odljevi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	77.904.824
16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	80.434.859
18	Novčani prilivi od finansijske imovine	80.434.859
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)	671.383.217
22	Novčani odljevi po osnovu izdataka za finansijsku imovinu	
23	Novčani odljevi po osnovu izdataka za otplate dugova	671.383.217
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.842.002.683
25	UKUPNI odljevi GOTOVINE (5+14+21)	1.789.949.116
26	NETO PRILIVI / odljevi GOTOVINE (24 minus 25) ili (25 minus 24)	52.053.567
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	512.472.764
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	564.526.331

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

MINISTAR



11

12